



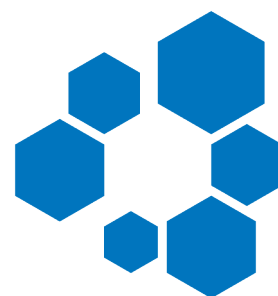
**PPGEDUC**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Universidade Federal de Goiás - Regional Catalão

**O PROINFÂNCIA COMO POLÍTICA DE ACESSO À  
EDUCAÇÃO INFANTIL NAS CIDADES DO SUDESTE  
GOIANO**

ANGELA MARIA BARBOSA PIRES



**UFG**

UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE GOIÁS

---

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR  
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES  
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**      **Dissertação**      **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação:**

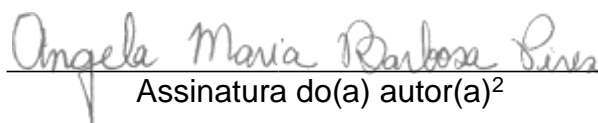
Nome completo do autor: Angela Maria Barbosa Pires

Título do trabalho: O PROINFÂNCIA COMO POLÍTICA DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NAS CIDADES DO SUDESTE GOIANO

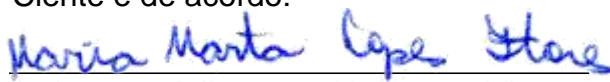
**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento  SIM      NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

  
Assinatura do(a) autor(a)<sup>2</sup>

Ciente e de acordo:

  
Assinatura do(a) orientador(a)<sup>2</sup>

Data: 06/10/2017

---

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

<sup>2</sup> A assinatura deve ser escaneada.

**ANGELA MARIA BARBOSA PIRES**

**O PROINFÂNCIA COMO POLÍTICA DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NAS  
CIDADES DO SUDESTE GOIANO**

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Regional Catalão da Universidade Federal de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

**Área de Concentração:** Educação.

**Linha de Pesquisa:** Práticas educativas, políticas educacionais e inclusão.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Marta Lopes Flores.

**CATALÃO (GO)  
2017**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Pires, Angela Maria Barbosa  
O PROINFÂNCIA COMO POLÍTICA DE ACESSO À EDUCAÇÃO  
INFANTIL NAS CIDADES DO SUDESTE GOIANO [manuscrito] /  
Angela Maria Barbosa Pires. - 2017.  
111 f.

Orientador: Profa. Dra. Maria Marta Lopes Flores.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Unidade  
Acadêmica Especial de Educação, Catalão, Programa de Pós-Graduação  
em Educação, Catalão, 2017.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista  
de tabelas.

1. Educação Infantil. 2. Políticas Públicas. 3. Proinfância. I. Flores,  
Maria Marta Lopes, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
REGIONAL CATALÃO  
UAEE – UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL EDUCAÇÃO  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
Av. Lamartine P. Avelar, 1.120. Setor Universitário, Bloco I, Sala 1A – Catalão (GO) CEP – 75.704-020 - Fone: (64) 3441-5366.  
Ramal 204 – Coordenação. E-mail: [ppgeduc.ufg@gmail.com](mailto:ppgeduc.ufg@gmail.com)  
Ramal 206 – Secretaria. E-mail: [secretariappgeduc@gmail.com](mailto:secretariappgeduc@gmail.com)

ATA DA 67ª SESSÃO PÚBLICA DE JULGAMENTO DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE  
**ÂNGELA MARIA BARBOSA PIRES**

ATA DA COMISSÃO EXAMINADORA DESIGNADA PELA COORDENADORIA DO PPGEDUC PARA JULGAMENTO DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO PELA MESTRANDA ÂNGELA MARIA BARBOSA PIRES

