

UNIVERSIDADE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: ESTADO, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO

MARIA DE JESUS MARQUES SILVA

**UM ESTUDO SOBRE O PROINFÂNCIA NO PIAUÍ:
CONTRIBUIÇÕES PARA O CUMPRIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO
INFANTIL (2008-2018)**

SÃO PAULO

2024

MARIA DE JESUS MARQUES SILVA

**UM ESTUDO SOBRE O PROINFÂNCIA NO PIAUÍ:
CONTRIBUIÇÕES PARA O CUMPRIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO
INFANTIL (2008-2018)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação de Maria de Jesus Marques Silva.

Orientador Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto.

SÃO PAULO

2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecária da FE/USP: Nicolly Soares Leite - CRB-8/8204

Se Silva, Maria de Jesus Marques
Um estudo sobre o Proinfância no Piauí -
contribuições para o cumprimento do Direito à Educação
Infantil (2008-2018) / Maria de Jesus Marques
Silva; orientador José Marcelino de Rezende PINTO.
-- São Paulo, 2024.
179 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação
Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de
Educação, Universidade de São Paulo, 2024.

1. Política Educacional. Proinfância. Educação
Infantil.. I. PINTO, José Marcelino de Rezende ,
orient. II. Título.

SILVA, Maria de Jesus Marques. Um estudo sobre o PROINFÂNCIA no Piauí: contribuições para o cumprimento do direito à Educação Infantil (2008-2018). Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovada em 02/07/2024

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto
Instituição: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da USP

Prof. Dr. Daniel Tojeira Cara
Instituição: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

Prof. Dra. Teise de Oliveira Guaranha Garcia
Instituição: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da USP

Prof. Dra. Maria Carmem Bezerra Lima
Instituição: Universidade Estadual do Piauí

Prof. Dra. Lucineide Barros Medeiros
Instituição: Universidade Estadual do Piauí

À Dra, Lisete Arelaro (*In Memoriam*). Que a sua luta por uma educação pública de qualidade possa influenciar muitas gerações de educadores e educadoras, de pesquisadores e pesquisadoras.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto, pela sua dedicação e zêlo como pesquisador. Foi para mim, sempre, um motivo de grande admiração.

Aos meus pais, com eles aprendi que a educação é a nossa grande e única herança. Esse mantra eu repito diariamente, com meus filhos Dandara, Heitor e minha neta Stella.

Ao meu esposo Tarcísio e demais familiares, que durante esses anos tiveram que suportar em tantos momentos a minha ausência.

A todos os meus sobrinhos e sobrinhas, em especial o Augusto Junio. Com eles e elas, aprendi a amar todas as crianças. A luta pelos seus direitos deve ser contínua.

Às amigas Professoras Samara e Fabrícia, Carmem e Lucineide, da UESPI, e aos amigos Aurélio e Joedson, pelo incentivo nos momentos mais difíceis desse processo.

À Profa. Dra. Rosana Cruz, pelo incentivo à participação no NUPEGE, como espaço de vivência do ato de pesquisaras políticas de educação.

Às colegas de trabalho da Creche Proinfância Tia Bezinha, pela compreensão e solidariedade. Lá descobri, no sorriso de cada mãe, cada criança atendida, o sentido da luta pelos seus direitos.

RESUMO

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância constitui um programa federal que presta assistência financeira da União aos municípios e o Distrito Federal para construção de creches e pré-escolas, visando garantir o direito das crianças de 0 a 5 anos à Educação Infantil na rede pública. Esse direito é fruto de uma luta histórica da sociedade brasileira, dos movimentos sociais e da comunidade educacional. Assim como em outros estados da federação, no Piauí, o direito à educação infantil, passa pela necessidade de ampliação da oferta de vagas em creches e pré-escolas, o que demanda ações concretas como a expansão física das redes de ensino. Nesse sentido, o estudo focaliza a implantação do programa Proinfância no estado do Piauí pontuando em que medida o referido programa tem cumprido seu papel na garantia do direito das crianças de 0 a 5 anos de idade à educação infantil. Teve como objetivo geral investigar o papel do Proinfância no cumprimento do direito à educação infantil no âmbito dos municípios do estado do Piauí no contexto da construção de escolas para a primeira infância. Com base nesse objetivo geral, elencou-se os seguintes objetivos específicos: apresentar os aspectos históricos e legais da educação infantil como um direito humano; analisar a implantação do Proinfância no contexto das políticas nacionais de educação infantil; verificar o alcance do Proinfância nos municípios piauienses e os desafios enfrentados para a sua implantação; caracterizar o processo de implantação do Proinfância no Piauí; analisar dois casos específicos do processo de implantação do Proinfância em municípios piauienses. A pesquisa consistiu em estudo bibliográfico e documental, assim como em pesquisa de campo sobre o processo de implantação do Proinfância em dois municípios localizados na mesorregião Norte do estado: Parnaíba e Cocal dos Alves. A partir da pesquisa documental, inventaria a situação das obras do Proinfância no Piauí e no Brasil e os repasses, de 2008 a 2018, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com base nos relatórios do Simec, bem como microdados do Educacenso e do Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná. Os estudos de Rosemberg (2003), Pinto (2018), Lopes (2018), Correa (2019), dentre outros, foram referências para o desenvolvimento do trabalho. No Piauí foram 193 obras implantadas em 139 municípios, dos 224 que compõem o estado. No total, 119 municípios piauienses foram contemplados com apenas uma obra do Proinfância, das quais apenas 29, ou seja, 24%, apresentaram a condição de *concluídas*, em 2018; em 37% desses municípios as obras ainda estavam em execução naquele ano. Dos 15 municípios que foram contemplados com duas obras, segundo o FNDE, apenas seis foram informadas como concluídas. Quanto ao financiamento das obras do Proinfância no Piauí, o FNDE, de 2008 a 2018, aportou recursos na ordem de R\$ 134,2 milhões. Os resultados apontam dificuldades no processo de implementação das obras, tendo havido diversas situações de atraso. Apesar disso, o programa cumpriu, no período e contexto analisado, um papel importante na ampliação de unidades de ensino e na oferta de matrículas, contribuindo para o processo de consolidação do direito à Educação Infantil.

Palavras-chave: Proinfância; Política Educacional; Educação Infantil.

Abstract

The National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for the Public School Network for Early Childhood Education – Proinfância constitutes a federal program that provides financial assistance from the Union to municipalities and the Federal District for the construction of daycare centers and preschools, aiming to guarantee the right of children to 0 to 5 years of Early Childhood Education in the public network. This right is the result of a historic struggle by Brazilian society, social movements and the educational community. As in other states of the federation, in Piauí, the right to early childhood education involves the need to expand the supply of places in daycare centers and preschools, which demands concrete actions such as the physical expansion of education networks. In this sense, the study focuses on the implementation of the Proinfância program in the state of Piauí, highlighting the extent to which this program has fulfilled its role in guaranteeing the right of children from 0 to 5 years of age to early childhood education. Its general objective was to investigate the role of Proinfância in fulfilling the right to early childhood education within the municipalities of the state of Piauí in the context of the construction of schools for early childhood. Based on this general objective, the following specific objectives were listed: present the historical and legal aspects of early childhood education as a human right; analyze the implementation of Proinfância in the context of national early childhood education policies; verify the reach of Proinfância in the municipalities of Piauí and the challenges faced in its implementation; characterize the process of implementing Proinfância in Piauí; analyze two specific cases of the Proinfância implementation process in municipalities in Piauí. The research consisted of a bibliographic and documentary study, as well as field research on the implementation process of Proinfância in two municipalities located in the northern mesoregion of the state: Parnaíba and Cocal dos Alves. Based on the documentary research, I inventoried the situation of Proinfância works in Piauí and in Brazil and the transfers, from 2008 to 2018, by the National Fund for the Development of Education, based on Simec reports, as well as microdata from Educacenso and the Educational Data Laboratory of the Federal University of Paraná. The studies by Rosemberg (2003), Pinto (2018), Lopes (2018), Correa (2019), among others, were references for the development of the work. In Piauí, 193 works were implemented in 139 municipalities, of the 224 that make up the state. In total, 119 municipalities in Piauí received only one Proinfância project, of which only 29, or 24%, were reported as completed in 2018; in 37% of these municipalities, the projects were still underway that year. Of the 15 municipalities that received two projects, according to the FNDE, only six were reported as completed. Regarding the financing of Proinfância projects in Piauí, the FNDE provided R\$134.2 million in resources from 2008 to 2018. The results indicate difficulties in the process of implementing the projects, with several delays. Despite this, the program played an important role in the period and context analyzed in the expansion of teaching units and in the offer of enrollments, contributing to the process of consolidating the right to Early Childhood Education.

Keywords: Childhood; Educational Policy; Early Childhood Education.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou a creche, por grande região (2004-2016).....	71
Gráfico 2 –	Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região (2004-2016)	72
Gráfico 3 –	Matrículas da Educação Infantil – Piauí (2007-2018).....	108
Gráfico 4 –	Situação das obras do Proinfância – Dados do FNDE (2018) nos municípios respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância.....	128
Gráfico 5 –	Situação das obras do Proinfância – Dados do SIMEC (2020) nos municípios respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância.....	129
Gráfico 6 –	Motivos da incompletude das obras inacabadas, paralisadas ou canceladas nos municípios do Piauí.....	131
Gráfico 7 –	Estratégias utilizadas pelos municípios respondentes do questionário Diagnóstico do Proinfância para o atendimento da demanda de ensino infantil.....	132
Gráfico 8 –	Evolução do número de escolas de educação infantil do Município de Parnaíba - 2007 a 2020.....	142
Gráfico 9 –	Evolução das matrículas de Creche e Pré-Escola em Parnaíba (PI).....	143
Gráfico 10 –	Evolução do número de escolas de Educação Infantil no Município de Cocal dos Alves - PI de 2007 a 2020.....	156
Gráfico 11 –	Evolução do número de matrículas em creches e pré-escolas no Município de Cocal do Alves de 2007-2020.....	157

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Estado do Piauí e suas mesorregiões	105
Figura 2 –	Mapa da Cidade de Parnaíba (PI)	140
Figura 3 –	Vista Panorâmica da Unidade 1. Creche Proinfância – Parnaíba-PI	147
Figura 4 –	Vista Panorâmica da Unidade 2. Creche Proinfância – Parnaíba-PI	148
Figura 5 –	Vista Panorâmica da Unidade 3. Creche Proinfância em execução – Parnaíba-PI	149
Figura 6 –	Unidade 3. Creche Proinfância concluída (2021) Parnaíba-PI	150
Figura 7 –	Vista Panorâmica da Unidade 4- Creche Proinfância/Parnaíba-PI	151
Figura 8 –	Unidade 5. Creche Proinfância concluída (2023) Parnaíba-PI	152
Figura 9 –	Município de Cocal dos Alves (PI)	153
Figura 10 –	Localização Creche Proinfância – Cocal dos Alves (PI)	159
Figura 11 –	Creche Proinfância – Cocal dos Alves/2019	159
Figura 12 –	Creche Proinfância – Cocal dos Alves/2023	160

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Municípios, mesorregiões e cargos dos(as) respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância	30
Quadro 2 –	Alterações na sistemática de atuação do BM	52
Quadro 3 –	Principais mudanças nas ações do BM (1980)	53
Quadro 4 –	Percentual de obras paralisadas do total analisadas por banco de dados (2018)	98
Quadro 5 –	Situação das obras na base de dados Simec	102
Quadro 6 –	Quantidade obras paralisada/inacabada no Piauí e a projeção de crianças não atendidas pelo Proinfância	119
Quadro 7 –	Municípios, medidas, ações e projetos (2021)	137
Quadro 8 –	Dados sociodemográficos do Município de Parnaíba – PI	140
Quadro 9 –	Situação de Unidades Proinfância - Parnaíba – 2023	146
Quadro 10 –	Aspectos Sociodemográficos do Município de Cocal dos Alves – PI	154
Quadro 11 –	Situação da unidade Proinfância - Cocal dos Alves – 2024	158

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Número de municípios, por tamanho da população residente- Piauí (2017)	106
Tabela 2 –	Taxa de atendimento na faixa etária de 0 a 5 anos (%) – Piauí (2007/2015)	107
Tabela 3 –	Quantidade de municípios do Piauí e situação de matrículas em creches (2028/2018)	109
Tabela 4 –	Matrículas em creche, por dependência administrativa – Piauí (2008/2018)	109
Tabela 5 –	Proinfância no Piauí: obras destinadas considerando indicadores dos municípios (2016)	110
Tabela 6 –	Quantidade de creches Proinfância conveniadas, por ano, tipologia e fonte	111
Tabela 7–	Valores repassados por ano para o Proinfância (Brasil- Piauí)	112
Tabela 8 –	Quantidade de obras por situação, Brasil/Piauí (2018)	113
Tabela 9 –	Perfil e situação dos municípios contemplados com uma obra 2018	114
Tabela 10 –	Perfil e situação dos municípios contemplados com duas obras	115
Tabela 11 –	Perfil e situação dos municípios contemplados com três a cinco obras	116
Tabela 12–	Perfil e situação do município contemplado com mais 30 obras – Teresina	117
Tabela 13 –	Evolução das obras com recurso federal paralisadas no Piauí	118
Tabela 14 –	Evolução das obras federais da educação básica paralisadas no Piauí	119
Tabela 15–	Quantidades de obras, por situação, informadas pelos respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância, por municípios (out./nov. 2019)	125

Tabela16 –	Obras do Proinfância pelos dados do FNDE (2018) e do Simec (2020) nos municípios respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância	127
Tabela 17 –	Unidades de creches Proinfância concluídas e em funcionamento por ano de convênio, inauguração e funcionamento – 2019	133
Tabela 18 –	Perfil de atendimento nas unidades de creches Proinfância concluídas e em funcionamento (2020)	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APO BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BMD	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
BMs	Bancos Multilaterais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Conselho Municipal de Educação
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito a Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COEDI	Coordenação Geral de Educação infantil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
CRA	Construção, Reforma e Ampliação
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação infantil
EB	Educação Básica
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EI	Educação infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
e-SIC	Sistema de Informações do Cidadão
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério
INSE	Índice de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MI	Metodologia Inovadora
MIEB	Movimento Interfóruns de Educação infantil
MT	Ministério da Transparência
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
Oms	Organizações Multilaterais
ONG	Organização Não Governamental
OIs	Organizações Internacionais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIDESC	Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIPDCP	Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Civis e Políticos
PME	Plano Municipal de Ensino
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação infantil
SEINFRA URBANA	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TCU	Tribunal de Contas da União
TDs	Territórios de Desenvolvimento
EU	União Europeia
UESPI	Universidade Estadual do Piauí
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
	CAPÍTULO 1	
1	A CONSTRUÇÃO DO CAMINHO	24
1.1	A Pesquisa e o caminho percorrido	24
1.2	Sobre o estudo realizado	29
	CAPÍTULO 2	
2	O DIREITO À EDUCAÇÃO: uma prerrogativa humana	33
2.1	O reconhecimento da educação como direito	33
2.2	A educação brasileira no contexto da ampliação dos direitos civis e políticos e sua incorporação entre os direitos sociais	37
2.3	O direito à educação para a infância e a agenda global: participação das Organizações Internacionais (OIs) em um contexto de reformas	45
2.4	O BM e as políticas de educação infantil	52
2.5	Políticas públicas para a educação infantil no contexto da reforma de Estado no Brasil	56
2.6	O direito à educação infantil no Brasil e as políticas públicas para a infância	60
2.7	Desafios para que a educação infantil seja implementada como política pública de direito	66
	CAPÍTULO 3	
3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA)	69
3.1	O Proinfância e o atendimento aos direitos das crianças	69
3.2	PNE, PDE e Proinfância: caminhos cruzados no âmbito das políticas para a educação infantil	69
3.3	Características, critérios, objetivos e metas do Proinfância	74
3.4	Revisão de teses e dissertações sobre o Proinfância, de 2018 a 2023, no Brasil	79
3.5	Proinfância e o diagnóstico do TCU sobre as obras paralisadas: causas, efeitos e recomendações para a educação	93
3.5.1	Principais causas, perdas e danos referentes a uma obra paralisada	99

CAPÍTULO 4

4	ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO PIAUÍ E O PROINFÂNCIA.....	104
4.1	Educação Infantil no Piauí: aspectos demográficos e educacionais.....	104
4.2	Proinfância no Piauí e perfil dos municípios.....	110
4.3	Obras do Proinfância no Piauí.....	113
4.4	Contexto das obras paralisadas e o Proinfância no Piauí.....	118
4.5	Avaliação geral do Programa Proinfância no Piauí.....	120
4.5.1	Dimensão A: Implantação do programa.....	121
4.5.2	Dimensão B: Situação das obras nos municípios.....	124
4.5.2.1	Quantificando as obras por situação.....	124
4.5.2.2	Os motivos da incompletude das obras do Proinfância e as estratégias para o atendimento da demanda.....	131
4.5.2.3	Do atendimento à educação infantil nas creches <i>Concluídas</i> do Proinfância no Piauí.....	133
4.5.3	Dimensão C: Condições de atendimento à educação infantil.....	135

CAPÍTULO 5

5	A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL E O PROINFÂNCIA EM PARNAÍBA E COCAL DOS ALVES.....	139
5.1	Caracterização do Município 1- Parnaíba (PI).....	140
5.2	Avaliação da Situação do Proinfância em Parnaíba (PI).....	145
5.3	Caracterização do Município 2 - Cocal dos Alves (PI).....	153
5.4	Avaliação da Situação do Proinfância em Cocal dos Alves (PI).....	157
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
	REFERÊNCIAS.....	168
	APÊNDICE.....	179

INTRODUÇÃO

A orientações presentes na Constituição Federal (CF) de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96 e nos demais dispositivos legais que preconizam a educação infantil como a primeira etapa da educação básica constituem, no fim do século XX, um avanço, no sentido de colocar em pauta as questões vinculadas ao direito à educação do público infantil.

Embora tardio, tal resultado se deve a conquistas, em termos de legislação, associadas às lutas dos movimentos sociais para garantir o direito de acesso das crianças não só às pré-escolas, mas, também, às creches, entendendo que não apenas a garantia de vaga, mas a qualidade das condições de oferta deve ser assegurada.

Como processo, isso tem sido construído por muitas mãos: educadores, pesquisadores, gestores, em permanente clima de tensionamentos, dinâmica que ultrapassa os muros das escolas e das universidades (Lopes, 2018).

Dentre os movimentos sociais organizados em defesa da educação infantil, merece destaque a atuação do Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e da Campanha Nacional pelo Direito a Educação (CNDE), entre outros, atores importantes que provocam debates sobre as políticas de universalização e de obrigatoriedade no atendimento dessa etapa de ensino.

O MIEIB fomenta a criação de fóruns de educação infantil por todo o Brasil, os quais se constituíram como relevantes ferramentas de mobilização da sociedade em torno das demandas da educação infantil, tendo contribuído para consolidar esse segmento como primeira etapa da educação básica.

Ao longo das últimas décadas, grande tem sido o esforço em produzir documentos e diretrizes capazes de orientar, dar corpo e materialidade às políticas públicas voltadas às crianças. Nesse contexto, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, enquanto primeiro documento da política educacional a estabelecer metas de atendimento para a educação Infantil e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, expressam os tensionamentos da relação Estado e sociedade e contém a gênese do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação infantil (Proinfância).

Na prática, concebe-se o imperativo de que tudo passa, necessariamente, pelo crivo do financiamento público: equipamentos de qualidade, com estrutura apropriada

e formação adequada de pessoal. Isso pressupõe a ação de construir e equipar escolas para a educação infantil como uma das condições básicas para a materialização do dever do Estado de ampliar o atendimento a fim de garantir o direito de acesso de milhares de crianças a essa etapa de ensino.

Nessa perspectiva, foi instituído o Proinfância, por meio da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 (Brasil, 2007), constituindo uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação (MEC). De acordo com a referida resolução, o programa, teria como função prestar assistência técnica e financeira aos municípios e ao Distrito Federal, disponibilizando recursos para a construção de escolas de educação infantil e a aquisição de equipamentos, preconizando, em seus objetivos, a necessidade de impulsionar as redes municipais de educação a ampliarem a oferta de vagas com elevação da qualidade dos prédios escolares, bem como das condições do atendimento educacional (Brasil, 2007).

A importância das ações voltadas ao direito à educação do público-alvo do referido programa levou a eleger, como questão central dessa investigação, a seguinte pergunta: Em que medida o Proinfância tem cumprido seu papel na garantia do direito das crianças de 0 a 5 anos de idade à educação infantil?

Neste cenário, esta pesquisa tem como objetivo geral investigar o papel do Proinfância no cumprimento do direito à educação infantil no âmbito dos municípios do estado do Piauí no contexto da construção de escolas para a primeira infância. Com base nesse objetivo geral, elencou-se os seguintes objetivos específicos: apresentar os aspectos históricos e legais da educação infantil como um direito humano; analisar a implantação do Proinfância no contexto das políticas nacionais de educação infantil; verificar o alcance do Proinfância nos municípios piauienses e os desafios enfrentados para a sua implantação; caracterizar o processo de implantação do Proinfância no Piauí; analisar dois casos específicos do processo de implantação do Proinfância em municípios piauienses.

A construção deste estudo se constitui em articulação com a produção do quadro teórico de referência, organizado por temas: questões voltadas às políticas públicas, à educação e ao financiamento (Coutinho, 2013; Pinto, 2018); políticas para a educação infantil (Rosemberg, 2008; Campos, 1999; Oliveira, 2008; Correa, 2011); cumprimento de direitos da infância (Didonet, 2003; Flores, 2012; Horta, 1998; Bucci, 2006); discussões sobre a importância do espaço físico para crianças (Barbosa, 2006;

Horn, 2013); análise sobre a implantação de creches do Proinfância no Brasil (Santos; Ribeiro, 2014; Lopes, 2018; Nunes, 2016); entre outros.

Dentre os estudos referidos, a pesquisa desenvolvida por Lopes (2018) constituiu um parâmetro para esta investigação, ao apresentar um panorama da produção acadêmica sobre o Proinfância de 2011 a 2018, no qual foi possível destacar alguns estudos focados na implantação do programa, considerando a situação local de municípios ou de conjuntos de municípios, no âmbito das várias unidades federativas. Ressaltam-se, por oportuno, as diversas abordagens metodológicas e o tratamento de dados relevantes em suas respectivas particularidades.

Os quase quarenta anos de atuação nas dimensões do ensino e da gestão da educação infantil, tanto na educação básica quanto na formação de professores nos cursos de pedagogia, autorizam a pesquisadora a transitar pelos caminhos da temática em pauta nessa investigação. A fim de evidenciar o foco e o interesse da comunidade acadêmica por essa problemática, foi efetivada uma busca das produções sobre o assunto, no intervalo de 2018 a 2023, a partir da palavra-chave *Proinfância*, na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na perspectiva de acessar novos estudos, abordagens e autores que tenham se dedicado a estudar as mais variadas vertentes dessa temática em questão, cujos resultados são apresentados no corpo do trabalho.

No contexto do Piauí, foi detectada escassez de estudos sobre o atendimento à educação infantil pelo Proinfância, apesar de haver, nesse estado, segundo o FNDE, um quantitativo de 139 municípios que aderiram ao programa. Essa realidade constituiu outro motivador para investigar a sua implantação no território piauiense, com o intuito de analisar as suas características e identificar as condições de atendimento, os desafios, as estratégias e as iniciativas para garantir o cumprimento do direito à educação infantil.

Em uma primeira aproximação com o campo, a fim de explorar dados qualitativos na dimensão metodológica do estudo, adotou-se, na primeira fase, como instrumento de coleta de dados, a aplicação do questionário, que foi encaminhado para todos os 139 municípios envolvidos no programa. O questionário, construído por ferramenta disponível em ambiente virtual do *Google*, em padrão de formulário, com questões fechadas, de múltipla escolha, e perguntas abertas, visou constituir um

Diagnóstico do Proinfância¹, sendo direcionado aos gestores das Secretarias Municipais de Educação e aos técnicos responsáveis pelo programa, adaptado com questões próprias para cada colaborador.

Paralelamente ao envio por e-mail do questionário, estabeleceu-se contato, por telefone, com os participantes dos municípios que fizeram adesão ao programa desde a sua implantação em 2007. Destes, apenas 20% (28) responderam ao questionário diagnóstico e apresentaram dados preliminares, ao tempo que demonstraram abertura ao diálogo e interesse em participar da pesquisa. Com base nos questionários respondidos – que contemplavam informações sobre receita tributária; população; taxa de atendimento da educação infantil; grau de municipalização do ensino fundamental, entre outros aspectos relevantes, foram selecionados, inicialmente, 4 municípios com Obras do Proinfância concluídas: Parnaíba, Água Branca, Queimada Nova e Redenção do Gurguéia.

Nesses termos, a definição do campo empírico, entre outros aspectos, considerou, inicialmente, a posição geográfica dos quatro municípios, localizados em cada uma das quatro mesorregiões do estado – Norte, Centro-Norte, Sudeste e Sudoeste (IBGE, 2022), como elemento relevante para construir a análise do processo implantação do Proinfância no estado, considerando, entre outros aspectos, o movimento e a complexidade do esforço de atendimento da demanda local de creches e pré-escolas, visando cumprir o dever do Estado em garantir o direito das crianças à educação infantil.

Nessa perspectiva, buscou-se identificar as diferentes formas de lidar com os processos de embates, de disputas e de resistências dos mais diversos atores em seus respectivos papéis. Cada um desses municípios constitui arenas onde prevalecem discursos e práticas ancoradas na ação de múltiplos atores e nas diversas interpretações sobre o papel do Estado.

No entanto, em função da Pandemia da Covid19, que exigiu a adoção das medidas sanitárias, como o isolamento e distanciamento social, não foi possível viajar para as mesorregiões Centro-Norte, Sudeste e Sudoeste do estado para observar *in-loco* as situações investigadas nos municípios de Água Branca, Redenção do Gurguéia e Queimada Nova. Por esse motivo, foi necessário um reordenamento da pesquisa, que levou à redução do estudo para apenas dois municípios: Cocal dos Alves e Parnaíba, ambos da mesma Mesorregião Norte.

¹ Ver Apêndice – Questionário diagnóstico sobre o Proinfância – PI.

O município de Parnaíba, segundo maior em população, depois da capital Teresina, e por ter sido contemplado com o maior número de obras do Proinfância. Cocal dos Alves, foi definido por ser um dos mais novos municípios piauienses e por não ter conseguido concluir a obra do Proinfância até 2020, apesar da posição que o município ocupa como destaque nacional e internacional nas outras etapas da educação básica.

A outra fase da pesquisa envolveu a realização de visitas a dois municípios da Mesorregião Norte: Parnaíba (PI), com Obras Concluídas, e Cocal do Alves, com Obras Não Concluídas, visando a observação *in loco* dos equipamentos do Proinfância, a fim de compor um quadro dos desafios de implantação desse programa e de seus impactos no atendimento à educação infantil, bem como das condições das obras que são, também, parte dessa investigação. Em síntese, a pesquisa envolveu estudo bibliográfico e documental, cujos dados educacionais foram arrolados no Laboratório de Dados Educacionais - LDE (UFPR) e pesquisa de campo nos dois municípios supracitados.

O resultado da investigação que se apresenta nesta tese, se estrutura com uma introdução e mais cinco capítulos. Na introdução, se contextualiza o tema, que perpassa pela luta pela garantia do direito à educação infantil, nas etapas creche e pré-escola, e se apresenta a questão de pesquisa, os objetivos e a síntese do percurso metodológico, os quais são retomados no Capítulo 1, que detalha a construção da pesquisa, envolvendo sua finalidade, objetivos, relevância temática e aspectos teórico-metodológicos.

O Capítulo 2 trata dos aspectos históricos, teóricos e legais da educação infantil, com ênfase no direito à educação como uma prerrogativa humana, cuja oficialização e nascedouro se dá com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, abrindo as perspectivas para a definição de agendas no âmbito de cada Estado-nação. A influência e o papel dos organismos internacionais e a relação destes com as políticas públicas, como parte de uma agenda internacional, estão contemplados nesse capítulo, que inclui as políticas públicas de educação infantil e a iniciativa da implantação do Proinfância.

No Capítulo 3 apresentam-se as questões temáticas relacionadas ao Proinfância no processo de atendimento aos direitos das crianças, incluindo seus antecedentes, características, critérios, objetivos e metas. Esse capítulo contempla a revisão da literatura e a análise documental das auditorias dos órgãos de controle

sobre o Proinfância, especialmente do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as obras paralisadas, problematizando suas causas e prejuízos para a educação infantil.

No Capítulo 4 se discute o atendimento à educação infantil no Piauí e o Proinfância, com ênfase nos aspectos demográficos e educacionais, no período de 2008 a 2018, no contexto de municípios contemplados pelo programa, embora no desenrolar da investigação em algumas situações tenham sido pontuados dados mais recentes. Assim, se detalha a execução e avaliação do programa, problematizando os motivos da incompletude das obras, as estratégias e condições de atendimento da demanda.

O Capítulo 5 consiste em trazer dados sobre o Proinfância no Piauí, a partir da pesquisa de campo nos municípios de Parnaíba e Cocal dos Alves, trazendo os elementos centrais de caracterização dos territórios e da execução do programa. No último capítulo são apresentadas as considerações finais desta pesquisa.

CAPÍTULO 1

A CONSTRUÇÃO DO CAMINHO

Este capítulo apresenta, inicialmente, os motivos que levaram à investigação da problemática do Proinfância no contexto do estado do Piauí e expõe, em termos metodológicos, o percurso trilhado nos caminhos e descaminhos desta pesquisa.

1.1 A Pesquisa e o caminho percorrido

O interesse e a motivação em pesquisar o Proinfância como importante política pública direcionada à infância, vem da vivência profissional, inicialmente como docente dessa etapa de ensino e, posteriormente, como professora no Curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), onde passou-se a ter maior aproximação com as discussões em torno das políticas educacionais e financiamento da educação. Soma-se a isso, as vivências no campo do estágio supervisionado, onde percebeu-se as carências enfrentadas por aquelas e aqueles que atuam no chão das creches e pré-escolas públicas.

As experiências no campo da gestão da educação pública no âmbito da cidade de Parnaíba, entre 2005 e 2012, evidenciaram as principais demandas da política local, ou seja, a necessidade de ampliar o atendimento das crianças em creches e em pré-escolas, reforçando assim, a defesa dos seus direitos.

Verificou-se de perto as proposições dos programas e dos projetos na conjuntura do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no tocante à educação infantil, no âmbito da realidade local do município de Parnaíba. Foi um momento de oportunidades, mas também de desafios e de embates enfrentados em função da melhoria da qualidade e da ampliação da oferta de vagas na rede municipal de educação.

Essas experiências despertaram interesse pela pesquisa na área, que era reforçado pela participação em estudos, discussões, seminários temáticos, tanto no plano local quanto nacional, sobre os movimentos sociais na luta pelos direitos à educação da infância.

O contexto mencionado, acrescido da situação de escassez e de dispersão de dados disponíveis sobre a realidade da educação infantil, principalmente no Piauí,

serviram de motivação para se desenvolver esta pesquisa que tem como objeto de análise a implantação do Proinfância em municípios do Piauí, no período de 2008 a 2018, refletindo sobre o papel do programa como estratégia de política pública para fomentar o cumprimento do dever do Estado com esta etapa da educação básica.

Quanto à garantia do direito das crianças de terem acesso à educação infantil, por meio da colaboração entre os entes federados, buscou-se contribuir com os estudos desenvolvidos nesse campo, reunindo dados que comprovem o cumprimento ou não desse direito, garantido pela legislação e presente na literatura que aborda as políticas públicas para essa etapa da educação básica, confirmando a luta social por espaços qualificados de atendimento à infância – o que passa, necessariamente, pelo financiamento público.

A implantação de um programa do porte do Proinfância requer estudo aprofundado do fenômeno e tratamento adequado de elementos subjacentes, como “atitudes e opiniões”. Desse modo, quanto à natureza, optou-se pela pesquisa qualitativa que, segundo Minayo e Sanches (1993, p. 247), “[...] adequa-se a aprofundar a complexidade de fenômenos, fatos e processos particulares e específicos de grupos mais ou menos delimitados em extensão e capazes de serem abrangidos intensamente”.

Quanto à metodologia, para além da dimensão bibliográfica que é inerente à tessitura teórica de um texto, trata-se de um estudo de cunho documental que transita por fontes documentais diversas, inclusive as que trazem informações quantificadas como as sinopses estatísticas do censo escolar da educação básica, por exemplo, e outros que traduzem em números as informações que são necessárias ao desvelamento do objeto de estudo dessa pesquisa. Nesse sentido, a pesquisa documental, segundo Gil (2010, p. 166), diz respeito “não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno”.

Portanto, a investigação de um objeto de estudo perpassa por uma boa pesquisa bibliográfica para fundamentá-la teoricamente, elaborada com base em material já publicado como livros, revistas, periódicos, jornais, teses etc. (Gil, 2010). É a pesquisa bibliográfica, portanto, que dá as condições teóricas para aprofundar o entendimento da temática referida, como feito neste trabalho.

Soma-se a isso, a pesquisa de campo para levantar os dados necessários ao alcance dos objetivos a que se propõe esse estudo, foi feita, também, pesquisa de campo que, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 186):

É aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. Consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presume relevantes, para analisá-los.

A pesquisa de campo teve, portanto, a finalidade de coletar dados a fim de explicar a ocorrência dos fatos e fenômenos que ocorrem nos seus mais amplos contextos e da maneira como se revelam na realidade local. Posteriormente, esses dados foram analisados e interpretados à luz do aporte teórico que fundamenta essa investigação, com o objetivo de compreender e explicar o problema ora apresentado

Desse modo, se buscou junto aos gestores dos 02 (dois) municípios envolvidos, fazer o levantamento de dados sobre o Proinfância. Para tanto, utilizou-se como técnica de coleta de dados, o questionário com questões fechadas e abertas. De acordo com Gil (2010) o questionário é um instrumento composto por um número significativo de questões retratadas por escrito aos participantes da pesquisa.

Por sua vez, Marconi e Lakatos (2003, p. 201) complementam ao afirmar que:

Questionário é um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador. Em geral, o pesquisador envia o questionário ao informante, pelo correio ou por um portador; depois de preenchido, o pesquisado devolve-o do mesmo modo.

O questionário apresenta como vantagem o fato de os participantes da pesquisa poder dispor de autonomia para responder as questões propostas pelo pesquisador, sem necessariamente ter a presença deste no momento das respostas e, portanto, se sentirem mais livres para responderem.

Considerando o contexto relativo à saúde pública que estávamos atravessando, qual seja um período de pandemia do Covid19, essa foi a alternativa mais viável para se fazer chegar, de algum modo, aos dois municípios já citados

embora estivesse no planejamento da pesquisa se fazer visita *in loco*, para registro fotográfico de obras concluídas e não concluídas.

Neste estudo, evidenciou-se as particularidades do processo de implantação do Proinfância nos citados municípios do estado do Piauí. Por caracterizar-se como um programa de âmbito nacional, disponível aos entes federados por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído por força do Decreto Presidencial nº 6.094/07, o seu direcionamento a tais entes parte de regras e critérios comuns, presentes na Resolução nº 6 (Brasil, 2007). Compreender a efetivação do programa em apreço, no âmbito dos municípios piauienses, requer que se considerem as especificidades de ordem econômica, histórica e cultural de cada um deles no contexto do estado, o que se pretende nesta tese.

Considerando que em cada contexto há reações e resistências, ou seja, há “capacidade nacional de contrapor alternativas próprias” (Rosemberg, 2003, p. 179), é conveniente olhar para o contexto brasileiro, visando a analisar a trajetória da política de educação infantil, com a intervenção do Banco Mundial (BM), na década de 1990, relacionando a idas e vindas, avanços e recuos dessa trajetória que envolve uma série de ocorrências que são retratadas no campo de estudos.

Rosemberg (2003) destaca o relevante papel exercido após a CF de 1988 pela Coordenação de Educação Infantil (COEDI) na estrutura oficial do Ministério da Educação (MEC), no que se refere à elaboração de um documento sobre a política de educação infantil, cujas diretrizes apontaram para a perspectiva de metas de expansão e de qualidade, de formação de professores, entre outras.

É possível extrair das conclusões do estudo de Rosemberg (2003, p. 183) que “[...] a participação de segmentos sociais – universidades, movimentos sociais, partidos políticos, associações profissionais, usuários – que já haviam acumulado um repertório de conhecimentos e experiências sobre esse setor das políticas sociais” foi substancial. Isso, possibilitou a criação e o fortalecimento das instituições, e promoveu uma mobilização clara dos mais diversos discursos, dando o embasamento necessário – como um lastro – para o enfrentamento de novos processos de contextualização.

No contexto brasileiro, é notável o quanto os documentos, as conferências e os organismos internacionais constituíram poder de influência na condução de políticas educacionais, particularmente aquelas direcionadas à educação infantil. A partir da década de 1990, em um movimento paralelo ao das reformas, o discurso do direito à

educação das crianças e o apelo à qualidade ganharam forma. Por intermédio de vários documentos forjados no espaço oficial do MEC, deu-se embasamento a outras ações e políticas para a infância, em uma tessitura de embates e de disputas na tentativa de fortalecer e de consolidar a educação infantil como primeira etapa da educação básica, caracterizando, portanto, o contexto de produção de textos (Correa, 2011).

A análise de políticas educacionais demonstra no processo de formulação destas, em um contínuo movimento de criação e de recriação de políticas, como problematizado por Mainardes (2011). Nesse aspecto, para o autor, as políticas se constituem os ciclos, com base nos seguintes contextos: de influências; de produção de textos; e de contexto da prática. Tais contextos se desenvolvem de forma dinâmica, em constante relação um com o outro, a ponto de não serem entendidos separadamente no tempo e no espaço. Para Mainardes (2011, p. 157) “[...] Os textos são produto de múltiplas influências e agendas, e a sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política”.

Nesse processo, merecem destaque alguns dos relevantes instrumentos na defesa dos direitos das crianças no Brasil e, por conseguinte, das políticas direcionadas a elas: os conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, os Conselhos Tutelares e os Conselhos Municipais de Educação e de Assistência Social, como informa Alves (2016). Para a autora, nesse contexto também se sobrepõem algumas instâncias de participação mais ampla, como os “[...] Fóruns de educação infantil como entidades suprapartidárias e sua posterior articulação no Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)” (Alves, 2016, p. 273).

No contexto das reformas ocorridas na década de 1990, é oportuno notabilizar que seus efeitos não são colhidos de imediato. Há um prolongamento, por força dos anos, das estratégias e das ações que são implementadas, adaptadas e incorporadas à realidade de cada País, sujeitas a resistências e a adesões, promovendo reações e resultados diferenciados em cada realidade.

Apesar de todo o esforço empreendido na conquista de espaços, as políticas de educação infantil ainda demonstram fragilidades toda vez em que novas formas de influências, ou seja, novas roupagens que recobrem antigas lógicas, criam um cenário de discontinuidades, daquilo que foi duramente conquistado, ou de retomada de modelos que fragilizam a eficácia dos direitos das crianças.

A seguir, o movimento de construção acerca dos procedimentos da investigação, incluindo os critérios para o estudo dos casos.

1.2 Sobre os procedimentos no estudo realizado

Como primeiro procedimento de busca dos dados em setembro de 2019 foi feito pedido de informação ao FNDE através do e-SIC, protocolo Nº 2348001433. O pedido referiu-se sobre quantos e quais municípios do Piauí foram contemplados com o programa Proinfância e qual a situação das respectivas obras. O resultado das informações mostrou o total de 139 municípios contemplados com o quantitativo de 193 obras conveniadas com o FNDE, desde 2007, quando da implantação do programa, sob diversas situações: concluídas; em execução; paralisadas; em processo de retomada; inacabada; não iniciada e cancelada. Partindo desses dados, em novembro de 2019, foi encaminhado via e-mail para cada um dos gestores das Secretarias Municipais de Educação de todos os 139 municípios, um questionário contendo um Diagnóstico do Proinfância², construído através de ferramenta disponível em ambiente virtual do *Google*, em padrão de formulário, com questões fechadas, abertas e de múltipla escolha acerca do levantamento de dados preliminares, adaptado com questões próprias.

Paralelamente ao envio do questionário, houve a tentativa de estabelecer contato por telefone com todos os gestores ou técnicos responsáveis pelo programa, nos municípios, tarefa que não atingiu pleno êxito. Destes, apenas 20% (28) responderam ao questionário diagnóstico e apresentaram dados preliminares, ao tempo que demonstraram abertura ao diálogo e interesse em participar da pesquisa. Essa baixa anuência de participação, aliada à condição de incompletude das obras na maioria dos municípios, apresentada pelos dados do FNDE, sugere uma certa resistência da maioria dos gestores e dos técnicos, ao serem abordados para tratar sobre o programa. Nos 28 municípios mencionados, grande parte dos gestores já tinham sido substituídos, o que indica também uma certa rotatividade na gestão das secretarias municipais, e a não atualização da informação dos contatos (e-mails e telefones) que, em sua maioria, são de uso pessoal, e não institucional.

² Ver Apêndice – Questionário diagnóstico sobre o Proinfância – PI.

O Quadro 1, a seguir, apresenta os 28 municípios que aderiram à pesquisa, a mesorregião em que estão localizados, bem como os cargos exercidos pelos respondentes (R) do questionário.

Quadro 1 – Municípios, mesorregiões e cargos dos(as) respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância

Nº	MUNICÍPIO	MESORREGIÃO	CARGO DO RESPONDENTE - R
1	Redenção do Gurgueia	Sudoeste	R1- Coordenador(a)
2	Francisco Macedo	Sudeste	R2 - Secretário(a)
3	Paulistana	Sudeste	R3 - Secretário(a)
4	Monsenhor Hipólito	Sudeste	R4 - Secretário(a)
5	Anísio de Abreu	Sudoeste	R5 - Coordenador(a)
6	Sebastião Leal	Sudoeste	R6 - Secretário(a)
7	Itainópolis	Sudeste	R7- Coordenador(a)
8	Jardim do Mulato	Centro Norte	R8 - Secretário(a)
9	Queimada Nova	Sudeste	R9 - Secretário(a)
10	Floriano	Sudoeste	R10 - Secretário(a)
11	Agricolândia	Centro Norte	R11 - Técnico em Programação
12	Campo Largo do Piauí	Norte	R12 - Secretário(a)
13	Inhuma	Centro Norte	R13 - Coordenador(a)
14	Currais	Sudoeste	R14 - Técnico em Programação
15	Pimenteiras	Centro Norte	R15 - Secretário(a)
16	Sigefredo Pacheco	Centro Norte	R16 - Assessor(a) Técnico(a)
17	Caridade do Piauí	Sudeste	R17 - Secretário(a)
18	Marcolândia	Sudeste	R18 - Técnico em Programação
19	Simplício Mendes	Sudeste	R19 - Secretário(a)
20	Barro Duro	Centro Norte	R20 - Secretário(a)
21	Bonfim do Piauí	Sudoeste	R21 - Assessor(a) Técnico(a)
22	Domingos Mourão	Centro Norte	R22 - Secretário(a)
23	Luis Correia	Norte	R23 - Secretário(a)
24	Guaribas	Sudoeste	R24- Coordenador(a)
25	Parnaíba	Norte	R25 - Secretário(a)
26	Cocal dos Alves	Norte	R26 - Secretário(a)
27	Água Branca	Centro Norte	R27 - Secretário(a)
28	Boqueirão do Piauí	Centro Norte	R28 - Secretário(a)

Fonte: Elaborada pela autora - Questionário diagnóstico (2019)

Os 28 respondentes (R) do questionário diagnóstico apresentam-se na condição de sujeitos que compõem o quadro da gestão nas secretarias de educação, no âmbito de seus municípios, onde assumem variados cargos: a maioria são os próprios secretários de educação (64,2%) e coordenadores (17,8%) que figuram como responsáveis pelo monitoramento interno dos programas federais, acompanhados por

técnicos em programação e informática (10,7%) e assessores técnicos (7,1%), que supomos também acompanharem em âmbito local as questões referentes ao Proinfância.