Aos doze dias do mês de junho do ano de dois mil e dezessete (12/06/17), às 09h (nove horas), no Lab. Multimeios - U.A.E. Educação (Sala 4, Bloco H), da UFG/Regional Catalão, teve lugar a 67ª Sessão Pública de Defesa de Dissertação do Mestrado em Educação da UFG/Regional Catalão, da estudante **Ângela Maria Barbosa Pires**, intitulada: "**O PROINFÂNCIA como política de acesso à Educação Infantil nas cidades do Sudeste Goiano**". A Banca Examinadora foi composta, pelos seguintes professores: Profa. Dra. Maria Marta Lopes Flores (PPGEDUC/UFG – Orientadora e Presidente da Banca), Prof. Dr. Wenceslau Gonçalves Neto (UNIUBE – Membro Externo) e Profa. Dra. Dulcéria Tartuci (PPGEDUC/UFG – Membro Interno). Os examinadores, na ordem citada, arguíram a mestranda sobre a dissertação apresentada, tendo a mesma explicado e/ou rebatido as críticas formuladas pelos arguidores. Após a conclusão da defesa foi suspensa a Sessão Pública e, em Sessão Secreta, os arguidores atribuíram seus conceitos. Reaberta a Sessão Pública foram anunciados os resultados: Maria Marta Lopes Flores, Aprovada; Wenceslau Gonçalves Neto, Aprovada; Dulcéria Tartuci, Aprovada. Média Final: **APROVADA**, fazendo jus, portanto, ao título de Mestre em Educação, de acordo com o artigo 57 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Educação/Regional Catalão. Nada mais havendo a registrar, foi lavrada a presente ata, que vai assinada pelos Membros da Comissão Examinadora. Programa de Pós-Graduação em Educação da UFG/Regional Catalão, aos doze dias do mês de junho do ano de dois mil e dezessete (12/06/17).

Profa. Dra. Maria Marta Lopes Flores – Maria Marta Lopes Flores  
Prof. Dr. Wenceslau Gonçalves Neto – Wenceslau Gonçalves Neto  
Profa. Dra. Dulcéria Tartuci – Dulcéria Tartuci

## AGRADECIMENTOS

A Deus que me presenteou com a capacidade de ser aprovada no mestrado, pelo amor e cuidado para comigo durante todo o processo da caminhada.

A minha mãe, Dona Brígida, que sempre esteve presente na minha vida. Minha eterna gratidão pelo apoio durante grande parte dessa caminhada. Infelizmente ela precisou me deixar antes que eu concluísse o caminho. Sinto muito sua falta.

Ao meu esposo Marcos Pires que há 30 anos sonha comigo os meus sonhos.

Ao meu filho Marcos Júnior que se alegrou muito com a minha aprovação.

A minha filha Nicolle com quem dividia minhas angustias e que sempre me incentivou e se solidarizou comigo nas horas de estresse.

A minha neta Alice que chegou em meio a esse momento de aprimoramento e encanta os meus dias.

A minha sogra, cunhados, cunhadas, sobrinhos e sobrinhas que sempre torceram pelo meu sucesso.

Às minhas amigas com as quais tenho convivido uma grande parte da minha vida, Raquel Felipe pelo apoio e torcida ainda que de longe, pela falta de tempo em dividir as lutas e as vitórias e Sebastiana de Lourdes L. Flaviano minha companheira de mestrado que me fazia sorrir quando por vezes eu queria chorar.

Às minhas colegas de mestrado com as quais partilhei momentos de angustias e alegrias.

Ao meu quase genro Charles por todo carinho e atenção dispensados a mim.

Agradeço muito especialmente a minha orientadora Professora Doutora Maria Marta Lopes Flores, por ter me conduzido até aqui com tanto carinho e paciência e principalmente por acreditar na minha capacidade e abraçar comigo o meu tema de pesquisa.

Agradecimento especial a minha banca, Professor Dr. Wenceslau Gonçalves Neto e a Professora Dr.<sup>a</sup> Dulcéria Tartuci por suas valiosas contribuições ao meu trabalho.

A esta Universidade, seu corpo docente, direção e administração que possibilitaram a concretude desse trabalho.

A Capes pelo fomento concedido, o qual viabilizou a realização dessa pesquisa.

Ao Núcleo de Pesquisas em Práticas Educativas e Inclusão que trouxe contribuições valiosas para elaboração dessa dissertação.

“Ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar.” (PAULO FREIRE).

## RESUMO

A educação infantil é apresentada na Lei nº 9.394 de 1996, a Lei de Diretrizes da Educação Nacional (LDB), como primeira etapa de educação básica, sendo a creche destinada à faixa etária de zero a três anos, e a pré-escola voltada às crianças com idade entre quatro e cinco anos. Para a efetivação do direito à educação, torna-se imprescindível a implementação de políticas públicas voltadas para esse nível de ensino. O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), criado em 2007, insere-se no âmbito das políticas públicas que têm como escopo assegurar o acesso à educação infantil. A meta 1 da Lei nº 10.172 de 2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) para vigorar de 2001 a 2010, foi desafiadora, tendo estabelecido como propósito, até 2016, a universalização da educação infantil com atendimento integral à pré-escola e às crianças de quatro a cinco anos, e, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos. O Proinfância oferece às prefeituras e ao Distrito Federal projetos arquitetônicos padronizados, em observância aos critérios para a construção de creches que atendam às necessidades dessa clientela. Tendo isso em vista, este trabalho se propõe a analisar o acesso à educação infantil em seis cidades do Sudeste Goiano, a partir da implementação do referido programa. Busca-se compreender quais as contribuições do Proinfância enquanto política voltada para o acesso à educação infantil no Sudeste Goiano. Para tanto, traça-se o percurso normativo referente ao programa, desde seu surgimento até sua implantação. Também se verifica o alcance do programa nos municípios do Sudeste do estado de Goiás com unidades em funcionamento. A partir da análise documental e de dados relativos à matrícula levantados nos órgãos oficiais, percebe-se que, embora o Proinfância seja um programa de abrangência nacional, e que recebe significativo aporte financeiro, sua ação não se mostra tão efetiva quanto poderia para minorar o déficit do atendimento da educação infantil. É possível concluir que, após a inserção do programa no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), houve uma desburocratização no processo de pactuação, agilizando a adesão das prefeituras ao mesmo. Contudo, o baixo número de obras concluídas compromete o cumprimento da meta da Lei nº 13.005 de 2014, o PNE vigente para o período de 2014 a 2024, principalmente no que se refere à creche. Os dados sinalizam que, embora o Proinfância não se constitua um fim para a expansão da educação infantil, mas apenas um meio, o desafio de promover o acesso a esse nível educacional ainda recai quase que totalmente sobre os grandes centros urbanos.

**Palavras Chave:** Educação Infantil. Políticas Públicas. Proinfância.

## ABSTRACT

The Early Childhood Education is presented in the National Education Guidelines Law - LDBEN 9394/96, as the first stage of Basic Education, called daycare for the three-year age group and pre-school for children between four and five years of age. For the realization of this right, it is essential to implement public policies aimed at this stage of education. The National Program for the Restructuring and Acquisition of Equipment for the Public School Network for Early Childhood Education, created in 2007, inserts in the scope of public policies as enabling access to Early Childhood Education. Goal 1 of the National Education Plan 2001-2010 is challenging because it establishes until 2016 the universalization of Early Childhood Education with full attendance at pre-school, children from 4 to 5 years old, and at least 50% for children from 0 to 3 years. The Program offers prefectures and the Federal District standardized architectural projects in observance of the criteria for the construction of day care centers that meet the needs of this clientele. This work intends to analyze the access to Early Childhood Education in six cities of Southeast Goiania from the implementation of the Program and to respond to the contributions of the Program Proinfância as a policy for access to Child Education in Southeast Goian, it is presented the interweaving of public policies that Compose the appearance of the Program, description of its implementation process, analysis via enrollment number of the scope of the program in municipalities that have units in operation. Based on the documentary analysis and enrollment data collected in the official bodies, it can be seen that although Proinfância is unprecedented, with relevant involvement of financial contributions and of national scope, its action is not as effective as it could be to reduce the Early Childhood Education it is possible to conclude that after its insertion in the PAC (Growth Acceleration Program) there was a reduction of bureaucracy in the pacing process, streamlining the process for municipalities, however, the low number of completed works compromises compliance with the PNE Target 2014- 2024, mainly for day care. The data indicate that although the Program does not constitute an end, but a means, the challenge of promoting access to Early Childhood Education still falls almost entirely to municipalities, especially the major centers.

**Keywords:** Early Childhood Education. Policies. Proinfância.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	- Constituição Federal
Cide	- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNE	- Conselho Nacional de Educação
Cofins	- Contribuição para o Financiamento de Seguridade Social
Conae	- Conferência Nacional de Educação
CSLL	- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DF	- Distrito Federal
DCNs	- Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil
Dirpe	- Diretoria de Programa de projetos Educacionais
EC	- Emenda Constitucional
ECA	- Estatuto da Criança e Adolescente
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Funabem	- Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente
Fundeb	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
Fundef	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMB	- Instituto Mauro Borges
Inep	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF	- Imposto de Renda- Pessoa Física
IRPJ	- Imposto de renda - Pessoa Jurídica
LBA	- Lei Brasileira de Assistência
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Base da Educação
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
NT	- Nota Técnica
PMCTE	- O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	- Plano de Ações Articuladas

PDE	- Plano de Desenvolvimento da Escola
PIS	- Programa de Integração Social
PNE	- Plano Nacional de Educação
Proinfância	- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PUC	- Pontifícia Universidade Católica
e-Sic	- Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
SEDUCE	- Secretaria de Estado da Educação
SEGPLAN	- Secretaria de Gestão e Planejamento
Simec	- Sistema Integrado de Monitoramento e Controle
TC	- Tribunal de Contas
TCU	- Tribunal de Contas da União
UFG	- Universidade Federal de Goiás
Undime	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