Como exposto anteriormente, pretendia-se envolver na investigação, quatro municípios, sendo um em cada Mesorregião do Piauí. De posse dos dados informados pelos questionários diagnósticos, a fase da pesquisa de campo, prevista para o início do ano de 2020, foi inviabilizada por conta da pandemia da Covid-19, cujas medidas de isolamento e distanciamento social impostas nesse período, impediram a pesquisadora viajar para os municípios, a fim de desenvolver as observações *in loco*.

Por esse motivo foi necessário um certo reordenamento da pesquisa, modificando os procedimentos e embora mantido o recorte temporal de 2008-2018, foram considerados importantes, e, portanto, inseridos, também alguns dados bem mais recentes.

Para definição do *locus* de estudo, adotou-se como critério a escolha de um município com uma, ou mais de uma obra do Proinfância concluída(s). Posteriormente, considerou-se importante incluir um segundo município, cuja obra não efetivou todo o processo de conclusão.

O contexto de incertezas e inseguranças que a pandemia trouxe, comprometeu a cronologia da pesquisa de tal modo que não haveria tempo suficiente, ante os prazos que se tinha, de percorrer municípios territorialmente dispersos e por isso foi necessário fazer um recorte geográfico trazendo para mais perto da pesquisadora os municípios que seriam visitados e assim se chegou aos municípios de Parnaíba e Cocal dos Alves. Optou-se, por tanto, por atingir apenas a Mesorregião Norte a qual estão inseridos os respectivos municípios.

A cidade de Parnaíba, por ser o segundo maior município do Piauí em população e por ser, também, o que tem mais obras conveniadas, depois da capital do estado. Cocal dos Alves, foi definido por ser um dos mais novos municípios piauienses e por não ter conseguido concluir a obra do Proinfância até 2020.

Embora Cocal dos Alves constasse como um município sem obras concluídas, considerando a sua importância geográfica e relevância educacional³, por ser intitulado como a “Capital da Matemática”, decorrente do grande número de estudantes medalhistas nas diversas áreas do conhecimento, optou-se em mantê-lo

³ Disponível em <https://g1.globo.com/pi/piaui/piaui-de-riquezas/noticia/2021/08/07/conhecida-como-capital-da-matematica-cocal-dos-alves-e-destaque-em-olimpiada.ghtml>. Acesso em 07/04/2021.

no estudo, afinal, julgou-se importante investigar como era tratada a educação infantil nesse município, como primeira etapa da educação básica. Receberia ela a mesma atenção que é dada às outras etapas da educação? Passou-se a ter um segundo critério de Obras não Concluídas para confrontar os problemas decorrentes do contexto que impactaram na não conclusão das obras.

Com a redução dos riscos de contaminação da Covid-19, somente em 2023, ocorreu a segunda fase da pesquisa com a realização de visitas aos dois municípios da Mesorregião Norte, Parnaíba (PI), com Obras Concluídas, e Cocal do Alves, com Obras Não Concluídas, para observação *in loco* nos equipamentos do Proinfância, compondo o escopo de um quadro mais aprofundado dos desafios de implantação desse programa e de seus impactos no atendimento à Educação Infantil, bem como das condições das obras que são também parte dessa investigação. Nessas visitas a observação não sistemática, constou de registro fotográfico e conversa com gestores das secretarias responsáveis pelo setor da Educação Infantil.

Os dados foram reunidos tendo em vista estabelecer uma análise mais acurada acerca da situação de implantação do Proinfância nos municípios investigados e dos elementos que traduzem o movimento e a complexidade destes, na busca pelo atendimento à demanda local de creches e de pré-escolas, cumprindo o dever de garantir o direito das crianças à educação infantil, que se insere na questão mais ampla do direito humano à educação, como será tratado a seguir.

CAPÍTULO 2

O DIREITO À EDUCAÇÃO: uma prerrogativa humana

Este capítulo apresenta a concepção de educação como direito humano, tendo em vista os tratados internacionais e a legislação brasileira, considerando o processo de ampliação dos direitos civis e políticos, bem como a incorporação dos direitos sociais no rol dos direitos humanos.

2.1 O reconhecimento da educação como direito

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1948, constitui um dos marcos jurídicos internacionais mais importantes em relação aos direitos humanos no século XX, por inaugurar uma sistematização dos fundamentos dos direitos iniciada ainda no século XVIII. Com isso, em seu arcabouço imprime uma visão atualizada de direitos capaz de integrar a noção de direitos civis e políticos que vinha sendo construída historicamente desde a Revolução Francesa a outras categorias de prerrogativas emergentes nos séculos XIX e XX: os direitos sociais, culturais e econômicos.

Essa concepção amplia a noção de direitos humanos, porquanto abrange todas as dimensões da vida. Assim, os direitos humanos assumiram o patamar de uma dimensão “universal e positiva”. Ao explicitar cada uma dessas dimensões, Bobbio (2004, p. 49) assim se manifesta:

[...] universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva, no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem, deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado.

Isso torna compreensíveis os direitos do homem, não como algo dado ou natural, mas como direitos históricos, intensamente forjados nas lutas que são travadas pela humanidade em prol de sua própria emancipação. Gestados nos contextos em que surgem esses embates, os direitos são produtos das mudanças operadas pela civilização humana, “susceptíveis de transformações e ampliações”

(Bobbio, 2004, p. 52). Nessa direção, é na dinâmica das relações sociais provocadas pelas transformações de uma sociedade em constante movimento que eles surgem, no rol das mudanças econômicas, do desenvolvimento tecnológico e das comunicações.

Segundo Bobbio (2004, p. 53), tais mudanças constituem “ocasiões favoráveis para o nascimento de novos carecimentos e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes”, cuja responsabilidade cabe à comunidade internacional, com a permanente tarefa de articular, atualizar e especificar o conteúdo da Declaração Universal dos Direitos do Homem. É a partir dela, enquanto matriz, que poderão aparecer “[...] outros documentos interpretativos, ou mesmo complementares, do documento oficial”, à medida que a realidade social passa por essas modificações (Bobbio, 2004, p. 54).

No bojo dessa sistematização, em 1966, outros dois documentos – que juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, constituíram a chamada *Carta dos Direitos Humanos* – tiveram aprovação e reconhecimento no cenário mundial, pois envolveram a participação de países do mundo inteiro, como signatários, a saber: o Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Civis e Políticos (PIPDCP) e o Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). É nessa tríade que se assentam os fundamentos jurídicos dos direitos humanos, cuja visão mais contemporânea orienta os documentos jurídicos constitucionais dos chamados Estados-parte.

O processo de ampliação ou “multiplicação” dos direitos do homem, segundo Bobbio (2004), é um “fenômeno social” que ocorreu de três modos, em variados contextos de mudança social:

a) Porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico ou homem abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade como criança, velho ou doente etc. (Bobbio, 2004, p. 83).

Trata-se de mudanças visíveis no âmbito da sociedade, as quais exigem, a cada dia, especificações próprias dos mais diversos *status* sociais dos sujeitos. À medida que tais mudanças geram novas demandas, requerem novos direitos,

considerando-se que as diferenciações em um contexto de diversidade não podem ser tratadas de maneira uniforme.

Diante de uma realidade complexa e dinâmica, no cenário internacional, desde 1948, emergiram outros cânones normativos que passaram a publicizar novos sujeitos que no passado, não gozavam de qualquer forma de visibilidade social, inaugurando outra categoria de direitos: os direitos específicos. Em face dessas novas carências, manifesta-se o protagonismo de novos atores sociais. Por conseguinte, impuseram-se novas demandas de direitos, em uma tendência à especificação, que “consiste na passagem gradual, porém cada vez mais acentuada, para uma ulterior determinação dos sujeitos titulares de direitos” (Bobbio, 2004, p. 72).

Dessa forma, o contexto de especificidade de novos direitos assumiu um caráter determinante de diversificação e de inclusão das condições próprias de novos atores, ao tempo que legitimou as suas demandas por meio dos vários instrumentos de abrangência internacional de proteção dos direitos humanos, como declarações e tratados, os quais ampliam e dão maior visibilidade a esses atores.

Nessa direção, são exemplos a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, de 1959; a Declaração dos Direitos do Deficiente Mental, de 1971, entre outras. Em particular, considerando o objetivo desta pesquisa, convém evidenciar a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, como o reconhecimento da necessidade de uma proteção particular e de cuidados especiais para essa fase da vida.

Ao olhar os direitos humanos pelo viés contextual, percebe-se igualmente na perspectiva histórica, a existência de uma relação com outras instituições, em uma análise específica, com a educação. Ao apresentar uma avaliação cronológica do direito como elemento de desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, Marshall (1967, p. 75) divide a cidadania em três aspectos – civil, político e social –, e nessa ordem, temporaliza-a, posicionando a educação como fator preponderante nesse contexto:

[...] os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania.

O direito das crianças à educação, no século XIX, é uma exigência de cidadania que mantém estreita relação com os direitos civis e políticos, embora estes sejam atributos inalcançáveis nessa fase. Contém uma intenção que não satisfaz o indivíduo – a criança em si, como um ser em construção, ainda desprovida da maturidade necessária para fazer escolhas.

Na visão de Marshall (1967, p. 74), há algo muito maior, que projeta o cidadão do futuro e, obviamente, sua formação para fins do exercício do direito de participação política e da liberdade civil, como enfatiza: “[...] um direito individual combinado a um dever público de exercer o direito”.

Ademais,

a educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado (Marshall, 1967, p. 73).

Nessa perspectiva, faz-se necessária a presença do poder coercitivo do Estado, tornando obrigatória a frequência das crianças à escola, tendo em vista o autoaperfeiçoamento e a autocivilização. Nesses termos, o direito à educação fica sujeito, necessariamente, a um sistema normativo, inserindo-se em uma condição correlata à obrigação (Bobbio, 2004).

Outros autores, a exemplo de Cury (2002), Horta (1998) e Araujo (2011) também compartilham a prerrogativa dessa relação paradoxal entre o direito e a obrigação. Na visão de Horta (1998), dada a sua importância, o reconhecimento da educação como direito e a sua incorporação no rol dos direitos humanos ocorre tardiamente, por meio de “um processo lento, ambíguo e contraditório (Horta, 1998, p.6).

O reconhecimento da educação como direito de natureza social é resultante de um longo e complexo processo, ocorrido no bojo das transformações sociais do fim do século XVIII, ancorado nas novas exigências impostas pelo desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, tecnológico, no âmbito dos países europeus. Até a Revolução Francesa, a educação era tida como elemento propulsor do

aperfeiçoamento individual, ou seja, esse marco histórico “significa, do ponto de vista educacional, uma substância nova no debate sobre a institucionalização de um ensino público e universal (Araujo, 2011, p. 283).

2.2 A educação brasileira no contexto da ampliação dos direitos civis e políticos e sua incorporação entre os direitos sociais

Em sua trajetória, a educação é entendida como um fenômeno da modernidade, quando a instrução passa a cumprir um duplo papel: o de um instrumento individual, por meio do qual cada um pode conquistar e usufruir das oportunidades de alcance do mérito; mas também é responsabilidade de controle estatal, no sentido de impedir que o acesso individual promova o privilégio de poucos (Cury, 2002, p. 248).

Consoante Cury (2002), tanto o processo de ampliação dos direitos civis e políticos quanto a incorporação dos direitos sociais no rol do direitos humanos não é uma dádiva das classes dominantes, mas desponta no seio dos embates e dos conflitos entre diferentes grupos e classes sociais por toda a Europa, em cujo cerne dessas lutas, reconhecem a educação como instrumento de emancipação social. Ao longo dos séculos XIX e XX, gradativamente, supera-se a percepção da educação como dimensão individual, de modo que passa a ser vista como elemento capaz de possibilitar a autonomia dos cidadãos e o aperfeiçoamento social. Torna-se, portanto, uma responsabilidade coletiva, um direito de todos e dever do Estado.

Para Cury (2002),

a magnitude da educação é assim reconhecida por envolver todas as dimensões do ser humano: o *singulus*, o *civis*, e o *socius*. O *singulus*, por pertencer ao indivíduo como tal, o *civis*, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o *socius*, por significar a igualdade básica entre todos os homens. Essa conjunção dos três direitos na educação escolar será uma das características do século XX (Cury, 2002, p. 254).

No contexto internacional e contemporâneo, a educação apresenta-se como elemento determinante de uma agenda global. No século XX, consolida-se a escolarização como direito de todos e dever do Estado, amplamente declarado e protegido, à medida que se insere nas chamadas *normativas internacionais*, resultantes dos debates que se dão nos espaços e nas instâncias internacionais, nos

quais os representantes de diferentes nacionalidades assumem compromissos no sentido de desprenderem esforços diante de questões como o analfabetismo e a educação de meninas, entre outras.

Dentre os principais marcos normativos referentes ao direito à educação, destaca-se, no contexto pós-guerra, a Declaração dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da ONU, em 1948, que em seu art. 26, define: “Toda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita pelo menos no que se refere à instrução elementar e fundamental. A instrução elementar será obrigatória”.

Esse princípio, posteriormente proclamado pela Declaração dos Direitos da Criança, em 1959, na Assembleia da ONU, reafirma: “A criança tem direito a receber educação que será gratuita e obrigatória pelo menos nas etapas elementares”. À medida que esses procedimentos são materializados “[...] tanto em documentos jurídicos, como declarações, compromissos e recomendações – instrumentos quase jurídicos –, é perceptível a intenção de ampliação do enfoque normativo sobre o direito à educação” (Ximenes, 2014, p. 282).

Baseada neles, a máxima assumida nos mais variados países, por meio de suas constituições, é a bandeira da escolarização, traduzida sob duas perspectivas: “a oportunidade de acesso e a possibilidade de permanência na escola, mediante educação com nível de qualidade para todos” (Araujo, 2011, p. 287).

Ao analisar a questão da obrigatoriedade da educação e relacioná-la com o direito das crianças, encontra-se um nexo com a questão etária, ou seja, justifica-se a exigência da educação das crianças, determinando a escolaridade por meio da obrigatoriedade e da gratuidade, princípios já anunciados desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Então, “a proteção dos direitos sociais exige necessariamente a proteção do Estado”, e nesse contexto, a educação, como tal, passa a constituir um dever constitucional a ser cumprido por ele (Horta, 1998, p. 9).

De acordo com Ximenes (2014), a educação como direito social implica, por parte do Estado, a exigência de condições necessárias à proteção como direito humano, uma prestação estatal positiva, exclusiva e individual (Ximenes, 2014, p. 242).

Por outro lado, a educação pressupõe a atuação do Estado em uma via de mão dupla, pois ao garantir a proteção como direito humano universal, que se efetiva para uma coletividade, necessariamente o faz com base na educação de cada um, e assim,

caracteriza-se como usufruto de um bem comum. Isso posto, o direito à educação como direito social contém [...] “uma potencialidade emancipadora do ponto de vista individual e igualitária do ponto de vista social, visto que a sua afirmação parte do pressuposto que a escolarização é niveladora das desigualdades do ponto de partida” (Araujo, 2011, p. 287).

Para Ximenes (2014), cabe ao Estado assumir a atribuição e o dever de garantir a educação em modalidades e níveis, capacitando as instituições e os sistemas de condições necessárias de desempenho. Sem embargo, enfatiza que o reconhecimento da educação como direito humano fundamental vai muito além do acesso de vagas ofertadas pelo Estado, pois está incluído e reconhecido nos cânones jurídicos internacionais, envolvendo normas de proteção do direito à educação de forma muito mais ampla.

Ainda segundo o referido autor,

[...] a exigência dos direitos humanos na educação remete aos princípios da liberdade no ensino, do pluralismo e da participação, liberdade pedagógica e de aprendizagem, conforme já tratamos, mas também liberdade como direito dos estudantes, sobretudo, a serem respeitados e a se verem livres de maus tratos, humilhações, punições corporais e violências simbólicas. São, portanto, um conjunto de liberdades no ensino que compõem o suporte fático do direito à educação em sentido amplo (Ximenes, 2014, p. 213).

A educação é, antes de tudo, um direito humano, e como tal, tem lugar realçado na legislação internacional, e é por ela orientada, por meio de interpretações e de recomendações os órgãos colegiados da ONU, tais como o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC). Aliás, cabe a esses órgãos a responsabilidade de interpretar conceitualmente os fundamentos e as proposições, por intermédio de recomendações.

Na acepção de Ximenes (2014, p. 215),

as proposições de tais órgãos permitem articular o conjunto de disposições de âmbito interno e internacional em uma dogmática unitária, capaz de estabelecer padrões coerentes para a interpretação e a aplicação desses direitos em escala global, já que são elaborados com o objetivo de apoiar a difusão dos direitos, seu monitoramento em âmbito internacional e os processos nacionais de reforma legislativa.

Por meio desses órgãos, ocorre também uma sistemática de monitoramento junto aos estados signatários, no que se refere aos direitos e aos deveres públicos e privados, tendo em vista a aplicação de orientações de maneira mais uniforme, considerando as diferenças culturais locais e as transformações que a própria realidade promove.

No entendimento de Cury (2014, p. 1057),

este campo do direito internacional procura colocar em evidência os direitos humanos a fim de prevenir novas violações e orientar a ordem internacional. O direito internacional relativo aos direitos humanos requer que o conhecimento e a observação de tais direitos sejam difundidos e se vejam garantidos por meio de uma regulação internacional consensual.

No Brasil, o texto constitucional de 1988 não surgiu do acaso. É resultante do processo de redemocratização do país pós ditadura militar e tem como característica “um forte viés dirigente, que atribui ao Estado, papel essencial na efetivação dos direitos fundamentais de natureza social nele elencados.” (Duarte, 2007, p. 695). Apresenta nos seus artigos 5º, 6º e 7º a influência da mesma fonte dos documentos e de convenções internacionais, tais como o PIDESC e o PIPDCP, bem como das constituições de alguns países, como Alemanha e Espanha.

Destacam-se capítulos que contemplam, de forma específica, atores sociais como crianças e adolescentes, idosos e indígenas, entre outros. Nessa perspectiva, o novo ordenamento jurídico brasileiro, desde a CF/88, elenca em seus artigos iniciais “os princípios que delimitam a estrutura política, econômica e social sobre as quais os direitos fundamentais serão exercidos, bem como os valores básicos sobre os quais todo o ordenamento se assenta (liberdade, igualdade, dignidade humana etc.)”, e revela a forte adesão dispensada tanto aos direitos fundamentais quanto aos direitos sociais, dentre os quais se destaca a educação (Duarte, 2007, p. 697).

O direito à educação está pautado como direito fundamental de caráter social e ocupa um lugar de reconhecimento em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Com efeito, constitucionalmente, as bases que instituem o Brasil como Estado social e democrático de direito assim o fundamentam, pois o modelo de Estado social e o regime político democrático estão assentados legalmente na CF/88, ressaltando como princípio basilar a cidadania (inciso III do art. 1º da CF). Esse mesmo dispositivo designa o caráter social do Estado democrático de direito e apresenta, dentre seus

princípios, a dignidade do ser humano (art. 1º) como principal fundamento desse paradigma, seguido de objetivos que apontam o dever ser de uma sociedade justa e solidária, bem como a redução das desigualdades sociais (Duarte, 2007).

Nesse contexto, no Brasil, a educação escolar como direito social ganhou relevo a partir da CF/88, refletindo as orientações e os princípios estabelecidos nos documentos internacionais, e por figurar como Estado-parte, não está isolado do contexto internacional.

Segundo Cury (2014, p. 1056),

se a educação escolar, assim, tornou-se um direito da cidadania de modo ampliado, ele veio a ser ainda mais largo quando o Brasil se torna signatário de vários Tratados e Convenções Internacionais relativos aos direitos humanos dos quais a educação faz parte. Eis que a Constituição do Brasil, promulgada em 1988, em seu art. 4º estabelece uma dialética entre o nacional e internacional onde se destacam princípios como prevalência dos direitos humanos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Na década de 1990, o Comitê DESC da ONU passou a divulgar uma tipologia tripartida, composta por deveres estatais a serem adotados pelos Estados signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos, constituindo, portanto, uma normativa internacional a ser seguida pelos Estados-parte, no que se refere à garantia dos direitos humanos. Nesse ensejo, implica três obrigações: de respeitar; de proteger; e de realizar. O Comitê DESC da ONU, por força de sua Recomendação Geral nº 13, de 1999, apresenta, fundamentado nessa prerrogativa, interpretação referente ao direito à educação. Essa recomendação dá centralidade ao papel do Estado como principal garantidor da educação, assim como dos demais direitos sociais (Ximenes, 2014, p. 243-244).

In verbis, a Recomendação Geral nº 13 do Comitê DESC da ONU determinou, além de orientações práticas para a aplicabilidade dos deveres do Estado em relação ao direito à educação, quatro dimensões⁴ normativas que dão substância a esse

⁴ São essas as dimensões: **disponibilidade** – a fim de que se cumpra o direito à educação, é exigido, por parte dos estados signatários do PIDESC, a disponibilidade das condições necessárias, em termos de recursos humanos e de materiais necessários para que esse direito seja efetivado, ao alcance de todos, de modo que se possa cumprir duas ordens de direitos humanos, no âmbito da educação, quais sejam as liberdades civil e política, bem como a ordem econômica e social. Em termos da primeira ordem, estão postos o direito à liberdade de aprender e de ensinar. Na segunda ordem, faz-se necessário, por parte dos Estados signatários, empregar os recursos necessários ao cumprimento desse direito, como as condições da estrutura material, com pessoal qualificado em quantidade e condições desejáveis; **acessibilidade** – essa dimensão tem caráter inclusivo, por exigir

direito, pois reúnem os preceitos preconizados no PIDESC e constituem fundamentos importantes para elaboração e análise dos conteúdos jurídico-constitucionais, no âmbito de cada Estado signatário, mesmo considerando as especificidades de cada um.

O entendimento da educação como direito humano, para Ximenes (2014), perpassa o movimento imediato da oferta e da procura de vagas na educação escolar. O susodito autor a vislumbra em uma concepção mais ampla, tendo como base os direitos humanos, com os quais deve estar intimamente relacionada, comportando, em si, as normas, os princípios fundamentados na legislação internacional, bem como os mais variados conceitos: qualidade, liberdade, diversidade, não discriminação etc.

Tais princípios direcionam a educação em suas três dimensões básicas: como espaço a ser acessado por todo e qualquer cidadão; como normas que dão base e consistência ao processo educacional; e, ainda, como meio por intermédio do qual os direitos humanos podem ser propalados na educação (Ximenes, 2014, p. 212-213).

Então, para o supracitado autor,

as características aceitabilidade e adaptabilidade conectam o direito humano à educação aos direitos humanos na educação e através da educação. Só poderão ser consideradas aceitáveis as práticas e políticas educacionais que respeitem os direitos e liberdades no ensino e que tenham como resultado o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, só respeitam a cidadania, o pluralismo e os direitos humanos na e através da educação as práticas e políticas educacionais que reservam espaços para a adaptabilidade, a partir da participação direta de todos os atores envolvidos no processo educacional (Ximenes, 2014, p. 254).

Segundo Duarte (2007), a validação de princípios de um modelo de Estado social e democrático de direito, como acolhido pela CF/88, requer, além da defesa dos

dos Estados-parte o dever de tornar a educação acessível a todos, em todos os níveis. Seguindo o princípio da obrigatoriedade e da gratuidade para a educação primária, e gradativamente aos outros níveis de ensino, a acessibilidade, na prática de cada realidade, desdobra-se em três outras dimensões, quais sejam a não discriminação, a acessibilidade física e a acessibilidade econômica. Deve a educação, no âmbito dos Estados, estar acessível a todos e, principalmente, aos grupos considerados mais excluídos socialmente, a fim de que sejam superados todos os distanciamentos – quer sejam geográficos ou tecnológicos; **aceitabilidade** – refere-se à aceitação e ao respeito às diferenças, em termos de métodos, desde que sejam oferecidas com qualidade as condições necessárias à efetivação do direito educacional; **adaptabilidade** – corresponde à possibilidade de adequar a educação às condições e às necessidades dos mais variados contextos socioculturais em que se desenvolve o processo educacional (Ximenes, 2014).

direitos individuais (liberdade de expressão, voto, ir e vir), a garantia de direitos sociais, como trabalho, saúde, educação, entre outros.

Nessa direção, cabe aos poderes públicos realizarem funções como elaborar e implementar políticas públicas, tendo em vista as finalidades coletivas em prol dos sistemas públicos de saúde, de assistência, de educação etc., como forma de cumprir o papel prestacional do Estado (Duarte, 2007, p. 694).

Eis aí uma tarefa de profunda complexidade, a qual, consoante a supracitada autora,

[...] demanda a intervenção racional do Estado, em um conjunto de ações que envolvem, além da escolha de prioridades, a implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras. O processo de elaboração de uma política pública deve ser equacionado, pois, levando-se em conta os ditames constitucionais, os compromissos assumidos internacionalmente e os espaços deixados à discricionariedade do administrador, envolvendo diferentes etapas: planejamento, fixação de objetivos, escolhas dos meios adequados, definição dos métodos de ação e destinação de recursos (Duarte, 2007, p. 707).

Portanto, há que se considerar algumas aproximações na relação entre o direito e as políticas públicas, reputando o papel que cumprem. Estabelecer essa relação demanda compreender a premissa de que o direito e a política pública aparentemente se confundem, apesar de terem significados tão diferentes – talvez por serem invocados sempre em paralelo, quando se busca o fundamento para os estudos dessa área. Nessa lógica, direito e políticas públicas estão permanentemente imbricados. É importante compreender que “[o] direito tem um papel na conformação das instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas” (Bucci, p. 37, 2006).

Como parte substancial de qualquer política, e por estar em sua base, estabelece com ela uma relação intrínseca, pois ao cumprir um papel normativo, constitui-se como instrumento indispensável para nortear os fins a serem alcançados.

Nesses termos, Coutinho (2013) aponta, dentre as várias funções do direito, em relação às políticas públicas:

- o direito como objetivo – é ele quem oficializa e dá validade a uma política pública, pois é a partir dele que se define a condição de legalidade em um ordenamento jurídico, caracterizado pela formalização do que deve ser perseguido como meta;

- o direito como arranjo institucional – dá à política pública o suporte institucional como um conjunto de ações a serem encaminhadas, viabilizando a interação entre os atores envolvidos;
- o direito como ferramenta – cumpre uma função instrumental para que a política se concretize, à medida que “executa tarefas-meio conectadas a certos fins” de forma a estabelecer limites e ajustes baseados em suas regras;
- o direito como vocalizador de demandas – é o comando que estabelece o elo entre as políticas públicas e a participação de atores por ela interessados, por meio de canais ou de espaços do exercício democrático, juridicamente válidos.

Na visão de Coutinho (2013, p. 20),

entender o direito como parte da dimensão institucional de políticas públicas é supor que normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas.

É importante não perder de vista o contexto de uma realidade empírica como fator relevante para a compreensão dessa intrínseca relação entre o direito e as políticas públicas que ocorrem em situações de embates e de tensionamentos, à medida que são justificadas pelas demandas existentes – realizadas ou não –, a partir da intervenção do Estado, muitas vezes sob o poder de pressão de grupos que estão diretamente envolvidos com a questão. No entendimento de Campos (1999), em termos da luta política, os contextos social, político, cultural e econômico podem tanto contribuir quanto dificultar ou até impedir a efetivação dela.

Quando se observa o direito à educação sob essa dimensão abrangente, é possível situá-lo em uma concepção contemporânea de direitos, considerando a nova formatação social em que tais prerrogativas assumem papel central e definidor no aprimoramento da condição de humanidade.

2.3 O direito à educação para a infância e a agenda global: participação das Organizações Internacionais (OIs) em um contexto de reformas

O processo de internacionalização dos direitos sociais, como experiência do cenário pós-guerra, vai além da discussão e da definição dos direitos humanos e ocorre, também, por meio da criação e do protagonismo de instituições, de organizações e de corporações multilaterais com atuação em diferentes áreas, dentre as quais se destaca a educação.

Assim, além da criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), foi instituído, no âmbito da infância e da adolescência, em 1946, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Anteriormente, haviam sido criados, no campo de financiamento do desenvolvimento, na Conferência de Bretton Woods, o Banco Mundial, em 1944, e em 1945, o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Apesar da atuação em campos diferenciados, o ponto em comum entre essas organizações foi o foco na internacionalização de problemáticas sociais diversas, promovendo um processo de discussão sobre as condições da educação nas mais diversas regiões do mundo.

O enfoque sobre os direitos da educação da infância, bem como sobre os direitos de outros segmentos sociais, pode ser caracterizado como um processo de “especificação” do direito, à medida que são assumidos diversos compromissos pela comunidade internacional no Ocidente, visando à garantia dos direitos de públicos igualmente específicos, o que desencadeou um processo global de discussões e de envolvimento dos organismos internacionais, impactando sistematicamente as realidades locais (Bobbio, 2004).

A propósito, Fullgraf (2007) traz à tona o papel que os organismos internacionais passam a cumprir nesse período do pós-guerra ao elaborarem declarações que especificam os direitos de todos, no entanto caracterizados em suas particularidades, nos mais diversos segmentos. Assim surgem as declarações para as mulheres, em 1952; para as crianças, em 1959; para as nações colonizadas, em 1961; para as raças discriminadas, em 1963, e no processo em que se ampliam as discussões, geram agendas sociais também diversas.

O fim da década de 1970 assinalou o contexto no qual a sociedade contemporânea passava por mudanças substanciais, resultantes das alterações na

nova economia global, tanto nos países economicamente desenvolvidos quanto nos da América Latina. Motivada pela crise do *Welfare State*, cuja principal redefinição estava direcionada ao papel histórico da intervenção do Estado – tendo em vista a superação da crise –, impôs-se no mundo inteiro a implantação de uma agenda de reformas inspiradas no modelo neoliberal, com uma economia de mercado sustentada pela ideia do Estado mínimo (Melo; Costa, 1995).

Parte dessa reforma estabeleceu estratégias no rol das políticas públicas, principalmente para a descentralização e a privatização de setores antes controlados pela ação estatal, com vistas a promover o melhor desempenho das funções próprias de um Estado mínimo. Dessa forma, o mundo deparou-se com as alterações impostas pelo capital, em forma de “imperativos de sobrevivência”:

em um quadro de aguçamento da competição internacional e de globalização financeira impõem reformas domésticas amplas (envolvendo da seguridade social e direitos sociais a questões tributárias, bem como o marco institucional e constitucional do país) voltadas, sobretudo, para aumentar os índices de competitividade nacional (Melo; Costa, 1995, p. 90).

Nesse processo, a educação apresenta-se como um campo fértil, capaz de abrigar a racionalidade neoliberal no contexto da agenda de reformas que se traduz por meio do direcionamento de mecanismos como as políticas de formação de professores, de financiamento, de avaliação e de organização curricular, capazes de corresponder aos ditames mercadológicos, como o controle de resultados, a competitividade e a produtividade.

No contexto das reformas estruturais, revela-se o protagonismo de atores internacionais – agências multilaterais, como o BM e o FMI –, ao comporem espaços de decisão em prol da implementação de tais reformas, assumindo a tarefa de formulação e de divulgação dessas agendas. Portanto, foram desenvolvidos em várias nações novos padrões na reestruturação da economia global.

Para Rosemberg (2000), as Organizações Internacionais (OIs) ou multilaterais são consideradas como instrumentos que conduzem as relações internacionais, promovendo a interação entre vários países no contexto mundial. Tais relações, segundo a referida autora, envolvem uma gama de atores, por intermédio dos mais diversos canais, seja por contatos entre chefes de Estado ou por relações

diplomáticas bilaterais etc., e incidem em questões de dimensões econômica, política, técnica, entre outras.

Na década de 1990, várias foram as manifestações de fortalecimento do direito à educação, dentre as quais se destaca a Declaração Mundial de Educação para Todos, um compromisso assumido por 155 chefes de Estado do mundo inteiro, reunidos na Conferência Internacional de Educação para Todos, em março de 1990, em Jointien, na Tailândia (Fullgraf, 2007, p. 80). Embora o compromisso assumido tenha priorizado somente o ensino elementar (que corresponde ao Ensino Fundamental, conforme a legislação brasileira), não avançando na ampliação de um projeto de formação mais ampla, contemplando todos os segmentos formativos de modo a assegurar o efetivo fortalecimento do Direito à educação para todos.

Organizada por uma comissão interagências formada pela Unesco, pelo Unicef, pelo BM e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a conferência constituiu um marco importante, em termos da definição e de execução de políticas educacionais em nível mundial, ao colocar no centro das discussões o conceito de uma educação básica (Torres, 2000, p. 6).

Para Torres (2000, p. 7), “*La Educación para Todos* vino a dinamizar un proceso de expansión y reforma educativa iniciado en muchos países en desarrollo mucho antes de 1990”. Ademais, o estabelecimento de metas direcionadas a atingir aspectos como a alfabetização e escolarização universal já havia sido definido em conferências internacionais anteriores, ocorridas desde a década de 1950.

Além da conferência de Jomtien, na Tailândia, ainda na década de 1990, ocorreram outras conferências internacionais (*a Conferência de Cúpula de Nova Delhi, em 1993; a Conferência de Aman, na Jordânia, em 1996 e em 1997, no Paquistão, a Conferência de Islamabad*) que objetivaram envolver e articular representações dos governos de nacionalidades com altos índices de pobreza e de analfabetismo.

Essas conferências constituíram, portanto, palcos a partir dos quais se deu a construção das agendas de reformas (Maués, 2003), orientadas a partir da publicação de suas declarações e de outros documentos, como os da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), *Transformación productiva com equidad* (1990), e *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad* (1992).

Nesses termos, Voss (2012, p. 51) afirma que

[...] documentos e eventos internacionais, patrocinados pelos organismos multilaterais, pautam a necessária adesão dos governos nacionais aos movimentos das reformas, como solução para o insucesso escolar, o qual seria revelado pelo despreparo dos alunos ao término dos estudos, pela desvinculação dos conteúdos do ensino, frente às novas demandas do mercado de trabalho, especialmente em relação à crescente necessidade de domínio da informática e das novas tecnologias de informação.

Então, cabe enfatizar o protagonismo de Organizações Multilaterais (OMs), como a Unicef, juntamente com a Unesco e os Bancos Multilaterais (BMs), como atores que influenciam e definem políticas educativas.

Por sinal, em seu estudo, Fullgraf (2007) apontou que nesse contexto de influências das agências internacionais, surgiu a perspectiva de traçar uma agenda global para a infância ao longo do século XX, de modo que foram assumidos diversos compromissos pela comunidade internacional no Ocidente, visando à garantia dos direitos desse público.

Dentre outras questões, o papel das OIs na elaboração de uma agenda internacional para a infância ganhou centralidade à medida que passaram a atuar como “[...] instâncias de mediação e de difusão de modos de atendimento para educação infantil” (Fullgraf, 2007, p. 28). O Unicef caracteriza-se como uma organização internacional cuja missão é direcionada para a proteção da infância/adolescência e, em consonância com Fullgraf (2007), apesar de sua atuação não ser exclusiva para a educação, mantém interface com esse setor de maneira conjunta com outras agências, como a Unesco, diante de compromissos assumidos com a Declaração de Educação para Todos (1990) e a Cúpula Mundial em favor da Infância (1990).

Ainda consoante os estudos de Fullgraf (2007, p. 83),

em âmbito regional o UNICEF colabora com a UNESCO no Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe e participa do Plano de Ação Iberoamericano para Infância vinculado às Cumbres Iberoamericanas desde 1991. Portanto, essas diversas iniciativas, tanto em âmbito global quanto regional, evidenciam a presença do UNICEF no setor da educação.

Nas últimas décadas do século XX, a partir da Convenção dos Direitos da Criança, em 1989, as ações do Unicef passaram por reformulações, constituindo um marco no sentido de adotar em seu campo de ação a influência e a atuação na elaboração de políticas para a infância. Em termos locais, essa influência manifesta-

se por meio de vários canais e múltiplos atores, articuladores de um “fluxo de ideias que circulam” e se materializam em forma de documentos, relatórios, notícias nas redes sociais e políticas (Fullgraf, 2007, p.177).

Isso posto, a construção de uma agenda global para a infância foi amalgamada mediante estratégias oriundas da interação dos mais diversos atores, cujas ações evidenciam a influência que operam sobre a atuação do Estado, e têm como base discursos construídos e legitimados.

A fim de compreender esse contexto de influências, Fullgraff (2007), buscou suporte na abordagem do Ciclo de Políticas de Steven Ball (1992), que apresenta importantes elementos teóricos para subsidiar a análise de políticas públicas. Neste caso, com foco na educação infantil, por meio das reformas educacionais implantadas, considerando seus diversos contextos. O estudo de Fullgraff (2007), utiliza a abordagem do Ciclo de Políticas apresentado por Ball e Bowe (1992) e expõe o papel das agências internacionais e, especificamente, do Unicef como “um ator significativo que disputa o contexto de influência” (FULLGRAF, 2007, p. 93).

Em um jogo de forças para cumprir o seu papel, o Unicef “busca mobilizar diversas estratégias para influenciar e orientar a atuação do Estado, ou seja, busca se constituir como instância de mediação entre organizações governamentais e não governamentais”, conforme é capaz de traçar e implementar estratégias envolvendo os mais diversos atores (Fullgraf, 2007, p. 93).

Nesse processo de indução de políticas e de programas, parte das orientações, em termos de políticas, são acatadas pelos Estados signatários de documentos internacionais, assim como a Declaração de Educação para Todos (1990).

Vários são os estudos, como os de Rosemberg (2000, 2002), Torres (2000), Ximenes (2014), entre outros, que buscam compreender o protagonismo das Ols, o papel e a influência que cada uma desempenha no processo de delineamento de uma agenda de políticas educacionais. Trata-se de uma trama de interesses nem sempre convergentes, no que se refere às orientações, às estratégias e aos públicos a serem atingidos (Rosemberg, 2000).

Nesse contexto, as Ols são atores sociais importantes que, no jogo das políticas sociais, participam de uma “arena de negociações da agenda de políticas sociais carregando contradições internas e externas” (ROSEMBERG, 2000, p. 66).

Como exemplo desse jogo, Torres (2000) apresenta, de forma sucinta, a posição assumida por cada uma das Ols na busca por consenso em torno do conceito

de educação básica e da visão ampliada de educação, propostos e acordados na Conferência de Educação para Todos.

Deveras, é possível vislumbrar a complexa relação entre os mais diversos atores participantes da conferência em Jomtien. Nela, estão conectadas as “visões, prioridades e agendas de cada um dos sócios internacionais de Jomtien, dos países, e dos numerosos especialistas nacionais e internacionais” que se debruçaram sobre o documento resultante da conferência, a Declaração Mundial de Educação para todos (Torres, 2000, p. 10).

Para a supracitada autora,

UNESCO abogó por una comprensión amplia de lo educativo y por la inclusión de la alfabetización y la educación de adultos en particular; UNICEF defendió el desarrollo infantil y la educación inicial dentro del concepto de educación básica, así como – junto con UNESCO – la necesidad de flexibilizar y diversificar la oferta educativa incluyendo variantes no-formales, distintas de las variantes escolares convencionales; el Banco Mundial propuso focalizar la EpT en el sistema escolar y la educación primaria; y el PNUD no defendió una posición definida al respecto (Torres, 2000, p. 10).

São perspectivas de atuação em variados campos, que se estendem desde a formulação de políticas à execução de políticas educativas, com destaque e preponderância para a ação do financiamento de tais políticas. Logo, esses instrumentos manifestam-se como um fenômeno resultante do pacto entre os Estados nacionais, mediante os quais realizam “uma reconversão de sua forma de inserção na agenda internacional e na gestão nacional de educação” (Ximenes, 2014, p. 63).

Não há como negar o papel que eles exercem, influenciando significativamente atores e Estados no processo de delineamento de políticas internas. Também fazem parte do rol desses atores o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o FMI, que conjuntamente, foram proponentes de um receituário de reformas, principalmente nos países latino-americanos.

Na esteira dessas agendas, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) ocuparam, de forma hegemônica, o espaço antes desenvolvido pela Unesco e pelo Unicef, desde o momento em que passaram a assumir, em larga escala, não apenas o financiamento das políticas educacionais mas, em contrapartida, suas principais orientações, no que tange aos conceitos, às estratégias e às ações, no âmbito dos países em desenvolvimento, assumindo centralidade e protagonismo nas

relações intergovernamentais, no que concerne às políticas educacionais (Rosemberg, 2000, p. 64).

Ao tratar do papel dos organismos internacionais como forças que influenciam e definem as políticas educacionais, Ximenes (2014, p. 62) enfatiza que

não são os órgãos com mandatos em direitos humanos os que mais influenciam a política educacional. A maior influência é identificada nas orientações e políticas de órgãos de desenvolvimento econômico e social como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).

As orientações desses órgãos estão pautadas em projetos e em ações padronizados e sistemáticos de avaliação de resultados, em uma estreita relação com a dimensão mercadológica, caracterizadas no contexto da elaboração de estratégias e de programas desde a década de 1990. Portanto, no rol desses organismos internacionais, o BM, nas últimas décadas do século XX, foi assumindo grande “visibilidade no panorama educativo global, ocupando em grande parte, o espaço tradicionalmente conferido à UNESCO, a agência das Nações Unidas especializada em educação” (Torres, 1996, p.125), avocando as funções que se estabeleceram no âmbito da assessoria técnica para as políticas educacionais dos países em desenvolvimento, como condicionalidades acordadas com base nos empréstimos financeiros realizados.

Não obstante, há fatores de ordem geopolítica que são centrais, e suas interferências não ocorrem de maneira uniforme, mas dependem de cada contexto. Para Fullgraf (2007, p. 37), essa forma de intervenção

[...] assume um caráter de influência mais programático e mais ideológico, no caso dos países centrais da Europa, e tem uma fortíssima influência que chega ser uma imposição de políticas no caso dos países semiperiféricos e periféricos, como é o caso dos Programas de Ajustamento Estrutural no Brasil, na América Latina e no Caribe.

Há um diferencial na atuação das organizações, frente a uma “agenda globalmente estruturada”, tendo em vista as especificidades de cada país e a posição que cada um ocupa no contexto internacional. É, portanto, “diferentemente estruturada”, podendo, conseqüentemente, gerar impactos também bastante diferentes nas realidades locais (Fullgraf, 2007, p. 37)

2.4 O BM e as políticas de educação infantil

A linha divisória entre países ricos e pobres tem ampliado o fosso de desigualdade no mundo, apesar dos ideais propugnados pelas estratégias de reformas promovidas e estimuladas pelos organismos multilaterais, dentre os quais o BM assumiu posição de destaque (Torres, 1996). Nesse sentido, para a autora a atuação dessa organização nesse espaço de desigualdade crescente, visa a atingir em cheio os índices de pobreza no mundo, assume um discurso no sentido de minorar esse quadro, por meio da bandeira do desenvolvimento para além de ser considerado uma falácia para o fato de que a educação básica por meio das políticas do BM só visa garantir acesso ao mercado de trabalho. E a bandeira do desenvolvimento exigiria estratégias que garantisse crescimento das demandas por trabalho, investimentos em outros níveis de educação, em outros setores econômicos, assim como em outras instituições para além do mercado (Torres, 1996).

Coadunando ainda com Torres (1996), foi do BM que os países em desenvolvimento receberam o pacote de reformas, centrado no alcance de políticas escolares, cujo conteúdo estabeleceu orientações e estratégias, tendo em vista a melhoria das péssimas condições de “acesso, equidade e a qualidade dos sistemas escolares” de vários países em desenvolvimento, nomeadamente na América Latina. Essas reformas foram pautadas em múltiplos aspectos, dentre os quais, o currículo, gestão, formação de professores, a organização da estrutura escolar, dentre outras áreas direcionados a atingir desde o chão da escola até perspectivas atinentes ao ponto de vista macro da política educacional, com diferentes impactos nas mais diversas realidades dos países nos quais foram implantadas (Torres, 1996). Essas medidas reformistas contrariam a finalidade da educação, bem como o desenvolvimento de políticas efetivas de acesso, equidade e a qualidade dos sistemas escolares.

A atuação e a influência do BM tem ocorrido de maneira crescente no setor educacional, desde os anos 1960, cuja política de intervenção igualmente tem passado por alterações, que vão desde a conformação de crédito para a educação, passando pelas atividades de pesquisa, assistência e assessoria técnica aos governos e aos implementadores de políticas educativas – incluindo, assim, todos os níveis de ensino, constituindo “movimentos, mudanças e, inclusive, reviravoltas

significativas na trajetória e nas políticas do BM no setor educativo” (Torres, 1996, p. 128), como demonstra o Quadro 2.

Quadro 2 – Alterações na sistemática de atuação do BM

ANOS	PRIORIDADE DOS EMPRÉSTIMOS	FOCO ATINGIDO
1960	Direcionado à construção/estrutura física.	Educação técnica e vocacional – secundário.
1970	Redução da pobreza; necessidades básicas dos pobres (água, saúde, moradia, alimentação e educação).	Assistência técnica; ensino primário como estratégia para reduzir a pobreza.
1980/1990	Incremento de empréstimos p/ 1º grau; educação básica (EPT).	Educação básica; ensino fundamental.

Fonte: Torres (1996)

Essas alterações, de acordo com Torres (1996), ensejam vários desdobramentos no âmbito do setor educativo, e a referida autora elenca seis mudanças adotadas pelo BM, desde 1980, que abrangem todas as áreas e as modalidades, alargando sua atuação no âmbito setorial divergindo, nesse aspecto, das demais agências multilaterais.

Por outro lado, demarcam historicamente a atuação do BM em relação à educação básica, e nesse espectro, a educação infantil, no que constitui o pacote de reformas, suas devidas proposições, e como tem sido acatada no caso brasileiro, nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.

Quadro 3 – Principais mudanças nas ações do BM (1980)

Um notável incremento dos empréstimos para a educação;
importância crescente concedida à educação de primeiro grau e primeiros anos da educação secundária;
extensão do financiamento a todas as regiões do mundo;
menor importância concedida às construções escolares;
atenção específica para a educação das meninas;
transição de um enfoque estreito de “projeto” para um amplo enfoque setorial.

Fonte: Torres (1996, p. 129)

Dentre essas mudanças de foco, cabe pontuar o item em que a autora sobreleva a menor importância concedida às construções escolares, como revisão de estratégia usada anteriormente – abrindo, portanto, a retomada de um desenho já

adotado pelo BM, focado no “baixo custo” que foi predominante nas décadas de 1970 e 1980.

Aliás, Torres (1996) sublinha, ainda, outros pontos importantes que denotam os principais problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento, em termos educativos, no mundo. Ei-los:

- Crescimento do quantitativo de crianças sem educação;
- Mais da metade dos alunos que entram no sistema escolar, não concluem o ciclo primário;
- Ampliação da problemática da alfabetização de adultos;
- Crescimento da demanda pelo nível secundário e superior, em proporções maiores do que a capacidade dos sistemas;
- Desigualdade educacional entre os países do mundo.

Para Torres (1996, p. 130), são esses aspectos que justificam o “pacote de reforma educativa proposto pelo BM, considerada como ‘inevitável e urgente’, tendo em vista a melhoria dos elementos que compõem a tríade acesso – equidade – qualidade”. *Ipsis litteris*, “é, de fato, a problemática que determina a necessidade de reforma educativa, prioriza seus componentes e define suas estratégias”.

Seguindo o leque das alterações nas proposições do BM para as políticas educativas, nos países em desenvolvimento, desde 1990, “o BM decidiu prestar maior atenção ao desenvolvimento infantil e à educação inicial” (TORRES, 1990, p. 130). No entanto, o fio condutor dessa reforma recai sobre a educação básica.⁵

Em análise ao conceito de educação básica, proposto pelo documento do BM, Torres (1996, p. 132) testemunhou que foram muitas as acepções sobre o termo, até chegar à seguinte definição:

chama-se educação básica à educação de primeiro grau acrescida do primeiro ciclo da educação secundária, estimando-se que a aquisição de “o conhecimento, as “habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade, se dá no equipamento escolar e requer aproximadamente oito anos de instrução.

Para Torres (1996), essa é, por parte do BM, uma concepção reducionista de educação básica – centrada na educação escolar –, com sérias limitações, diferindo-

⁵ A legislação brasileira, desde 1996, com a promulgação da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica, Lei 9394/96, utiliza a nomenclatura Educação Básica, e de forma ampliada, reúne os três níveis básicos de ensino: Educação Infantil; Ensino Fundamental e Ensino Médio, considerando toda a visibilidade sobre a educação primária.

se da visão mais abrangente assumida em Jomtien, em 1990, pelo próprio BM e por outros organismos multilaterais. Para o BM, dentre os desafios que estão colocados para os sistemas educativos dos países em desenvolvimento, os principais são: o acesso; a equidade; a qualidade; e a distância entre reforma educativa e reforma das estruturas econômicas.

A política de qualidade dos organismos multilaterais, dada a sua complexidade, é muito mais desafiadora do que as políticas de acesso. Por serem provenientes de instituições financeiras, aquelas têm como alvo os resultados alcançados, traduzidos em estatísticas e em dados que se revelam por meio do rendimento escolar, como efeito da implantação de insumos, ou seja, de fatores que os determinam.

Ao tempo que recomenda os insumos que devem ser tratados com prioridade, desestimula o investimento de outros. No rol desses insumos, ao contrário dos investimentos feitos nas décadas de 1970 e de 1980, no que tange à construção de novas estruturas e novos prédios, o BM fez novas recomendações, antes experimentadas no Brasil dos anos 1980, tendo em vista a redução de custos, principalmente na educação infantil, por intermédio dos chamados *arranjos da comunidade*, apontados em Torres, como:

A infra-estrutura já não é considerada um insumo importante, tanto em termos de acesso como em termos de qualidade. Em todo caso, a fim de minimizar custos nesse item, recomenda-se: (a) compartilhar custos com as famílias e comunidade; (b) fazer múltiplo uso dos locais escolares (vários turnos); e (c) realizar uma manutenção adequada da infra-estrutura escolar (2000, p.135).

A divisão de responsabilidades entre a comunidade e as famílias isenta o Estado de suas incumbências, com o aproveitamento de estruturas já usadas para outros fins, com o intuito de minimizar sua tarefa para com a educação infantil. Note-se que as propostas feitas pelo BM partem de um viés economicista, cujo foco se direciona para a redução de custos, e parte de uma análise que corresponde a uma lógica econômica:

En todos los modelos debería prestarse mucha atención a la calidad, especialmente em cuanto a la formación de los “cuidadores” y de docentes del nivel pré-escolar, *pero calidad no es sinónimo de alto costo*. Los gobiernos deberían evitar programas que basicamente reproducen las escuelas primarias, los que pueden resultar de alto costo pero de baja calidad. Sería conveniente basarse em modelos que ya hayan demostrado ser exitosos (Wolff, 1994, p. 51, grifo nosso).

Apesar de chamar a atenção para a questão da qualidade, quando aponta “aun cuando es importante atender a la calidad, puede ser contraproductivo insistir en estándares tan elevados que pueden descalificar iniciativas valiosas que no cumplan tan altos requisitos” (Wolff, 1994, p. 51), o discurso embutido nas proposições do BM designa a necessidade de redução de custos em vários aspectos, como formação de professores, ambiente físico, alimentação escolar, distribuição de material didático, entre outros.

No entanto, são itens cujo tratamento incide diretamente na questão da qualidade. Por outro lado, tal discurso reforça a máxima de que qualquer um pode ser capaz de lidar com as crianças pequenas. Então, depreende-se o quão pequenas são as políticas que atendem a esse público.

Esse contexto é permeado por contradições que trazem à tona posições distintas: por um lado, o BM apresenta-se como “agente intermediário entre as nações ricas do mundo minoritário e as nações pobres do mundo majoritário”(PENN, 2002, p. 10), com potencial técnico e financeiro para intervir nessa realidade, de maneira mais eficiente do que a ação das reformas institucionais; por outro lado, abre espaço para a crítica de autores, como Torres; Rosemberg; Penn; Souza; Péres (2002), entre outros, e até as próprias OIs, ao denunciarem o fracasso de políticas do BM na tentativa de minorar o quadro de pobreza no mundo, tendo em vista o alcance da estabilidade econômica.

2.5 Políticas públicas para a educação infantil no contexto da reforma de Estado no Brasil

O atendimento à infância tem sido apresentado pela literatura como elemento de permanente disputa entre os mais diversos atores sociais, do ponto de vista de políticas e de construção de agendas. Nesse processo, é oportuno destacar o papel de agências multilaterais, como a Unesco e o Unicef, nas décadas de 1960 e 1970, e do BM, na década de 1990, exercendo forte protagonismo e influência por meio de discursos presentes em documentos, conferências e pactos, formatando a ação dos estados à medida que diretrizes e estratégias são apontados, revelando diferentes interesses.

Nesse processo, Rosemberg (2003) chama a atenção para um constante movimento de tensão e de disputa presente no campo das políticas públicas de educação infantil, por meio das instituições multilaterais cujo jogo de forças tenciona, por um lado, a influência sobre um atendimento da educação infantil, caracterizado como democrático e de qualidade; e, de outro, a influência de modelos alternativos não-formais, totalmente antagônicos.

Para a referida autora, essas instituições detêm um aparato técnico-financeiro e científico, em termos de dados e de informações, que as potencializam diante da realidade em que atuam, com a utilização de diversos canais e instrumentos. Assim, nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos, a expansão da educação infantil passa a ser influenciada pelas orientações de organismos internacionais, tomando rumos respectivamente antagônicos: enquanto naqueles havia expansão do atendimento em educação infantil, com qualidade, nestes, essa expansão tem um caráter diferenciado, sob diferentes “argumentos, princípios e propostas de modelo”, como as que são apresentadas por Rosemberg (2003, p. 180):

- A expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental; portanto, sua cobertura deve crescer;
- Os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI;
- A forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é através de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental;
- Para reduzir os investimentos públicos, os programas devem apoiar-se nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concluídos ou preparados para esta faixa etária e para seus objetivos.

Com base nos tópicos apresentados pela autora em apreço, é possível observar a intenção de reforçar, antes de tudo, a investida maciça no ensino fundamental em detrimento da educação infantil, como um fio condutor da política educacional. Isso na prática, pela experiência já testada no Brasil dos anos 70, coloca a disposição da primeira infância aquilo que sobra da política educacional, que tem

baixo custo ou nem precisa de pessoal qualificado, para lidar com crianças de 0 a 5 anos.

A implementação desse modelo ocorreu em plena ditadura militar, na década de 1970, e devido às condições de pouca interferência do Estado nesse segmento, bem como as carências de equipamentos em virtude da pouca tradição de trato com o público infantil, caracterizou-se como uma oferta de atendimento pobre para pobres (PEN, 2002) à medida que se constituiu em uma política materializada pela condição da falta e da precariedade.

Segundo Rosemberg (2003, p. 181),

[...] incorporou uma articulação perversa entre espaço inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional do(a) educador(a), redundando em ambientes educacionais pouco favoráveis ao enriquecimento das experiências infantis.

A experiência de política de expansão do atendimento pré-escolar nos anos 70, utilizou como referência dessas diretrizes o Projeto Casulo⁶, sob a condução da Legião Brasileira de Assistência (LBA), reforçando a tese de que qualquer um pode dar assistência a uma criança, e que para fazê-lo, no âmbito da população pobre, não são necessários tantos recursos e estruturas sofisticadas. Portanto, na visão de Rosemberg (2003), essa iniciativa de massificar a educação infantil nesses moldes não encontrou muita resistência por parte da população, nem por especialistas e estudiosos da área.

Por outro lado, segundo Rosemberg (2003, p. 182), essa estratégia acarretou “impactos nefastos”, pois

a expansão não significou democratização, mas apenas “demografização”; a expansão provocou novos processos de exclusão social, pois as crianças de 7 anos ou mais reprovadas no pré-escolar eram mais freqüentemente pobres e negras (também um o número de meninos retidos na pré-escola era maior que o de meninas); a retenção de crianças tendo 7 anos e mais, pobres e negras, no pré-

⁶ Projeto Casulo, programa pré-escolar de massa, da Legião Brasileira de Assistência, contextualizado nas alterações que o órgão sofreu no período de 1977 a 1985, durante os anos da ditadura militar, sob os governos dos generais Geisel e Figueiredo. Visando atingir expressivos contingentes de crianças e famílias das periferias urbanas, o Projeto se constituiu como um modelo de prestação de serviços ditos simplificados, por meio de convênios com entidades sociais e municípios, que para se consumir propugnava a participação comunitária, o uso de espaços “ociosos”, o trabalho voluntário e sub-remunerado de mulheres do povo, o engajamento empresarial (Rosemberg, 2003, p.182).

escolar ocupou vagas de crianças pobres e negras de 0 a 6 anos que poderiam frequentar o pré-escolar.

Destarte, os programas de expansão da educação pré-escolar com baixo custo para as populações pobres nos anos 1970 e 1980, deixaram exposta uma fratura de desigualdade, produzindo efeitos a médio e longo prazos, pois

[...] retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura. Muita energia foi gasta, entre pesquisadores, administradores e militantes da área, para corrigir os equívocos cometidos pelas administrações anteriores (Rosemberg, 2003, p. 182).

Na década de 1990, o contexto de globalização colocou a educação dos Estados nacionais cada vez mais sujeita às orientações advindas de uma lógica ditada pelo mercado. Dessa forma, os governos na América Latina acataram os ajustes promovidos no plano das políticas econômicas, delineados por meio de orientações do FMI, enquanto no plano das políticas educacionais, sob a égide das orientações do BM, imprimiram modificações substanciais.

De acordo com Rosemberg (2002, p. 45), o Brasil, assim como outros países da América Latina e da Ásia, teve como grande financiador da educação infantil, nos anos 1990, o BM, por meio de empréstimos, cujo alvo era a pré-escola. Mesmo nessas condições, o investimento na educação infantil estava acoplado à melhoria do ensino fundamental, indicando uma possível “estagnação da expansão da educação infantil no período de 1995-1999”.

Sob outra abordagem, um novo discurso, dessa vez com o viés de dimensão economicista, as orientações para as políticas de educação e educação pré-escolar, traçadas pelo BM, tinha o argumento de que “calidad no es sinónimo de alto costo” (WOLF, 1994, p. 51).

Com isso, definiram-se estratégias de organização e de planejamento com soluções de menor custo em infraestrutura, em recursos didáticos, na formação de professores e de cuidadores, tomando por base os programas não formais já testados na Colômbia e no México. Segundo tais orientações, *poner elevados requisitos de certificación a profesores del nivel pré-escolar puede impedir que muchos individuos talentosos y capaces trabajem con niños en programas de desarrollo de la primera infancia menos formales* (Wolf, 1994, p. 55). Grifo da autora.

Tudo isso representa, para Rosemberg (2003, p. 182),

[...] uma repetição da experiência: mudaram-se governo, técnicos, temas de interesse; perdeu-se a memória do passado recente e reinventam-se modelos já reprovados. Assim, o BM, quando entra em cena no campo da EI nos anos 1990, recupera propostas equivalentes às da UNESCO e do UNICEF.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, quando assumiu, em 1994, no que se refere ao papel do Estado, ao adotar um modelo de gestão e de reformas alinhado ao projeto neoliberal. As reformas implantadas no âmbito da educação tiveram forte repercussão em toda a organização do ensino brasileiro. Nesse processo, a educação infantil figurou como um dos níveis mais afetados, cujas mudanças foram caracterizadas por políticas de foco, as quais contemplaram, prioritariamente, o ensino fundamental, como dever do Estado, por meio de oferta obrigatória, como definido na Lei nº 9.394/96.

2.6 O direito à educação infantil no Brasil e as políticas públicas para a infância

O atendimento institucional à criança no Brasil e no mundo faz parte de uma história recente, cujo processo tem sido lento e cheio de contradições, e nessa trajetória, emergem concepções bastante divergentes sobre a questão da finalidade social. O não reconhecimento da criança como ser em desenvolvimento e, conseqüentemente, o tratamento dado a ela como um adulto em miniatura (Ariès, 1981), ou como sujeito desconsiderado em sua cultura e interesse (Corsaro, 2002), é bem anterior ao período da modernidade. Mas somente na era moderna, a visibilidade do papel social da criança coincide com a exigência social de sua ocupação no espaço público, e com as inúmeras modificações da sociedade.

No Brasil, a forma como os mecanismos legais têm estabelecido um tratamento difuso e incipiente à criança denota um consenso entre os estudiosos que apresentam a dimensão assistencial como paradigma que caracterizou fortemente o atendimento à infância durante o século XX (Cury, 2002; Campos, 1999; Kuhlmann, 1998).

Ao mesmo tempo, reconhecem o papel histórico das mais variadas influências que interferiram no processo do atendimento à infância no Brasil, partindo da ação religiosa ao aparato jurídico-policial, passando pelo higienismo.

Entre esses autores, há convergência, ainda, no destaque dado à CF de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como marcos legais significativos para o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos no fim do século XX, ao afirmarem que a família, a sociedade e o Estado devem assegurar-lhes o direito à vida, à saúde, à educação, entre outros, reputados como invioláveis, com absoluta prioridade, como enfatiza o art. 4º do Estatuto da Criança e Adolescente (Brasil,1990). Ao serem declarados as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, a educação como direito público e subjetivo passa a ser concebida como prioridade absoluta de responsabilidade federativa do Estado brasileiro.

No tocante à educação, tais marcos que deram suporte a outros mecanismos jurídicos que abarcaram os anseios dos movimentos sociais, desencadeando um conjunto de outros dispositivos legais, como a LDBEN – Lei nº 9394/96, e a Lei nº 9424/96 (Brasil, 1996), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Ambas resultaram na implantação de políticas focadas na escolaridade obrigatória, repercutindo, portanto, na ampliação do atendimento e no financiamento do ensino fundamental, em detrimento da educação infantil.

No que se refere à educação infantil, a LDBEN reafirmou os preceitos constitucionais, e considerou, em seu art. 29, a educação infantil como “primeira etapa da educação básica”; e no Art. 4º, inciso IV, garantiu o “atendimento gratuito em creches e pré-escolas” como dever do Estado. Ademais, apresentou orientações para o direito à educação de crianças de 0 a 5 anos, tendo como finalidade o desenvolvimento integral desse segmento, complementando a ação da família e da comunidade, por meio do acesso a creches e a pré-escolas. Adicionalmente, a infância passou a ser concebida como fase importante para o processo de desenvolvimento, daí porque necessita ser vivenciada de maneira plena e em espaço favorável (Brasil, 1996).

Os estudos de Pinto (2018), Pires (2017) e Lopes (2018), entre outros, referenciam que essas orientações legais tiveram efeitos que repercutiram diretamente na educação infantil, causando impactos diversos. Pelo viés do financiamento, Pinto (2018, p. 856) assim se manifestou: “inquestionavelmente, o efeito de maior impacto e, praticamente irreversível, do FUNDEF foi alterar a divisão pela responsabilidade na oferta educacional no país”, uma vez que “desencadeou-se um processo de municipalização do ensino fundamental sem precedentes”.

Subsidiados financeiramente pelo Fundef, e reforçados pela orientação presente na LDBEN, ao estabelecer em seu art. 11, inciso V, a incumbência aos entes municipais da oferta da educação infantil em creches e pré-escolas (Brasil,1996), os estados prontamente passaram a se eximir dessa responsabilidade, colocando-a no colo da esfera municipal.

Portanto, o abandono da rede de escolas de educação infantil e de seu público por parte das redes estaduais que também atendiam a essa etapa, sistematicamente, fragilizou a educação infantil em sua condição de primeira etapa da educação básica, pois para a maioria dos municípios, foi repassada tão somente a demanda pré-escolar, sem a infraestrutura das escolas, sem os recursos humanos e materiais. Assim, o Fundef, como política de financiamento focada no ensino fundamental, promoveu, em muitos municípios, o que Machado (2000) denominou de asfixia financeira (Machado, 2000, p.20).

O Fundef, na qualidade de mecanismo de redistribuição de recursos – ao direcionar a repartição destes e o financiamento para o ensino fundamental –, imprimiu em seu bojo as orientações do BM, com a prevalência de uma lógica de retorno mais imediato do investimento público. Os efeitos dessas orientações têm uma dimensão excludente em relação à educação infantil, à margem do instituto da obrigatoriedade que, nesse cenário, cumpre um papel importante.

Como mencionou Pinto (2011, p. 618), “[...] Somente a obrigatoriedade da frequência à escola por parte do aluno pode obrigar, de fato, o Estado a garantir a oferta, em especial aos mais pobres”. Então, apesar do discurso do direito à educação infantil – presente e confirmado no art. 29 da LDBEN como primeira etapa da educação básica – durante dez anos, esse nível de ensino, mantido sem os recursos do Fundef para ampliação de acesso e de melhoria das condições de sua oferta, tornou-se uma base da escolaridade em desequilíbrio.

Ao estudar essas reformas, Correa (2011) também apontou os mecanismos legais cuja implantação impactaram de forma acentuada na educação infantil, dentre os quais se destaca a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, e os efeitos negativos de sua efetivação para o contexto desse nível de ensino, principalmente no que se refere ao estabelecimento de um limite no percentual de 60% dos gastos com pessoal, como previsto no art. 19 da LRF (Brasil, 2000).

Na visão de Correa, “o que se observou nos municípios foi um incremento da busca por ‘alternativas’ que não implicassem gastos com folha de pagamento e, globalmente, fossem mais baratas aos cofres públicos” (Correa, 2011, p. 22).

Para Arelaro (1999), Rosemberg (2003) e Correa (2011), entre outros autores, que são unânimes em levantar a crítica a tais medidas de foco e de redução de custos, que embora estejam no contexto da prática, configuram-se em “uma conjuntura bastante favorável à ‘privatização’ do atendimento, especialmente na creche [ou ainda] ao conveniamento” (Correa, 2011, p. 22).

Apesar dessa prática no Brasil, Pinto (2018) revela em seus estudos um crescimento de matrículas na educação infantil, sobretudo nas regiões mais pobres, no período de 1997 a 2006, da ordem de 294% em creches, e de 26% na pré-escola. Essas mudanças foram ocasionadas, entre outros fatores, pela pressão da demanda, ao exigir o direito ao atendimento na educação infantil das crianças de 0 a 5 anos em creches e em pré-escolas, como preconiza a legislação.

Somente ao término da primeira década do século XXI, dez anos depois, outros mecanismos legais definiram novos contornos à educação básica. A Lei nº 11.494/2007 (Brasil, 2007) institui o Fundeb, incluindo a educação infantil, o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) na distribuição dos recursos financeiros para toda a educação básica. Em relação à educação infantil, na visão de Pinto (2009), a inclusão na área da educação daquelas crianças que antes eram atendidas pela assistência social é uma incorporação tardia, apesar de reunir elementos substanciais, como o dever do Estado em garantir o “atendimento em creches e pré-escolas a crianças de zero a seis anos de idade”.

Todo esse processo em que a educação infantil foi anunciada como direito das crianças, dever da família e do Estado, desde a Lei nº 9394/1996, desencadeou um rol de outros mecanismos legais na perspectiva de ampliar e garantir o direito à educação infantil, dentre os quais merecem destaque: a definição da obrigatoriedade escolar dos 4 aos 17anos de idade, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 (Brasil, 2009); as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI), fixadas por força da Resolução nº 05 (Brasil, 2010); e o PNE (2014-2024), instituído por meio da Lei nº 13.005 (Brasil, 2014).

Juntos, esses instrumentos constituíram todo um reordenamento legal, a fim de promover a eficácia do direito das crianças no Brasil. Por conseguinte, abriram novas perspectivas para as condições de oferta e de atendimento da educação infantil nas

redes municipais de educação conforme apontam Arelaro (1999), Rosemberg (2003) e Correa (2011).

Apesar dos esforços empreendidos, os resultados ainda não têm sido satisfatórios, pois muitos são os desafios que se apresentam diante da grande demanda de crianças nessa faixa etária, e o enfrentamento deles, a cargo do ente federativo mais frágil – o município –, exige tomadas de decisões capazes de superar as condições historicamente cristalizadas por todo o país, tais como: a falta de uma rede de escolas com estruturas adequadas para o atendimento à educação de crianças pequenas, pessoal qualificado e disponibilização de recursos, a fim de suplantar a velha ideia de que o investimento nesse público infantil por ter custo elevado, não vale a pena.

Por outro lado, não basta os direitos das crianças estarem elencados a legislação. Na visão de Bobbio (2004), a compreensão mais ampla dos direitos do homem perpassa o seu reconhecimento nos cânones legais, pois não basta que estejam anunciados, uma vez que o problema “não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. É como um problema político, e compreendê-los a partir das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado” mostra a sua eficácia (Bobbio, 2004, p. 43).

Na acepção de Santos (2000, p. 176), a eficácia do direito é revelada com base em duas vertentes: a eficácia instrumental e a eficácia simbólica. Para o referido autor,

uma lei pode ser promulgada para ser aplicada e produzir efeitos num determinado domínio social (educação, saúde, fiscalidade etc.), caso em que terá eficácia instrumental, ou apenas para produzir como efeito o fato de haver uma lei sobre um dado domínio social e esse fato ter impacto público independentemente de se saber se a lei é ou não aplicada, caso em que esta terá eficácia simbólica. Assim, eventuais deficiências da eficácia instrumental do direito poderiam ser compensadas, pelo menos em parte, pela sua eficácia simbólica.

Em relação ao direito à educação infantil, Silva (2008, p. 29) considera que diante de uma realidade tão heterogênea, para que ele seja garantido, há necessidade de que se transforme em política pública e se evidencie por intermédio de uma ampla mobilização social, a fim de reduzir a distância entre a dimensão do “dever ser” e a da realidade, “procurando conferir eficácia instrumental à lei que proclama direitos, cujo impacto, até o momento, tem ocorrido mais no plano simbólico do que no plano das ações”.

A conquista dos direitos, com o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação – desde 1996, com a LDBEN, e todos os seus desdobramentos legais, no plano do “dever ser” – segundo Silva (2008), é o resultado de um complexo de fatores históricos que contribuem sobremaneira para a construção de uma consciência coletiva.

Portanto, todos os mecanismos legais elencados, instituídos nos últimos anos, constituem importantes estratégias para garantir, gradativamente, condições para a ampliação da oferta do atendimento à educação infantil, promovendo a inclusão dessa etapa da educação na distribuição dos recursos financeiros, tornando obrigatória a oferta do ensino para crianças de 4 e 5 anos a partir de 2016.

A implementação de políticas públicas de atendimento à educação infantil, quer seja em relação à ampliação do acesso, à melhoria da qualidade das condições das instalações físicas, ou à condição de trabalho dos profissionais, requer, por parte do poder público, iniciativas que se materializem por intermédio de programas e de projetos, imprimindo um formato próprio para garantir o direito à educação de crianças de 0 a 5 anos, ou seja, espelha uma forma de declarar a esse público um direito.

Ao tratar da importância do direito declarado em lei, Cury (2002, p. 259), assim se manifestou:

declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo.

Portanto, para fazer valer o direito das crianças à educação infantil, como primeira etapa da educação básica, não basta estar na lei. Há desconexões que o contexto social apresenta entre esse ideal e o real, colocando a educação infantil em uma condição de desvantagem.

São inúmeros os desafios a serem enfrentados para que sejam implementadas políticas públicas eficazes, com metas claras e controle social na gestão dos recursos financeiros disponibilizados, a fim de superar os limites da implantação de programas e projetos.

2.7 Desafios para que a educação infantil seja implementada como política pública de direito

Vários estudos nacionais já fizeram essa constatação. No início do século XXI, nota-se uma lógica tendente à incorporação da “[...] ideia economicista da educação infantil como desenvolvimento de capital humano começa a ganhar fôlego.” – como adverte Correa (2019, p. 85) –, desde a Declaração Mundial de Educação para Todos, em 1990, a qual vem sendo apresentada na perspectiva de ampliação do acesso de crianças, utilizando, mais uma vez, os modelos alternativos.

Para a referida autora, “a novidade mais recente parece ser o interesse de importantes economistas nas altas taxas de retorno de investimentos em educação na primeira infância”, em detrimento da visão de educação infantil como um direito (Correa, 2019, p. 85).

A Educação da Primeira Infância (EPI) sempre esteve na pauta dos mais variados discursos, dos múltiplos embates entre grupos, baseados em interesses diversos. Na situação atual, há um discurso sendo construído por muitos profissionais, “[...] reproduzindo o mantra de que vale a pena gastar com as crianças. O retorno dar-se-ia pelas menores taxas de criminalidade na vida adulta e pelos melhores resultados na etapa educacional seguinte, o ensino fundamental” (Correa, 2019, p. 85).

Esse discurso refaz uma prática histórica que relegou a educação infantil a programas de baixo custo, sob a contribuição das comunidades locais, e sempre esteve subjacente às iniciativas de EPI no Brasil, desde 1970, solidificando, principalmente na visão de governantes, a noção de que criança é muito mais custo do que investimento (Rosemberg, 2003).

O novo discurso parece inverter essa lógica, e divulgar que os investimentos na EPI, à medida que proporcionam a expansão do acesso com qualidade, na vertente do desenvolvimento infantil, atingem resultados mais favoráveis e melhores impactos, quando estão associados a outros critérios, dentre os quais se destacam os “programas de alta qualidade e bem direcionados [...] com potencial para compensar desigualdades de renda e de origem social” (BM, 2012, p. 15-16).

Contudo, quando se refere à oferta da EPI em localidades afastadas ou com alta vulnerabilidade social – cujo acesso está comprometido pela falta de infraestrutura e assistência – esse discurso parece tomar outra conotação. Diante dessas condições, o relatório do BM, mais uma vez, faz um apelo à criatividade dos sistemas

locais e salienta experiências brasileiras de modelos domiciliares, no Acre, em que o total dos custos de atendimento é “compartilhado entre o estado e municípios” (BM, 2012, p. 17), e há atendimento individual para crianças de 0 a 3 anos, com foco no desenvolvimento pelo viés da saúde, com preparação de agentes domiciliares e materiais de orientação aos responsáveis e cuidadores (BM, 2012).

No bojo dessa discussão, cabe destacar alguns elementos apontados no relatório do estudo do BM, apresenta, entre outros desafios para esse início de século, a garantia do desenvolvimento das crianças da primeira infância. Tomando por base pesquisas internacionais, o referido estudo apontou que “[...] as intervenções relacionadas ao Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) constituem a estratégia mais eficaz para reduzir a desigualdade social e oferecer as mesmas condições educacionais para todos” (BM, 2012, p. 8).

Nesses termos, apresentou a oferta de serviços de qualidade, direcionados a crianças provenientes de famílias de baixa renda em ambientes de alta vulnerabilidade, como forma de “proteger o potencial humano das crianças nascidas em famílias desfavorecidas”, por estarem à margem das políticas sociais de saúde, de educação e de assistência (BM, 2012, p. 28).

Como forma de superação dessas condições, as iniciativas adotadas no Brasil, tais como ampliação de cobertura de atendimento, oferta de programas e políticas públicas, avanços na dimensão normativa, todos os esforços foram reconhecidos como positivos pelo relatório do BM. Tudo isso reforça o entendimento de que, considerando os avanços obtidos no campo da legislação e das políticas públicas para a infância no Brasil, há um cenário de disputas entre o direito das crianças, garantido em lei, e os apelos mercadológicos de expansão de atendimento à EPI.

A propósito, Correa (2019) denuncia o quanto esses caminhos, apesar de paralelos, levam a fins tão diferentes. No contexto da prática das políticas públicas para a infância, a educação infantil avança quando busca o cumprimento de metas estabelecidas no PNE, incorporando programas e estratégias que têm como propósito a ampliação do acesso das crianças no formato do Proinfância e dos demais programas que visam à melhoria da qualidade nesse nível de ensino (Correa, 2011).

Isso posto, diante da necessidade de programas que possam garantir a expansão da educação infantil com qualidade, levando em conta outros modelos de atendimento que considerem muito mais do que a redução de custos e apresentem alternativas para o cumprimento do direito das crianças à creche e à pré-escola, reputo

a urgência de aperfeiçoamento de programas capazes de considerar esses aspectos de forma diferenciada daquele que historicamente foram tratados quando o assunto é a educação infantil.

Mas há outros programas⁷, pois recaem sobre a dimensão da assistência às crianças e às famílias destas, a quem transfere o papel de educar primeiro no âmbito doméstico – o que implica o retorno da lógica do baixo custo, tão questionada por Rosemberg (2003) e por outros autores.

Apesar das tantas idas e vindas do processo de implantação do Proinfância em relação a esses outros programas, há diferenças e elementos que o colocam em outro patamar, a começar pela sua concepção, como estrutura física direcionada ao público infantil, o que não o isenta de críticas e de limitações, pois a mentalidade do baixo custo para a infância de outrora nunca foi esquecida e parece ter sido introjetada na mente de alguns gestores como o único formato viável para a educação infantil no Brasil.

Mas, em que pese as críticas dirigidas ao Proinfância e os dilemas pelos quais o programa passou, ressalte-se que ele surgiu meio que na contramão da história e das orientações da reforma proposta pela COEDI como forma de resistência às orientações da *performance* do “baixo custo” com vistas à concretização dos direitos das crianças como sujeitos. É uma ideia persistente e preponderante no âmago de programas ainda vigentes direcionados à educação infantil, e que se apresenta com outra roupagem, mas contém em sua essência o mesmo conteúdo das orientações do BM. Nessa conjuntura, envolve outros sujeitos como as famílias das crianças e retoma o papel de outras secretarias, embutida na condição da intersetorialidade, tão propugnada no PNE (Brasil, 2024) e no Pacto Nacional pela Infância (Brasil, 2012).

É nesse sentido que se discutirá o papel do Proinfância como política de atendimento à educação infantil no Brasil, cujo foco está na ampliação do acesso com qualidade e, especificamente, na análise, em termos de implantação, das contribuições e dos desafios para a garantia do direito das crianças no contexto de alguns municípios no estado do Piauí.

⁷ A exemplo os Programas que foram implantados desde 2019 como o Família Brasileira Fortalecida e o Criança Feliz, cujo enfoque parte da perspectiva de orientação parental (Santos,2020).

CAPÍTULO 3

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA)

3.1 O Proinfância e o atendimento aos direitos das crianças

Em linhas gerais, serão apresentados neste tópico: a concepção do programa Proinfância, no contexto do PDE e do PNE, e os aspectos que o caracterizam, tais como: critérios; objetivos; metas; etapas pelas quais tem passado o programa; e alguns dados sobre o seu financiamento.

Entende-se que as políticas públicas se materializam a partir de demandas e de discursos que no processo vão sendo formatados por meio de leis, diretrizes, resoluções dentre outras regulamentações legais, enquanto mecanismos de formalização da política e constituem uma arena de interesses, pautados no contexto de uma determinada agenda.

3.2 PNE, PDE e Proinfância: caminhos cruzados no âmbito das políticas para a educação infantil

É indiscutível reconhecer o papel que a CF/1988 e o ECA/1990 exerceram, quanto aos princípios normativos em relação à condição de crianças e adolescentes no Brasil, na qualidade de sujeitos de direitos. Tais princípios prescrevem o dever da família, da sociedade e do Estado em assegurar a esse segmento o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, entre outros, considerados como direitos invioláveis.

Ao ser assistida por essas leis, a criança é tida como possuidora de direitos e deve ter total prioridade nas políticas sociais. Nesse sentido, com as mudanças provocadas pela legislação brasileira e pelas ações voltadas para a infância, a criança passa a ser concebida como foco principal das políticas públicas para essa faixa etária, ou seja, em âmbito normativo, “a consolidação da criança como sujeito de direitos é o carro-chefe de toda mudança legal” (Oliveira, 2008, p. 37).

Muitos foram os desdobramentos que esses dois mecanismos legais promoveram na criação de um arcabouço jurídico cujas diretrizes apontam para a proteção e a garantia das políticas de ampliação de acesso ao ensino com qualidade, bem como para a distribuição das responsabilidades de cada ente federado, para com os níveis de ensino e com o financiamento destes.

As principais diretrizes estão postas na LDB – Lei nº 9.394/96; na Lei nº 9.424/96 que regulamentou o Fundef e que não contabilizava a matrícula na educação infantil, que só foi contemplada dez anos depois, com o Fundeb 2007-2020, na repartição dos recursos financeiros.

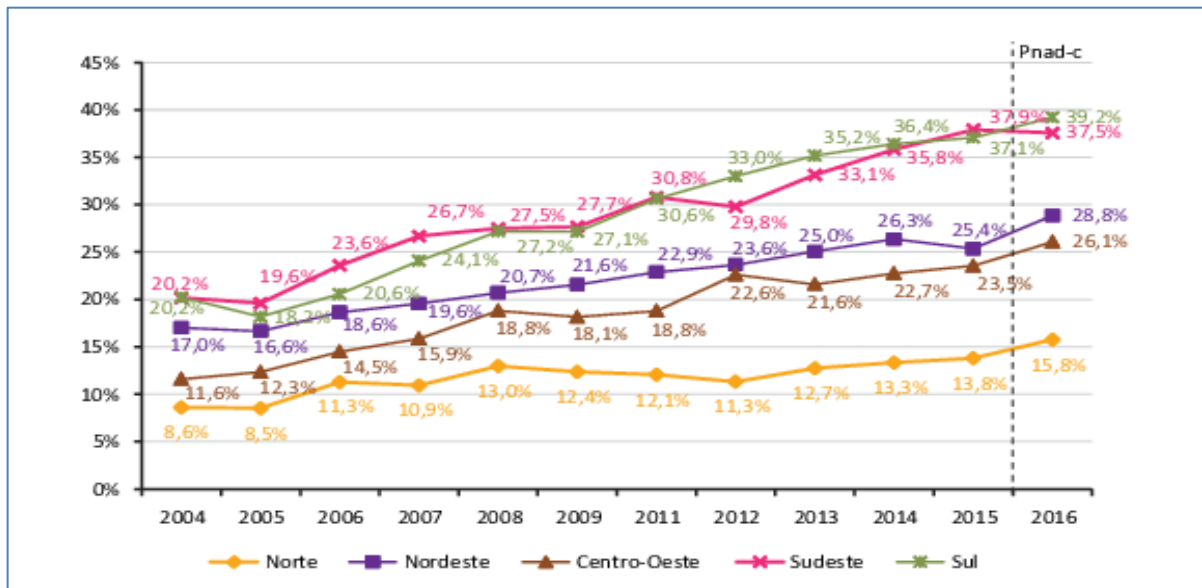
As orientações presentes nesses três dispositivos legais impactaram de maneira contundente a organização da educação infantil, como elo historicamente mais frágil da educação básica e, nesse contexto, fortaleceram discursos em favor da sua consolidação como primeira etapa da educação básica. A partir da LDB, a inclusão de creches e de pré-escolas no sistema de ensino, antes vinculadas à assistência social, conforme Rosemberg (2008), contribuiu significativamente para algumas mudanças no contexto da educação infantil.

Com o Fundef, todo o aporte de recursos foi direcionado ao Ensino Fundamental, em detrimento do Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Infantil. Assim, foram dez anos sem usufruir do compartilhamento dos recursos de financiamento. Somente em 2006, com o Fundeb, finalmente a primeira etapa da educação básica foi incorporada na distribuição dos recursos do fundo.

Apesar da força de cada um desses mecanismos legais, ainda há um grande hiato entre o que está assegurado nas leis e o que ocorre na prática. Campos (2008, p. 27) afirma que “o divórcio entre a legislação e a realidade, no Brasil, não é de hoje. Nossa tradição cultural e política sempre foi marcada por essa distância”, sugerindo a existência de tensionamentos históricos, embates, negligenciamentos, e até a violação de direitos da criança, quando frequentemente o que está posto nas leis não se efetiva.

No rol desses mecanismos legais, também merece destaque o PNE 2001-2011 (Brasil, 2001), por ter sido o primeiro documento a prescrever metas de expansão da educação infantil em todo o País, a serem atingidas no intervalo de dez anos. No entanto, em 2010, a matrícula em creches contemplou apenas 23,6% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos – longe ainda de ser cumprida a meta estabelecida, como apresenta o gráfico 1.

Gráfico 1 - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou a creche, por grande região (2004-2016)



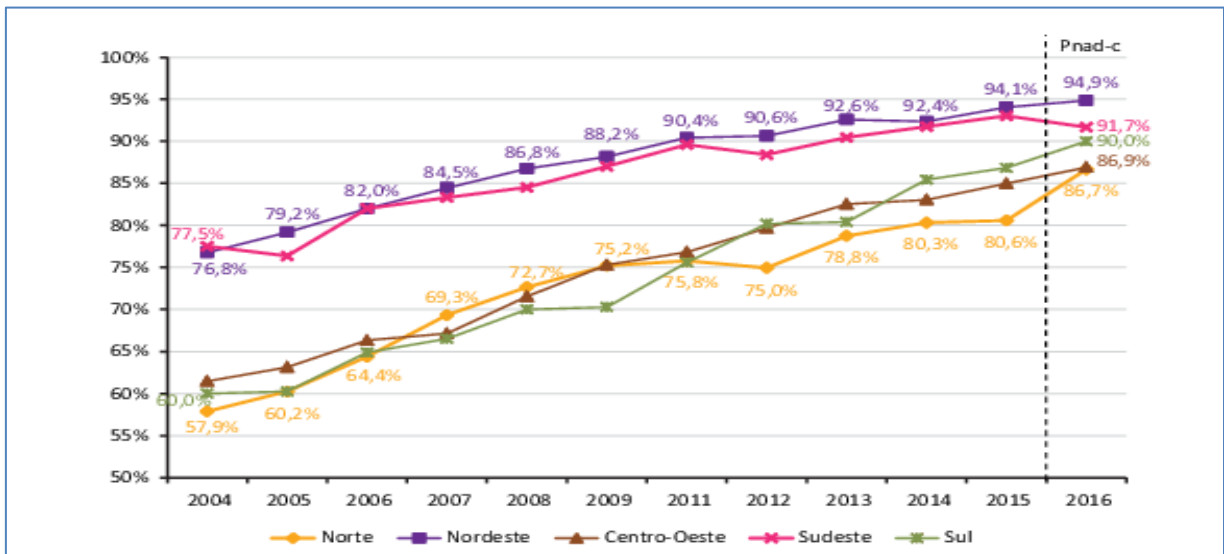
Fonte: Monitoramento do PNE – INEP (2016).

No Gráfico 1, tem-se o cenário de expansão considerando do Relatório do PNE do 2 Ciclo de Monitoramento observa-se que a meta de expansão do atendimento de zero a três anos estabelecida deveria atingir 30% das crianças dessa faixa em cinco anos. Em dez anos – portanto em 2010 – esse atendimento deveria chegar a 50%, exigindo um esforço bem maior, pois essa faixa etária, tardiamente, passou a ser incorporada pelos sistemas de ensino com as orientações da LDB, em 1996.

Em relação às crianças de 4 e 5 anos, deveriam estar atendidas na pré-escola, até 2006, em pelo menos 60%; e no fim de dez anos, cuja meta do PNE seria alcançar o atendimento de 80% das crianças nessa faixa etária (PNE, 2001-2010).

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 2, houve maior aproximação, quanto ao alcance da meta nesse segmento.

Gráfico 2 – Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região (2004-2016)



Fonte: Monitoramento do PNE – INEP (2016).

O PNE contribuiu de forma decisiva para dar visibilidade à educação infantil, por meio de estratégias e de metas estabelecidas. Em termos de propósitos, foi o PNE que inaugurou a definição de metas para a educação infantil, na perspectiva de atender a 50% das crianças de zero a três anos no intervalo de dez anos; e de universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos até 2016, decorrente de um movimento social contundente no processo de realização das conferências de educação e de incidência da sociedade civil organizada na tramitação do PNE, que tensionou pela ampliação do compromisso do Estado como os direitos educacionais.

As garantias legais para a educação infantil, que incluem as metas do PNE, e ação dos movimentos sociais contribuíram para que o governo estabelecesse políticas direcionadas à infância, apesar do longo percurso que ainda se faz necessário trilhar para chegar a sua efetividade, senão como conquista, mas como luta por um direito. A definição de metas para dez anos traz, portanto, uma nova formatação, ao favorecer e subsidiar o planejamento das políticas públicas para a primeira infância nos entes federativos.