<b>Quadro 1</b> – Municípios que compõem a Região Sudeste do Estado de Goiás .....	22
<b>Quadro 2</b> – Municípios do Sudeste Goiano que aderiram ao Proinfância .....	22
<b>Quadro 3</b> – Principais alterações das Resoluções do Proinfância a partir da sua inclusão no PAC .....	46
<b>Quadro 4</b> – As mudanças ocorridas no programa Proinfância desde a sua implantação.....	52
<b>Quadro 5</b> – Distribuição dos grupos das regiões contempladas pelo Programa .....	56
<b>Quadro 6</b> – Projetos Padrão do Proinfância .....	58
<b>Quadro 7</b> – Panorama das obras do Proinfância pactuadas em alguns Estados das 5 regiões do País em 2015.....	65
<b>Quadro 8</b> – Divisão dos municípios de Goiás por grupo .....	73
<b>Quadro 9</b> – Municípios que compõem o Sudeste Goiano com população .....	80
<b>Quadro 10</b> – Índices, Nascimentos e Matrículas Creche .....	81
<b>Quadro 11</b> – Índices, Nascimentos e Matrículas Pré-Escola .....	85
<b>Tabela 1</b> – Evolução do número de matrículas na Educação Infantil no Brasil de (2001 a 2015).....	63
<b>Tabela 2</b> – Evolução de matrículas da educação infantil em Goiás (2001-2015) .....	68
<b>Tabela 3</b> – Obras em Goiás através do Programa Proinfância por grupo .....	75

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

<b>Figura 1</b> – Região Sudeste de Goiás.....	20
<b>Figura 2</b> – Microrregião Sudeste de Goiás .....	21
<b>Gráfico 1</b> – Dados Gerais de Matrículas - Educação Infantil/2015 .....	66
<b>Gráfico 2</b> –Evolução de matrículas na Educação Infantil em Goiás (2001 a 2007) .....	69
<b>Gráfico 3</b> – Evolução de matrículas na Educação Infantil em Goiás (2008 a 2015).....	69
<b>Gráfico 4</b> – Total de Creches do período PRÉ-PAC, PAC e Concluídas, no Brasil e em Goiás até 2015 .....	72
<b>Gráfico 5</b> – Obras pactuadas e concluídas no Proinfância nos períodos entre 2007 a 2015 no Sudeste Goiano.....	76
<b>Gráfico 6</b> – Numero de matrículas do Sudeste Goiano e matrículas do Proinfância.....	87

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 A EDUCAÇÃO INFANTIL E O PROGRAMA PROINFÂNCIA</b> .....	32
1.1 Um Pouco de História .....	32
1.2 A Legislação da Educação Infantil - Marcos Legais .....	38
1.3 Implicações do PNE para Educação Infantil.....	41
1.4 O PAC no Contexto do Proinfância .....	44
1.5 O Plano de Ações Articuladas, Condição para o Recebimento de Verbas .....	48
<b>2 O PROINFÂNCIA - MECANISMO DE EXECUÇÃO</b> .....	52
2.1 Dados Gerais das Matrículas da Educação Infantil no Brasil .....	61
<b>3 A VIABILIDADE DO PROINFÂNCIA E SEU ALCANCE NAS CIDADES DO SUDESTE GOIANO</b> .....	68
3.1 Os Efeitos do PAC em Goiás .....	71
3.2 O Contexto do Sudeste Goiano e Análises .....	77
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	91
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	94
<b>ANEXOS</b> .....	104

## INTRODUÇÃO

A educação infantil é apresentada na Lei nº 9.394 de 1996, a Lei de Diretrizes da Educação Nacional (LDB), como primeira etapa de educação básica, sendo a creche destinada à faixa etária de zero a três anos, e a pré-escola voltada às crianças com idade entre quatro e cinco anos.

A Constituição Federal de 1988 constitui-se o marco legal para fortalecer o direito da criança pequena à educação como dever do Estado, tendo em vista que no art. 208, inciso IV, afirma que: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantir de: IV: educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade”.

O atendimento gratuito e em período integral às crianças de zero a cinco anos de idade<sup>1</sup> era responsabilidade dos órgãos públicos de assistência social, que se limitavam ao cuidar. Portanto, supriam-se as necessidades de amparo, higiene e alimentação, o que configura um atendimento de caráter assistencialista, presente principalmente nas creches. Poucas instituições desenvolviam ações planejadas e com intencionalidade educacional que pudessem ir além do cuidar. (DOURADO, 2011).