Com isso, fez-se necessário a definição de políticas educacionais que viabilizassem o atendimento de crianças de 0 a 5 anos e onze meses em instituições de ensino adequadas a essa faixa etária, em todo o país. Uma dessas políticas foi o Proinfância, instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, com o intuito de promover a construção de creches e a aquisição de equipamentos mobiliários para a

educação infantil, por meio de transferência de recursos financeiros para os municípios brasileiros.

Assim, o Proinfância passou a integrar a relação estabelecida entre entes federativos, em que figuram o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Brasil, 2007), no contexto do PDE, à luz das orientações do PNE (2001-2010). Essa trama contou com a participação de vários atores, com diferentes concepções de educação, Estado e sociedade, dentre os quais se destacam, no polo progressista, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); o MIEIB; e a CNDE, entre outros, evidenciando um conjunto de forças como instâncias que protagonizaram a luta pelo direito à educação.

O atendimento nas instituições apropriadas para a educação infantil torna-se indispensável para o desenvolvimento pleno das crianças, ao vivenciarem as mais diversas experiências. Porém, é preciso considerar que esse atendimento não pode ser promovido em qualquer lugar e de forma improvisada.

Nesse sentido, a implantação do Proinfância, desde 2007, criou toda uma expectativa entre pais, gestores e professores em torno da instalação de unidades para o atendimento à educação infantil como espaços de possibilidades para a expressão do brincar e do aprender, impactando, sobremaneira, a condição de milhares de crianças, como seres de direitos por todo o Brasil.

Também no segundo PNE 2014-2024, o alcance das metas estabelecidas evidencia o distanciamento. Instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, retomou a meta de atender, no intervalo de dez anos, a 50% das crianças de zero a três anos, e a universalização do atendimento das crianças na faixa etária de 4 e 5 anos até 2016. De grande relevância nesse processo é também a Emenda Constitucional 59 (Brasil, 2009), que tornou obrigatória a educação dos 4 aos 17 anos de idade a partir de 2016.

Em 2021 com a publicação do Relatório do Monitoramento do PNE do Terceiro Ciclo na seção apresentada quanto a evolução dos Indicadores 1A e 1B, para fins de monitoramento da Meta 1 do PNE, o país apresentou progressos em relação à cobertura da educação infantil para crianças de 0 a 3 anos, embora parte desse progresso se deva à redução da demanda em função da queda na população em idade pré-escolar no Brasil.

Destaca-se ainda, que para se atingir a Meta 1 do PNE é necessária a inclusão de cerca de 1,5 milhão de crianças de 0 a 3 anos em creche e cerca de 330 mil

crianças de 4 a 5 anos em pré-escola. Nesse contexto, têm-se o tamanho do desafio político/institucional do poder público e federativo quanto a ampliação da cobertura de crianças de 0 a 3 anos (MEC, 2021, p.50). A ampliação do acesso à educação em creche é fundamental, sobretudo, para esses grupos de menor estabilidade econômica e social, em que as políticas de ampliação do acesso e permanência configura-se em uma tendência quanto à reversão dessas desigualdades.

Nesse Relatório de Monitoramento do Terceiro Ciclo apresenta-se, ainda, o quadro da cobertura da educação infantil de 0 a 3 anos, embora com resultados progressivos em relação à Meta 1, os dados sugerem a necessidade de ampliação das políticas para a creche de forma prioritária com estratégia de estímulo aos municípios quanto ao atendimento do segmento creche, especialmente aos grupos renda mais baixa, dada a maior demanda desse grupo das classes sociais e as vulnerabilidades.

No Relatório do Terceiro Ciclo têm-se como conclusão, em relação as metas de cobertura para essa faixa etária de 4 a 5 anos, a contínua redução das desigualdades em todas as desagregações do indicador, sendo a renda familiar a variável que ainda responde pela maior desigualdade de acesso à pré-escola. A desigualdade social é estrutural e marcante na primeira infância e, nessas últimas décadas, tem-se gerações inteiras com seu direito à educação negado. Por isso, Correa (2003) advoga uma noção de direito que assegure que eles sejam iguais para todas as crianças, pois “pensar a qualidade no atendimento à criança relaciona-se à ideia de garantia e efetivação de seus direitos, já consagrados universalmente e, do ponto de vista legal, bem definidos” (Correa, 2003, p. 91).

A Meta 1 de universalização da pré-escola para o ano de 2016 não foi alcançada. Contudo, análise tendencial do Indicador 1A sugere que a meta pode ser alcançada entre 2020 e 2024, uma vez mantida a tendência observada nos últimos 13 anos. Já a análise tendencial do Indicador 1B sugere que até 2024 o Brasil não deve ultrapassar o índice de 45% de cobertura de 0 a 3 anos, ficando aquém do que estabelece a Meta 1 do PNE (MEC, 2021).

3.3 Características, critérios, objetivos e metas do Proinfância

No tocante ao atendimento educacional em instituições específicas, para crianças menores de 6 anos, apesar dos avanços, ainda constitui um desafio a ser

superado em todo o País, pois as instituições de educação infantil existentes não conseguem atender à demanda para essa faixa etária.

Como ressalta Lopes (2018),

[...] muitas escolas brasileiras não possuem requisitos necessários para o atendimento de crianças pequenas. Além de garantir a vaga é necessário analisar como esse acesso está acontecendo, pois a estrutura física e outros componentes de uma educação infantil de qualidade precisam de mais investimentos (Lopes, 2018, p. 156).

Neste sentido, o texto de abertura da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, do Proinfância, segundo Costa (2015), deixou implícito que os organismos da gestão superior da educação, como o MEC/SEB, têm ciência das condições da educação infantil no Brasil e da necessidade de implantação de políticas capazes de reverter tal situação.

Na apresentação da citada resolução, menciona-se o seguinte:

CONSIDERANDO a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas, para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino;
CONSIDERANDO o firme propósito do governo de proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de educação infantil;
CONSIDERANDO que a necessidade de construção de creches e escolas de educação infantil é uma realidade em muitos Municípios e,
CONSIDERANDO a necessidade de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede física escolar de educação infantil para ajustá-las às condições ideais de ensino-aprendizagem (Brasil, 2007, p. 1- 2).

Vários estudos são consensuais em torno do reconhecimento do Proinfância como estratégia inédita, no sentido de inserir a educação infantil na agenda das políticas públicas, e um marco na política educacional, com a construção e a aquisição de equipamentos para um público-alvo cuja referência é a faixa etária, constituindo, com isso, uma nova perspectiva de política de expansão para o acesso de crianças de 0 a 5 anos.

Os estudos de Costa (2015), Lopes (2018) e Farenzena (2010) designaram características marcantes, que posicionam o Proinfância em uma condição de ineditismo e/ou de especificidade diante de outros programas, em relação à forma de redistribuição dos recursos, da relação gerencial entre os entes (União e municípios),

e do contexto institucional em que surgiu, vinculado a metas e a estratégias de planejamento, no âmbito de uma política pública para a infância.

Para Farenzena (2010), o Proinfância, em relação a outros programas de transferências de recursos financeiros para entes federados, assumiu um diferencial, ao não utilizar o critério da quantidade de matrículas como estratégia para atração de maiores volumes de recursos e, sim, a informação da demanda de cada município.

Entretanto, para essas políticas educacionais se concretizarem, é indispensável a parceria das esferas municipais, estaduais e da União, como sugerido por Oliveira (2008, p. 38):

a implementação de todas essas mudanças exige que os sistemas de ensino atuem em regime de colaboração, mesmo que a responsabilidade pela educação infantil esteja no âmbito municipal. Cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação as demais instâncias educacionais [...].

Quando cada instância assume suas responsabilidades prioritárias, na prática, descumprem o que está previsto no art. 211 da CF/88, que prevê a atuação dos entes em regime de colaboração. Nessa configuração, entende-se que mesmo que seja de responsabilidade dos municípios ofertarem o ensino infantil – o elo mais frágil nessa relação entre os entes federativos – essa constatação não exime os estados nem a União de colaborarem.

Na visão de Costa (2015), por meio da Resolução nº 06, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a criação do Proinfância, “a União realizou de forma inédita e em caráter suplementar aos Municípios a transferência voluntária de recursos financeiros”, por meio do FNDE (Costa, 2015, p. 100).

Outra situação de ineditismo do Proinfância foi apresentada por Lopes (2018), ao destacar o processo que antecedeu a publicação da política do Proinfância, em termos da construção de um parâmetro cujo conteúdo foi discutido por profissionais de várias áreas – pedagogos, engenheiros, arquitetos –, a fim de definir opções de projetos apropriados ao público infantil. Assim, nessas condições, foi elaborado o documento Parâmetros Nacionais de Infraestrutura (Brasil, 2006).

Os critérios do Proinfância, de acordo com a Resolução nº 06 de 24 de abril de 2007, estão no artigo a seguir:

Art. 3º A assistência financeira será processada mediante solicitação do Distrito Federal e municípios de acordo com a esfera administrativa que a escola pleiteada pertence ou pertencerá, por meio de projetos de infraestrutura das redes públicas escolares e de equipamento e mobiliário, elaborados sob a forma de plano de trabalho.

Parágrafo Único - O atendimento com assistência financeira condiciona-se a:

I. observância dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil;

II. no caso de construção, concordância do proponente em adotar o projeto executivo disponibilizado pelo FNDE.

III. aprovação de Plano de Trabalho, cuja análise técnica ficará a cargo, exclusivamente, da Diretoria de Programas e Projetos Educacionais – DIRPE/FNDE.

IV. no caso de construção ou reforma, apresentação de documentos que comprovem a propriedade do terreno, conforme definido na Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2007, p. 02).

Importante observar que os critérios foram atualizados por força da Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de maio de 2013, e da Resolução CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013, sendo que esta última “estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – Proinfância, com utilização de Metodologias Inovadoras” (Brasil, 2013, s/p).

Por sua vez, o Proinfância tem como objetivo, conforme anunciado no art. 1º, da citada Resolução nº 06/07, destinar recursos financeiros para cobrir despesas, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal, para os entes federados definidos como prioritários no Manual de Assistência Financeira do FNDE-2007.

Ao longo dos seus 17 (dezessete) anos de vigência, o programa estabeleceu diferentes metas. Em 2007 e 2008, por exemplo, o Proinfância firmou 989 convênios para a construção de 1.024 escolas da educação infantil. As metas de 2009 e 2010 eram construir 1.000 (mil) novas escolas, sendo 500 a cada ano. Até 2010, o Proinfância firmou convênios para a construção de 2.528 creches e pré-escolas. Em 2011, o programa passou a integrar a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2). Assim, pode financiar 6.427 escolas de educação infantil em municípios de todo o país até 2014⁸.

⁸ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/proinfancia?start=20>. Acesso em 24/02/2024.

A ruptura política decorrente do impeachment da presidenta Dilma, levou a ascensão ao poder o então vice-presidente Michel Temer, cujas primeiras medidas foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que limitou os gastos públicos nas áreas sociais, afetando diretamente a continuidade do programa que ficou praticamente paralisado ao longo de sua gestão. Em seu lugar, o governo passou a dar visibilidade ao Programa Criança Feliz, de caráter interinstitucional, que foi alvo de inúmeras críticas.

Na continuidade da política de desmonte do Proinfância, entra em ação um novo governo (Bolsonaro), de viés conservador que continuou a desconfigurar o programa promovendo um verdadeiro desmonte, ao impor cortes orçamentários da ordem de 97,5%, inviabilizando a continuidade do programa e, conseqüentemente, comprometendo as metas que estavam pendentes desde o segundo mandato da presidenta Dilma.

Com a ascensão ao poder nas eleições presidenciais de 2022 de um governo progressista, na figura de Luís Inácio Lula da Silva, o mesmo que tinha iniciado o Programa, em 2007, o Proinfância renasce como parte de um conjunto de ações ressignificadas, sendo um dos compromissos assumidos pelo novo governo, a retomada das obras paralisadas, além da construção e reforma de unidades onde houver adesão dos municípios ao programa, através do Novo PAC.

Desde 2015, o Projeto Tipo B foi descontinuado e substituído pelo Projeto Creche Pré-Escola assim classificadas nos respectivos tipos:

Topo 1 - Consta no Site do FNDE que o programa comporta 7 tipos de projetos com as seguintes características:

1) Creche pré-escola tipo 1 - capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos, em terreno retangular com medidas de 40m de largura por 60m de profundidade;

2) Creche Pré-escola tipo 2 - capacidade de atendimento de até 188 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 94 crianças em período integral, em terreno de terreno retangular com medidas de 45m de largura por 35m de profundidade;

3) Ampliação modulo infantil para escolas, com capacidade para atendimento de até 96 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 48 crianças em período integral, em área mínima de 20m por 20m.

4) Projeto Tipo B – com capacidade de atendimento de até 224 crianças, em dois turnos ou 112 crianças em período integral, terreno retangular de 40m por 70m;

5) Projeto Tipo C – com capacidade de atendimento de até 120 crianças, em dois turnos ou 60 crianças em período integral, em terreno de 35m de largura por 45m de profundidade;

6) Projeto Ampliação tipo B – com capacidade de atendimento para até 48 crianças em período integral ou 96 crianças em dois turnos. São propostos também sanitários infantis para atendimento da nova demanda. O novo prédio será implantado dentro do terreno da creche existente Proinfância Tipo B, junto ao edifício, como um prolongamento do bloco pedagógico.

7) Projeto Ampliação tipo C - com capacidade total de atendimento para até 24 crianças em período integral ou 48 crianças em dois turnos. É proposto também um sanitário infantil para atendimento da nova demanda. O novo prédio será implantado dentro do terreno da creche existente do Proinfância Tipo C, junto ao edifício existente (FNDE, 2024).

Esse rol de projetos apresentados ao longo do processo de implantação do Proinfância, são resultantes de inúmeras avaliações e críticas que ocorreram a medida em que as primeiras obras foram sendo executados. A partir delas houve a necessidade de alterações nos projetos padronizados a fim de solucionar problemas estruturais e de conformidade climática, tendo em vista a diversidade dos contextos de implantação por todo o país.

3.4 Revisão de teses e dissertações sobre o Proinfância, de 2018 a 2023, no Brasil

A revisão da literatura ora apresentada foi realizada com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTC) e no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, com o recorte temporal de 2018 a 2023, considerando que Lopes (2018) delineou um panorama da produção acadêmica sobre o Proinfância de 2011 a 2018, em estudo intitulado “O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação infantil (Proinfância): expansão da educação infantil com qualidade?”. Por ser um marco para os estudos sobre o programa, inicia-se esta revisão com uma síntese da tese mencionada.

A investigação de Lopes (2018) objetivou analisar o funcionamento do Proinfância como estratégia de implantação da política de assistência técnica e financeira da União junto aos entes municipais, por meio da construção de creches e de pré-escolas no Brasil, tendo em vista a ampliação da oferta da educação infantil com qualidade – na perspectiva da garantia desse direito a todas as crianças.

Tal análise focaliza a implementação e a execução do programa em comento no intervalo temporal de 2007 a 2017, ou seja, desde a sua implantação, e destaca aspectos estruturais, históricos e legais, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Com caráter panorâmico, a supracitada autora levanta toda a produção sobre o tema no período, fundamentada em teses de doutorado, dissertações de mestrado, artigos publicados em anais de eventos, livros e capítulos de livros, organizando os dados em oito eixos: implementação do programa; estrutura física; expansão de matrículas; recursos financeiros; organização pedagógica das escolas; formação de professores; assessoramento pedagógico; monitoramento e avaliação.

Outro aspecto meritório na pesquisa de Lopes (2018) é a busca de dados junto aos organismos governamentais de controle social, a exemplo da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU); de órgãos de gestão e redistribuição de recursos, como o MEC e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); além de órgãos da sociedade civil, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Organização Não Governamental (ONG) *Tá de pé*.

Nesse dinâmica, o trabalho lança mão de relatórios, de entrevistas junto a representantes desses organismos, a consultores e a pesquisadores da temática em pauta. Por cúmulo, revela dados do relatório da CGU (2017) que apontam a baixa efetividade do Proinfância para o alcance da meta I do PNE, com apenas 17% de acréscimo no número de estabelecimentos e a abertura de somente 499.056 vagas na educação infantil dos municípios brasileiros (CGU, 2017).

Uma das conclusões do estudo de Lopes (2018) denota a necessidade de fortalecimento dos órgãos de controle e de fiscalização, e considera que o Proinfância coloca no centro da discussão o direito das crianças a espaços físicos dignos e de qualidade em um contexto de complexidade, uma vez que a consolidação do direito à educação infantil no País é algo recente. Para cumprir tal função, a autora em epígrafe reforça a importância do papel da União para com os entes municipais, com vistas a garantir assistência técnica e financeira.

Entre outros resultados, apesar das críticas às fragilidades de formatação do programa, Lopes (2018) avalia de forma positiva a iniciativa de um programa nacional de implantação de creches e pré-escolas, com tantas localidades beneficiadas, principalmente os municípios de pequeno porte.

Nos dez anos de existência do programa as crianças de 6 anos ingressaram no ensino fundamental e as de 4 e 5 anos deveriam obrigatoriamente estar matriculadas na educação infantil. Se tomarmos por base as matrículas de educação infantil no ano de 2007 em relação ao ano de 2017, as vagas nessa etapa aumentaram 30,70% (Lopes, 2018, p. 268).

Por outro lado, em meio a tantos argumentos apresentados pelos mais diversos profissionais da área educacional e de outros campos, Lopes (2018) chama a atenção para o silêncio das crianças, público-alvo do programa Proinfância que não são ouvidas pelos pesquisadores consultados no estudo em comento.

A partir da síntese apresentada do trabalho de Lopes (2018), considerando as especificidades dos efeitos e desdobramentos do programa nos contextos locais, que apresentam várias nuances e colocam em pauta aspectos que não são novos, mas que ganham foco em face da materialização da política, que se expressa por intermédio dos espaços escolares construídos e dos não concluídos desde a implantação do programa em 2007, apresenta-se a revisão efetivada nesta tese.

Adotou-se a palavra-chave Proinfância para o levantamento dos trabalhos no Banco de Teses e Dissertações da CAPES e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, relativo ao período de 2018 a 2023. Foram localizadas 16 dissertações de mestrado acadêmico; 4 dissertações de mestrado profissional; e 6 teses de doutorado, incluindo a de Lopes (2018). Por oportuno, consideramos mais duas teses de doutorado (Lima, 2016; Lima, 2019), de pesquisadoras piauienses que, apesar de não terem como foco principal o Proinfância, tratam de aspectos que, de alguma forma, estão imbricados. Esses dois trabalhos foram localizados em bancos locais de instituições de ensino superior.

O contexto de implantação do Proinfância no Brasil ocorreu quando a educação infantil ganhou visibilidade, mediante avanços do ponto de vista legal e conquistas de setores da sociedade. Um dos propósitos declarados do programa foi estimular a ampliação de vagas para o público da primeira infância, e esse tem sido o foco da maioria das pesquisas levantadas sobre essa temática, desde 2018: avaliar os impactos do programa e apresentar o movimento do fluxo de matrículas na educação infantil, com ênfase nas repercussões, em nível local, de um programa de dimensão nacional.

A propósito, Barradas (2019) trouxe em sua investigação uma avaliação do Proinfância como estratégia capaz de favorecer a ampliação de vagas na pré-escola, tendo em vista a sua universalização. As mensurações propostas nesse estudo, ancoradas em dados obtidos por meio do Censo Escolar e do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), no interstício de 2007 a 2018, indicaram que municípios contemplados com o Proinfância apresentaram percentuais

em torno de 4,7% no aumento de novas vagas, em relação àqueles não contemplados.

Barradas (2019) utilizou o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), por meio do qual constatou que há impactos positivos em todos os municípios, independentemente de sua condição de vulnerabilidade. No entanto, admite um movimento contrário à diretriz da meta 1 do PNE (2014-2024), que estabelece a ampliação nos recursos direcionados para a construção e a conclusão de novas obras para educação infantil. Na medida em que o fluxo desses recursos tem sido reduzido, a efetividade do programa fica comprometida. Outros pesquisadores designaram como universo de seus estudos contextos locais específicos. Nessa direção, estão pautadas as pesquisas de Gil (2018); Almeida (2018); Siqueira (2019); Araujo (2019) e Donati (2021).

No caso de Gil (2018), a autora investiga a construção de espaços escolares tendo em vista a expansão do atendimento às crianças da educação infantil no município do Rio de Janeiro, apresentando como diferencial o direcionamento do foco de suas análises para o segmento *creche*, especificamente para as crianças de berçário (0 a 1 ano e 11 meses). Para analisar a repercussão de políticas nacionais na realidade local, a referida autora utiliza como referencial teórico analítico o Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (1994), tencionando compreender a influência de organismos internacionais nesse processo. Na composição deste estudo, Gil (2018) analisou as políticas de financiamento voltadas ao atendimento da primeira infância, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Proinfância e o Brasil Carinhoso, observando neles o aspecto da transferência de recursos financeiros e a avaliação de planos estratégicos locais, à luz das orientações e das metas do PNE (2014-2024).

Por fim, cabe destacar em Gil (2018) a análise da demanda latente, expressa por meio das chamadas listas de espera para matrículas em creches, e as decisões judiciais a partir das ações do Ministério Público motivadas pela demanda das famílias que buscam vagas. Os resultados encontrados apontam para a existência de uma legislação que não favorece a garantia de vaga para as crianças pequenas, em especial, em creches de qualidade.

Por sua vez, Almeida (2018) enfatizou a implantação do Proinfância em Brasília, a partir de 2012, e considerou-a tardia em relação ao ano de criação do programa. Outrossim, sobreleva a importância do programa na alteração do

tratamento assistencialista dado até então à política pública de atendimento à educação infantil na capital federal. Apesar disso, segundo a pesquisa, o programa não denota relação de equilíbrio entre oferta e demanda de matrículas para o cumprimento do direito à educação.

Em sua tese, Siqueira (2019) avaliou a ressonância do Proinfância, em termos de ampliação do atendimento na educação infantil e de melhoria da qualidade no município de Penedo, em Alagoas. A pesquisa desenvolveu-se através de um estudo de caso envolvendo vários atores, tais como: diretora, coordenadora e outros que atuam mais diretamente junto às crianças, a exemplo de professoras auxiliares de salas, pais ou responsáveis. Reconheceu o potencial indutor do Proinfância, em termos de políticas municipais e o seu favorecimento na definição de estratégias para a construção de indicadores da qualidade na realidade local, bem como o papel ressonante do programa na política de ampliação de vagas na rede municipal, apesar do incompleto processo de implantação de unidades.

Araújo (2019) também analisou o processo de implementação do Proinfância, mas no contexto de Juiz de Fora, Minas Gerais. A construção teórico-analítica desse estudo tem sua base em dois referenciais: o ciclo de Mikail Bakhtin e o Ciclo de Políticas de Stephen Ball. Assim, deslinda que políticas públicas de educação infantil, em âmbito nacional, contêm dimensões de qualidade que influenciam a identidade das políticas de educação infantil no cenário investigado.

Em se tratando de Juiz de Fora, segundo a supracitada autora, o programa promoveu o enfraquecimento da política local de educação infantil, porquanto aprofundou o dualismo entre creche e pré-escola. Isso ocorreu porque a gestão das creches foi transferida para o terceiro setor, por intermédio de uma política de conveniamento, com precarização do trabalho docente, repercutindo diretamente na qualidade do atendimento, aprofundando, por conseguinte, a desigualdade na oferta de vagas para a educação infantil.

Donati (2021) trouxe o Proinfância para o centro de seu estudo, com o intuito de compreendê-lo no âmbito do espaço escolar, em face das relações estabelecidas com as políticas públicas para a educação infantil. Nesse ensejo, enfatiza o programa como uma das ações do PDE, em consonância com as orientações do PNE.

Além do destaque que fez, no tocante à legislação, a referida autora ressaltou os aspectos técnicos inerentes à implementação de um programa. Dentre os aspectos positivos do Proinfância, ressaltou o fato de ampliar o atendimento das crianças na

etapa da educação infantil. Quanto aos aspectos críticos do programa, reforçou que estão relacionados aos seguintes pontos: problemas de gestão e de monitoramento da execução; prestações de contas; acompanhamento técnico. Expressa, portanto, as fragilidades do programa, o que não retira o seu mérito de garantir os direitos das crianças do município de Pouso Alegre – MG.

O interesse pelos estudos em torno do Proinfância igualmente se manifestou em outras áreas do conhecimento, como aquelas relacionadas ao desenvolvimento regional, ao planejamento e à análise de políticas públicas, conforme discutem Santos (2020) e Centroni (2018).

A investigação de Santos (2020) centra-se no segmento *creche*, e considera, no contexto nacional, toda a trajetória histórica, os mecanismos legais e as estratégias de políticas públicas a ele destinadas, dentre as quais figura o Proinfância. Nessa lógica, reconhece que creche e família são instituições intrinsecamente ligadas, nomeadamente quando reputadas as relações de trabalho. Analisando o município de Dois Vizinhos (PR), destaca que mesmo com a chegada do programa, não houve a garantia do atendimento às crianças de 0 a 3 anos, tanto na cidade quanto no campo.

Por meio de um estudo de caso, Centroni (2018) investiga o processo de implementação do programa no município de Monte Alto (SP) com base em análise documental. Além dos gestores municipais, uma nova categoria de sujeitos, não menos importante, participou da pesquisa, por meio de entrevistas semiestruturadas: os responsáveis pelas crianças matriculadas.

Centroni (2018) identificou e analisou o perfil das famílias das crianças atendidas pelo programa, revelando, inclusive, a percepção desses sujeitos acerca do seu funcionamento. *In verbis*, apresentou em seus resultados alguns aspectos que designavam o perfil dessas famílias em dezembro de 2018. Dentre os aspectos investigados, sob relevamos que 88% dos responsáveis entrevistados eram formados por mães, tidas como as pessoas da família que mais demonstravam interesse e envolvimento com a aprendizagem das crianças. Eram genitoras predominantemente jovens, na faixa etária de 18 a 30 anos, e trabalhavam fora de casa, segundo 87% dos entrevistados.

No tocante ao grau de instrução, o ensino médio completo foi a escolaridade predominante. Tratava-se de famílias pequenas, com até três pessoas, das quais pelo menos uma trabalhava. A renda familiar de 65% dos entrevistados situava-se entre um e três salários-mínimos. Em relação à busca das famílias por uma vaga na unidade

do Proinfância em Monte Alto, Centroni (2018) descreveu alguns resultados, a saber: 69% dos entrevistados precisaram esperar pela vaga; enquanto 28% não esperaram por ela; e 3% não responderam à questão. Por outro lado, 92% dos responsáveis pelas famílias atestaram que suas crianças não estiveram em outra pré-escola ou outra creche antes de obter vaga na unidade do Proinfância.

Adicionalmente, o autor ratifica que houve elevado grau de satisfação das entrevistadas quanto ao desenvolvimento motor, socioafetivo e cognitivo das crianças matriculadas. Avaliação bastante positiva foi demonstrada também em relação ao conhecimento das instalações físicas, dos recursos e dos materiais utilizados na unidade. Por fim, Centroni (2018) aponta a necessidade de adotar decisões e ações direcionadas à universalização do atendimento à primeira infância em Monte Alto (SP).

Em sua pesquisa, Oliveira (2020) teve como foco principal as desigualdades educacionais no âmbito das relações intergovernamentais em que figura a educação infantil como primeira etapa da educação básica. Com isso, deu centralidade ao segmento *creche* como nicho da desigualdade, e buscou investigar as formas de superação dessa situação, por meio do Proinfância como estratégia de acesso à creche no estado de Minas Gerais.

Em muitos municípios pelo Brasil afora, o atendimento à creche inicia-se com o Proinfância. O trabalho analítico de Oliveira (2020) examinou a movimentação das matrículas após a implantação das escolas Proinfância, em Minas Gerais, intentando compreender o programa e suas creches construídas e concluídas como elementos impactantes na redução das desigualdades.

Entre outros achados, constatou-se a condição do Proinfância como efetiva política de expansão do segmento *creche* no contexto dos municípios mineiros, no período de 2009 a 2018. E ressaltou que a adesão ao programa federal foi por intermédio dos dados obtidos em relação à variação positiva no quantitativo de matrícula. Ademais, destacou uma relação direta entre a ampliação e os locais com conclusão e funcionamento de creches Proinfância.

Considerando o universo de 364 municípios com unidades concluídas e em funcionamento, mais da metade (269) só iniciaram o atendimento em creches graças à conclusão e ao funcionamento das unidades do Proinfância. Oliveira (2020) frisa, inclusive, os aspectos determinantes da relação intergovernamental, tais como a

dimensão redistributiva da União para com os municípios e os aspectos acerca da capacidade fiscal.

Uma vez instaladas as unidades das escolas Proinfância pelo Brasil inteiro, mostrou-se a urgência de avaliar o atendimento nelas ofertado, o funcionamento de suas instalações, o quadro de pessoal docente e auxiliar, entre outros aspectos, considerando principalmente o novo público – as crianças de 0 a 3 anos, do segmento creche.

Nesse sentido, o estudo de Fussinger (2021) focalizou os saberes específicos contidos nos discursos de professoras da educação infantil com atuação junto às crianças de creches, no contexto das escolas Proinfância, ao tempo que discutiu tais saberes, a identidade e especificidade destes. A pesquisa envolveu seis municípios da região do Médio Alto Uruguai/RS.

Por meio de abordagem qualitativa, a supracitada autora construiu seus dados por intermédio de grupo focal e de entrevistas semiestruturadas com seis professoras de “crianças bem pequenas” (termo utilizado no estudo para referir-se a crianças da faixa etária de um ano e 7 meses a 3 anos), que corresponde ao segmento creche. Dessa forma, foram discutidos os saberes da docência de professores da educação infantil como saberes plurais e específicos que contribuem para a formação inicial e continuada de professores.

Esse também foi o enfoque principal da investigação de Carvalho (2019), Machado (2018), e Silva (2020). Ao investigar uma escola Proinfância no contexto do Sertão Produtivo do estado da Bahia, Carvalho (2019) realizou um estudo acerca dos efeitos da implementação do programa com base na visão de professoras e de diretoras dessas escolas. Nesse ensejo, apresentou a unidade da creche Proinfância como elemento concreto que abre possibilidades no âmbito da estrutura física e da organização pedagógica. Primeiro, pela condição de acolher as crianças em ambiente projetado para elas, com a utilização de variados espaços. Adicionalmente, a pesquisa registrou a instalação da unidade Proinfância como elemento importante, por ser capaz de permitir a otimização do fazer pedagógico dos professores, bem como das experiências de aprendizagem das crianças.

Isso posto, a pesquisa estimou a perspectiva de mediação e da parceria entre os Cursos de Licenciatura em Pedagogia e as escolas Proinfância como “centros de referência em educação infantil” (Carvalho, 2019). Por sua vez, Machado (2018) discutiu a formação docente e investigou a relação desta com a gestão democrática,

no contexto dos Centros de Educação Municipal em São Mateus – ES, instalados em espaços de unidades do programa Proinfância.

A Silva (2020) coube a análise do papel da formação inicial e continuada de docentes e da efetividade desta na atuação de professores das escolas Proinfância tipo B em São José de Ribamar, no Maranhão. Para mais, investigou a necessidade de políticas públicas de formação docente na rede municipal investigada.

Outra vertente bastante presente nos estudos aqui levantados diz respeito aos elementos que estão na base de qualquer política pública, como anunciado por Correa (2011):

[...] para que haja efetividade, toda política pública dependeria, necessariamente, de três elementos principais: normas, de caráter mandatório, financiamento e fiscalização. Como um tripé de sustentação, a ausência de qualquer um dos três elementos representaria o risco de não se responder plenamente às demandas que originaram determinada política (Correa, 2011, p. 20).

A referida autora destacou, inclusive, a tríade legislação – financiamento – controle social como elementos básicos em toda e qualquer política pública e, portanto, necessários à implementação e à efetividade desta. Por sinal, esses elementos estão destacados nos estudos de Fernandes (2018), Oliveira (2022), Mendes (2023), Lima (2019) e Ramos (2021), e compõem o arcabouço de suas análises.

Com efeito, Fernandes (2018) toma como ponto de partida a descrição e a análise das políticas federais de financiamento da educação infantil, discutindo as relações entre os entes federados e seus respectivos papéis no cumprimento do direito à educação de crianças de 0 a 6 anos, considerando o contexto de mudanças de projetos de governo de 2000 a 2016.

Com base em relatórios dos órgãos oficiais e em dados orçamentários dos recursos direcionados à educação infantil, o referido estudo destacou a constante redução dos recursos para programas federais destinados à primeira infância. Particularmente, a partir de 2016, apontou para risco de extinção dos dois principais programas direcionados ao atendimento à educação infantil: o Proinfância e o programa Brasil Carinhoso.

Nesse estudo discutiu-se a fragilidade da lógica dos programas adotados nos sucessivos governos, propondo a alteração dessa realidade, defendendo a

necessidade de uma política pública mais perene, com suporte em dispositivos legais mais sólidos, a fim de gerar mais autonomia para os entes subnacionais.

Fernandes (2018) também analisou o direito à educação pela vertente da qualidade, trazendo à tona questões presentes na discussão do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ), enfatizando os entraves decorrentes da não adoção desses mecanismos e as consequências negativas disso, em especial para o segmento creche, sobretudo no que se refere à igualdade de condições de acesso e de permanência das crianças nessa faixa etária.

Os dois estudos mais recentes com a temática em pauta são os de Oliveira (2022) e Mendes (2023). A investigação de Oliveira (2022) ressaltou o movimento do financiamento em relação ao Proinfância no intervalo de uma década, de 2011 a 2021. Para tanto, partiu de uma análise sobre a política de financiamento da educação básica, especialmente a educação infantil, como etapa inicial, e sobre a posição que esta ocupa no PNE (2014-2024).

A análise da execução orçamentária do Proinfância (Ação Orçamentária 12 KU – Implantação de escolas de Educação infantil) no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOPE) permitiu a constatação de um esvaziamento orçamentário do programa Proinfância desde 2016, em paralelo com a adoção de agendas neoliberais, e ressaltou como fatores preponderantes para esse processo o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e a Emenda Constitucional 95/2016, que congelou, em termos reais, os gastos primários da União.

No caso de Mendes (2023), seu estudo acentuou a importância da participação da sociedade no processo de monitoramento das políticas públicas, custeadas por meio dos impostos pagos pela população, considerando condições de cidadania e público-alvo. Sua pesquisa investigou a participação da sociedade no monitoramento e usou como fontes de dados os sistemas que monitoram o programa, a documentação advinda dos órgãos de controle, os instrumentos técnicos, além de entrevistas com técnicos do FNDE e com integrantes do Fórum de Educação infantil.

Mendes (2023) salientou que o monitoramento e o acompanhamento da construção das creches do programa Proinfância apresentam seis problemas estruturais, a saber: informações desatualizadas no sistema de monitoramento; dados sobre o local de construção da obra em desacordo com a realidade; informações incompletas; repetição de dados; informações incorretas sobre o *status* da execução das obras; e até dados copiados de outras obras.

Apontou, ainda, alguns fatores que contribuem para baixa participação da sociedade nesse monitoramento, tais como as falhas no processo de comunicação e no fluxo de informações entre o FNDE e a sociedade, não só em relação ao Proinfância. Inclusive, apresentou cinco propostas de ações a serem implementadas, a fim de tornar o monitoramento do programa Proinfância mais eficiente e acessível:

[...] Disseminação de boas práticas e compartilhamento de experiências; Melhoria dos canais de comunicação existentes entre a sociedade e o FNDE; Criação de novos meios (canais) de participação da sociedade com a Autarquia; Redesenho do fluxo de tratamento dos dados advindos da sociedade no âmbito interno da Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais – CGIMP e; Publicidade dos meios de participação da sociedade (Mendes, 2023, p. 145).

São proposições possíveis, cuja viabilidade revela o potencial participativo da sociedade para que, de forma integrada com o Executivo federal, possa acompanhar bem mais de perto as ações e os projetos de seu interesse, exercendo, de forma mais transparente, sua função de fiscalização e de controle no monitoramento de programas e projetos como o Proinfância.

Ramos (2021) delimitou sua pesquisa ao intervalo de 2008 a 2016, caracterizado por um contexto marcado por alterações no marco legal do financiamento da educação infantil, nomeadamente por meio do Fundeb. Destacou o papel da União não só no cumprimento de suas funções supletivas, mas também como ente indutor de política pública.

Com base em dados do Censo Escolar no município de Recife, o estudo reconheceu o crescimento da matrícula pública em educação infantil, mas também na rede privada. Ademais, apresentou o Proinfância como efetivação da ação colaborativa entre entes federados, dos quais os municípios são os mais beneficiados, por serem portadores de uma demanda ativa, quando se refere à população de 0 a 5 anos.

Em consonância com Ramos (2021), a conclusão de nove unidades de escolas Proinfância, dentre as 23 unidades pactuadas com o FNDE, em Recife, já resultaram em dados positivos na ampliação de vagas.

Apesar do volume de investimentos para a implementação do programa Proinfância em todo o País, especialmente em Recife, a investigação ressaltou que a implementação do programa na capital pernambucana apresentou problemas que vão

desde a sua concepção até a execução orçamentária, envolvendo aspectos de gestão e de monitoramento, ocasionando resultados, em termos de obras concluídas, bem abaixo do previsto.

Para a autora, todo esse processo apresenta elementos contundentes, capazes de aprofundar desigualdades. Levantou o aspecto da temporalidade e da descontinuidade da ação que, fortalecido pelo mecanismo das transferências voluntárias, aumenta o descompasso da conclusão de obras no tempo previsto, em Recife, assim como nos demais municípios brasileiros em que houve mudanças no comando de governo.

Dentre as áreas do conhecimento que se interessaram em investigar o Proinfância, o mapeamento cumprido por Lopes (2018) destaca também a Engenharia Civil, apresentando cinco Trabalhos de Conclusão de Cursos (TCCs), dentre os quais quatro são trabalhos em nível de graduação e um em nível de especialização.

Nos estudos ora analisados, é marcante a presença de pesquisas desenvolvidas tanto na área de Engenharia Civil quanto na área de Arquitetura e Urbanismo, ampliando, portanto, o leque de interesse em torno do programa, para além da área educacional.

A maioria desses estudos (Almeida, 2018; Nunes, 2020; Spagnuolo, 2019; Rezende, 2021; Sartori, 2019, entre outros) sinaliza a preocupação de profissionais de outras áreas com a estrutura física das escolas disponíveis no programa Proinfância, no que se refere ao conforto e ao bem-estar do público atendido, à possibilidade de flexibilização, à adequação dos espaços e dos materiais utilizados, bem como de sua manutenção.

Questões envolvendo a existência de um projeto padronizado e a instalação dele em regiões de grande variabilidade climática, em um País com dimensões continentais, como o Brasil, são premissas comuns aos estudos em pauta e, ao mesmo tempo, instigam questões para os pesquisadores que têm as unidades do Proinfância como objeto de investigação, considerando o aspecto físico.

Em geral, a adoção de projetos construtivos padronizados, ao serem adotados como estratégia de uma política pública de construção de prédios, têm a vantagem de reduzir o tempo de construção, na perspectiva de atingir mais rapidamente seus objetivos em relação ao atendimento dos usuários. No entanto, são estruturas engessadas, com poucas ou nenhuma condição de adaptabilidade, sem abertura às especificidades locais, principalmente climáticas.

Considerando o Proinfância como projeto padronizado, Nunes (2020) direcionou seu estudo para uma unidade de creches do projeto Proinfância localizada em Arapiraca – AL, cidade do semiárido nordestino, com o intuito de estabelecer investigação e análise sobre desempenho térmico.

A avaliação, realizada com base em abordagem qualitativa, indica que a construção está em concordância com as normas disponíveis (NBR 15 220 e NBR 15 575). Em termos da avaliação quantitativa, constituiu o monitoramento climático do prédio construído e o levantamento de variáveis climáticas internas. Dentre as constatações, o estudo revelou a necessidade de considerar a influência de materiais como vidro na estrutura de janelas, pois intensificam a absorção de calor em todos os períodos avaliados: tanto no clima quente e úmido quanto no quente e seco, para os quais a ventilação natural não supre a necessidade de reduzir as temperaturas no interior dos ambientes. Ademais, o estudo desvelou a necessidade de adaptações e de intervenções que promovam a redução das temperaturas internas.

Por intermédio de estudo de caso, focado em duas unidades de creches Proinfância na cidade de Natal, Almeida (2018) investigou a funcionalidade e a flexibilidade dessas unidades implantadas na condição estrutural do projeto padronizado tipo B, com base em análise técnica e de outros procedimentos de pesquisa, tais como: visita técnica às unidades; entrevistas com funcionários dessas unidades e com arquitetos da Secretaria Municipal de Educação. Para um desempenho mais acurado do projeto, a pesquisa vislumbrou a necessidade de maior flexibilidade para promover adaptações em alguns de seus ambientes, tanto internos quanto externos, a fim de proporcionar maior conforto ambiental.

Sartori (2019) e Spagnuolo (2019) avaliaram o desempenho e o conforto térmico de estruturas padronizadas das escolas do Proinfância. Ambos tomaram como referência as características das oito regiões bioclimáticas do Brasil e suas orientações, com destaque para o resultado de seus estudos e a necessidade de especificações mais adequadas, em termos construtivos, após avaliação das temperaturas observadas sob o efeito da ventilação natural em intervalos de tempo prolongados no interior dos prédios investigados.

Particularmente, o estudo de Spagnuolo (2019) ressaltou a necessidade de adoção de estratégias para a redução do desconforto térmico, pois os resultados indicaram que a estrutura original da creche padronizada tipo B do Proinfância apresentou índices de adequação em apenas 45% do tempo em que é utilizada.

A maioria dos estudos até aqui apresentados teceu críticas e mostrou, por meio de suas análises, o quão incoerentes (Sartori, 2019) e inapropriados (Spagnuolo, 2019) são os projetos padronizados e a sua implantação em grande escala, considerando as condições climáticas nas diversas regiões do País.

Além das críticas indicadas, alguns estudos arrolaram possíveis soluções ou recomendações que podem e devem ser observadas pelo poder público, ao projetar a implementação de uma política de construção e de reestruturação de escolas para a educação infantil, tendo em vista não só a expansão do atendimento, mas também a qualidade deste.

Rezende (2021) discutiu a implantação do projeto padrão tipo B do Proinfância em sistema construtivo *Wall System* em duas cidades do Rio Grande do Sul: Passo Fundo e Canoas. As escolas nelas implantadas constituíram os dois cenários de edificação na condição de escola concluída e de escola paralisada, e integraram o contexto de implantação do Proinfância na segunda fase (de 2012 a 2015), caracterizado como Metodologia Inovadora (MI), tendo em vista atingir as metas do programa de construir escolas no menor intervalo de tempo.

Na investigação desses cenários, utilizaram-se procedimentos e métodos de Avaliação Pós-Ocupação (APO), entrevistas com técnicos responsáveis pela fiscalização da obra, com a diretora de escola e com o secretário de planejamento. Considerando a situação de escolas concluídas no processo de implementação do sistema *Wall System*, o estudo direcionou o foco para a necessidade de manutenção das estruturas construídas, e apontou, também, soluções para a retomada daquelas que estão paralisadas.

Nessa mesma área de interesse, mais dois estudos (Natalino, 2018; Moreira, 2020) chamaram a atenção para aspectos importantes: a utilização de tecnologias interativas nas unidades já em funcionamento e, por outro lado, a situação de paralisação de unidades Proinfância espalhadas pelo Brasil inteiro.

No estudo de Natalino (2018), o aspecto propositivo para a melhoria da qualidade do ambiente em torno da aprendizagem ganhou centralidade. A supracitada autora elencou diretrizes que podem inserir a utilização das tecnologias digitais interativas, tendo em vista uma aprendizagem mais efetiva nas escolas do projeto Proinfância.

No que lhe cabe, Moreira (2021) almejou a estruturação de uma proposta de gestão com vistas à continuidade de obras paralisadas do programa Proinfância em

municípios de quatro estados: Rio Grande do Sul, Alagoas, Bahia e Piauí. Por meio de estudo comparativo entre as práticas efetivadas, foi possível detectar diferentes formas de encaminhar as decisões em busca da solução na implementação de creches e, conseqüentemente, do atendimento da demanda.

Além das teses e dissertações, produções acadêmicas importantes para a avaliação de políticas e para indicar ajustes necessários à sua plena execução do Proinfância, importa conhecer as análises e recomendações do Tribunal de Contas da União para os ajustes necessários à plena execução do programa em âmbito nacional e local.

3.5 Proinfância e o diagnóstico do TCU sobre as obras paralisadas: causas, efeitos e recomendações para a educação

O controle social das ações de governos é uma prática que tem por finalidade corrigir distorções e evitar desajustes entre o programado e o executado, assegurando a transparência requerida na aplicação dos recursos públicos, podendo ser exercido internamente pelos próprios órgãos públicos ou externamente pelas organizações da sociedade civil, com o uso de diferentes mecanismos, geralmente considerando as etapas de execução.

Apresentamos nesse tópico breve análise sobre o papel que o TCU tem assumido, enquanto órgão fiscalizador de recursos públicos federais, no intuito de levantar informações mais precisas diante da situação de obras públicas inconclusas pelo país inteiro, nos últimos anos.

No contexto de implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2006, com o aumento de recursos da União dispensados a um grande número de obras espalhadas por todo o País, a ação de mapear esses empreendimentos tornou-se uma tarefa ainda mais complexa, por reunir fatores de toda ordem, a exemplo de grande quantidade de obras e de recursos federais empregados e, conseqüentemente, envolvimento de grande quantidade de agentes.

Dentre os principais empecilhos que denotam a complexidade de estabelecer uma ação eficaz de mapeamento dessas obras, concebemos a inexistência de um cadastro geral capaz de reunir dados e informações mais precisas que possam subsidiar a ação de fiscalizar e acompanhar obras na condição de paralisadas, de modo a permitir o favorecimento do fluxo de fiscalizações com mais transparência.

Por oportuno, observamos que a decisão e, posteriormente, o desenho e a implementação, pelo TCU, de um amplo diagnóstico sobre a situação das obras paralisadas, em 2017, são o resultado das seguidas iniciativas de fiscalização desse órgão, e da constatação da fragilidade e da insuficiência dos dados, em geral dispersos, decorrentes da inexistência de um sistema de cadastro de obras federais eficiente.

O motivo de abordar neste trabalho as ações de acompanhamento e de monitoramento do TCU decorre da considerável quantidade de contratos e de obras relacionadas à educação, com destaque para as de creches do Proinfância. Impende ressaltar que os relatórios e os acórdãos do referido tribunal chamam a atenção para a educação como setor duramente prejudicado com a paralisação e o abandono das obras, em virtude de má gestão e de descumprimento das regras orçamentárias.

A situação da paralisação de obras públicas no Brasil não é de hoje, e tem intrigado pesquisadores, técnicos, autoridades, lideranças de movimento sociais, e até provocado mobilizações em torno da temática, pois [...] “uma obra paralisada é responsável por diversos prejuízos de difícil mensuração, tais como os custos relacionados ao desgaste e manutenção das obras, o comprometimento dos serviços já executados e o prejuízo ocasionado pela privação dos benefícios assistenciais que o empreendimento viria gerar” (Brasil, TCU, 2019, p.1).

Nos últimos anos, o TCU, como órgão de controle, tem assumido importante papel diante da evolução do cenário de obras paralisadas pelo País, tendo em vista a necessidade de um planejamento mais acurado das obras de infraestrutura pelos entes federados, a fim de evitar prejuízo e desperdício de recursos públicos.

Segundo o Relatório de Auditoria TC 011.196/2018, *Diagnóstico das obras paralisadas. Identificação das principais causas e das oportunidades de melhoria. Recomendações. Monitoramento*, desde 1995, o TCU tem sido instigado a realizar um programa permanente de auditoria em obras e em serviços de engenharia. Essa função está prevista no art. 74 da CF/88.

Com base na legislação, o TCU empreende ciclos anuais de fiscalizações em obras públicas, mediante critérios próprios para a seleção de obras, de modo que possam ser identificadas irregularidades que justifiquem a interrupção de um processo licitatório ou construtivo. Selecionadas as obras e cumpridos os pareceres do órgão, estes são encaminhados ao Congresso Nacional – instância que detém o poder de

decidir sobre as questões orçamentárias dos empreendimentos e até a autorizar possíveis bloqueios de recursos (BRASIL, TCU, 2018).

No contexto de implantação do PAC, a partir de 2006, com o aumento de recursos da União dispensados a um grande número de obras espalhadas por todo o País, a ação de mapear esses empreendimentos nos últimos anos tornou-se uma tarefa ainda mais complexa, por reunir fatores de toda ordem, como: grande quantidade de obras e de recursos federais empregados e, conseqüentemente, o envolvimento de grande quantidade de agentes.

Dentre os principais empecilhos que revelam a complexidade de estabelecer uma ação eficaz de mapeamento dessas obras está a inexistência de um cadastro geral de obras capaz de reunir dados e informações mais precisas, capazes de subsidiar a ação de fiscalizar e de acompanhar obras paralisadas, permitindo o favorecimento do fluxo de fiscalizações com mais transparência.

Nesses termos, por meio do processo TC 012.667-2006, o TCU manifestou preocupação com o desenvolvimento de um diagnóstico da situação de obras inacabadas no País. O diagnóstico envolveu, inicialmente, apenas uma amostra de 400 obras, das quais 130 estavam sob a responsabilidade direta da União, enquanto 270 tinham os recursos remetidos por transferência direta a estados e a municípios.

Esse diagnóstico resultou em uma série de recomendações constantes no Acórdão 1.188/2007 – TCU-Plenário, no qual o ministro relator

[...] expediu algumas recomendações e determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que implementasse um sistema de informações para registro dos dados das obras públicas executadas com recursos federais e permitisse o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade e também que o órgão adotasse providências para o cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, TCU, 2018, p. 3).

A partir dessa orientação, em 2007, ocorreram vários monitoramentos e muitas auditorias, que detectaram inúmeras inconsistências e desencadearam uma série de outros acórdãos, cujo ponto em comum era a necessidade de uma avaliação mais completa e a implantação de um cadastro de obras federais.

Em face dessa realidade, segundo relatório TC 011.196/2018, é somente na fiscalização TC 013.444/2017 que o ministro relator, Vital do Rego, recomenda, por

meio do Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário, a realização de um amplo diagnóstico das obras paralisadas, e determina que se

9.2.2. inclua no próximo plano de fiscalização de obras públicas (Fiscobras, 2018) a realização de auditoria no Ministério do Planejamento com o objetivo de elaborar um amplo diagnóstico sobre as obras inacabadas no país financiadas com recursos da União, cujos resultados do referido trabalho deverão contemplar no mínimo:

9.2.2.1. relação de obras paralisadas há mais de um ano custeadas com recursos federais;

9.2.2.2. motivos elencados pelos gestores de obras públicas para a paralisação dos empreendimentos listados;

9.2.2.3. data em que o empreendimento recebeu recursos pela última vez;

9.2.2.4. percentual de execução física e financeira dos contratos de execução das obras;

9.3. após o recebimento das informações declaradas pelos gestores nos termos do subitem

9.2.2.1, envolva a participação das secretarias regionais para verificar a consistência dos dados, bem como para informar a possibilidade de outros empreendimentos que estejam paralisados, em face do conhecimento local das unidades regionais deste Tribunal.

Observamos, pois, que a decisão e, posteriormente, o desenho e a implementação pelo TCU de um amplo diagnóstico sobre a situação das obras paralisadas e inacabadas resultam das seguidas iniciativas de fiscalização desse órgão e da constatação de fragilidade e de insuficiência dos dados dispersos, ou seja, da não existência de um sistema de cadastro de obras federais eficiente.

A elaboração de um diagnóstico do cenário de obras públicas financiadas por meio de recursos provenientes da União, recomendado no referido acórdão, ocorreu por meio de auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (Seinfra Urbana), e trouxe à tona elementos consideráveis e que ajudam a compreender esse cenário, suas causas e suas fragilidades de um lado, e por outro lado, apontar soluções para a otimização do tempo de entrega de serviços públicos, com menos desperdícios e prejuízos sociais.

Neste estudo, a fim de compreender a situação do programa Proinfância como parte desse contexto de obras de creches inacabadas e paralisadas, toma-se como referência alguns dados do diagnóstico do cenário dessas obras, que têm a União à frente do financiamento de seus recursos, partindo da problematização de sua condição de obras paralisadas (processo TC 011.196/2018-1).

Desde o início dos trabalhos do diagnóstico das obras paralisadas, o TCU tem-se deparado com uma diversidade de conceitos, a começar pela definição do que seja

uma obra paralisada e uma obra inacabada, pois há variados critérios utilizados em cada um dos bancos de dados de cada Ministério para definir o que é uma obra considerada na situação de paralisação.

Então, uma das orientações presentes no Acórdão nº 1079/2019 – TCU – Plenário, ao Ministério da Economia e aos demais ministérios responsáveis pela gestão de recursos para execução de obras públicas, é a recomendação no sentido de

9.1.3. uniformizar os critérios de classificação de obra paralisada com vistas a garantir maior transparência e confiabilidade das informações, bem como permitir acompanhamento estatístico e comparabilidade de desempenho entre setores distintos de atuação, podendo ser utilizados os seguintes parâmetros para definição de uma obra como paralisada:

9.1.3.1. declaração pelo órgão como paralisada;

9.1.3.2. declaração da empresa executora de que não dará continuidade à obra; 9.1.3.3. ausência de apresentação de boletim de medição por período superior a 90 dias;

9.1.3.4. média de evolução física dos últimos 90 dias inferior a 10% do inicialmente previsto para o período.

Segundo as análises do relatório, porquanto não há uniformização dos conceitos como os acima mencionados, amplia-se a inconsistência dos dados, o que incide no comprometimento do processo de transparência e repercute na tomada de decisões em torno dos projetos e dos empreendimentos, dificultando cada vez mais a possibilidade de buscar soluções para a otimização do tempo de entrega de serviços públicos com menos desperdícios e prejuízos sociais.

Tendo em vista as ações de monitoramento dos recursos públicos e o planejamento de obras, a fim de evitar o prejuízo ao erário e à sociedade, reputa-se necessária a busca dos bancos de dados disponíveis, bem como das informações a respeito das possíveis causas das paralisações das obras registradas. Os dados levantados inicialmente no diagnóstico de caráter amostral, que quantificam as obras paralisadas, são provenientes de cinco bancos de dados, como revela o Quadro 4.

Quadro 4 – Percentual de obras paralisadas do total analisadas por banco de dados (2018)

Banco de dados	Quantidade de obras analisadas	Quantidade de obras em situação Paralisadas	%	Investimento Inicial R\$ - valores nominais
CEF	14.224	8.771	37%	15.087.800.486,65
PAC	10.666	2.292	28%	663.349.865.888,62
MEC	10.067	2.628	26%	6.295.721.073,95
DNIT	1.168	294	3%	28.512.435.425,57
FUNASA	2.287	418	6%	4.847.271.600,67
Total geral	38.412	14.403	100%	725.456.451.626,74

Fonte: Elaborado pela autora - Relatório do Processo TC 011.196/2018-1(TCU) (2018).

As bases de dados constantes no Quadro 4 revelam, segundo o relatório, uma gama de informações coletadas entre abril e maio de 2018, e apesar de não expressarem a totalidade da situação, em termos de órgãos responsáveis e de recursos empregados, ainda assim, foram consideradas as mais representativas, por concentrarem o maior número de obras públicas, diante da dispersão de dados em outras instituições e da ausência de um cadastro unificado. Essas bases de dados reúnem o quantitativo de 38.412 empreendimentos, cuja previsão de investimento inicial foi da ordem de R\$ 725 bilhões. Nesse período, o diagnóstico levantou, nessas mesmas bases, mais de 14 mil obras públicas paralisadas no País, correspondendo a uma cifra de 144 bilhões em investimentos (Brasil, TCU, 2018).

Ainda podemos vislumbrar no Quadro 4 o quantitativo de obras implementadas na área da educação: das 10.067 obras analisadas, 26% foram identificadas na situação *paralisadas*. Trata-se de um número considerável para essa área, cujas obras envolvem vários empreendimentos, a exemplo de construção e reforma de quadras escolares, escolas de ensino fundamental, institutos e creches do Proinfância. São obras pertencentes ao MEC, sob a gestão do FNDE, cadastradas pelo Simec⁹.

Dois módulos integram a base de dados Simec: o Simec Monitoramento e o Simec Obras 2.0. O primeiro subdivide-se em dois módulos: Simec-Sesu, cujos cadastro e monitoramento referem-se a obras da Rede Federal de Educação Superior, e o Simec Setec, que gerencia os dados das obras das Instituições da Rede Federal

⁹ SIMEC – portal operacional e de gestão para as questões orçamentárias e de monitoramento das propostas do governo federal, pactuadas pelo FNDE.

de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; o segundo, Simec Obras 2.0, cuida do monitoramento das informações das obras referentes à educação básica.

Com base nesse levantamento, outro encaminhamento relevante foi o Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, cuja determinação diz respeito a “processo de acompanhamento com vistas a avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas”, por meio de auditoria operacional realizada pela Seinfra Urbana.

Essa auditoria desencadeou dois ciclos de acompanhamento e de monitoramento que desvelaram elementos importantes e que ajudam a compreender tal cenário, suas causas e suas fragilidades, tais como constatação da insuficiência e dispersão dos dados, ou seja, principalmente a inexistência de um sistema eficiente de cadastro geral das obras federais.

Apesar disso, por parte do TCU, como organismo de fiscalização e de controle, nesses últimos anos, há um esforço em organizar dados referentes à situação de obras públicas de forma mais transparente, com a condução de auditorias operacionais e de monitoramentos das obras financiadas com os recursos do orçamento geral da União.

3.5.1 Principais causas, perdas e danos referentes a uma obra paralisada

Tendo em vista as ações de monitoramento dos recursos públicos e o planejamento de obras para evitar o prejuízo ao erário e à sociedade, foi necessário buscar dados disponíveis e informações acerca das possíveis causas das paralisações das obras registradas.

Dentre outros encaminhamentos provenientes do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, a determinação dos monitoramentos periódicos em torno do panorama de paralisação das obras, detectado pelo diagnóstico, segundo relatórios do TCU, resultaram em dois ciclos de acompanhamento. Em março de 2021, ocorreu o 1º Ciclo de Acompanhamento, apreciado pelo Acórdão 1.228/2021 – TCU – Plenário, tendo como foco principal as determinações aos entes federativos sobre o gerenciamento de informações de recursos em relação às obras financiadas com recursos públicos, com base nas informações provenientes dos cinco principais bancos de dados das instituições públicas federais.

Com empenho de um esforço concentrado em torno do mapeamento de mais de 38 mil contratos/obras, o TCU levantou, junto aos órgãos responsáveis, as possíveis causas de paralisação das 14.403 obras registradas nas bases de dados do diagnóstico. Dentre as principais causas, destacam-se: deficiência técnica; deficiências no fluxo orçamentário/financeiro; e abandono das obras pelas empresas contratadas. Todas as causas apontadas e avaliadas revelam, por outro lado, um mau planejamento dos empreendimentos, ocasionando projetos deficientes, falta de contrapartida financeira entre os entes e a falta de capacidade técnica para gerenciar e executar o empreendimento, no âmbito dos estados e dos municípios (Brasil, TCU, 2019).

Outro fato em torno das bases de dados examinadas revelou um quadro em que nem todas as bases dispunham dessa informação registrada. Segundo as observações presentes nos relatórios do TCU, somente o Módulo Obras 2.0, do SIMEC, continha informação acerca do motivo de paralisação da obra no respectivo sistema, e mesmo assim, não em sua totalidade. O relatório critica, inclusive, a superficialidade das informações registradas sobre as causas das paralisações, impedindo a elaboração de análises mais precisas.

Além das causas apontadas, merecem destaque os consequentes efeitos provocados por esses processos de paralisação de obras, capazes de atingir tanto proporções mensuráveis quanto imensuráveis. Como parte do processo TC 011.196/2018-1, do TCU, o voto condutor do Acórdão 1079/2019, nesse caso, o do ministro relator, Vital do Rego, apresenta em suas considerações alguns resultados desse processo de paralisação e de abandono das obras públicas:

14. Como dito, são cerca de R\$ 10 bilhões já aplicados em obras paralisadas, sem que tenham sido gerados benefícios à sociedade. Todavia, as consequências desse problema vão muito além dos recursos desperdiçados e são devastadoras para o país.

15. Dentre outros efeitos negativos, podem ser citados os serviços que deixam de ser prestados à população, os prejuízos ao crescimento econômico do país e os empregos que não são gerados. São mais de 130 bilhões que não foram injetados na economia (TCU 011.196/2018-1, Voto condutor, p. 4).

Em um contexto de obras públicas paralisadas, não se trata apenas de obras físicas, que estão sujeitas ao desperdício de recursos e ao desgaste provocado pelo

tempo e pelo abandono. Após anos paralisada, para ser retomada, uma obra requer custos extras para recuperá-la, incidindo em novas previsões orçamentárias.

Para mais, há prejuízos e danos que vão muito além da condição física, pois um empreendimento paralisado expressa bem mais que uma obra abandonada, ou seja, existe um prejuízo que não é só financeiro – o desperdício de recursos públicos investidos. Sem falar no prejuízo social, no qual uma população é impedida de ter acesso a um equipamento público, isto é, fica privada do atendimento de uma política pública, garantida como direito, e com isso, toda a sociedade sai perdendo.

A apresentação do relatório do 2º Ciclo de Acompanhamento, TC 036.106/2019-4, já determinado pelo Acórdão 1.079/2019 – TCU – Plenário (TCU, 2019), ainda em apreciação quanto aos achados em torno das obras paralisadas no Brasil, descortina que tal situação não passa despercebida e ganha centralidade no conteúdo do voto condutor do então relator, ministro Vital do Rego, do TCU, cuja orientação à Seinfra Urbana tem um foco direcionado ao setor educacional, no Acórdão 871/2022 – TCU Plenário, que assim determinou:

9.8. orientar a unidade técnica para que, no próximo ciclo de monitoramento, dedique um capítulo específico para o tema Educação, apontando o quadro atualizado das obras paralisadas na área, abrangendo despesas não apenas do MEC, mas de todos os entes a ele vinculados que receberam dotação para a execução de obras, a fim de verificar, entre outros itens: (i) lista das obras paralisadas na área de educação indicadas pelo gestor responsável pela execução; (ii) motivo da paralisação indicado pelo jurisdicionado; (iii) a partir de uma amostra selecionada por critérios de materialidade e relevância, o confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro versus dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período.

Nesses termos, foram solicitadas ao MEC as informações sobre a relação de obras paralisadas com o respectivo cronograma de execução e a dotação orçamentária autorizada para o período em exame, visando a cumprir as orientações do referido acórdão. À vista disso, foi instaurado novo ciclo de acompanhamento, almejando a atualização geral do cenário de obras paralisadas, financiadas com recursos da União (MEC, 2022).

Segundo relatório do TCU, esse 2º Ciclo de Acompanhamento, de agosto de 2022, retomou as análises dos monitoramentos anteriores e atualizou os dados, nas quais foram levantadas e estiveram sob análise um quantitativo de 22.569 contratos de obras, dos quais 8.678, ou seja, 38%, ainda estão na condição de

paralisadas/inacabadas (TCU, 2022), o que remete a um quadro crescente, quando confrontados os dados nos sucessivos levantamentos: “103. No diagnóstico realizado em abril de 2018, o percentual de obras paralisadas em relação ao total de obras analisadas era de 37,50%; no diagnóstico de 2020 essa relação foi de 29%; por sua vez, no presente diagnóstico – 2022, essa relação é de 38,5% [...] (TC 021.731/2019-5, p. 17).

O referido relatório ainda destaca os dados referentes às obras nessas condições – paralisadas/inacabadas –, concentrados nas bases de dados da CEF e do Simec. As obras referentes à educação, portanto, estão assim distribuídas, conforme indica o Quadro 5:

Quadro 5 – Situação das obras na base de dados Simec

SITUAÇÃO DA OBRA	SESU	SETEC	SIMEC 2.0	SIMEC OUTROS	TOTAL GERAL
Em execução	300	303	2.733	59	3.395
Paralisada/inacabada	264	79	3.625	25	3.993
Total Geral	564	382	6.358	84	7.388

Fonte: Brasil, TCU (2019)

Observa-se no Quadro 5 que a maioria dos contratos referentes às obras em apreço estão cadastrados no SIMEC.2.0¹⁰ cujo monitoramento de dados abarca, especificamente, as obras públicas da educação básica onde, por extensão, também estão as do Proinfância, sob gestão do FNDE. Registramos, em 26 de agosto de 2022, um total de 6.358 obras cadastradas no SIMEC 2.0, das quais 3.625 estão na situação paralisada/inacabada, correspondendo a 54%. Há, pois, um quantitativo de obras paralisadas superior ao quantitativo de obras em execução.

Todo o trabalho do TCU, a partir da reunião dos dados e das informações constantes nas bases de dados oficiais que subsidiaram o Diagnóstico das obras paralisadas no Brasil e seus respectivos acompanhamentos, em um trabalho desenvolvido pela Seinfra Urbana, resultou na produção do Painel de Acompanhamento das Obras Paralisadas, uma ferramenta interativa destinada a dar mais visibilidade e transparência a esse processo. Nele, é possível qualquer cidadão ter acesso às informações dos referidos bancos de dados desde 2018, com atualização em data base anual: outubro/2020; agosto/2022 e abril/2023.

¹⁰ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em 18 de set.2018

O presente estudo, em alguns trechos, fez uso de dados e de informações consolidadas no Painel de Acompanhamento das Obras Paralisadas do TCU, principalmente referentes às obras da educação básica e, mais especificamente, às localizadas no estado do Piauí, assunto dos próximos capítulos.

CAPÍTULO 4

ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO PIAUÍ E O PROINFÂNCIA

Neste capítulo, será apresentado o perfil do atendimento à educação infantil no estado do Piauí e em seus municípios, nos quais a implantação do Proinfância tem ocorrido desde 2007, por força da Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 06, de 24 de abril de 2007. Inicialmente se apresenta alguns indicadores sociodemográficos que caracterizam a unidade federativa como ente político e, também, alguns indicadores educacionais, a fim de compreender nuances do processo de implantação do programa no estado.

4.1 Educação Infantil no Piauí: aspectos demográficos e educacionais

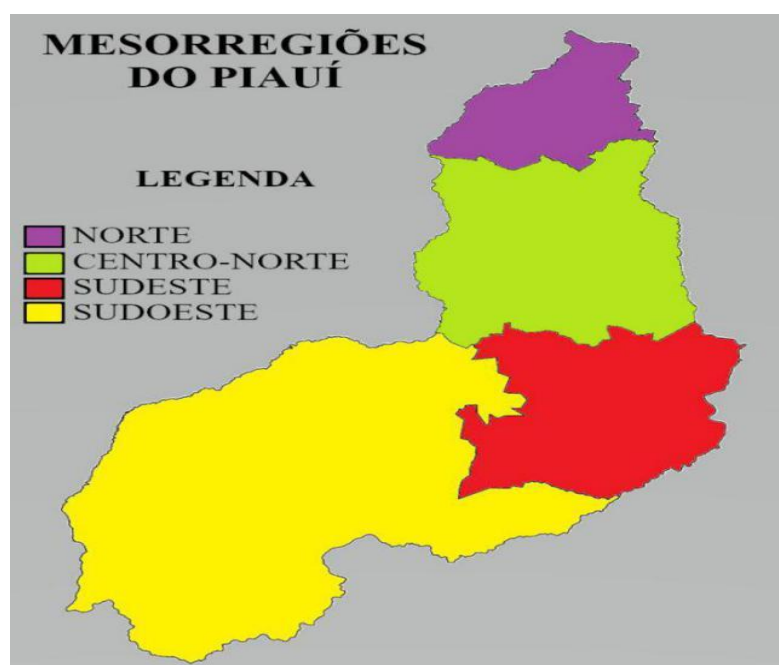
O estado do Piauí situa-se na Região Nordeste, e constitui uma das 27 unidades da federação. Juntamente com o estado do Maranhão, compõe a Região Meio Norte do Nordeste brasileiro e faz limites também com os estados Ceará, Pernambuco, Bahia e Tocantins. Na ocupação de seu território, prevaleceram, historicamente, fatores de ordem política e econômica, e, diferentemente dos outros estados da Região, o seu processo de colonização¹¹ ocorreu do centro em direção ao litoral.

¹¹ O processo de colonização do Piauí teve como base econômica a atividade da criação de gado pelos fazendeiros do São Francisco que, em busca de melhores e de novas terras para ampliar suas atividades, instalaram-se, por volta de 1674, em terras situadas às margens do rio Gurguéia, tendo em vista o incentivo de concessão de sesmarias feitas pelo governo de Pernambuco (IBGE, 2022). Dentre os sesmeiros, o que se tornou mais influente foi Domingos Sertão, ou capitão Domingos Afonso Mafrense, por ter instalado 30 fazendas de gado nessa região, as quais passaram ao domínio dos jesuítas, quando ocorreu o seu falecimento. A participação dos padres jesuítas da Companhia de Jesus foi preponderante no processo de desenvolvimento e no apogeu da atividade pecuária piauiense, até meados do século XVIII, pois tais fazendas promoviam, por intermédio do potencial de seus rebanhos, o abastecimento de todo o Nordeste e das províncias do Sul. Paralelo a esse desenvolvimento econômico, sob a influência da participação jesuítica, assistiu-se, também, a implantação do sistema escolar, cujo ideário da contrarreforma definiu as bases do que se conhece hoje como modelo e estrutura educacional formal, não só no Brasil, mas em toda a América Latina (Beech, 2009, p. 33). Por outro lado, com a expulsão dos jesuítas, testemunhou-se o declínio dessa região, à medida que as fazendas do capitão Mafrense foram incorporadas à Coroa.

A área territorial do Piauí é de 251.755.481 km² e equivale a 2,95% do território brasileiro¹² agregando 224 municípios, incluindo a capital, Teresina (IBGE, 2022). Destes, um total de 110 municípios, ou seja, quase 50%, foram criados a partir de 1980, seguindo a tendência do processo de descentralização e de desmembramento territorial que ocorreu no Brasil nas últimas décadas do século XX (IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1940-2017).

A Figura 1 apresenta a divisão geográfica das quatro mesorregiões em que está dividido o estado: Norte, Centro-Norte, Sudeste e Sudoeste, segundo o IBGE.

Figura 1 – Estado do Piauí e suas mesorregiões



Fonte: IBGE (2020).

Em nível regional, o estado do Piauí adota, desde 2007, outras subdivisões, tendo em vista o planejamento da ação governamental em que as peculiaridades regionais são reunidas com base em características naturais que interferem no desenvolvimento e na sustentabilidade. São quatro as Macrorregiões Ambientais (Litoral; Meio-Norte; Semiárido e Cerrados), que se subdividem em 12 Territórios de Desenvolvimento (TDs), compreendendo suas microrregiões tendo em vista a planificação governamental.

¹² Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>. Acesso em: 20 jul. 2023

As primeiras projeções do censo do IBGE, em 2022, indicaram o quantitativo de 3.269.200 habitantes para a população piauiense, levando o Piauí a ocupar a 18ª posição, dentre os estados brasileiros. Sua densidade demográfica é de 12,99 habitantes por Km², e a área urbanizada, pelos dados de 2019, é de 900,03 Km¹³.

A Tabela 1 mostra a quantidade de municípios por porte, segundo a classificação do IBGE, que considera a concentração de habitantes em cada unidade municipal, ou seja, demonstra a distribuição do quantitativo de municípios do estado do Piauí por tamanho da população residente, referente a 2017.

A CEPRO/SEPLAN (2019), com base em dados do IBGE, ao estimar a população residente em 2017, apresentou no documento *Piauí em Números* (2019), um cálculo do número de municípios, por tamanho da população, no Piauí, e confrontou-o com os totais de população da Região Nordeste e do Brasil.

Tabela 1: Número de municípios, por tamanho da população residente – Piauí (2017)

Classe de tamanho da população	Número de municípios		População residente	
	Quantidade	% ^(*)	Quantidade	% ^(*)
Até 5.000	81	36,16	312.887	9,72
De 5.001 a 10.000	80	35,71	541.065	16,81
De 10.001 a 20.000	36	16,07	479.509	14,89
De 20.001 a 50.000	22	9,82	686.421	21,32
De 50.001 a 100.000	3	1,34	198.630	6,17
De 100.001 a 500.000	1	0,45	150.547	4,68
Acima de 500.000	1	0,45	850.198	26,41
Total Piauí	224	100,00	3.219.257	100,00
Total Nordeste	1.794	100,00	57.254.159	100,00
Total Brasil	5.570	100,00	207.660.929	100,00

Fonte: IBGE. Estimativa da População Residente - 2017.

(*) Cálculos elaborados pela Superintendência CEPRO/SEPLAN.

Fonte: SEPLAN – Piauí em Números (2017)

Considerando o conjunto dos 224 municípios piauienses, pela Tabela 1, é possível demarcar duas características para a população do estado do Piauí: dentre as suas cidades, apenas duas têm população acima de 100.000 habitantes – Parnaíba, com 162.159 habitantes, e Teresina, a capital do estado, com 866.300

¹³ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>. Acesso em: 20 jul. 2023. (IBGE, 2023).

habitantes – único município com população acima de 500.000 habitantes, segundo os resultados parciais do Censo de 2022¹⁴.

Por outro lado, há 161 municípios (mais de 70%) com menos de 10.000 habitantes, ou seja, o estado é composto, em sua maioria, por municípios de pequeno porte (CEPRO, 2019)¹⁵

Considerando o contexto educacional no Estado do Piauí e as condições de oferta da Educação Infantil, a Tabela 2 mostra a taxa de atendimento na faixa etária de 0 a 3 anos, e de 4 a 5 anos, no Piauí, de 2007 a 2015.

Tabela 2: Taxa de atendimento na faixa etária de 0 a 5 anos (%) – Piauí (2007/2015)¹⁶

Faixa Etária	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
0 a 3	19,19	20,46	24,93	24,35	23,9	23,26	27,34	21,43
4 e 5	79,06	89,79	92,68	95,48	92,74	96,76	96,63	97,13

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais – UFPR, (2005-2015) com base na PNAD/IBGE.

Assim como em outros estados brasileiros, os dados da Tabela 2 desvelaram que, no Piauí, há uma disparidade no atendimento entre a faixa etária de 0 a 3 anos e a de 4 e 5 anos, quando confrontadas. Considerando que a oferta de vagas para creche e pré-escolas, pela legislação vigente, passa pelo critério da idade das crianças, Rosemberg (2014) comenta:

[...] o mais intenso impacto nas políticas educacionais, é que a educação infantil constitui um direito à educação da criança associado à idade. Se não dispuser de vagas para frequentar a creche ou a pré-escola nas idades previstas por lei, a sociedade estará cometendo uma injustiça irremediável (Rosemberg, 2014, p. 180).

Em se tratando de atendimento à pré-escola (faixa de 4 e 5 anos), segundo dados do Observatório do PNE (2014-2024), o Piauí figura entre os estados que apresentaram melhor desempenho, em 2015, juntamente com o Ceará (95,7%) e o

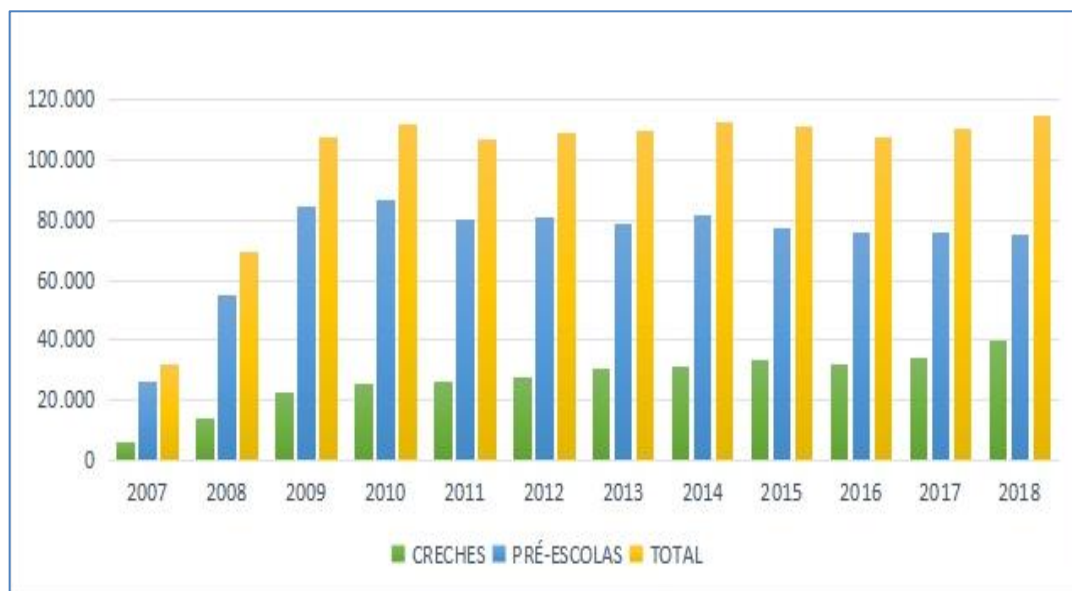
¹⁴ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>. Acesso em: 20 jul. 2023. (IBGE, 2022).

¹⁵ PIAUÍ. Superintendência CEPRO. Piauí em números.11.ed.Teresina, 2019. Disponível em: <http://www.cepro.pi.gov.br/piemnumeros.php>. Acesso em: 20 jul. 2023.

¹⁶ Nota: Não são apresentados os dados de 2010 pois neste ano foi realizado o Censo.

Rio Grande do Norte (96,1%). Por outro lado, há uma disparidade evidente entre a oferta de creches e de pré-escolas, ocorrendo em ritmos diferenciados, como apresenta o Gráfico 3, que trata das matrículas da educação infantil no Piauí, de 2007 a 2018.

Gráfico 3 – Matrículas da Educação Infantil – Piauí (2007-2018)



Fonte: Elaborado pela Autora - Microdados do Educacenso e dados do FNDE (2016).

Dois fatores contribuiriam sistematicamente para esse crescimento desigual, apesar de ambos os segmentos integrarem a primeira etapa da educação básica: o primeiro, a creche, historicamente invisibilizada, só muito recentemente passou a ser um direito, reconhecido e garantido na legislação vigente e, segundo a pré-escola, além de ser um direito garantido em lei, com a Emenda Constitucional nº 59/2009, passou a exercer o estatuto da obrigatoriedade.

A Tabela 3 mostra a quantidade de municípios do Piauí e a situação de matrículas em creches no intervalo temporal de 2008 a 2018.

Tabela 3 – Quantidade de municípios do Piauí e situação de matrículas em creches (2008 /2018)

Matrículas em creches	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Nenhuma	70	60	49	25	17	13
01 a 10	-	02	04	03	04	03
11 a 30	21	19	22	24	18	20
31 a 60	34	38	40	40	52	43
61 a 100	41	29	90	44	34	40
Acima de 100	60	71	64	80	93	91

Fonte: Elaborado pela autora a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP) (2018).

Os dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica indicados na Tabela 3, expõem uma baixa matrícula no segmento *creches* em alguns municípios, ou mesmo a inexistência de atendimento para esse público, pois, em 2008, 70 dos municípios piauienses (31,2%) não tinham registro de matrículas nesta etapa.

A Tabela 4 evidencia que, de 2008 a 2018, a evolução da oferta do atendimento em creches tem se ampliado gradativamente, crescendo 89% na rede municipal e 135% na rede privada, com a rede estadual zerando sua oferta.

Tabela 4 – Matrículas em creche, por dependência administrativa – Piauí (2008/2018)

ANO	Total	Estadual		Municipal		Privada	
2008	26.296	37	0,1%	23.173	88,1%	3.086	11,7%
2010	29.542	96	0,003	26.664	90,2%	2.782	9,4%
2012	34.454	66	0,19	30.723	89,1%	3.665	10,6%
2014	39.491	0	-	34.171	86,5%	5.320	13,4%
2016	42.032	0	-	34.879	82,9%	7.153	17,0%
2018	51.263	0	-	43.922	85,7%	7.341	14,3%

Fonte: Elaborada pela Autora - Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP) (2018)

O intervalo de 2008 a 2018, na Tabela 4, foi tomado como referência por constituir os primeiros anos após a implantação do Fundeb e a vigência da Emenda Constitucional 59/2009, estabelecendo a obrigatoriedade da educação de 4 a 17 anos. Estudos de Adrião e Domiciano (2011, p. 25), analisando dados relativos aos anos de 2007 e 2009, indicaram o crescimento das matrículas na rede privada de creches em todo o Brasil e afirmaram: “é inegável o incremento ocorrido no setor privado,

principalmente na etapa de creche, pós instituição do FUNDEB”, em que pese a conquista social de sua inclusão na política de fundos.

4.2 Proinfância no Piauí e perfil dos municípios

A implantação do Proinfância no Piauí, consideradas as devidas proporções, reflete as ocorrências que vêm sendo observadas em torno do programa em nível nacional. De 2007 a 2014, o Programa foi implantado no Piauí em 139 municípios, o que corresponde a 62,05% dos 224 municípios que compõem o estado. De acordo com dados do FNDE (2018), foram conveniadas 193 unidades de creches, distribuídas de forma bastante desigual pelas quatro mesorregiões do território piauiense.

De acordo com os dados do FNDE (2018), a mesorregião Norte, que tem 24 municípios, foi contemplada com 35 unidades de creches do Proinfância; a mesorregião Centro Norte, com 42 municípios, teve acesso à 79 unidades; a mesorregião Sudeste, composta por 37 municípios, obteve 40 unidades de creches padronizadas para o atendimento do público infantil; a mesorregião Sudoeste, com 36 municípios, teve acesso a 39 unidades. Ao todo, foram 193 obras implantadas em 139 municípios, dos 224 que compõem o estado.

A Tabela 5 mostra indicadores demográficos e educacionais dos municípios, a fim de compreender, no âmbito desta pesquisa, os critérios que prevaleceram na definição dos municípios que foram contemplados pelo programa Proinfância.

Tabela 5 – Proinfância no Piauí: obras destinadas considerando indicadores dos municípios (2016)

Total de Obras	Número de municípios	%	População	INSE	PIB per capita	% Municipalização EF 2014	VAA Valor Aluno Ano	Taxa de atendimento 0 a 5 anos (2014)
0	85	37,9%	4.795	42,8	7.513	95%	4.062	39,0%
1	119	53,1%	9.735	42,2	8.163	92%	3.981	41,0%
2	15	6,7%	31.026	42,1	9.677	87%	3.955	39,0%
3 a 5	4	1,8%	83.334	42,7	12.169	78%	4.031	42,0%
30	1	0,4%	847.430	45,8	22.598	71%	5.436	47,0%

Fonte: Elaborada pela Autora, com base em dados do IBGE, do LDE e do FNDE (2018).

Pelos indicadores apresentados na Tabela 5, percebe-se certa homogeneidade nos dados. É possível identificar que 53,1%, dos municípios piauienses, ou seja, 119 municípios foram contemplados com apenas uma obra. Há uma característica comum a eles: são municípios de pequeno porte, com menos de dez mil habitantes e PIB *per capita* de até R\$ 8.163. Por outro lado, os 85 municípios que não foram contemplados com obras, ou seja, 37,9% destes, são municípios pequenos, com menos de cinco mil habitantes e, portanto, os que apresentam menor PIB *per capita*. Ainda chama atenção, um único município ter sido contemplado com 30 unidades de creches Proinfância. Nesse caso, trata-se de Teresina, a capital do Estado, que apresenta maior índice populacional e PIB *per capita*.

No Piauí, os convênios firmados entre o FNDE e as prefeituras ocorreram a partir de 2007 – ano de lançamento do programa – até 2014, como indica a Tabela 6.

Tabela 6 – Quantidade de creches Proinfância conveniadas, por ano, tipologia e fonte

Ano do convênio	Quantidade de creches	Tipologia	Fonte
2007	07	Tipo B	Convênio
2008	08	Tipo B	Convênio
2009	07	Tipo B	Convênio
2010	16	Tipo B e C	Convênio
2011	17	Tipo B e C	Convênio+PAC 2
2012	19	Tipo B e C	PAC 2
2013	29	Tipo B e C, Projeto 1 e 2, Convencional, MI	PAC 2
2014	90	Tipo B e C, Projeto 1e 2, Convencional, MI	PAC 2
TOTAL	193		

Fonte: Elaborada pela Autora, com base em dados do FNDE (2018).

Ao todo, foram implantadas 45 creches do modelo tipo B, e 31 creches do modelo Tipo C. Durante o período de implantação, ocorreram alterações na configuração do programa, tanto relacionadas aos modelos originais, quanto ao formato de adesão dos municípios e das respectivas fontes.

Os dados evidenciam que o ano de 2011 foi o último ano em que as adesões dos municípios foram feitas por meio do convênio com o FNDE, quando cinco unidades ainda foram liberadas por essa fonte. Nesse mesmo ano, outras 12 creches foram conveniadas, mas dessa vez, por outra fonte, quando entra em cena, o PAC 2. Também aponta que é pela sistemática do PAC, que ocorreu o maior número de adesão a novas creches, atingindo a liberação de 90 unidades em 2014.

Além dos dados do perfil demográfico, os indicadores de matrículas, o quantitativo de obras conveniadas e a tipologia destas, são importantes, na apreciação, o volume de recursos financeiros disponibilizados ao programa. Com base em dados informados pelo FNDE, a Tabela 7 apresenta os valores repassados para o Proinfância de 2008 a 2018, permitindo uma comparação entre os montantes direcionados ao programa, no Brasil e no estado do Piauí.

Tabela 7 – Valores repassados por ano para o Proinfância (Brasil-Piauí)

Ano	Valor repassado – Brasil R\$ valores nominais	Valor repassado – Piauí R\$ valores nominais
2008	499.122.602,29	7.000.000,00
2009	155.147.875,22	2.100.000,00
2010	533.653.636,86	7.104.007,18
2011	788.701.403,21	9.394.646,66
2012	1.477.638.581,68	27.680.250,40
2013	698.631.892,40	7.975.348,90
2014	929.174.550,71	17.651.779,44
2015	306.316.321,57	4.467.005,23
2016	415.584.555,93	16.410.465,81
2017	381.902.242,82	27.837.142,50
2018	147.736.416,70	6.531.008,53
TOTAL GERAL	6.333.610.079,39	134.151.654,65

Fonte: Elaborada pela Autora, com base em dados informados pelo FNDE (2018).

De acordo com o FNDE, de 2008 a 2018, nos termos dos dados da Tabela 7, o Piauí obteve um aporte de recursos da ordem de R\$ 134,2 milhões, sendo que em 2012 e 2017 foram repassados os maiores volumes de recursos. O Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80, Implantação de Escolas para a Educação Infantil (Brasil, 2017), elaborado pela CGU, no âmbito do Ministério da Transparência (MT), revelou dados que comprovam a baixa eficácia do Proinfância,

tendo em vista os recursos provisionados para o programa em leis orçamentárias, no valor de mais de R\$ 13,7 bilhões, sendo necessário analisar, também, a execução das obras com os recursos liberados.

4.3 Obras do Proinfância no Piauí

Como tratado anteriormente, a partir dos relatórios do TCU, a questão a eficiência na execução dos recursos, no que se refere à conclusão das obras, tem sido um problema para a administração pública como um todo, especialmente quando relacionado à descentralização dos recursos federais.

A classificação da Controladoria Geral da União (CGU), no que se refere à situação das obras, contempla algumas categorias, como exposto a seguir:

Concluída: a obra já foi concluída.

Em execução: o município fez o convênio da unidade Proinfância e a obra está sendo construída, ou seja, está em execução.

Paralisada: o município fez o convênio da unidade Proinfância, a obra começou a ser construída, mas está paralisada.

Em processo de retomada: o município fez o convênio da unidade Proinfância, surgiram problemas, a construção foi suspensa. Após algum tempo, a obra está em processo de retomada.

Não iniciada: o município fez o convênio da unidade Proinfância, mas é uma obra cuja construção não iniciou.

Cancelada: o município fez o convênio da unidade Proinfância, a obra começou a ser construída, mas depois, foi cancelada (CGU, 2018 – grifos nossos).

A situação das obras do Proinfância, no Brasil e no Piauí, no ano de 2018, é apresentada na Tabela 8, a seguir.

Tabela 8 – Quantidade de obras por situação, Brasil/Piauí (2018)

Situação da obra	BRASIL		PIAUI	
	Quantidade	% de obras	Quantidade	% de obras
Concluída	3.766	42,6	47	24,3
Execução	1.799	20,3	75	38,8
Paralisada	346	3,9	14	7,2
Em processo de retomada	226	2,5	4	2,0
Inacabada	550	6,2	25	12,9

Não iniciada	1.594	18,0	19	9,8
Obra cancelada	548	6,2	9	4,6
Total	8.829	100,0	193	100,0

Fonte: Elaborada pela Autora, com base em dados informados pelo FNDE (2018).

Os dados da Tabela 8 tem como base as informações prestadas pelo FNDE, em relação à situação das obras no Brasil e no estado do Piauí, através da plataforma SIMEC.2.0, a principal ferramenta de monitoramento do Proinfância que o governo federal dispõe. Considerando particularmente o índice de conclusão no total das obras, o Piauí encontra-se pior que a média do Brasil, pois os dados apontam apenas 24,3% das obras na situação concluídas, no estado, enquanto a média nacional, que também é baixa, ainda não atingira 50% de obras concluídas no país, no ano de 2018.

A plataforma do Simec. 2.0, dispõe como dado público, a informação sobre a situação em que se encontra cada obra com seu respectivo percentual de execução atingido em cada município brasileiro, no qual o programa está instalado. Com base apenas nesses percentuais de execução da obra informados pelo FNDE e pelo Simec, não é possível saber quantas das unidades concluídas do Proinfância já estão em efetivo funcionamento, com a prestação de serviço à população dos municípios onde o programa foi implantado, pois muitas obras ao atingirem 90% de execução, já são informadas como concluídas. O relatório da CGU aponta que desde o início, há inconsistências nos dados do SIMEC, o que torna o monitoramento das obras um dos aspectos críticos na gestão do programa (Brasil, CGU, 2018).

A Tabela 9, a seguir, apresenta o perfil dos municípios que foram contemplados com apenas uma obra, e sua respectiva situação.

Tabela 9 – Perfil e situação dos municípios contemplados com uma obra 2018

Situação das obras	Nº de Municípios	%	População 2016	INSE (%)	PIB per capita 2016	VAA total	Taxa de Atendimento 0 a 5 anos - 2014 (%)	Municipalização EF 2014 (%)
Concluída	29	24	10.813	42,5	8.017	3.966	51%	91%
Em execução	44	37	9.071	42,2	8.132	3.994	37%	92%
Outros	46	39	9.689	42,1	8.284	3.979	39%	92%

Fonte: Elaborada pela Autora, com base em dados do IBGE, do LDE e do FNDE (2018).

Em consonância com as informações do FNDE, um total de 119 municípios piauienses foram contemplados, cada um, com apenas uma obra do programa Proinfância, das quais 29, ou seja, 24%, apresentaram a condição de *concluídas* em 2018. Em 37% desses municípios as obras ainda estão em execução.

Muito maior é a quantidade de municípios (46) cujas obras estão inacabadas, paralisadas, canceladas, em processo de retomada ou não iniciadas. Essa situação atinge, respectivamente, 39% do total de municípios onde o programa foi implantado, caracterizados como de pequeno porte, cuja população tem, em média, de 9.689 a 10.813 habitantes e baixo Índice de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (INSE), em 2015. Considerando esses e os demais indicadores apontados na Tabela 9 (PIB *per capita*, Valor Aluno Ano e situação de municipalização) pode-se inferir que, em geral, são municípios pobres, portanto têm população que demanda do atendimento das unidades financiadas pelo Proinfância.

Outrossim, há 29 municípios cujas obras estão concluídas, o que indica uma possibilidade maior de garantia do direito à vaga. Na prática, podem apresentar melhores condições para garantir a manutenção das escolas.

A Tabela 10, a seguir, apresenta o perfil dos municípios contemplados com duas obras do programa.

Tabela 10 – Perfil e situação dos municípios contemplados com duas obras

Situação das obras	Nº de Municípios	%	População 2016	INSE (%)	PIB <i>per capita</i> 2016	VAA total	Taxa de Atendimento to 0 a 5 anos	Municipalização EF 2014 (%)
2 Concluídas	2	13,3	32.972	44,1	9.713	4.004	36%	80%
1 concluída	2	13,3	20.800	46,2	15.588	3.902	42%	84%
2 em execução	2	13,3	9.663	40,2	8.638	4.116	46%	90%
1 em execução	4	26,7	35.712	40,0	8.745	3.863	38%	84%
Outros*	5	33,3	39.134	42,3	8.460	3.966	37%	92%

Fonte: Elaborada pela Autora, com base em dados do IBGE, do LDE e do FNDE (2018).

A Tabela 10 expressa que existem 15 municípios que foram contemplados com duas obras, conforme dados do FNDE, das quais apenas seis foram informadas como concluídas: Altos (2); Água Branca (1); Bom Jesus (1) e Corrente (2). Os municípios

de Caraúbas do Piauí e Demerval Lobão foram contemplados com duas unidades de creches Proinfância cada, as quais ainda estão em execução, conforme Tabela 11.

Esse conjunto de municípios apresenta indicadores um pouco diferenciados daqueles que foram contemplados com apenas uma creche: a população daqueles que têm obras concluídas varia, em média, dos 32.972 a 39.134 habitantes; os que têm menor população, em média, não alcançam dez mil habitantes, ainda estão com obras em execução.

Nessa conjuntura, os municípios mais populosos ainda não atingiram 100% de conclusão das obras. Apesar do diferencial da população entre os que compõem esse cenário, são dados relativamente próximos, no que se refere ao INSE – máximo de 46,2% – e PIB *per capita* 2016 – que não ultrapassa R\$ 15.588,00.

A Tabela 11 apresenta a situação das obras naqueles municípios que receberam de três a cinco unidades.

Tabela 11– Perfil e situação dos municípios contemplados com três a cinco obras

Situação das obras (%)	Nº de Municípios	%	População 2016	INSE(%)	PIB <i>per capita</i> 2016	VAA_ total	Taxa de atendimento a 5 2014 (%)	Municipalização EF 2014 (%)
33% concluídas	2	50%	69.722	43,3	14.230	4.083	44%	82
40% concluídas	1	25%	150.201	43,5	12.787	4.016	37%	78%
67% concluídas	1	25%	43.689	40,5	7.428	3.941	43%	83%

Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados do SIMEC/FNDE (2018).

Em 2018, segundo os dados, em dois municípios – Picos e Piri-piri - há 33% de conclusão na execução das Obras, correspondendo 2 (duas) escolas. Já no município de Parnaíba, o índice é de 40%, que representa 1 (uma) escola, e por último, União, com 1 (uma) escola correspondendo a 67% de execução das obras.

Já a Tabela 12 mostra a situação da capital, Teresina, o único contemplado com 30 (trinta) obras.

Tabela 12 – Perfil e situação do município contemplado com mais 30 obras – Teresina

População 2016	INSE (%)	PIB per capita 2016	VAA_ total	Taxa de atend. 0 a 5 2014 (%)	Municipalização EF 2014 (%)	Total de obras	Obras em exec.	Obrs Concl.	Outros
847.430	45,8	22.598	5.436	47%	71%	30	16	6	8

Fonte: elaborada pela autora, com base em dados do IBGE, do LDE e do FNDE (2018).

A capital de Teresina tem 30 unidades em obras, das quais 16 estavam em execução, em 2018, e seis foram concluídas. Ademais, oito unidades situam-se em *outros*, o que significa: *em licitação*, em processo de empenho, reformulação, inacabadas, obras canceladas e não iniciadas, entre outras situações.

Destaca-se o estudo de Lima (2019) que trouxe duas constatações em torno das políticas de educação infantil em Teresina, por um lado, há um direcionamento do atendimento para a pré-escola, cujo currículo é fortemente atrelado à política de avaliação de resultados, que deixa o segmento *creche* em uma condição de invisibilidade; por outro, um fortalecimento da participação do setor privado via convênios na ampliação da oferta de vagas para a educação infantil.

A supracitada autora mostrou o quanto a repercussão das alterações legais e das políticas nacionais interferiram na ampliação da oferta de vagas para a educação infantil no município de Teresina, com ênfase para: o fenômeno da municipalização; a implantação do FUNDEB; a orientação da obrigatoriedade da oferta de 4 a 5 anos, desde a aprovação da Emenda Constitucional 59/09; e, por fim, a orientação da universalização da educação infantil até 2016, para essa mesma faixa etária, presente na meta I do PNE (2014-2024).

Sua análise também constatou a presença de uma perspectiva gerencialista, pautada na definição de metas, no controle por meio de monitoramento, na avaliação e na regulação pós-burocrática. E concluiu que a lógica da Nova Gestão Pública, no contexto da educação infantil, no município de Teresina, promoveu uma mudança conceitual baseada nos conceitos relacionados à qualidade, à competitividade, à

competência, à eficiência e à *accountability* (prestação de contas e responsabilização).

Em relação ao volume de recursos investidos na ampliação e reforma da rede municipal, o estudo de Lima (2019) indica, no período de 2014 a 2016, o montante de R\$ 49.154.320,25, o equivalente a 82,08% do montante total investido pelo município de 2006 a 2016, reiterando a análise de que, em grande parte, os recursos para obras na educação infantil de Teresina vieram do Proinfância.

4.4 Contexto das obras paralisadas e o Proinfância no Piauí

Os dados obtidos nesta investigação têm revelado que a situação de evolução, a cada ano, da quantidade de obras paralisadas/inacabadas, concentradas na educação básica, que ocorre em âmbito nacional, dadas as proporções, reproduz-se no estado do Piauí. Considerando as obras das diversas instituições no estado, segundo registro dos dados nas bases reunidas no Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas do TCU¹⁷ de acordo com as três datas base (de atualização dos dados), é possível observar a movimentação de paralisação das obras, como apresenta a Tabela 13:

Tabela 13 – Evolução das obras com recursos federais paralisadas no Piauí

DATA BASE	TOTAL DE OBRAS	PARALISADAS	%
10/2020	1.027	287	27,10 %
08/2022	995	298	29,90 %
04/2023	930	337	36,29 %

Fonte: Elaborada pela autora - Painel de acompanhamento de obras paralisadas – TCU (2023).

Diante dos dados coletados, a cada ano, conforme indicado no Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas do TCU, há um crescimento relativo no índice de obras paralisadas no estado. Por outro lado, observando as respectivas datas de atualização, em outubro de 2020, tínhamos no estado o percentual de 27% das obras em condição paralisadas. Ao chegarmos a abril de 2023, concebemos um movimento gradativo de crescimento em relação ao quantitativo de obras paralisadas, chegando a 36%, mesmo havendo uma diminuição no total de obras.

¹⁷ Os dados reunidos no painel do TCU são oriundos do Simec, gerenciados pelo FNDE.

Quando os dados focalizam a paralisação das obras da educação básica, a situação é pior, como indica a Tabela 14 a seguir.

Tabela 14 – Evolução das obras federais da educação básica paralisadas no Piauí

DATA BASE	TOTAL DE OBRAS	PARALISADAS	%
10/2020	347	176	50,7 %
08/2022	297	168	56,6 %
04/2023	300	160	53,3 %

Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas – TCU (2023).

Em 2020, o percentual de obras da educação básica paralisadas é quase o dobro das obras gerais com recursos federais (Tabela 13), chegando a 50,7%. Entre 2020 e 2022, há uma redução de quase 50 obras do total, das quais mais da metade estão paralisadas. No rol dessas obras estão construções e ampliações de escolas de ensino fundamental, quadras esportivas e as creches do Proinfância.

Considerando que o Proinfância é o único programa federal existente para a construção de creches públicas, cabe ressaltar que é possível calcular o tamanho do prejuízo social quando crianças deixam de ser atendidas, a cada vez que uma obra do Proinfância se torna paralisada ou inacabada, como demonstra o Quadro 1, construído com base em dados do Simec com informações do estado do Piauí.

Quadro 6 – Quantidade obras paralisadas/inacabadas no Piauí e a projeção de crianças não atendidas pelo Proinfância¹⁸

Tipologias/Capacidade máxima de vagas em dois turnos	Quantidade de obras paralisadas	Quantidade de obras inacabadas	Projeção da Quantidade de crianças não atendidas pelo Proinfância
Creche tipo B/ 240	0	11	2.640
Creche tipo C/ 120	0	8	960
Convencional 1 / 188	3	1	752
Convencional 2/ 376	3	8	4.136
MI Escola de EI tipo B /224	0	1	224
MI Escola de EI tipo C /120	0	1	120
Total: 1.252 vagas	6	30	8.832

Fonte: Elaborado pela Autora (2023).

¹⁸ Nota: Capacidade máxima de atendimento de crianças prevista para a Educação Infantil, conforme projetos padrões do FNDE.

Pelos dados apresentados no Quadro 6, a maior quantidade de obras inacabadas no estado é de creches do modelo tipo B com 11 obras, ou seja, as que detêm maior capacidade de vagas de até 240 crianças para o atendimento parcial, em dois turnos. Para essa mesma modalidade de atendimento parcial tem-se os demais tipos: o segundo, tipo C com capacidade para atender até 120 crianças, tem oito obras paralisadas, seguido do Convencional 2, que tem capacidade para 376 atendimentos. Já os tipos Convencional 1 com capacidade para 188, o MI Escola de EI tipo C para atender 120 e MI Escola de EI tipo B que atenderia 224 crianças, tem somente uma obra paralisada.

Quanto às obras paralisadas, o Quadro 6 informa seis unidades do tipo Convencional 1, com capacidade para atendimento parcial de 188 e convencional 2 com 376 crianças. Em síntese, considerando o total de obras inacabadas e paralisadas no estado, em fevereiro de 2023, consistindo em 36 unidades, os municípios estão deixando de atender 8.832 crianças.

A perspectiva de implantação do Proinfância no Piauí, com o quantitativo de 193 unidades de creches, de acordo com a quantidade de vagas de cada modelo proposto na tipologia do programa, levava a estimar uma projeção de atendimento 241.636 crianças nos equipamentos do Proinfância, o que traria um impacto importante para o direito à educação infantil no Estado.

Considerando a respectiva capacidade de vagas das unidades de creches, de acordo com a tipologia exposta no Quadro 6, das quais 36 estão na condição de paralisadas/inacabadas, alcançamos uma projeção de não atendimento em educação infantil de 8.832 crianças, correspondendo a um percentual de 3,7% do total previsto.

Trata-se de uma quantidade de vagas não ofertadas considerável, sabendo-se que a maioria dos 139 municípios onde estão essas obras são de pequeno porte, com baixa arrecadação e, conseqüentemente, limitada renda *per capita*. Muito provavelmente, sem as transferências dos recursos da União, não seria possível construir tal empreendimento.

4.5 Avaliação geral do Programa Proinfância no Piauí

Neste item, apresentam-se os dados da pesquisa desenvolvida, com ênfase no processo de implementação do Proinfância. Tais informações foram coletadas por

meio de um questionário encaminhado às secretarias de educação dos 139 municípios contemplados com unidades de creches Proinfância. Destes, obtivemos retorno favorável à disponibilidade de dados e informações locais sobre o programa, de apenas 20% (28) desse total contactado, constituindo assim, o quadro de respondentes (R), apresentado anteriormente nesse estudo.

O questionário constou de 22 questões abertas e fechadas, organizadas em três dimensões:

- Dimensão A: Implantação do programa
- Dimensão B: Situação das obras nos municípios
- Dimensão C: Condições de atendimento à educação infantil

O instrumento de pesquisa foi estruturado por intermédio de ferramenta disponível no *Google*, e enviado por e-mail aos gestores e técnicos em novembro de 2019. Paralelamente a isso, foram realizadas também ligações telefônicas. O recebimento das respostas oriundas dos 28 municípios, ocorreu no período de novembro a dezembro de 2019.

A seguir, a apresentação dos resultados dos questionários considerando as três dimensões analisadas.

4.5.1 Dimensão A: Implantação do programa

Ao serem interrogados sobre a principal motivação para a busca e a implantação do Proinfância, dois aspectos foram evidenciados pelos respondentes: a possibilidade de atender à demanda ou ampliar o seu atendimento; e a oportunidade de favorecer esse atendimento em espaço físico adequado, com mais conforto e qualidade, principalmente às crianças na faixa etária de 0 a 3 anos.

No entanto, quando questionados sobre os principais desafios enfrentados para aprovar o convênio com o FNDE, a fim de obter unidades do Proinfância no município, 39,3% dos respondentes destacaram a falta de orientações técnicas por parte do MEC; 53,6%, a insuficiência dos recursos financeiros; enquanto a burocracia foi enfatizada por 60% dos respondentes, constituindo, portanto, o maior empecilho nesse processo.

No caso do município de Cocal dos Alves, no questionário, quando trata da questão burocrática, a respondente informa ter ocorrido a troca dos modelos, causando bloqueio dos recursos e paralisação do projeto:

O que eu soube é que foi problema na questão de recurso que foi bloqueado e prestação de conta. Aí pelo que eu entendi hoje, pelo que vi, a obra está paralisada novamente porque a planilha de prestação de conta era uma coisa e agora era pra ser outra. Pelo que percebi começaram a ativar mas desmanchando algumas coisas que foram feitas, está ampliando (Respondente-R26, 2019).

Em torno de 7% dos respondentes do conjunto dos municípios, igualmente informaram a existência de problemas com o processo de licitação, enquanto apenas 2 (dois) respondentes/municípios afirmaram não terem enfrentado qualquer desafio nessa empreitada.

Indagados se durante o processo de implementação do Proinfância, houve alteração na administração local (prefeito ou secretário) e como isso influenciou no processo de implementação, em 53,5% dos municípios, os respondentes afirmaram ter ocorrido alterações na administração local, com substituições na equipe técnica.

Por sinal, o respondente (R25) do município de Parnaíba relatou problemas de descontinuidade da gestão e no andamento das obras:

Eu não peguei desde o início, mas assim, ele precisa de algumas molduras que a gente vê que é carente de assistência, um exemplo, se você tiver alguma dúvida para tratar, para você ter uma ideia, nós pedimos a nova repactuação para o FNDE no dia 2 de Janeiro desse ano e ainda não tem a resposta 100%, nós estamos com mais de 6 meses e a questão técnica também com problemas dentro do próprio município, de profissionais que trabalham na área e entendem realmente, porque essas obras precisam de um monitoramento constante (R25).

Todavia, dentre os respondentes, 35,7% mencionaram que tais alterações influenciaram de alguma forma o processo de implementação do programa, pois alteraram muitas vezes as equipes técnicas, o que ocasionou atrasos em processos de licitação, relação conflituosa com a empreiteira contratada na gestão anterior e morosidade nos encaminhamentos para atender o público-alvo.

Em 46,4% dos municípios, os respondentes declararam não ter havido qualquer substituição de gestores locais. Com ou sem substituições na equipe

gestora, os respondentes destacaram problemas como: a indisponibilidade de terreno; falta de monitoramento das obras; burocracia na licitação e, adicionalmente, um dos respondentes revelou: o ex-gestor fez uso de 100% do recurso e não concluiu a obra (R22).

Dentre as questões levantadas sobre os aspectos que consideravam mais positivos em relação à implantação do Proinfância, a maioria (57%) dos respondentes apontou o aspecto da estrutura física, como ambiente adequado, enfatizando o mérito do programa, por “oferecer espaços adequados para o desenvolvimento infantil” (R8), como um “espaço de qualidade” (R14).

Cabe destacar que 15% dos respondentes enfatizaram como positivo, ainda, a oportunidade de o programa favorecer a oferta de vagas para berçário e creche, ou seja, “garantir o atendimento gratuito e em período integral às crianças de 0 a 5 anos de idade” (R24).

Ainda segundo os respondentes, o Proinfância “possibilitará a matrícula da criança berçária, além de que aquelas que estudam em lugares adaptados, terão um local adequado com os padrões do FNDE” (R12). Outro aspecto elencado diz respeito à “possibilidade de financiamento” (R16) de uma obra que a maioria dos municípios não teria condições de arcar sozinhos com a construção.

Os modelos padronizados também são enfatizados por um dos respondentes, por permitir “às crianças dos mais diferentes e distantes rincões do Brasil a possibilidade de ter uma estrutura adequada à sua idade, com um espaço que lhe possibilite uma vida saudável, acompanhadas por profissionais capacitados, garantindo, assim, igualdade de condições educacionais, sociais entre as Regiões do País” (R13). Ademais, enfatizaram que esse atendimento promove “benefício também às famílias” (R18).

Quanto aos aspectos negativos da implantação do Proinfância, 35,7% dos respondentes designaram os recursos financeiros, tanto em relação à demora para liberação quanto à sua insuficiência para a conclusão da obra. A burocracia foi apontada por 17,8%, e um percentual de também 17,8% enfatizou a falta de celeridade no processo de construção e de finalização da obra, prejudicando de forma acentuada o atendimento da demanda.

A “fiscalização feita por terceiros durante a execução da obra”, sem a busca de informações locais, associada a outros aspectos negativos da estrutura física do

prédio, como “vir sem o muro no entorno da escola” (R25), e “as janelas de vidro” (R2), compõem outros aspectos negativos enfatizados por 10% dos respondentes. 21,4% não souberam informar ou não reconheceram aspectos negativos por parte do programa.

Os respondentes dos municípios de Itainópolis e Água Branca chamaram atenção ao aspecto negativo da manutenção da estrutura pelos municípios, após a instalação e o funcionamento. Historicamente, a infraestrutura física dos espaços de atendimento da educação infantil tem como característica a sua inexistência ou a precariedade de ambientes sem qualidade, sem necessidade de maiores investimentos para a manutenção, o que não é possível no padrão do Proinfância.

4.5.2 Dimensão B: Situação das obras nos municípios

Os dados apresentados pelos 28 municípios que participaram do diagnóstico da pesquisa, nos meses de outubro e novembro de 2019, reúnem um total de 33 obras, em diversas situações tais como: obras não iniciadas, obras paralisadas e obras canceladas, obras em processo de retomada e obras em execução. Apenas 12 unidades, ou seja, 36,3% haviam atingido, naquela data, a condição de obras concluídas, revelando a incompletude do Proinfância no Piauí. Neste trabalho, será feita a subdivisão das obras concluídas em duas situações que se manifestam na prática dos municípios piauienses: obras concluídas sem funcionamento; e obras concluídas em funcionamento.

4.5.2.1 Quantificando as obras por situação

Indagados se o município possui e quantas são as unidades de creches do Proinfância nas categorias: *Não iniciadas*; *Paralisadas*; *Canceladas*; *Em processo de retomada*; *Em execução*; e *Concluídas sem funcionamento*, os respondentes declararam os quantitativos indicados na Tabela 15.

Tabela 15 – Quantidades de obras, por situação, informadas pelos respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância, por municípios (out./nov. 2019)

Nº	MUNICÍPIO	NÃO INICIADAS	PARALISADAS (ANO)	CANCELADAS	EM RETOMADA	EM EXECUÇÃO	CONCLUÍDAS SEM FUNCIONAMENTO
1	Redenção do Gurgueia						
2	Francisco Macedo						
3	Paulistana				01	01	
4	Monsenhor Hipólito		01(2017)	01	01	01	
5	Anísio de Abreu		01(2019)			01	
6	Sebastião Leal						01
7	Itainópolis	01		01			
8	Jardim do Mulato				01	01	
9	Queimada Nova						
10	Floriano						
11	Agricolândia				01	01	
12	Campo Largo do Piauí					01	
13	Inhuma				01	01	
14	Currais		01(2012)				
15	Pimenteiras					01	
16	Sigefredo Pacheco				01	01	
17	Caridade do Piauí	01					
18	Marcolândia			01	01	01	01
19	Simplício Mendes		01(2018)				
20	Barro Duro					01	
21	Bonfim do Piauí					01	
22	Domingos Mourão		01(2013)				
23	Luis Correia	01					
24	Guaribas		01(2012)	01			
25	Parnaíba			01		01	
26	Cocal dos Alves		01(não sabe informar)	01			
27	Água Branca						
28	Boqueirão do Piauí					01	
	TOTAL	03	07	06	07	14	02

Fonte: Elaborada pela autora - Dados obtidos no Questionário do Proinfância (2019).

A Tabela 15 apresenta um quantitativo de obras *Não iniciadas* (03); *Canceladas* (06); *Paralisadas* (7). Informaram, inclusive, que a paralisação das obras ocorreu nos anos de 2012, 2013, 2017, 2018 e 2019. O respondente do município de Cocal dos

Alves não soube informar em que ano a obra em seu município foi paralisada. Há mais duas categorias que denotam a incompletude das obras, nas quais constam: obras Em processo de retomada (07) e obras Em execução (14), totalizando 39 unidades. Em relação às obras Concluídas sem funcionamento, somente os respondentes de Sebastião Leal e Marcolândia declararam ser essa a situação da obra em cada município.

Nestes termos, verifica-se que, a mesma obra foi associada a mais de uma situação e assim quantificada, ocasionando uma distorção da informação. Diante desse fato é importante observar que, dos 28 municípios participantes do diagnóstico do Proinfância, os únicos que fizeram adesão ao programa, com mais de uma obra, foram Parnaíba (05 obras) e Água Branca (02 obras).

Portanto, há imprecisão de algumas informações indicadas pelos respondentes, em comparação com os dados públicos disponíveis no Simec (2020). Ao informar a situação da unidade do Proinfância de seu município, alguns participantes não o fizeram de acordo com a categorização estabelecida pelo FNDE, o que nos sugere, certo desconhecimento a respeito do programa.

Nesse sentido, é importante considerar que há fatores como a grande rotatividade de pessoal na gestão das secretarias municipais que favorecem essa desinformação por parte dos respondentes, identificados como gestores, coordenadores ou técnicos responsáveis pelo monitoramento do programa. No entanto, essa imprecisão nos dados, não ocorre somente com fundamento nas informações dos respondentes.

Os dados do FNDE (2018) e do Simec (2020), expressos na Tabela 16, contrariam algumas informações da Tabela 15, pois não trazem mais a categoria *Em processo de retomada*, e as obras que estão em execução são apenas sete. A Tabela 16 mostra a situação das obras nos municípios, baseada em dados informados pelas fontes acima citadas, bem como o percentual de execução de cada uma

Tabela 16 - Obras do Proinfância pelos dados do FNDE (2018) e do Simec (2020) nos municípios respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância

Nº	MUNICÍPIO	DADOS FNDE/2018	(% DE EXECUÇÃO)	DADOS SIMEC/ 2020	(% DE EXECUÇÃO)
1	Redenção do Gurguéia	Concluída	100,00	Concluída	100,00
2	Francisco Macedo	Concluída	95,59	Concluída	95,59
3	Paulistana	Concluída	97,09	Concluída	97,09
4	Monsenhor Hipólito	Não Iniciada	0,00	Em Execução	16,23
5	Anísio de Abreu	Em Execução	73,80	Inacabada	88,67
6	Sebastião Leal	Em Execução	92,14	Concluída	99,56
7	Itainópolis	Não Iniciada	0,00	Cancelada	0,00
8	Jardim do Mulato	Em Execução	95,06	Em Execução	99,04
9	Queimada Nova	Concluída	100,00	Concluída	100,00
10	Floriano	Concluída	100,00	Concluída	100,00
11	Agricolândia	Em Execução	67,53	Inacabada	79,44
12	Campo Largo do Piauí	Em Execução	15,52	Em Execução	62,33
13	Inhuma	Inacabada	86,33	Inacabada	86,33
14	Currais	Em Execução	36,60	Inacabada	39,38
15	Pimenteiras	Em Execução	11,39	Em Execução	11,39
16	Sigefredo Pacheco	Em Execução	26,64	Em Execução	29,23
17	Caridade do Piauí	Concluída	100,00	Concluída	100,00
18	Marcolândia	Inacabada	58,80	Inacabada	58,80
19	Simplício Mendes	Em Execução	61,15	Inacabada	61,59
20	Barro Duro	Paralisada	42,17	Inacabada	46,42
21	Bonfim do Piauí	Em Execução	20,86	Em Execução	73,23
22	Domingos Mourão	Inacabada	59,54	Concluída	31,42
23	Luis Correia	Não Iniciada	0,00	Cancelada	0,00
24	Guaribas	Inacabada	8,18	Inacabada	8,18
25	Parnaíba	Concluída	100,00	Concluída	100,00
		Concluída	97,90	Concluída	97,94
		Em Execução	78,92	Concluída	97,94
		Em Execução	36,01	Em Execução	48,66
		Não iniciada	0,00	Inacabada	0,00

26	Cocal dos Alves	Em Execução	63,71	Em Execução	79,54
27	Água Branca	Concluída	100,00	Concluída	100,00
		Em Execução	84,73	Concluída	100,00
28 2	Boqueirão do Piauí	Em Execução	62,89	Concluída	100,00

Fonte: elaborada pela autora, com base em dados do FNDE (2018) e do Simec (2020).

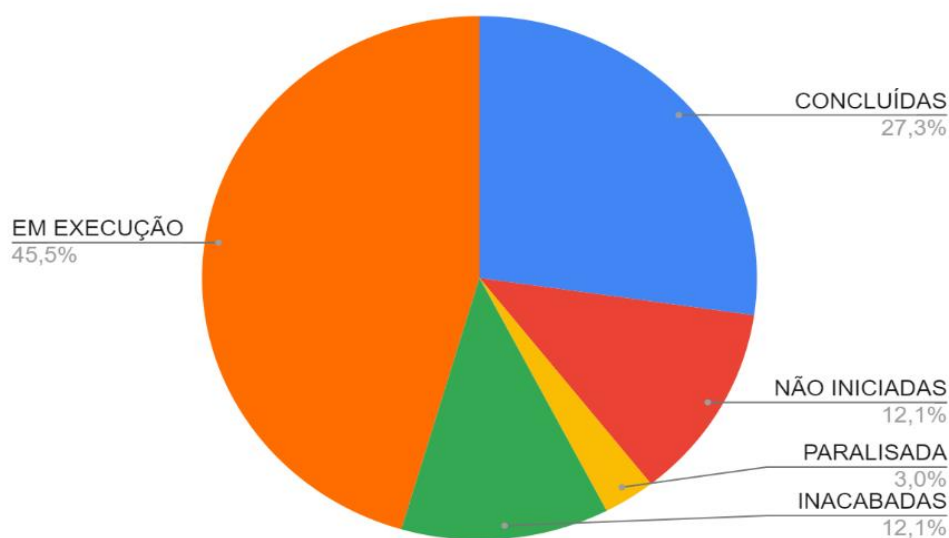
Nota: A categoria *Obra inacabada* não foi incluída no Questionário do Proinfância.

Como sistema de controle físico-financeiro do programa, entre outras funções, o Simec recebe dados e informações dos entes federados sobre as obras, a fim de dar suporte ao monitoramento da execução física das construções.

Pelas situações expostas na Tabela 16, podemos estabelecer um comparativo entre os dados que denotam a dinâmica das obras no intervalo de dois anos nos municípios. É possível observar o quão lento tem ocorrido o processo de andamento das obras a partir de algumas alterações entre os dados de 2018, informados pelo FNDE, e os dados de fevereiro de 2020, extraídos do módulo Obras 2 do Simec.

Com vistas a verificar a dinâmica da situação das obras do Proinfância no Piauí, toma-se por base os municípios participantes desse estudo, através dos questionários como mostram gráficos 4 e 5 a seguir.

Gráfico 4 – Situação das obras do Proinfância – Dados do FNDE (2018) nos municípios respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância

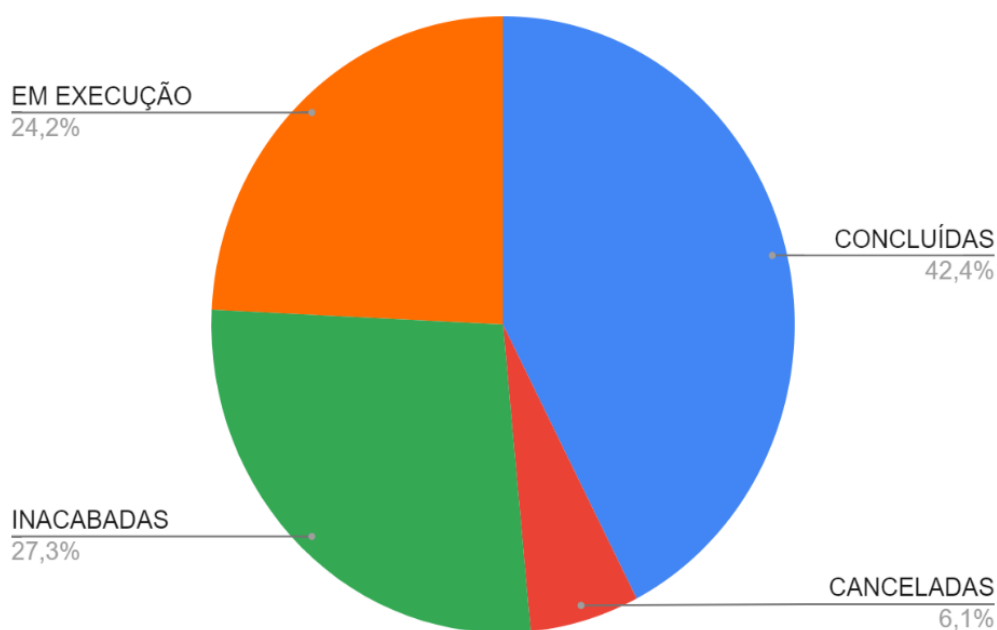


Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do FNDE (2018).

O Gráfico 4 indica que, segundo o FNDE, em 2018, nos 28 municípios respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância no Piauí, as obras *Em execução* correspondiam a 45% do total, enquanto 27,3% estavam *concluídas*. É importante observar que nessa fonte de dados, já não constam as categorias de obras cuja situação é *Cancelada* e *Em processo de retomada*. Por outro lado, 12% das obras foram informadas como *não iniciadas* e 1 delas, que corresponde a 3%, como obra *Paralisada*. As obras *Inacabadas* corresponderam a apenas 4, ou seja, 12%.

Segundo dados do Simec (2020), como mostra o Gráfico 5, a seguir, no intervalo de dois anos, houve uma alteração significativa.

Gráfico 5 – Situação das obras do Proinfância – Dados do SIMEC (2020) nos municípios respondentes do Questionário Diagnóstico do Proinfância



Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do SIMEC (2020).

Segundo os dados do Gráfico 5, os 24,2% das obras *Em execução* correspondem a 8 obras e 42,4% *concluídas* representam (14), respectivamente. Nessa fonte de dados, não constam mais obras em situação *Não Iniciadas*, *paralisadas*, nem *em processo de retomada*. Duas obras (6,1%) são apontadas como *canceladas* e nove obras inacabadas (27,3%) nos municípios participantes do

diagnóstico, denotando que houve um aumento no quantitativo de obras nessas situações, favorecendo muito mais a incompletude do programa no Piauí.

Segundo o Relatório da CGU (2017, p. 50), “obra inacabada pode ter dois sentidos: ainda há a perspectiva de sua continuação; não existe mais interesse em retomá-la ou mesmo condições para tal”. Quando somadas, a totalidade de obras inacabadas e as duas obras canceladas, o percentual eleva-se para 33,3%.

Logo, observa-se um retrocesso para o Proinfância no processo de conclusão de suas obras. Como parte das categorias definidas pelo FNDE, a categoria *Obras inacabadas* não esteve presente no Questionário Diagnóstico do Proinfância.

Pelos dados apresentados, concebe-se certa discrepância entre as informações, com base em três fontes, por exemplo: o respondente do município de Boqueirão (R28) informou a inexistência de obra concluída nesse ente federativo, enquanto a plataforma do Simec exibe o percentual de 100% de sua execução; em Domingos Mourão, a obra está informada pelo FNDE (2018) como inacabada, com 59,4% de sua execução, embora o Simec (2020) a informe como obra concluída, mas com 31% de execução; finalmente, em Marcolândia, a informação dada pelo respondente (Tabela 17), apresenta a obra como concluída sem funcionamento, enquanto nos dados tanto do FNDE (2018) quanto do Simec (2020), ela está configurada como obra inacabada, com percentual de 58,80% de execução. O desencontro de informações remete à compreensão da necessidade pesquisas *in lócus* para análise da execução do programa.

Comparando a situação das obras nos dados do FNDE (2018) e do Simec (2020), é possível depreender o aspecto inconcluso do programa nos municípios, pois nesse intervalo de tempo, apenas quatro municípios conseguiram concluir uma obra, cada: Sebastião Leal, Parnaíba, Água Branca e Boqueirão do Piauí.

Por outro lado, a indicação da condição de obra concluída, com base nos dados do FNDE (2018) e do Simec (2020), não garante a informação sobre o que ocorre em seu funcionamento. Segundo o Relatório da CGU (2017, p. 56) “obra concluída” não implica dizer que ela está pronta para uso – o sistema permite que o fiscal da prefeitura migre a obra para a situação concluída quando sua execução física é superior 90%.”

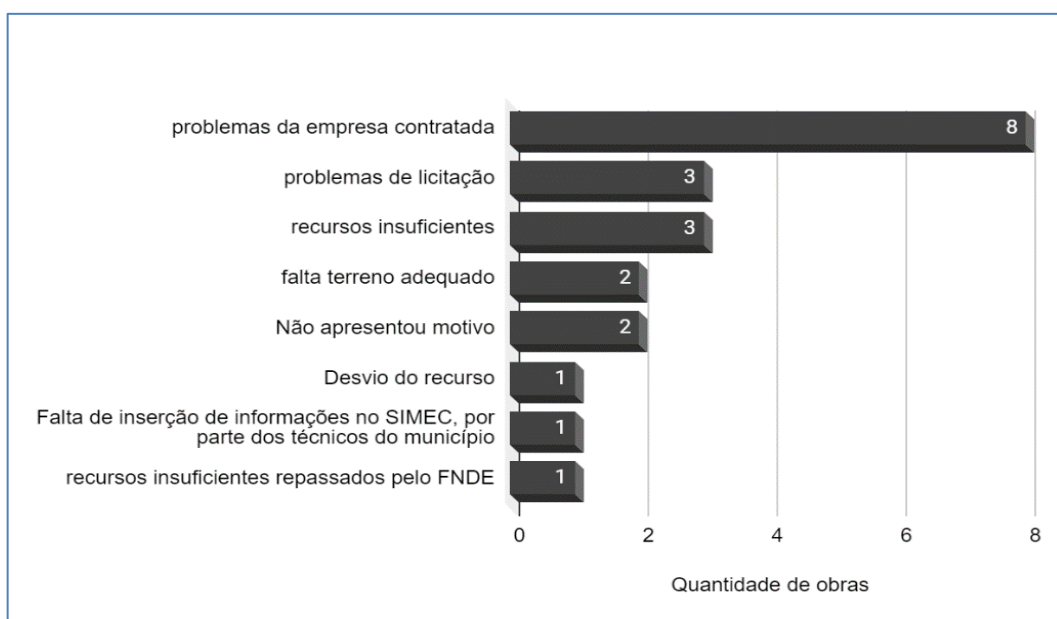
Em face dessa realidade, subdividiu-se a categoria *obras concluídas* em duas situações: *Concluídas já em funcionamento*; e *concluídas sem funcionamento*. Questionados sobre a existência de obras concluídas sem funcionamento, apenas os

respondentes dos municípios de Sebastião Leal e Marcolândia declararam a existência de obras nessas condições, cujos motivos para o não funcionamento das creches, além de exigências burocráticas, incidem no enfrentamento do tríplice desafio: “faltam orientações do MEC/FNDE para o próximo encaminhamento; faltam recursos para a compra de equipamentos; e faltam recursos para contratação de pessoal” (R6).

4.5.2.2 Os motivos da incompletude das obras do Proinfância e as estratégias para o atendimento da demanda

Ao identificarem as obras nas categorias *Não iniciadas*, *Paralisadas* e *Canceladas*, os respondentes apontaram alguns motivos que favoreceram tais situações nos municípios, como ilustra o Gráfico 6.

Gráfico 6 – Motivos da incompletude das obras *inacabadas*, *paralisadas* ou *canceladas* nos municípios do Piauí

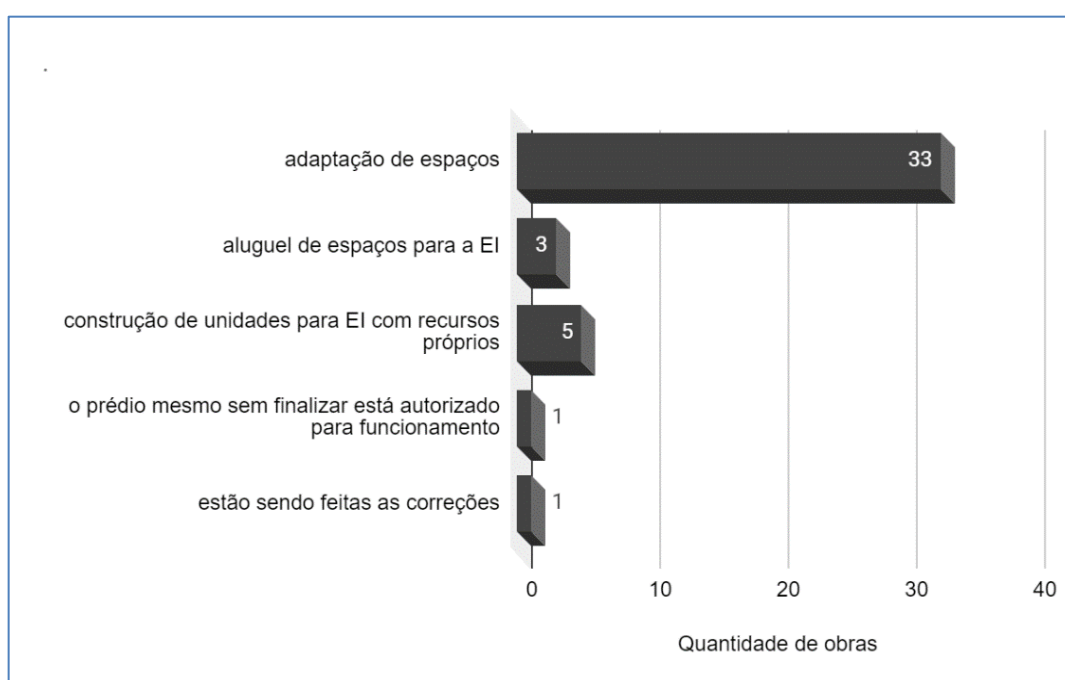


Fonte: Elaborado pela autora - Questionário Diagnóstico do Proinfância (2019).

Pela observação do Gráfico 6, os problemas com as empresas contratadas designam o motivo que atinge mais obras. À medida em que incide na inconclusão das obras de creches do Proinfância, promove a negação de um espaço físico para o atendimento a um público, cujos direitos são negados.

Enquanto a situação das obras do Proinfância não é resolvida, os municípios adotam iniciativas visando a estratégias e alternativas para atender à sua demanda local de crianças de 0 a 5 anos. Considerando a situação das obras elencadas pelos 28 respondentes, ao serem questionados sobre as estratégias de atendimento à educação infantil utilizadas por cada gestão municipal, enquanto não ocorre o funcionamento obra do Proinfância. O resultado está descrito no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Estratégias utilizadas pelos municípios respondentes do questionário Diagnóstico do Proinfância para o atendimento da demanda de ensino infantil



Fonte: Elaborado pela autora - Questionário Diagnóstico do Proinfância (2019).

Ao mencionarem as 33 obras em questão, todos os respondentes declararam que em seus municípios é utilizada a adaptação de espaços como estratégia para amenizar os problemas de atendimento da demanda, enquanto as obras do Proinfância não são concluídas.

Os municípios Cocal dos Alves e Simplício Mendes informaram que alugam espaços para instalação de escolas de educação infantil, enquanto os municípios Itainópolis, Agricolândia e Currais constroem unidades de escolas com os próprios recursos do município.

Nesse item, há municípios cujas obras foram informadas em duplicidade, como o respondente do município de Paulistana, que declarou: “o prédio mesmo sem

finalizar está autorizado para funcionamento” (R3), e que “estão sendo feitas correções” (R3), referindo-se à mesma obra.

Os respondentes dos municípios de Sebastião Leal e Marcolândia, ambos com obras *Concluídas sem funcionamento*, também declararam como estratégias utilizadas a iniciativa de adaptação de espaços, a fim de garantir o atendimento na educação infantil.

4.5.2.3 Do atendimento à educação infantil nas creches *Concluídas* do Proinfância no Piauí

É importante observar que os entraves apontados pelos 28 respondentes do questionário diagnóstico aplicado nos meses de outubro e novembro de 2019, tornaram a implantação do Proinfância nos municípios um processo longo que se arrastava desde 2007, quando foi lançado o programa e se iniciaram os convênios com o FNDE, até a sua utilização pela população, como definitivamente concluída, como mostra a Tabela 17.

Tabela 17 – Unidades de creches Proinfância concluídas e em funcionamento por ano de convênio, inauguração e funcionamento - 2019

Nº	MUNICÍPIO	NOME DA UNIDADE	ANO DO CONVÊNIO	ANO DA INAUGURAÇÃO	ANO DE FUNCIONAMENTO
1	Redenção do Gurguéia	Creche Tia Arabela Guimarães	2010	2019	2019
2	Francisco Macedo	Proinfância Ananias Maria de Alencar	2011	2016	2016
3	Queimada Nova	Creche Proinfância	2009	2015	2015
4	Floriano	CEI Prof. Solimar Alencar Lima	2007	2012	2013
5	Caridade do Piauí	Creche Constâncio Bento	2010	2015	2015
6	Água Branca	Creche Pequeno Príncipe	2007	2011	2011
		Creche Tia Maria Helena	2014	2018	2019
7	Parnaíba	Creche Zilda Arns	2007	2013	2013
		Creche Tia Bezinha	2013	2018	2018
		Creche Francisquinha Neves	2014	2018	2019

Fonte: elaborada pela autora, com base no Questionário Diagnóstico do Proinfância (2019).

Os respondentes dos municípios com obras concluídas e já em funcionamento, ao informar as datas de início e de término do processo de implantação da obra, revelaram uma duração, em média, de 5 a 6 anos, podendo chegar até a 9 anos de duração, entre a assinatura do convênio com o FNDE e o funcionamento, como foi o caso da Creche Tia Arabela Guimarães no município de Redenção do Gurguéia.

A obra concluída em menor tempo (quatro anos) foi a Creche Pequeno Príncipe, em Água Branca. Essa morosidade na conclusão das obras repercute diretamente na oportunidade de centenas de crianças piauienses que deixaram de serem atendidas no equipamento da creche Proinfância, que é um direito delas, além do desperdício de recursos públicos.

A Tabela 18 mostra o perfil de atendimento nas unidades Proinfância, concluídas e já em funcionamento, nos municípios.

Tabela 18 – Perfil de atendimento nas unidades de creches Proinfância concluídas e em funcionamento (2020)

Nº	MUNICÍPIO	NOME DA UNIDADE	MATRÍCULAS	IDADE	TURN O
1	Redenção do Gurguéia	Creche Tia Arabela Guimarães	160 novas	A partir de 2 anos	parcial
2	Francisco Macedo	Proinfância Ananias Maria de Alencar	206 novas	Menos de 2 anos até 6 anos	parcial
3	Queimada Nova	Creche Proinfância	170 novas	A partir de 2 anos	parcial
4	Florianópolis	CEI Prof. Solimar Alencar Lima	312 existentes	A partir de 2 anos	parcial
5	Caridade do Piauí	Creche Constâncio Bento	230 novas e existentes	4 a 6 anos	parcial
6	Água Branca	Creche Pequeno Príncipe	393 novas e existentes	Menos de 2 anos até 6 anos	parcial
		Creche Tia Maria Helena			
7	Parnaíba	Creche Zilda Arns	398	A partir de 3 anos	Parcial
		Creche Tia Bezinha			
		Creche Francisquinha Neves			

Fonte: elaborada pela autora - Questionário Diagnóstico do Proinfância (2019).

Em 75% das dez unidades *Concluídas* e já em funcionamento, foi adotado como critério de atendimento o acesso de novas matrículas, mas também foram

aproveitadas matrículas já existentes. Não há registro, nesse diagnóstico, de atendimento em turno integral para crianças de 0 a 3 anos, nem para as crianças de 4 e 5 anos.

Há nas unidades apontados na Tabela 18, atendimento de crianças com menos de dois anos, respectivamente, nos municípios Francisco Macedo e Água Branca. Em três municípios (Redenção do Gurguéia, Queimada Nova e Floriano), as crianças são atendidas a partir de dois anos de idade, enquanto em Parnaíba, elas são atendidas somente a partir de três anos.

Apenas o gestor do município de Caridade do Piauí revelou atender às crianças na faixa etária a partir de quatro anos até os seis, fato que merece ser investigado. Ao serem questionados sobre o lugar de origem dessas crianças, os respondentes revelaram, na maioria dos municípios, que nas creches concluídas do Proinfância no Piauí, há crianças da zona urbana e da zona rural; ademais, segundo dados do questionário, nos municípios Parnaíba e Floriano, as crianças atendidas são apenas da zona urbana.

Após a construção, montagem dos equipamentos, e inauguração, a unidade Proinfância é disponibilizada à comunidade local. Para as gestões municipais, ainda estão postos alguns desafios a serem enfrentados para garantir o pleno funcionamento e a manutenção do programa. Dentre os desafios apontados pelos técnicos e pelos gestores, foram evidenciados: a insuficiência dos recursos financeiros (R9, R17 e R27); a falta de material (R1); e a própria manutenção do prédio do Proinfância (R10). Somente o respondente do município Francisco Macedo (R2), declarou não ter enfrentado qualquer desafio para a manutenção da unidade. A questão de pessoal foi apontada pelo participante de Parnaíba (R 25).

No próximo item será analisada a dimensão C, que considera as condições de atendimento designadas à educação infantil.

4.5.3 Dimensão C: Condições de atendimento à educação infantil

A existência de fila de espera e as estratégias utilizadas para garantir o atendimento dessa demanda, os respondentes de oito municípios declararam haver fila de espera por vagas em creches e/ou pré-escola. Em Floriano, consta a informação de 120 crianças de 4 e 5 anos e 100 crianças de 0 a 3 anos aguardando

por uma vaga na educação infantil, segundo R10. Por sua vez, em Simplício Mendes, esse quantitativo chega em torno de 150 crianças sem espaço físico para serem atendidas. O respondente afirmou: “o município já aluga um local para funcionar uma creche com mais de 180 crianças, mas infelizmente nosso município não possui um espaço maior para acomodar mais crianças” (R19).

Sobre como o município pretende atender a essa demanda em fila de espera, os respondentes destacaram a possibilidade de “solicitar via PAR mais uma creche” (R1); bem como “retomar a construção da obra da creche Proinfância” (R5). Já o respondente do município de Floriano expressou: “através da aprovação de construção para novas unidades” (R10). Sugeriram, ainda, ações organizativas da matrícula, bem como a redistribuição desta, como sugestões para superar esses problemas com a demanda de 0 a 3 anos de idade, considerando que a obrigatoriedade constitucional é com as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola.

Dentre os 28 municípios do Piauí que responderam ao questionário da pesquisa sobre a implantação do Proinfância, 8 afirmaram a existência de fila de espera por vagas na educação infantil. Outra informação importante, e não menos intrigante, coletada por meio dos questionários, refere-se aos municípios que afirmam o não atendimento em tempo integral. Com exceção de Cocal dos Alves, nos demais, há escolas Proinfância concluídas e em funcionamento. No entanto, em nenhum deles oferta-se em tempo integral.

Consoante os dados do IBGE/Cidades (2021), as informações contidas no item Pesquisa/ Educação/Medidas/Ações e Projetos, com foco no atendimento à educação infantil, levantaram quatro questões importantes em relação aos cinco municípios piauienses que compõem a amostra do estudo em curso:

1. o município realiza levantamento da demanda não atendida (4 - 5 anos);
2. tem mecanismo de consulta da demanda das famílias por creches;
3. tem creches de responsabilidade do poder público municipal e quantas;
4. as creches funcionam em Tempo Integral.

Os dados encontrados em relação às questões levantadas nos cinco municípios estão sistematizados no Quadro 7.

Quadro 7 – Municípios, medidas, ações e projetos (2021)¹⁹

MEDIDAS/ AÇÕES E PROJETOS	ÁGUA BRANCA	COCAL DOS ALVES	PARNAÍBA	QUEIMADA NOVA	REDEÇÃO DO GURGUÉIA
Levantamento da demanda da população em idade escolar que não esteja sendo atendida	Ensino fundamental EJA do ensino fundamental	Pré-escola EJA do ensino fundamental	EJA do ensino fundamental	Não realiza	Pré-escola (4 e 5 anos) ensino fundamental 6 a 14 EJA do ensino fundamental
Há no município mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches	Não	Não	Não	Não	Não
Há creches de responsabilidade do poder público/ Quantas?	Sim (5)	Sim (1)	Sim (3)	Sim (1)	Sim (1)
As creches funcionam em Tempo integral	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IBGE/Cidades/pesquisa/educação-2021

Considerando os dados apresentados Quadro 07, as três primeiras relacionadas as medidas, ações e projetos – dados informados pelo IBGE, todos os municípios declaram fazer levantamento da demanda em EJA (maiores de 15 anos), com exceção de Queimada Nova. Por seu turno, Cocal dos Alves e Redenção do Gurguéia revelaram fazer levantamento da demanda da população em idade escolar não atendida no ensino fundamental (6 a 14 anos) e na educação infantil (4 a 5 anos). O levantamento da demanda da educação infantil na etapa creche é fundamental para que o poder público possa dimensionar os esforços necessários para a garantia desse direito, sendo importante, também, para os movimentos sociais que lutam pela educação infantil.

Sobre o funcionamento das creches em Tempo Integral, no Quadro 7, essa informação extraída do Questionário Diagnóstico do Proinfância em que foi declarada,

¹⁹ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/pesquisa/1/94413>. Acesso em: 28 jul. 2023. O item 4, sobre o funcionamento em tempo integral, não provém dos dados do IBGE/Cidades, pois foi acrescentado com base em informação advinda dos respectivos municípios, quando do preenchimento do questionário diagnóstico.

por 5 municípios, a não oferta dessa modalidade de educação, que é importante porque a creche tem duplo papel, de assistência e educação, especialmente para as mães trabalhadoras que necessitam que seus filhos estejam em equipamentos sociais que assegurem, de forma indissociável, os cuidados e a educação. A oferta da educação infantil é uma atribuição legal do ente municipal, responsabilidade compartilhada com estados e União, sendo parte da política educacional, com amparo no Plano Nacional de Educação, a modalidade tempo integral para todas as etapas da educação, incluindo as creches, como defende o Movimento Interfóruns da Educação Infantil no Brasil (MIEIB).

CAPÍTULO 5

A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL E O PROINFÂNCIA EM PARNAÍBA E COCAL DOS ALVES

Neste capítulo será realizada a análise de dois casos de implementação do Proinfância, nos municípios de Parnaíba e Cocal dos Alves, ambos localizados na Mesorregião Norte do estado do Piauí. Esses municípios têm elementos comuns e situações diferenciadas, no que se refere às suas características e ao processo de implementação do Proinfância.

Desta forma, pretende-se caracterizar os municípios em seus aspectos históricos, sociodemográficos e educacionais, especialmente relacionados à educação infantil; analisar a situação do Proinfância, contemplando dos dados do FNDE e os questionários diagnósticos com técnicos responsáveis pelo programa no âmbito do município.

Os municípios foram selecionados de forma intencional, sem buscar representatividade em relação aos demais, sendo considerados os seguintes critérios: ter pelo menos uma obra conveniada com o FNDE; ter unidade Proinfância concluída, ou não concluída; ter se disponibilizado a fornecer informações a respeito da situação educacional do município e do processo de implantação do programa.

Os dados foram levantados junto às secretarias municipais de educação, por meio da aplicação dos questionários com técnicos e gestores e visitas aos municípios, a fim de conhecer e documentar, inclusive com fotografias, situação das obras do Proinfância. Também houve consulta e análise de documentos, como relatórios e estudos de demandas da Educação Infantil e Planos Municipais de Educação (PMEs) dos respectivos municípios.

5.1 Caracterização do Município 1 - Parnaíba

Figura 2 – Mapa da Cidade de Parnaíba (PI)



Fonte: IBGE – Cidades (2023).

A Figura 2 retrata o município de Parnaíba, situado na Mesorregião Norte do Piauí, sendo o segundo maior município em população do Estado. Sua caracterização básica pode ser observada no Quadro 08, a seguir, que apresenta dados sociodemográficos:

Quadro 8 – Dados sociodemográficos do Município de Parnaíba – PI

POPULAÇÃO Censo 2010	POPULAÇÃO Censo 2022	ÁREA TERRITORIAL	DENSIDADE DEMOGRÁFICA	PIB PER CAPITA (2019)	IDHM (2010)
145.729	162.159	436.907km ²	371.15 hab/km ²	R\$ 17.151,73	0.687

Fonte: Elaborado pela Autora, com base nos dados do IBGE (2022).

Segundo os Censos do IBGE, a população de Parnaíba-PI aumentou de 145.729 habitantes, em 2010, para 162.159 habitantes, em 2022. Por estar situada em região litorânea de fluxo turístico, o seu processo de crescimento populacional, conjugado à

especulação imobiliária, tem forçado parte desse contingente a deslocar-se, cada vez mais, para a periferia da cidade. A área territorial do Parnaíba é de 436.907km², compondo uma densidade demográfica de 371 hab/km². No entanto, os habitantes estão distribuídos geograficamente de forma bastante desordenada entre os vários bairros.

No que se refere à Situação de Trabalho e Renda, o IBGE (2022) tece a seguinte análise do município de Parnaíba: “considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 45,1% da população nessas condições, o que o colocava na posição 219 de 224 dentre as cidades do estado e na posição 2.135 de 5.570 dentre as cidades do Brasil”²⁰.

É nas periferias da cidade que se encontra a maior concentração de pessoas de baixa renda, formando verdadeiros bolsões de pobreza. A maioria depende, basicamente, de benefícios oriundos de programas governamentais, constituindo, assim, grande demanda para os serviços públicos de assistência, saúde e de educação.

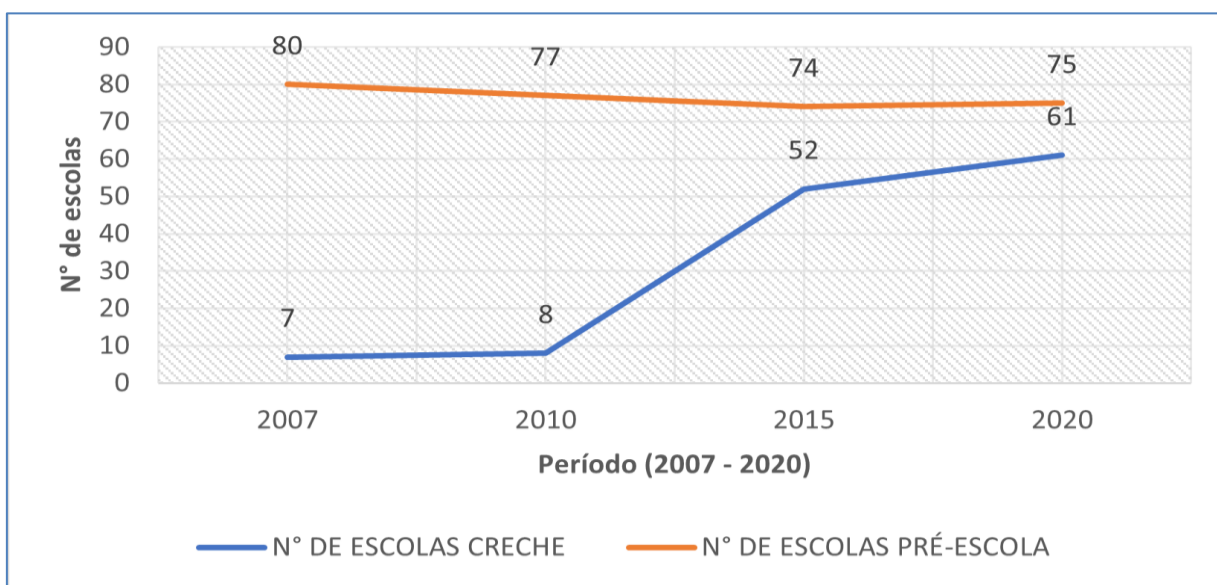
No entanto, nessas periferias, a oferta de serviços públicos é aquém das necessidades, porque não aumentam no mesmo ritmo em que essas famílias para lá se deslocam, em que pese evidenciar que, nos últimos anos, algumas políticas públicas nacionais, como o PAC, repercutem na cidade, que foi contemplada com vários programas habitacionais, de assistência social e de saúde, como: Minha Casa Minha Vida; Proinfância; quadras esportivas; Unidades Básicas de Saúde (UBS), dentre outros.

Em termos educacionais, a insuficiência de equipamentos públicos, como creches e pré-escolas, nega às crianças e a suas famílias sua condição de sujeitos de direitos e cidadania. Dessa forma, impede que um grande número de crianças possa usufruir de um lugar seguro, capaz de contribuir, de forma integral, para o seu desenvolvimento infantil.

O Gráfico 08, a seguir, é apresentada a situação relativa ao número de creches e pré-escolas do município, de 2007 a 2020.

²⁰ IBGE (2022) - Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/parnaiba/panorama> (ACESSO: 28/07/2023 hora: 23:40)

Gráfico 8 – Evolução do número de unidades de Educação Infantil do Município de Parnaíba – 2007 a 2020



Fonte: Elaborado pela Autora -Dados do LDE do Censo Escolar/ INEP 2007 – 2020

O Gráfico informa um crescimento significativo na quantidade creches, com uma ampliação de 771%, e uma queda de 6% no número de pré-escolas. Na prática, quase todas as unidades de educação infantil, na rede municipal, passaram a receber matrículas de crianças de 3 anos, em tempo parcial, sendo desconsiderada, pelo poder público, a demanda de 0 a 02 anos e de educação em tempo integral.

De acordo com Relatório da Diretoria de Educação Infantil (2012), em 2005, havia na rede municipal de Parnaíba, vinte e oito (28) unidades denominadas creches e pré-escolas, com atendimento de crianças 04 a 06 anos, funcionando em tempo parcial, em espaços improvisados (terraços, alpendres e garagens de residências, igrejas, associações e sindicatos), com a denominação de escolas conveniadas, porém, sem nenhum vínculo oficial com o poder público municipal.

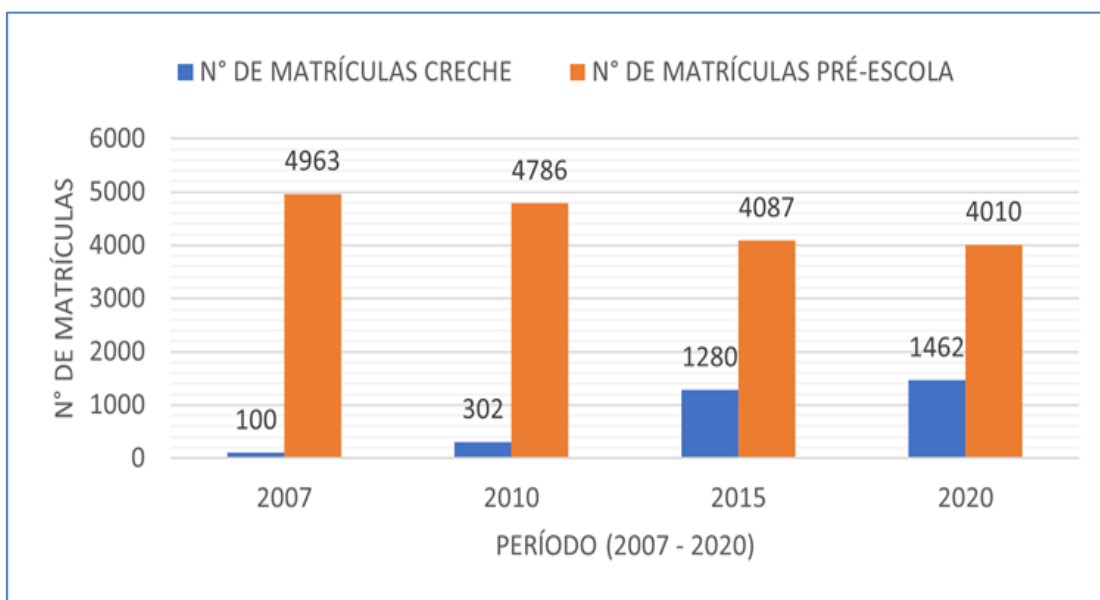
Contextos assim estabelecidos, fazem parte de uma realidade sintonizada com questões complexas que envolvem o descompasso entre os direitos fixados nos marcos legais e normativos da política e o seu planejamento, que deveria assegurar a realização da oferta com a qualidade social necessária para toda a população demandante. No entanto, o acesso à educação infantil é limitado, entre outros fatores, por “discriminações em função da renda das famílias” (Ximenes; Grinkraut, 2014, p. 87), já que a classe economicamente privilegiada assegura esse direito para a sua prole, não dependendo do poder público para a sua realização.

Segundo o Relatório SEDUC/2012, na tentativa de minimizar a deficiência na oferta, de 2005 a 2012 foram construídas 05 (cinco) novas unidades de Educação Infantil. Também foram alugadas 07 (sete) espaços adaptados nas áreas populosas de diferentes bairros, como Santa Luzia, Boa Esperança, Alto Santa Maria, Bairro São José, Comunidade do Bom Conselho, Bairro São Francisco, São Vicente de Paulo, ampliando, assim, as matrículas. Em geral, esses bairros são áreas resultantes de ocupações irregulares, que não dispõem de áreas públicas institucionais para a construção de escolas.

No entanto, no referido período, a existência dessas unidades, instaladas provisoriamente em espaços alugados, conveniados ou cedidos, revelaram, ante à insuficiência de creches e pré-escolas na rede municipal de educação em Parnaíba, uma demanda latente, fora da cobertura de atendimento a Educação Infantil. Escolas funcionando em espaços improvisados são indicativos de demanda existente.

O Gráfico 9, a seguir, mostra a evolução das matrículas em creche e pré-escola no período 2007 a 2020.

Gráfico 9 – Evolução das matrículas de Creche e Pré-Escola em Parnaíba (PI)



Fonte: Elaborado pela Autora, com base em LDE e Microdados/ INEP 2007 – 2020

Os dados indicam uma queda nas matrículas da pré-escola, o que pode ser explicado, parcialmente, pela mudança na legislação que reduziu esta etapa para a faixa etária de 4 e 5 anos, decorrente da implantação do Ensino Fundamental de nove

anos. A problemática da escassez de vagas para o atendimento a Educação Infantil, considerando as áreas de maior demanda, exige por parte do poder público municipal o cumprimento das orientações do Plano Municipal de Educação (PME). Em Parnaíba, o primeiro PME foi aprovado em 2009. Ele previa a ampliação da oferta de vagas, até 2016, de forma atender, no mínimo, de 50% da demanda em estruturas adequadas e com oferta de serviços de qualidade para as crianças de 0 a 5 anos, em creches e pré-escolas na rede regular pública.

Em 2015, foi aprovada a Lei nº 3.019, de 17 de agosto de 2015, que adequou o Plano Municipal de Educação citado, ao Plano Nacional de Educação (PNE), assegurando a vigência de 10 anos e o estabelecimento de metas e estratégias coerentes com os preceitos firmados no PNE 2014-2024.

O Proinfância é tomado como referência, no PME de Parnaíba, em sua Estratégia 1.5, que define: “Ofertar a educação infantil em tempo integral para crianças de 4 (quatro) anos a 5 (cinco) anos em pelo menos 10% das escolas de educação infantil, e que as escolas estejam em conformidade com o Proinfância para atender essas crianças até o final da vigência deste plano, ampliando gradativamente este atendimento” (Parnaíba, 2015). No entanto, na rede pública municipal de educação em Parnaíba, é ínfimo o atendimento em Tempo Integral (TI), considerando o período de vigência dos dois planos supracitados, apesar das unidades de creches Proinfância, concluídas e em funcionamento, terem suas estruturas físicas apropriadas, seja para a oferta em TI, seja em tempo parcial.

O atendimento público da demanda da educação infantil é responsabilidade municipal, não há outra rede pública que compartilhe dessa incumbência, embora deva ocorrer regime de colaboração para assegurar o referido direito constitucional. De acordo com as metas e estratégias dispostas no Anexo Único do PME nº 3.019/2015, em Parnaíba, a autorização e funcionamento de unidades educativas para esse público devem seguir as orientações do documento Parâmetros de Infraestrutura da Educação Infantil do MEC, seja qual for a sua dependência administrativa. Essa orientação está presente na Estratégia 1.17 como condição para construção de novas escolas, sejam públicas ou privadas.

Das cinco unidades do Proinfância em Parnaíba, considerando os dados mais recentes (Simec,2020), três unidades constam como *concluídas* (sendo uma com 100% e duas com 97,94% de execução da obra); outra *em execução* (48,66%) e a

última como inacabada. Essas informações conflitam com as fornecidas pelos respondentes do questionário diagnóstico, realizado no ano de 2019.

De modo geral, o Município de Parnaíba compartilha dos desafios complexos a serem enfrentados para assegurar o provimento do direito humano das crianças à educação infantil e as devidas responsabilidades implicadas nessa oferta, como problematizam Oliveira (2008) e Ximenes e Grinkaut (2014).

Considerando as particularidades do Proinfância em Parnaíba, além do desencontro de informações entre o que consta nos dados oficiais do FNDE e do SIMEC e as informações dos participantes da pesquisa diagnóstica, ficam evidentes práticas sedimentadas que inviabilizam a articulação entre dinâmicas administrativas e de gestão das redes e os processos de mudanças de gestores e de técnicos responsáveis, impedindo o fluxo de informações e a continuidade de políticas que podem favorecer o direito à educação, denotando a descontinuidade como uma marca da história das políticas educacionais no Brasil e nos municípios brasileiros.

O Relatório da SEDUC/PHB, de 2012, informa que os arranjos escolares públicos para o atendimento em creches e pré-escolas, em Parnaíba, se restringiam às crianças de três, quatro e cinco anos, em turnos parciais, em prédios próprios, cedidos ou alugados, muitos conjugados com o Ensino Fundamental, caracterizando-se, em sua maioria, como estruturas não planejadas adequadamente para o atendimento de crianças pequenas (Parnaíba, 2012).

No contexto recente, no escopo deste estudo, a Respondente (R25) ao questionário da pesquisa declara “nessas creches nós atendemos crianças a partir dos 3 anos completos. A parte do berçário, infelizmente não funciona. Isso eu posso dizer que seja até uma carência”. Portanto, a política para a educação municipal de Parnaíba, apesar do disposto no PME, não assegura o direito à educação das crianças pequenas, mesmo com o crescimento de 438%, no período de 2007 a 2020, matrículas do segmento creche, público-alvo do Proinfância.

5.2 Avaliação da Situação do Proinfância em Parnaíba

Neste item, apresenta-se as cinco (5) unidades de creches já implantadas a partir dos recursos do Proinfância, as quais serão ilustradas através de imagens realizadas

no trabalho de campo. O Quadro 9 indica os convênios, tipologias, bairros de localização, ano de inauguração e valor pactuado com o FNDE.

Quadro 9 – Situação de Unidades Proinfância - Parnaíba – 2023

Nº	Nº do Convênio / (Ano)	Tipologia	Localidade (Bairro)	Situação	Ano de Inauguração	Valor Pactuado R\$
1	830248/2007	Tipo B	São Vicente de Paula	Concluída	2013	940.500,00
2	4022/2013	Tipo C	João XXIII	Concluída	2018	1.236.242,66
3	7590/2013	Projeto 1 Convencional	Catanduvás	Concluída	2021	1.236.242,66
4	8973/2014	Projeto 1 Convencional	Joaz Souza	Concluída	2018	1.236.242,66
5	10721/2014	Projeto 1 Convencional	Rosápolis	Concluída	2023	1.881.612,36

Fonte: SIMEC (2023).

Em 2007, a Diretoria de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação fez estudo de demanda, coordenada pela autora desta tese, levantando a situação da educação infantil na região periférica da cidade de Parnaíba. A partir desse estudo, o município fez adesão ao Proinfância, na sua primeira fase, e firmou o convênio nº 830248/2007 com o FNDE, visando a construção de uma creche padronizada Tipo B, com perspectiva de atender até 240 crianças, em turno parcial, e 120 em tempo integral, no Bairro São Vicente de Paulo.

O referido bairro se localiza numa região da cidade que, em 2007, dispunha apenas de uma pequena estrutura municipal, com três salas, e mais dois espaços alugados para o atendimento de crianças de 3 a 5 anos de idade, provenientes de famílias de baixa renda, que compõem o contingente populacional ali instalado.

Em 2011, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano de Ações Articuladas (PAR), a Secretaria Municipal de Educação de Parnaíba solicitou à Diretoria de Educação Infantil novo estudo de demanda para atendimento em outras áreas periféricas da cidade, visando a implantação de mais unidades de Creche do Proinfância, com prioridade para os bairros mais populosos.

Durante três anos, a primeira obra mencionada foi abandonada e ficou paralisada, por problemas com a construtora contratada. Depois de uma nova licitação, a construção foi retomada, sendo concluída e inaugurada somente em 2013, após 6 anos, já em outra gestão municipal. A Figura 3 apresenta a Unidade 1, Creche Proinfância em Parnaíba-PI.

Figura 3 – Vista Panorâmica da Unidade 1. Creche Proinfância – Parnaíba-PI



Fonte: Arquivo Pessoal da Autora (2020).

A creche retratada tem 1.212 metros quadrados de área construída, com capacidade para atender crianças de 18 meses a cinco anos de idade, em tempo integral ou parcial, a partir de critérios que podem ser definidos pelo próprio município. No Memorial Descritivo do FNDE, as unidades de educação infantil do Tipo B são térreas e possuem 5 blocos distintos, de acordo com a função a que se destinam: bloco administrativo, bloco de serviços, bloco multiuso e 2 blocos pedagógicos. Os 5 blocos, juntamente com o pátio coberto, são interligados por circulação coberta (FNDE, 2021). Na área externa estão o playground, o castelo d'água e a área de estacionamento.

A partir de 2012, outros bairros periféricos foram contemplados com convênios de novas unidades de creches. Segundo o relatório da Diretoria de Educação (Parnaíba, 2012), foi disponibilizado, em 25/06/2012, a primeira parcela dos recursos

no valor de R\$ 135.552,47, para a construção da Unidade 2 Tipo C²¹, a Creche Proinfância no Bairro João XXIII, apresentada na Figura 4. Essa creche só foi concluída e inaugurada em 2018, porque demandou repactuação entre a Prefeitura Municipal de Parnaíba e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através do Termo de Compromisso PAC 4022/2013.

Figura 4 – Vista Panorâmica da Unidade 2. Creche Proinfância – Parnaíba-PI



Fonte: Arquivo Pessoal da Autora (2020).

No Projeto Padrão Tipo C desenvolvido para o Proinfância, tem capacidade de atendimento de até 120 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), e 60 crianças em período integral. Essas escolas são destinadas a crianças na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses, em terreno retangular com medidas de 35m de largura por 45m de profundidade e declividade máxima de 3% (FNDE, 2021). No Manual Descritivo do Proinfância, as escolas do Tipo C devem ser térreas e possuírem 4 blocos distintos, de acordo com a função a que se destinam: bloco administrativo, bloco de serviços e 2 blocos pedagógicos. Os blocos, juntamente com o pátio coberto e refeitório, são interligados por circulação coberta. Na área externa estão o playground e o castelo d'água (FNDE, 2021).

²¹ *Desde de 2015, o Projeto Tipo C foi descontinuado e substituído pelo Projeto Creche Pré-Escola - Tipo 2.

As outras três unidades do Proinfância foram posteriormente solicitadas, como apontam os dados dos Termos de Convênios/ano (nº 7.590/2013, nº 8.973/2014 e nº 10.721/2014), já apresentados no Quadro 9, financiados no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), cujo intervalo de tempo entre a assinatura do termo e a conclusão/inauguração variou de cinco a nove anos, indicativo de que as mesmas passaram bastante tempo paralisadas.

A Figura 5 apresenta a obra de uma unidade Proinfância Tipo 2, em andamento, com apenas 50% de sua execução. Após oito anos paralisada, em 2021, foi finalmente concluída, com expresse na Figura 6, apresentada logo em seguida.

Figura 5 – Unidade 3 - Vista Panorâmica da Unidade 3. Creche Proinfância em execução – Parnaíba-PI



Fonte: Arquivo Pessoal da Autora (2020).

Figura 6- Unidade 3. Creche Proinfância concluída (2021) – Parnaíba-PI



Fonte: Arquivo pessoal da autora (2021).

As Figuras 5 (na época com a obra em andamento) e 6 (unidade concluída no ano de 2021) são da mesma unidade, em dois momentos do processo. Esse modelo Projeto Padrão Tipo 1, desenvolvido para o Programa Proinfância, tem uma área construída de 1.317,99 m² e uma área de ocupação de 1.514,30 m² sobre um terreno de 2.400,00 m² (40x60m). Conforme Manual Descritivo do Tipo 1, essa unidade possui capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 188 crianças em período integral (FNDE, 2021). As escolas de educação infantil são destinadas a crianças na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses. As unidades de Ensino Infantil do Tipo 1 são térreas e possuem 2 blocos distintos: bloco A e bloco B que, juntamente com o pátio coberto, são interligados por circulação coberta. Na área externa estão o playground, jardins, o castelo d'água e a área de estacionamento (FNDE, 2021), com algumas diferenças em relação ao padrão de outras unidades, como a creche apresentada a seguir, que se diferencia na área interna.

Figura 7 – Vista Panorâmica da Unidade 4. Creche Proinfância– Parnaíba-PI



Fonte: Arquivo Pessoal da Autora (2020).

O Projeto Padrão Tipo 2, da Unidade 4, desenvolvido para o Programa Proinfância, tem uma área construída de 775,85 m² e uma área de ocupação de 891,68 m² sobre um terreno de 1.575,00 m² (45x35m). Possui capacidade de atendimento de até 188 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 94 crianças em período integral. As escolas de educação infantil são destinadas a crianças na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses. O Projeto Padrão Tipo 2, desenvolvido para o Programa Proinfância, tem uma área construída de 775,85 m² e uma área de ocupação de 891,68 m² sobre um terreno de 1.575,00 m² (45x35m) (FNDE, 2021).

As unidades 2, 3 e 4, apresentadas nas figuras 5, 6 e 7, são creches do Tipo 2 e estão localizadas em meio a outras estruturas, como escolas, quadras, casas. Isso denota, que o espaço disponível para a construção das unidades atingiu apenas a área mínima exigida pelo programa (40m x 70m), o que impossibilita uma expansão posterior, caso seja necessária.

Avalia-se que pode ter havido incompatibilidade entre a área de logradouros públicos disponível e as possibilidades de adesão a um tipo de escola com maior capacidade de atendimento, evidenciando, também, a problemática da falta de planejamento urbano, recorrente em cidades de grande e médio porte, no Brasil, como é o caso de Parnaíba (PI). Na lógica de desenvolvimento predominante, geralmente, o processo de expansão é orientado a partir de interesses econômicos, em detrimento

da destinação de logradouros para alocar equipamentos visando a oferta de políticas sociais indispensável ao atendimento dos direitos, como é o caso da educação infantil que, de acordo a determinação da Lei nº 11.700/2008, deve ser ofertada em local próximo à residência da criança ou adolescente (Brasil, 2008).

Os estudos de demandas para atendimento à Educação Infantil em Parnaíba, tiveram como foco as áreas periféricas da cidade nas quais ocorre intensa expansão populacional, com a construção de novos conjuntos habitacionais na cidade. Nestes termos, foi instalada a quinta unidade de creche Proinfância, na região periférica de Rosápolis, na qual foi empreendido Conjunto Habitacional Minha Casa Minha Vida, conforme Figura 8.

Figura 8 – Unidade 5. Creche Proinfância concluída (2023) – Parnaíba-PI



Fonte: Arquivo Pessoal da Autora (2023).

O Projeto Padrão Tipo 1, desenvolvido para o Programa Proinfância, tem uma área construída de 1.317,99 m² e uma área de ocupação de 1.514,30 m² sobre um terreno de 2.400,00 m² (40x60m). Possui capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 188 crianças em período integral. Cabe aqui destacar que nessa unidade do Proinfância, ocorre a única experiência de atendimento em tempo integral registrada até o momento de conclusão desse estudo na rede municipal de educação infantil.

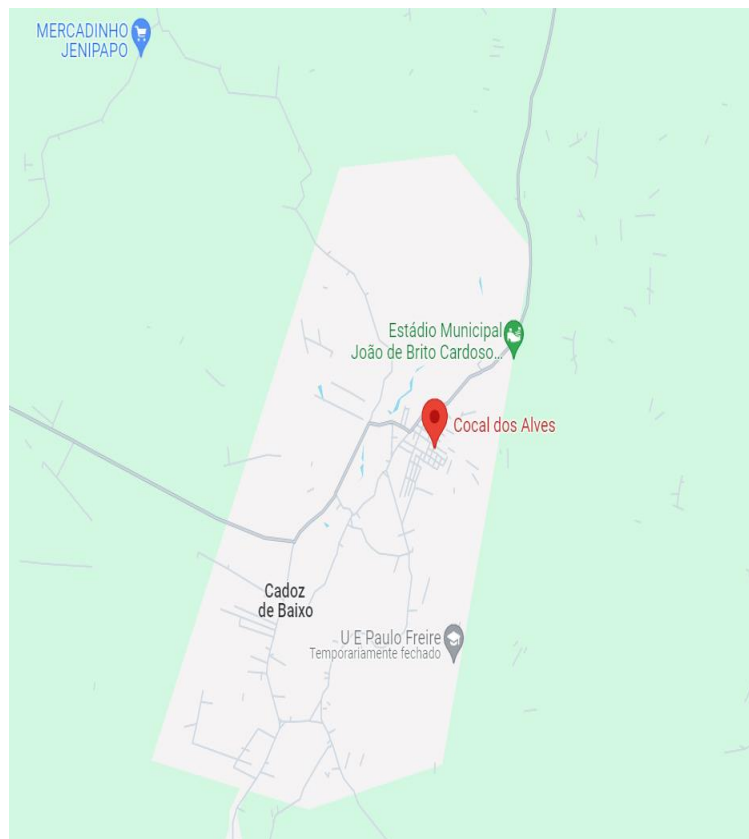
As escolas de educação infantil são destinadas a crianças na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses (FNDE, 2021). As escolas de Ensino Infantil do Tipo 1 são

térreas e possuem 2 blocos distintos: bloco A e bloco B que, juntamente com o pátio coberto, são interligados por circulação coberta. Na área externa estão o playground, jardins, o castelo d'água e a área de estacionamento (FNDE, 2021).

A Figura 8, foto da Unidade 5, representa o Tipo 1 de modelo do Programa, creche instalada numa região cuja estimativa populacional é de, aproximadamente, 5.000 pessoas. Essa configuração é coerente com as características propostas para as creches do Proinfância, que orientam que as mesmas sejam instaladas em local de grande contingente populacional e com concentração de famílias de baixa renda usuárias do Programa Bolsa Família. No entanto, são as poucas regiões na cidade com áreas institucionais disponíveis que atendam os critérios exigidos para a instalação de obras federais, segundo informações da Secretaria de Infraestrutura do município.

5.3 Caracterização do Município 2 - Cocal dos Alves

Figura 9 – Município de Cocal dos Alves (PI)



Fonte: IBGE – Cidades (2023).

A discussão do Proinfância em Cocal dos Alves será precedida da caracterização do município, mediante a apresentação de alguns que revelam aspectos da sua organização sociodemográfica e educacional. Trata-se de um dos mais novos municípios piauienses, teve o seu desmembramento do município de Cocal, em 1997. Sua localização geográfica, na Mesorregião Norte, tem um distanciamento de 262 quilômetros da capital do estado do Piauí, Teresina. O Quadro 10 apresenta alguns dados de caracterização.

Quadro 10 - Aspectos Sociodemográficos do Município de Cocal dos Alves – PI²²

POPULAÇÃO Censo 2010	POPULAÇÃO Censo 2022	ÁREA TERRITORIAL 2022	DENSIDADE DEMOGRÁFICA 2022	PIB PER CAPITA (2019)	IDHM (2010)
5.572	6.386	324,856km ²	19,66 hab/km ²	R\$ 8.237,17	0.498

Fonte: Elaborado pela Autora, com base nos dados do IBGE (2022)

Conforme os dados do IBGE (2022), o município, em 2022, possuía uma população constituída por 6.368 habitantes, distribuídos em uma área territorial de 324,856km², cuja densidade demográfica é de 19,66 hab/km². Em termos econômicos, o município apresenta PIB *per capita* de R\$ 8.237,17, tendo um Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM, aferido em 2010, em 0.498. Na busca realizada junto à base de dados do Laboratório de Dados Educacionais, da Universidade Federal do Paraná, não se identificou matrícula em creche e pré-escola em escola de tempo integral no município, na série temporal compreendida entre 2007 e 2020.

Os indicadores de trabalho e rendimento de sua população, de acordo com os dados do IBGE (2021), indicam que, no ano do levantamento, existia um salário médio mensal de 1.6 salários-mínimos. Nestes termos, o quantitativo de pessoas ocupadas era proporcionalmente baixo, de apenas 5,6% do total de sua população. Nesse mesmo período, foi estimado que 60,3% da população tinha um rendimento mensal de até meio salário-mínimo, indicando o baixo desenvolvimento econômico da cidade.

²² Disponível: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/cocal-dos-alves/panorama>(Acesso :28/07/2023 hora: 23:40)

O município de Cocal dos Alves, nos últimos anos, tem se destacado ao ocupar espaço na mídia nacional, pondo em evidência o bom desempenho educacional, de suas redes de ensino, com aprovações em vestibulares, participação e premiação em olimpíadas de conhecimento.²³

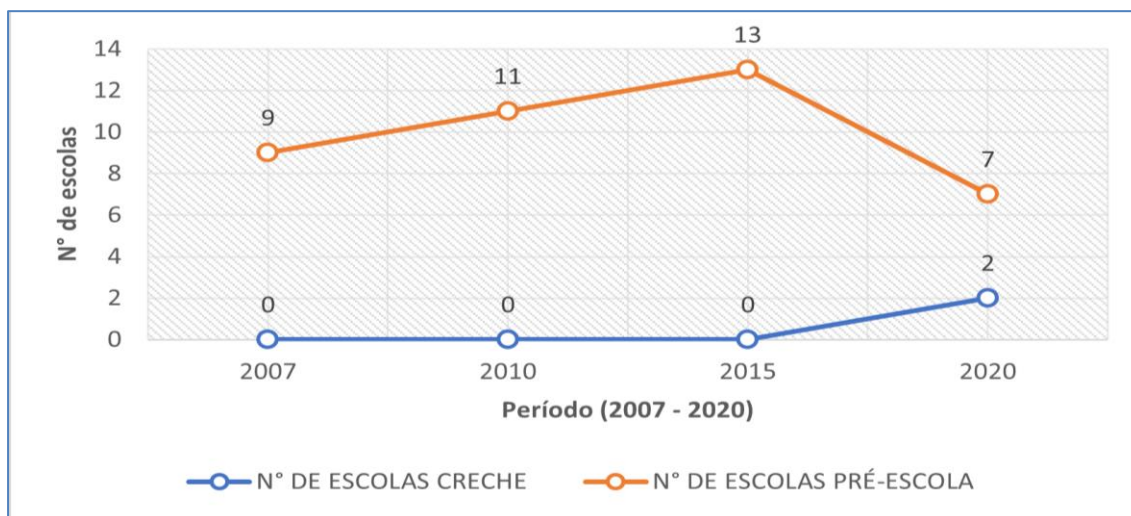
Parte das informações para a caracterização educacional do município, foram obtidas através do Documento base (versão preliminar) do Plano Municipal de Educação de Cocal dos Alves-PI, 2015 – 2025, ainda não publicado. O diagnóstico situacional, contido no documento, apresenta dados e análises sobre o contexto educacional local, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), que passou de 3,4, em 2005, para 4,6, em 2013, referentes aos anos finais do Ensino Fundamental (9º ano).

O texto base demonstra, ainda, ser satisfatória a rede de escolas municipais e estaduais, no Ensino Fundamental, para o atendimento da demanda, contribuindo para que a iniciativa privada não encontre ali uma oportunidade de expansão. O documento informa que, no Censo Demográfico do IBGE de 2000, era inexistente presença de alunos matriculados em algum curso superior. No entanto, no Censo de 2010 se registra a presença de alunos de 18 a 24 anos no Ensino Superior, 6,58% da população na referida faixa etária.

O Gráfico 10 apresenta a evolução do número de creches e pré-escolas no período de 2007 a 2020.

²³Disponível: <https://www2.seduc.pi.gov.br/estudante-seduc-de-cocal-dos-alves-conquista-primeira-medalha-de-ouro-nacional-para-o-piaui-na-olimpiada-brasileira-de-fisica-das-escolas-publicas-obfep/>; <https://referenciabrasil.com.br/noticia/15256/estudantes-de-cocal-dos-alves-conquistam-seis-medalhas-na-olimpiada-brasileira-de-fisica-das-escolas-publicas>. Acesso em: 11 maio 2024. Disponível em: <https://www.seduc.pi.gov.br/noticias/noticia/11730/estudantes-seduc-conquistam-medalhas-na-olimpiada-piauiense-de-quimica>. Acesso em: 11 maio 2024.

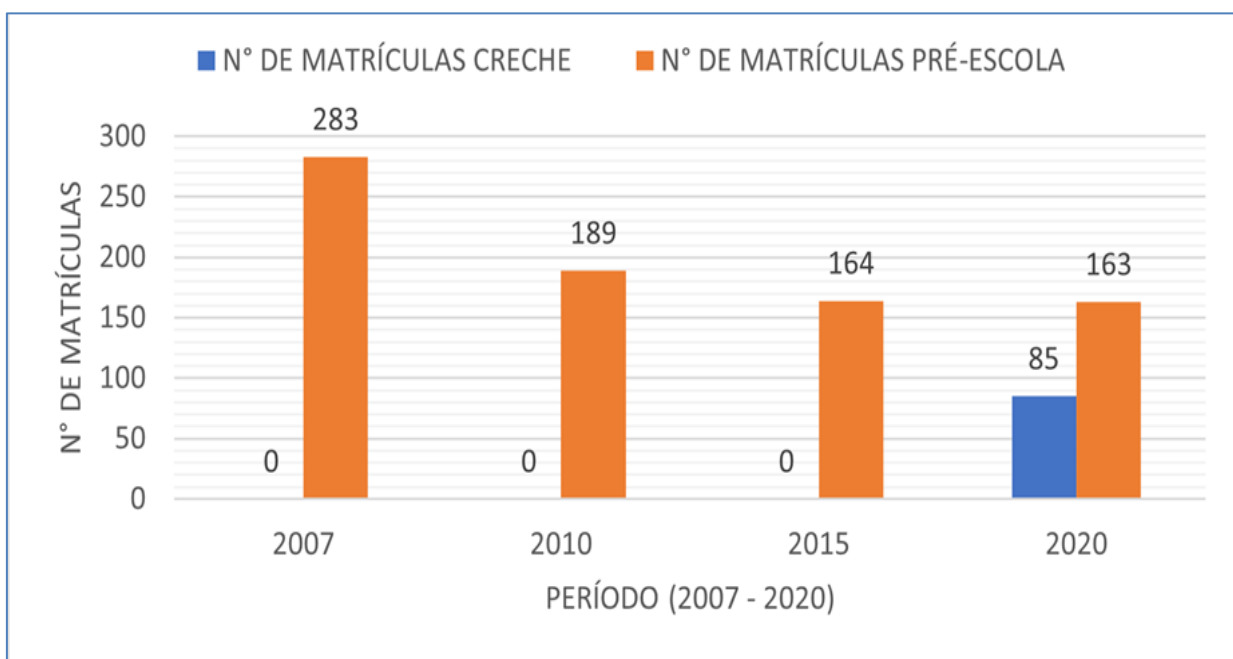
Gráfico 10 – Evolução do número de escolas de Educação Infantil no Município de Cocal dos Alves - PI de 2007 a 2020



Fonte: elaborado pela autora, com base em LDE do Censo Escolar/ INEP 2007 – 2020.

De acordo com os dados do INEP, houve evolução da quantidade de pré-escolas, que aumentou em números absolutos de nove (9) para treze (13) unidades, no período de 2007 a 2013 (44%). Esse quantitativo foi reduzido para sete (7) em 2020, de tal forma que entre o início e fim do período analisado houve uma redução de 22%. Em relação a unidades de creche, pelos dados apresentados, até 2015, inexistia esse equipamento. O Gráfico 10 revela que, em 2020, estão presentes duas unidades que atendem crianças de 0 a 3 anos de idade, conforme expresso no Gráfico 11 que apresenta as matrículas na Educação Infantil, creche e pré-escola, no intervalo de 2007 a 2020.

Gráfico 11 – Evolução do número de matrículas em creches e pré-escolas no município de Cocal do Alves de 2007-2020



Fonte: Elaborado pela autora, com base em LDE do Censo Escolar/ INEP 2007 – 2020.

Os dados indicam uma queda preocupante nas matrículas na pré-escola, que, a princípio, não se explica pela mudança da faixa etária nesta etapa de ensino. As matrículas em creche só foram identificadas no ano de 2020, consistindo em apenas 85 crianças, ou seja, 32 anos após a inscrição deste direito na CF/88 e 27 anos após a criação do município que se inicia um processo de atendimento da primeira etapa da educação infantil.

5.4 Avaliação da Situação do Proinfância em Cocal dos Alves - PI

O Quadro 11, a seguir, apresenta os dados relativos à única unidade do Proinfância no município, que ainda se encontra inacabada, dez anos após a assinatura do convênio.

Quadro 11 - Situação da unidade Proinfância - Cocal dos Alves – 2023

N°	N° do Convênio / Ano	Unidade	Localidade	Situação	% de execução	Valor Pactuado R\$ nominais
1	9984/2014	Tipo C	B. Pitombeira de Cima	Inacabada	79	1.236.242,66

Fonte: SIMEC (2023).

No Quadro 11 tem-se a situação da obra classificada como inacabada, com 79% de execução. Foi empreendido um investimento financeiro de mais de 1,2 milhões em uma unidade não concluída. Considerando que a taxa de atendimento das crianças de 0 a 3 anos, em 2020, foi de 21,80%, e de 83,7%, das crianças de 4 e 5 anos, Cocal de Alves (PI) está distante das metas estabelecidas no PNE para o atendimento em creche e pré-escola.

A Figura 10 indica a localização da unidade inacabada do Proinfância no município, que se caracteriza como de baixa densidade populacional. As Figuras 11 e 12, logo em seguida, as imagens da unidade em construção.

Figura 10 – Localização Creche Proinfância – Cocal dos Alves



Fonte: SIMEC, 2023 (Imagem: Captura de Tela / SIMEC) ²⁴

Figura 11 – Creche Proinfância – Cocal dos Alves/2019



Fonte: Arquivo da autora (2019).

²⁴ Disponível em: <https://simec.mec.gov.br/painelObras/dadosobra.php?obra=1015738>

Figura 12 – Creche Proinfância – Cocal dos Alves/2023



Fonte: arquivo pessoal da autora (2023).

A Unidade do Programa Proinfância, conveniada com Cocal do Alves (PI), é o modelo do Projeto Padrão Tipo C, desenvolvido com capacidade de atendimento de até 120 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino) ou 60 crianças em período integral, na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses (FNDE, 2021). No tocante à área de construção exigida, pode ser de 35m de largura e 45m de profundidade. As unidades do Tipo C são térreas e possuem 4 blocos distintos, de acordo com a função a que se destinam: bloco administrativo, bloco de serviços e 2 blocos pedagógicos. Os blocos, juntamente com o pátio coberto e refeitório, são interligados por circulação coberta. Na área externa estão o playground e o castelo d'água.

Esta unidade Projeto Padrão Tipo C de Cocal dos Alves está localizada próximo a um agrupamento de vinte casas do assentamento Pintobeira de Cima, povoado afastado da sede do município. Essa obra é do PAC 2, projeto 2 Convencional – resultante da repactuação. A Figura 10 foi retirada do Relatório Simec do ano de 2024, sendo a obra classificada como inacabada. A Figura 11 retrata a situação em 2019, no processo de construção.

A situação da oferta da educação infantil no município, como exposto anteriormente, em relação ao número de matrículas e estabelecimentos, indica a importância da unidade do Proinfância na oferta total do município, especialmente

pela sua localização, nas proximidades de uma área de assentamento da reforma agrária, porque é um indicativo de sintonia com os esforços para reparar a dívida histórica do poder público com atendimento educacional da população do campo.

O Proinfância representa uma oportunidade diferenciada em relação a maior parte dos projetos e programas governamentais no âmbito da educação básica, pois, como ressaltam Costa (2015), Lopes (2018) e Farenzena (2010), não adota o quantitativo de matrículas como critério de acesso. Isto representa um facilitador para a participação de municípios de pequeno porte, como foi o caso de Cocal dos Alves.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese teve por objetivo investigar o papel do Proinfância no cumprimento do direito à educação infantil no âmbito dos municípios do estado Piauí, no contexto da implantação do Programa. Para alcançar tal objetivo foram estabelecidos objetivos específicos que permitiram direcionar o desenvolvimento da pesquisa, que teve abordagem qualitativa, envolvendo estudo bibliográfico e documental, assim como Estudo de Caso do processo de implantação do Proinfância em dois municípios localizados na mesorregião Norte do estado do Piauí, Parnaíba e Cocal dos Alves.

O primeiro objetivo específico consistiu em apresentar os aspectos históricos e legais da educação infantil como um direito humano, tendo permitido resgatar a origem do direito à educação como uma prerrogativa humana, cuja oficialização e nascedouro se dá com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, abrindo as perspectivas para a definição de agendas no âmbito de cada Estado-nação. No Brasil, a ampliação dos direitos civis e políticos e sua incorporação entre os direitos sociais, fruto da luta dos movimentos sociais por direitos de cidadania, permitiu a afirmação da educação, já no contexto da Constituição Federal de 1988, como direito público subjetivo.

A educação infantil, portanto, desde a CF/88, tem conquistado espaço na agenda dos direitos, cujo reconhecimento se ampliou com a LDB/96, pois ocupou o *status* de primeira etapa da Educação Básica. Nestes termos, outros mecanismos legais (FUNDEB, EC/59, DCNEI, PNE 2001/2011, PNE/2014-2024) têm contribuído para, gradativamente, consolidar os direitos, como resultado da luta social pela educação infantil.

O segundo objetivo específico pretendeu analisar a implantação do Proinfância no Piauí, o que requereu resgatar o histórico do Programa e problematizar os determinantes da sua criação. O Proinfância se constituiu num contexto de lutas de setores da sociedade civil organizada em fóruns, movimentos sociais, conferências, conselhos e outros espaços de planejamento, visando pautar a política pública e influenciar na legislação e nos planos, programas e projetos governamentais voltados à educação infantil, na perspectiva de assegurar o direito das crianças de 0 a 5 anos de idade.

O Proinfância não representa o ideal de políticas públicas de caráter universalizante, pois nasceu no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007, como uma das possíveis ações do PAR. Não obstante, representa um passo inovador no tocante ao reconhecimento das desigualdades, indicativo da possibilidade de colocar em prática o regime de colaboração entre o governo federal e os municípios, assegurando a participação de unidades federadas de diferentes portes populacionais.

A análise do Proinfância indica sua articulação com metas do PNE, tanto o de 2001/2011 quanto o de 2014/2024, materializando o propósito de promover uma política de colaboração entre os entes federados, em que pese a distância para o alcance das metas de expansão prescritas nos referidos planos. A política de estruturação de prédios para a educação infantil não é o fim, mas um meio para ampliar a oferta de vagas com qualidade, sendo um desafio para pesquisas futuras a análise do seu impacto na qualidade do atendimento.

O contexto da implantação do Proinfância no Piauí, desde 2007, gerou expectativas das famílias e da comunidade educacional em torno da instalação de unidades para o atendimento à educação infantil, mediante estruturas que proporcionassem novos espaços e possibilidades para a expressão do brincar e do aprender para milhares de crianças, seres de direitos, por todo o país.

O terceiro objetivo específico foi verificar o alcance do Proinfância nos municípios piauienses e os desafios enfrentados na implantação do programa. Os resultados indicaram que o processo de implantação no Piauí ocorreu por mesorregiões, contemplando as quatro existentes no Estado, mas nem sempre de forma equilibrada em relação ao número de município de cada mesorregião. Desta forma, a Norte, que possui 24 municípios, foi contemplada com 35 unidades do Proinfância; a Centro Norte, com 42 municípios, recebeu 79 unidades; a Sudeste, com 37 municípios, teve ao financiamento de 40 unidades; a Sudoeste, com 36 municípios, acessou o apoio para 39 unidades do Proinfância.

No Piauí foram 193 obras implantadas em 139 municípios, dos 224 que compõem o estado. No total, 119 municípios piauienses foram contemplados com apenas uma obra do programa Proinfância, das quais apenas 29, ou seja, 24%, apresentaram a condição de *concluídas*, em 2018; em 37% desses municípios as obras ainda estavam em execução naquele ano. Dos 15 municípios que foram

contemplados com duas obras, segundo o FNDE, apenas seis foram informadas como concluídas.

Quanto ao financiamento das obras do Proinfância no Piauí, o FNDE, de 2008 a 2018, aportou recursos na ordem de R\$ 134,2 milhões, em que pese os problemas de execução supracitados. Os referidos problemas não são específicos do Piauí, pois a CGU, em auditoria, concluiu a baixa eficácia da implementação do Proinfância no Brasil, tendo em vista os recursos provisionados para o programa em leis orçamentárias, cuja cifra atingiu cerca de R\$ 13,7 bilhões.

O presente estudo levantou os vários fatores de ordem gerencial, técnica e política que dificultaram a adequada implementação do Proinfância e constatou que esse problema não é específico da educação, visto que o TCU identificou obras paralisadas no conjunto de financiamento do governo federal, com crescimento de 27%, em 2020, para 36%, em 2023. Por isso, o órgão de controle foi instado a adotar um programa permanente de auditoria em obras e serviços de engenharia, função importante que está prevista no art. 74 da CF/88.

O governo federal lançou em 2023 uma alternativa para solucionar a problemática das obras paralisadas, através da Lei nº 14.719, de 01 de novembro de 2023, que instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde. De acordo com o Pacto, no Piauí há 70 obras da educação básica paralisadas e inacabadas, das quais 45 são da educação infantil, portanto do único programa de construção de creche vigente - o Proinfância. Dentre os 36 municípios que demonstraram interesse em repactuar obras inacabadas e paralisadas está município de Cocal dos Alves, um dos casos investigados.

O quarto objetivo específico consistiu em caracterizar o processo de implantação do Proinfância no Piauí, o que foi feito em 28 municípios piauienses. Esse universo de municípios foi definido com base em retorno de Questionário Diagnóstico do Proinfância no Piauí enviado para todas as 139 secretarias de educação do estado. Somente 28 deram retorno, representando 20% do total.

Em suas respostas sobre os principais desafios enfrentados para aprovar o convênio com o FNDE, a fim de obter unidades do Proinfância no município, 39,3% dos respondentes destacaram a falta de orientações técnicas por parte do MEC; 53,6%, a insuficiência dos recursos financeiros; enquanto a burocracia foi enfatizada

por 60% dos respondentes, constituindo, portanto, o maior empecilho nesse processo. Dentre os respondentes, 35,7% mencionaram que tais alterações influenciaram, de alguma forma, o processo de implementação do programa. Foram ressaltados também problemas como a indisponibilidade de terreno e a falta de monitoramento das obras.

Nos 28 municípios respondentes, as obras *Em execução* correspondiam à 45%, enquanto apenas 27,3% estavam *concluídas no ano de 2020, de acordo com dados do Simec*. Por outro lado, 12% das obras foram informadas como *não iniciadas* e 1 delas, que corresponde a 3%, como obra *Paralisada*. As obras *Inacabadas* corresponderam a apenas 4, ou seja, 12%.

O último objetivo específico consistiu em analisar dois casos específicos do processo de implantação do Proinfância nos municípios piauienses de Parnaíba e Cocal dos Alves. No que se refere ao município de Parnaíba, no período de 2013 a 2023 foram colocadas em funcionamento cinco unidades do Programa Proinfância; sendo que a primeira foi entregue somente seis anos após o início das obras; a terceira ficou com as obras oito anos paralisadas. Essas cinco unidades atendem um total de 840 crianças de 03 a 05 anos no ano de 2024, favorecendo, potencialmente, a criação de novas vagas. Considerando a tipologia de cada uma, em que pese os critérios de construção ter limitado a definição de padrões com maior capacidade de atendimento, devido os limites dos terrenos nas áreas de maior densidade populacional.

No que se refere à Cocal dos Alves, que não tem unidade do Proinfância concluída, houve redução das pré-escolas no período de 2007 a 2020, fechando este ano com 163 matrículas. No que tange à creche, até 2020 não havia qualquer atendimento, iniciando nesse ano com 85 matrículas em creches, em duas unidades. Esses dados indicam a importância da unidade do Proinfância na oferta total do município, que terá a capacidade de atendimento de 120 crianças, em tempo parcial, sendo localizada nas proximidades de um assentamento da reforma agrária.

Os dados de campo apontam que, de modo geral, a oferta de matrícula em creche alcançou melhoria, tanto no município de Parnaíba (100 em 2007 e 1.462 em 2020), como em Cocal dos Alves, que saiu de uma situação de matrícula zero em creche, no ano de 2007, para 85 matrículas, em 2020, embora não tenha a sua única obra do Proinfância concluída.

A situação do município de Parnaíba é mais vantajosa, em termos numéricos, se comparada à de Cocal dos Alves, o que se justifica inicialmente pelas suas características populacionais, econômicas e de tempo de existência. Mesmo assim, é possível afirmar que as 882 vagas potencialmente criadas com a construção e entrega das cinco unidades, considerando a tipologia de cada uma, tem contribuição relevante para o alcance do patamar de 4.010 matrículas na pré-escola e 1.462 na creche no ano de 2020 no município, quando em 2007 eram, respectivamente, 100 e 4.963, nesse caso, havendo uma baixa, conforme já ressaltado.

Conforme destacado, a pesquisa não nos possibilita aferir os avanços do atendimento e condições de oferta da educação infantil a partir do Proinfância nos dois municípios do ponto de vista qualitativo, porém, em termos quantitativos, a oferta de matrícula em creche alcançou melhoria, tanto no município de Parnaíba (100 em 2007 e 1.462 em 2020), como em Cocal dos Alves, que saiu de uma situação de matrícula zero em creche no ano de 2007 para 85 matrículas em 2020.

Esta tese se propôs a investigar a relação existente entre a garantia do direito das crianças à educação infantil e as políticas públicas de âmbito municipal, particularmente analisando a implementação do programa Proinfância no Piauí, sendo direcionada pela seguinte questão de pesquisa: em que medida o Proinfância tem cumprido seu papel na garantia do direito das crianças de 0 a 5 anos de idade à educação infantil?

Responder essa pergunta significa considerar que o Piauí chegou ao ano de 2019 com um atendimento de 32,4% na faixa etária de 0 a 3 anos, inferior à média do nordeste (33%) e do Brasil (37%) e nada indica que a meta do PNE para 2024 será atingida. Já em relação à faixa de atendimento de 4 e 5 anos, em 2019, foi de 99,1%, melhor que a média da região (96,7) e do país (94,1%).

Não há dados da pesquisa com informações específicas sobre a qualidade da oferta da educação infantil no tocante a infraestrutura, porém, sabe-se que, a julgar pelas dificuldades de conclusão das obras do Proinfância pactuadas no Piauí, conforme demonstrado pelos dados Simec (2020), ainda há um caminho longo a ser perseguido.

Na realização do trabalho não restou dúvida que há uma questão relacional entre a garantia do direito das crianças da educação infantil e as políticas do Proinfância no Piauí. Essa relação está demarcada pela necessidade ético-política

presente na sociabilidade atual que exige dos poderes públicos ações que permitam avançar na materialização do direito positivado nos marcos normativos.

Essa construção relacional assegura a formatação e disponibilização de Programas como o Proinfância, marcado por intencionalidades coerentes com a perspectiva de consolidação do direito à educação infantil, contudo, também é, ao mesmo tempo, marcada por amarras existentes na estrutura do estado, especialmente quando este desenvolve políticas sociais, cada vez mais dependentes da submissão à política econômica sob o comando de setores dominantes internos e externos.

A construção sistemática dos passos desse estudo exigiram observar objetivos específicos que não puderam ser alcançados na íntegra, especialmente quanto a identificação dos desafios enfrentados na implementação do programa na visão dos dirigentes municipais, restando a demanda de enfrentamento em pesquisas futuras que venham a contribuir para continuar tecendo conhecimento sobre o processo de consolidação das políticas de educação infantil como direito, considerando também a importância no Proinfância e assim continuar ampliando o escopo dos estudos apresentados no presente trabalho, especialmente no contexto da reatuação do programa.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia Alessandra. **Atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado. O financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias.** São Paulo: Xamã, p. 19-36, 2011.

ALMEIDA, Mariana Barbosa Carlos de. **Uma análise da implantação e da funcionalidade dos projetos padrão do FNDE:** a experiência das escolas infantis tipo " B" do Proinfância em Natal/RN. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil, 2018.

ALMEIDA, Riezo Silva. **Política pública e educação infantil:** um estudo sobre a implantação do Programa Proinfância em Brasília. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

ALMEIDA, Riezo Silva. **Política pública e educação infantil:** um estudo sobre a implantação do Programa Proinfância em Brasília. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Vitória da Conquista, 2018.

ALVES, Nancy Nonato de Lima. Educação da infância: qual o lugar da participação da família na instituição educativa? **Revista brasileira de política e administração da educação**, v. 32, n. 1, p. 267-285, jan./abr. 2016.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **Usos e abusos dos estudos de caso.** Cad. Pesqui., São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, dez. 2006. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 17 abr. 2024.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “o problema maior é o de estudar”. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 39, p. 279-292, jan./abr. 2011.

ARAÚJO, Víviam Carvalho de. **O Programa Proinfância e seus desdobramentos:** o caso do município de Juiz de Fora/MG. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019. Disponível em <http://repositorio.ufjf.br/8080/jspui/bitstream/ufjf/10005/1/viviamcarvalhodearaujo.pdf>. Acesso em: 02 fev 2020.

ARELARO, L. R. G. Financiamento e qualidade da educação brasileira. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Financiamento da educação básica.** Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

BALL, Stephen J.; BOWE, Richard. Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of curriculum studies**, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais, relações políticas globais em educação. **Currículo Sem Fronteiras**, Porto Alegre, UFRS, v. 1, n. 2, p. 99-116. 2001. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.com.br>. Acesso em: 15 set. 2009.

BARBOSA, Maria Carmem Silveira. **Por amor e por força: rotinas na educação infantil**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BARRADAS, Leilane Mendes. **O Proinfância e a Meta 1 do PNE: políticas públicas em direções contrárias**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília: Biblioteca Central da Universidade de Brasília, 2019.

BM. Banco Mundial. **Alcançando uma educação de nível mundial no Brasil: a agenda futura**, Brasília, DF, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 13 julho 1990.

BRASIL, CGU. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 8 - Implatação de Escolas para Educação Infantil. 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf> Acesso em: 14 de jun. 2018.

BRASIL, FNDE. **Resolução nº 6, 24 de abril de 2007**. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 abril 2007.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1228/2021. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 26/05/2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2555/2022. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão 23/11/2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2022

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (CEB); BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (CEB). **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. **Diário Oficial da União**, p. 18-18, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm. Acesso em: 6 abr. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59/2009**. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos.2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 12 jan. 2022

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC)**. 2013. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentação](http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao). Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 10 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 1 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação, n. 125). Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>.> Acesso em 12 jan. 2022

BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 24 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 2014. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 4 de abr. 2017.

BRASIL. MEC/INEP. **Censo Escolar 2017**: notas estatísticas. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: 10 de jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 80 Implantação de Escolas para Educação Infantil**. Brasília: MT-CGU, 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/03/proinfancia-tem-baixa-eficacia-e-falhas-de-planejamento-aponta-cgu>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1188/2007. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 20/06/2007. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**, 20 jun. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório TC 011196/2018-1. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1079/2019. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 10/05/2019. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**, 20 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acompanhamento de Obras Paralisadas**. Disponível em: <<https://paineis.tcu.gov.br/ObrasParalisadas>> Acesso em: 20/07/2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC: SEB, 2010.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, M. P. D. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.1-49.

CAMPOS, Maria M. A formação de professores para crianças de 0 a 10 anos: modelos em debate. **Educação e Sociedade**, Campinas: Cedes, n. 68, p. 126-142, dez. 1999.

CAMPOS, Maria M. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. *In*: MACHADO, Maria Lúcia de A. (org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CARVALHO, L. L. **A política para e educação infantil e os impactos da implantação e implementação do Proinfância**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2019.

CEPPI, Giulio; ZINI, Michele (org.). **Crianças, espaços, relações**: como projetar ambientes para a educação infantil. Porto Alegre: Penso, 2013.

CEPRO. Superintendência CEPRO. Piauí em números. 11. ed. Teresina, 2019.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CETRONI, Thiago Aparecido. **Programa Proinfância**: um estudo de caso na cidade de Monte Alto-SP. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Franca), Franca Biblioteca Depositária: FCHS: UNESP: Franca, 2018.

CORREA, B. **Políticas de educação infantil no Brasil**: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 5, p. 20-29, 2011.

CORREA, Bianca. Educação na primeira infância: direito público x capital humano. *In*: MARIANO, Alessandro (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. Organização: Fernando Cássio. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 83-89.

CORSARO, W. A. A reprodução interpretativa no brincar ao faz-de-conta das crianças. **Educação, Sociedade & Cultura**, n. 17, p.113-134, 2002.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas Políticas Municipais de Educação Infantil. 2015.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (org.). **Política pública como campo disciplinar**. São Paulo: UNESP; Fiocruz, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 116, jul. 2002, p. 245-262.

DE EDUCAÇÃO BÁSICA (CEB). Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Diário Oficial da União, p. 18-18, 2009.

DE MELO, Marcus André BC; COSTA, Nilson Rosário. **A difusão das reformas neoliberais**: análise estratégica, atores e agendas internacionais. Contexto Internacional, v. 17, n. 1, p. 89, 1995.

DIDONET, Vital. Importância da educação infantil. *In*: SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: construindo o presente. **Anais** [...]. Brasília: UNESCO Brasil, 2003. Disponível em: <http://www.cepro.pi.gov.br/piemnumeros.php> Acesso em 20/07/2023.

DONATI, Júlia Bustamante. **Produção do espaço escolar e suas relações com as políticas públicas para educação infantil**: foco no Programa Proinfância. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Sapucaí, 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Educação & Sociedade, v. 28, p. 691-713, 2007.

FARENZENA, Nalú. Políticas de Assistência Financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais na educação básica. *In*: ANPED – **Anais** [...]. GT5 – Estado e Políticas Educacionais. Intercâmbio Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.gt5.ufpr./2010/anais/menu.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

FERNANDES, Eliane; ADRIANA, E. **Financiamento da educação infantil no Brasil**: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida C. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 88, p. 18-29, fev. 1992.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; MELLO, Débora Teixeira de. **Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância**: análises de uma política pública em colaboração. *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DA ANPAE. Zaragoza, Espanha: ANPAE, 2012. p. 1-16. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaLuizaRodriguesFlores_res_int_GT1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2015.

FREITAS JÚNIOR, M. J. **Análise de eficiência energética de envolvente em projeto padrão de creche tipo B Proinfância em diferentes zonas bioclimáticas brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **O UNICEF e a política de educação infantil no governo Lula**. 2007.

FUSSINGER, N. **Saberes da docência**: especificidades identitárias das professoras de crianças bem pequenas de escolas infantis do Proinfância de Frederico Westphalen e região. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Programa de Pós-Graduação em Educação, Frederico Westphalen, RS, 2021.

GIL, Marcia Gomes. **Políticas públicas de educação infantil no município do Rio de Janeiro**: berçário em foco (2009-2016). Tese de Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino, Rio de Janeiro: PROPED: UERJ, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória M. **A força da periferia**: a luta das mulheres por creches em São Paulo: Petrópolis: Vozes, 1985.

GUIMARÃES, J. L. O financiamento da educação infantil. Quem paga a conta? *In*: Maria Lucia A. Machado. (org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 36-43. v. 1.

HOFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas públicas. **Cadernos CEDES**, n. 55, nov. 2005.

HORN, Maria da Graça Souza. **Projeto de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação na Formulação e Implementação da Política Municipal de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2013.

HORTA, José S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cad. Pesq.**, RJ, n. 104, p. 5-34, jul.1998.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100137.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Área territorial brasileira 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>. Acesso em: 20 jul. 2023.

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

KRUPPA, Sonia M. Portela. **Sociologia da educação**. São Paulo: Cortez, 2018. Disponível em <https://books.google.com.br/books>. Acesso em: 01 abril 2021.

KUHLMANN, Jr. Moysés. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LIMA, Maria Carmem Bezerra. **Quem são os professores da primeira infância?**: Um estudo sobre o perfil formativo dos professores que atuam na Educação Infantil no estado do Piauí no contexto pós LDB 9.394/96. 2016.

LIMA, Carmen Lucia de Sousa et al. **Políticas de educação infantil no município de Teresina-Piauí (2006-2016): modelos de gestão e expansão da oferta**. 2019.

LOPES, Thaís Andrea Carvalho de Figueirêdo. **O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFANCIA**: expansão da educação infantil com qualidade? Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da USP, 2018.

MACHADO, Maria Lúcia de A. Educação infantil em tempos de LDB. **Textos FCC**, v. 19, p. 107-107, 2000.

MACHADO, Sandra. **A gestão democrática e os desafios para a formação docente nos Centros de Educação Infantil Municipais de São Mateus-ES**. Dissertação (Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Educação) – Faculdade Vale do Cricaré, São Mateus: Biblioteca da FVC, 2018.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, v. 27, p. 47-69, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIANO, Alessandro *et al.* **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. Organização: Fernando Cássio. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Reformas internacionais da educação e formação de professores. **Cadernos de pesquisa**, n. 118, p. 89-117, 2003.

MELO, M.A.C. de & COSTA, N. do R. (1995) - A Difusão das Reformas Neoliberais: Análise Estratégica, Atores e Agendas internacionais. In: REIS, E.R. *et al.* (orgs.) - **Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa**. São Paulo: Hucitec/Anpocs.

MENDES, A. R. D. L. **Participação da sociedade no monitoramento do programa educacional Proinfância**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Educação, Brasília, DF, 2023.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. **Quantitativo-qualitativo**: oposição ou complementaridade? *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, 9(3):239-262, jul./set. 1993

MOREIRA, Ana Paula Flores Péres. **Sistemas Construtivos Inovadores – SCI em obras públicas**: estudo da implementação do programa Proinfância no Brasil. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria, 2021.

NATALINO, Maria Luiza Rodrigues. **O uso de tecnologias digitais para qualificar o ambiente de aprendizagem de uma unidade Proinfância**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa: Biblioteca Central UFV, 2018.

NUNES, Ana Maria Laurindo André *et al.* **Análise do desempenho térmico de creche do Programa Proinfância**: estudo de caso no clima semiárido de Arapiraca-AL. Dissertação (Mestrado em Dinâmica do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió: PPGAU, 2020.

NUNES, Maria Fernanda Rezende (coord.) Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: Proninfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos. Rio de Janeiro: Traço & Cultura, 2015.

OLIVEIRA, Adriana de Medeiros. **Cooperação federativa e desigualdades educacionais**: uma análise do Proinfância no Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana: ICHS, 2020.

OLIVEIRA, E. N. **O financiamento da educação infantil**: o Proinfância no período de 2011 a 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, 2022.

OLIVEIRA, Stela Maris Lagos. A legislação e as políticas nacionais para a Educação Infantil: avanços, vazios e desvios. *In*: MACHADO, Maria Lucia de A. **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. 1948. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 out. 2018.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de pesquisa**, p. 07-24, 2002.

PÉRES, Ana Paula Flores *et al.* **Sistemas Construtivos Inovadores – SCI em obras públicas**: estudo da implementação do programa Proinfância no Brasil. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria, 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. **Educação & Realidade**, v. 36, n. 2, p. 605-624, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 37, n. 134, p. 133-152, 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, dez. 2018.

PIRES, Angela Maria Barbosa. **O Proinfância como política de acesso de acesso à educação infantil nas cidades do sudoeste goiano** [manuscrito]. 2017.

RAMOS, M. E. G. **O financiamento da educação infantil na rede municipal de Recife: um olhar a partir do programa Proinfância**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2021.

REZENDE, L. D. **Projeto padrão e inovação tecnológica: estudo da utilização do sistema construtivo “Wall System” em duas escolas do Programa Proinfância no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Atitech Educação S.A., Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Porto Alegre, RS, 2021.

RICCI, Aline. **A educação infantil e o Programa Proinfância: organização, impactos e desafios**. UNIRIO, 2013. Disponível em: <http://www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/TR19.PDF>. Acesso em: 12 mar. 2015.

ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche. *In*: ROSEMBERG, F. (org.). **Creche (temas em destaque)**. São Paulo: Cortez: Fundação Carlos Chagas, 1989.

ROSEMBERG, F. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. *In*: KRAWCZYK, N.; CAMPOS M. M.; HADDAD S. **O Cenário191 Latino-americano no limiar do século XXI – Reformas em Debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 63-95.

ROSEMBERG, F. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, p. 19-26, jan./fev./mar./abr. 2001.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, F. (org.) **Temas em destaque: creche**. São Paulo: Cortez, 2008.

ROSEMBERG, F. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. *In*: **Educação infantil: os desafios estão postos: e o que estamos fazendo?** Salvador: Sooffset, 2014.

ROSEMBERG, F. **Sísifo e a educação infantil brasileira**. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/2183/40-artigos-rosemerg.pdf>. Acesso em: 20 nov 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Eliane Aparecida Moreira dos *et al.* **Educação infantil**: um olhar sobre o processo de acesso das crianças nas creches de Dois Vizinhos-PR. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2020.

SANTOS, Marlene Oliveira dos. RIBEIRO. Organização e usos dos espaços e ambientes em instituições de educação infantil do Proinfância. *In: Educação infantil*: os desafios estão postos e o que estamos fazendo? Salvador: Soffset, 2014.

SARTORI, Gabriela. **Avaliação do impacto da orientação solar no conforto e desempenho térmico de projeto padrão de pré-escola do Programa Proinfância nas zonas bioclimáticas brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil: Construção e Infraestrutura) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: BIBENG: UFRGS, 2019.

SILVA, Isabel de Oliveira e. **Educação infantil no coração da cidade**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Nelcir Francisca da *et al.* **Repercussões da formação de professores (as) no contexto de uma creche do Programa Proinfância no município de São José de Ribamar**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São Luís, 2020.

SIMEC. **Módulo Obras.2**. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras>. Acesso em: 5 fev. 2020.

SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa; LINS, Danielle Mylene Reis. Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação: implementação do Proinfância nos municípios de Pernambuco. *In: SIMÕES, P.; LIMA, J. B. Concepções e práticas na educação infantil*. Recife, PE: Massangana, 2013. p. 53-72. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/PatriciaMariaUchoaSimoes-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2016.

SIQUEIRA, Patrícia Gomes de *et al.* **O Proinfância em Penedo**: uma avaliação sobre a ressonância do programa na educação infantil do município. Tese (Doutorado em Educação) – UFAL, 2019.

SPAGNUOLO, Augusto Yuji Nojima. **Projeto padrão e conforto térmico**: estudo de caso nas creches PROINFÂNCIA Tipo B. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Bauru, 2019.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do BM. *In: Tommasi, Warde e Haddad. O banco mundial e as Políticas Educacionais*. 3.ed. SP: Cortez, 2000, p. 125-193.

TORRES, Rosa María et al. **Una década de educación para todos: la tarea pendiente**. UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2000.

VOSS, Dulce Mari da Silva. **Os movimentos de recontextualização da Política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR): um Estudo de Caso no município de Pinheiro Machado (RS)**. 2012.

WOLFF, Laurence; SCHIEFELBEIN, Ernesto; VALENZUELA, Jorge. Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe: hacia el siglo XXI. **(No Title)**, 1994.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Ananda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. Cadernos Cenpec| Nova série, v. 4, n. 1, 2014.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO DIAGNÓSTICO SOBRE O Proinfância –PI

Caro Gestor(a)

Através deste vimos convidá-la(o) a contribuir com a pesquisa **UM ESTUDO SOBRE O Proinfância NO PIAUÍ: contribuições para o cumprimento do direito a educação infantil**. Trata-se de um levantamento de dados sobre o atendimento à educação infantil no estado do Piauí, a partir da implantação do Proinfância-Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de educação infantil.

Essa pesquisa faz parte do doutorado pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – USP, de Maria de Jesus Marques Silva, sob a orientação do Professor Dr. José Marcelino de Rezende Pinto, pesquisador da USP. Por considerarmos a importância da educação infantil, como primeira etapa da Educação Básica, e das políticas públicas que favorecem o seu atendimento com qualidade, pretendemos fazer um mapeamento da implantação do Proinfância no Piauí, suas contribuições e principais desafios enfrentados no âmbito da gestão de cada um dos 139 municípios, nos quais o programa foi implantado.

Sabemos que em todo o Brasil, há municípios cujas unidades foram conveniadas com o MEC/FNDE, e por variados motivos, estão (assim como o seu município) categorizadas nas situações abaixo:

SITUAÇÃO DA UNIDADE Proinfância NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS		
C O N C L U Í D A	Sem funcionamento	O município fez o convênio da unidade Proinfância, está CONCLUÍDA, mas ainda SEM FUNCIONAMENTO.
	Já em funcionamento	O município fez o convênio da unidade Proinfância, que foi construída e inaugurada. Está CONCLUÍDA, e já está EM FUNCIONAMENTO.
EM EXECUÇÃO		O município fez o convênio da unidade Proinfância, e a obra está sendo construída, ou seja, está EM EXECUÇÃO;
PARALISADA		O município fez o convênio da unidade Proinfância, a obra começou a ser construída, mas está PARALISADA;
EM PROCESSO DE RETOMADA		O município fez o convênio da unidade Proinfância, surgiram problemas, a construção foi suspensa. Após algum tempo, a obra está em PROCESSO DE RETOMADA.
NÃO INICIADA		O município fez o convênio da unidade Proinfância, mas a mesma é uma obra ainda NÃO INICIADA;
CANCELADA		O município fez o convênio da unidade Proinfância, a obra começou a ser construída, mas depois foi CANCELADA;

A sua contribuição será muito importante, a partir da sua experiência em gestão na educação infantil, ou algum envolvimento com a problemática do Proinfância. O sucesso dessa pesquisa também está nas suas mãos! Grata pela contribuição!

Maria de Jesus Marques Duarte - Doutoranda da -USP - Matrícula 105367-51

1. Dados de Identificação da unidade Proinfância

NOME DA UNIDADE Proinfância (caso já tenha sido nomeada)	Ano de Inauguração da unidade	Ano de início do Funcionamento da unidade	Ano de paralisação da obra
1.			

2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
9.			
10.			

Obs: Caso a unidade não tenha sido concluída e ainda não possua nome, deixe o campo “Nome” em branco. Caso não saiba o ano de “**inauguração**”, o ano de “**início do funcionamento**” e o ano de “**paralisação da obra**”, escreva “**NSI**”(não sei informar), no local indicado. Caso haja mais de 10 unidades, favor completar a lista.

2. Qual a principal motivação para o município demandar uma (ou mais) unidade(s) de Proinfância junto ao governo federal?

3. Quais os principais desafios para aprovar o convênio a fim de obter uma unidade do PROINFANCIA no seu município? Considere, entre outros:

- () falta de orientações técnicas por parte do MEC
- () dificuldades na aquisição e legalização do terreno
- () constantes trocas na gestão municipal
- () burocracia
- Outros

4. No seu município, quantas obras do Proinfância foram aprovadas? _____

5. Escreva no parêntese, a quantidade de unidades Proinfância, do seu município, que estão nas situações abaixo:

- () Concluída sem funcionamento
- () Paralisada desde 20____
- () Em execução
- () Em processo de retomada
- () Concluída e já em funcionamento desde 20____
- () Cancelada
- () Não Iniciada
- () Concluída e conveniada com outra instituição

6. Caso existam unidades não concluídas, quais os principais motivos?

- () recursos insuficientes repassados pelo FNDE;
- () problemas de licitação;
- () problemas da empresa contratada;
- OUTROS

7. Se há obras paralisadas, quais foram os motivos da paralisação?

8. Se há obras canceladas, quais foram os motivos do cancelamento?

9. Caso existam unidades do Proinfância, concluídas sem funcionamento, quais os principais motivos para isso ocorrer? Considere, entre outros fatores:

- () falta de recursos para compra de equipamentos;
- () falta de recursos para contratação de pessoal;
- () exigências burocráticas
- () faltam orientações do MEC/FNDE para o próximo encaminhamento

OUTROS _____

10. Se há obras concluídas, mas foram conveniadas ou estão sendo gerenciadas por outra instituição, cite os motivos.

11. Se há obras que ainda nem foram iniciadas, cite os motivos.

12. Enquanto a situação da obra PROINFANCIA não é resolvida, que iniciativas e estratégias o município utiliza para atender a toda a demanda de crianças de 0 a 5 anos?

- construção de unidades para Educação Infantil com recursos próprios;
- adaptação de outros espaços para atendimento da demanda;
- aluguel de espaços para a educação infantil;
- convênios;

Outros _____

13. Durante o processo de implementação do PROINFANCIA, houve alteração na administração local (prefeito ou secretário)? Como isso influenciou no processo de implementação?

14. A(s) unidade(s) PROINFANCIA, já concluídas, e já em funcionamento, adota(m) os critérios de atendimento:

- A) privilegiou matrículas novas aproveitou matrículas já existentes na rede
- B) Funciona em turnos parciais (0 a 3 anos) Funciona em turno integral (0 a 3 anos)
- C) Funciona em turnos parciais (0 a 4 anos) Funciona em turno integral (0 a 4 anos)
- D) Atende crianças:
- Com menos de dois anos A partir de dois anos A partir de três anos
- A partir de quatro anos A partir de cinco anos Até seis anos
- Só da zona urbana Da zona urbana e da zona rural

15. Que desafios o município tem enfrentado para manter a unidade PROINFANCIA em pleno funcionamento?

16. Toda a demanda do município foi atendida com a instalação da(s) UNIDADE(S) Proinfância?
 SIM NÃO

17. A instalação da(s) unidade(s) Proinfância, foi suficiente para atender toda a demanda da educação infantil (0 a 5 anos) do município? Quantas vagas foram atendidas?

18. Existe fila de espera por vagas? Em caso afirmativo, quantas crianças estão nessa situação?

19. Como o município pretende atender toda essa demanda por vagas?

20. Qual o aspecto mais positivo do Proinfância?

21. Qual o aspecto mais negativo do Proinfância?

22. Você nos receberia para uma possível entrevista sobre a implantação do Proinfância no seu município?

SIM ()

NÃO ()

Gratos pelas informações
José Marcelino de Rezende Pinto (Pesquisador responsável)
Universidade de São Paulo - USP
Maria de Jesus Marques Duarte (Doutoranda)
Universidade de São Paulo - USP