O direito à educação infantil não está de fato implementado, seja do ponto de vista do acesso ou da qualidade da oferta. O momento é significativo para a história da educação infantil, visto que há o reconhecimento da importância desse nível de ensino para a formação humana. Contudo, a ampliação da oferta de vagas em creches públicas tem sido um grande desafio.

Em 2000, a taxa de atendimento escolar para a população de até três anos era de apenas 9,4%. E considerando as crianças com idade entre quatro e cinco anos, a taxa de atendimento era de apenas de 51,4%. Em 2015, segundo o observatório do Plano Nacional de Educação (PNE), o índice de matrículas na educação infantil de crianças de zero a três anos era de 29,3%, e o de crianças de quatro a cinco anos chegou a 89,1%. (BRASIL, 2015).

---

<sup>1</sup>Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Parecer CNE/CEB nº 41 de 2006, de 9 de agosto de 2006, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Assim, a educação infantil no nível pré-escola passa a atender crianças de quatro e cinco anos.

Pelos dados citados acima, é possível observar um crescimento significativo no número de matrículas dos alunos da faixa etária de quatro e cinco anos. Entretanto, em relação aos alunos com idade entre zero e três anos, observa-se um avanço tímido, sobretudo tendo em vista a Lei nº 13.005 de 2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) para vigorar de 2014 a 2024, e que propõe como meta o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças nessa faixa etária até o final de vigência do plano.

O antigo PNE<sup>2</sup>, instituído pela Lei nº 10.172 de 2001, teve grande importância ao se constituir como um marco de ações para a educação infantil. O plano reflete a necessidade de atenção com esse nível de ensino ao propor metas específicas para o mesmo. Porém, o não cumprimento do que foi estabelecido indica que as ações de implementação de políticas públicas não convergiam com o que foi explicitado no texto legal.

Somente a partir de 2007, em função de ampla mobilização dos movimentos sociais e deliberação do Congresso Nacional, as creches foram inseridas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb). Ações concretas voltadas para a ampliação do atendimento à educação infantil se tornaram mais incisivas com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Nessa conjuntura, em 2007 foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) (GOMES, 2011; REZENDE, 2013).

O Proinfância é uma ação de prestação financeira, por parte do Governo Federal, aos municípios e ao Distrito Federal, para a construção de creches e pré-escolas públicas, bem como para a aquisição de equipamentos e mobiliários (BRASIL, 2007). O programa tem como intuito minimizar as dificuldades de acesso à educação infantil por meio da construção de rede física, imprescindível para assegurar o atendimento com qualidade.

A grande responsabilidade no que concerne à implementação dessa política pública está nos municípios. São eles, os beneficiados, que devem garantir a manutenção do programa, que, em geral, tem custo tão elevado quanto a

---

<sup>2</sup> Na distribuição de competências referentes à educação infantil, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a LDB de 1996 são explícitas na co-responsabilidade das três esferas de governo - municípios, estado e União - e da família.

construção. O consultor em educação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), afirma que: “Se o valor empregado for de 1 milhão, por exemplo, é necessária a mesma quantia por ano para manter o padrão de qualidade.” (ARAÚJO, 2010, p. 50). Ao aderir ao Proinfância, as prefeituras devem elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), assinar o termo de adesão, além de atender a outras exigências para firmar o convênio.

É evidente a necessidade de o Governo Federal apoiar os municípios para a construção de novas unidades escolares para que possam atender a demanda por educação infantil (GOMES, 2015). Isso porque as metas definidas no PNE 2001-2011, bem como as estabelecidas no PNE 2014-2024, que previam a expansão do atendimento à educação infantil, assegurando às escolas padrões mínimos de infraestrutura, não foram atendidas. Logo, “No conjunto de políticas implementadas para a Educação Infantil o governo tem no Proinfância uma ação significativa para o alcance dessas metas o qual busca contemplar espaço e ampliação de vagas.” (DOURADO, 2009, p.30).

Para compreender a dinâmica dessa política pública, a seguinte questão constitui o norte desta pesquisa: Qual a contribuição do Proinfância, enquanto política, para o acesso à educação infantil no Sudeste Goiano? O objetivo principal é analisar o acesso à educação infantil a partir do referido programa nas cidades do Sudeste Goiano, no período de 2007 a 2015. E de forma específica, busca-se: apresentar o entrelaçamento das políticas públicas que compõem o Proinfância; descrever o processo de implementação do programa; e evidenciar a relação existente entre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Proinfância.

### **Metodologia - Caminhos Percorridos**

Esta dissertação está organizada de forma a apresentar a análise dos dados referentes à matrícula, mostrando um panorama do acesso à educação infantil no Brasil e em Goiás, com ênfase nas cidades do Sudeste Goiano contempladas pelo Proinfância.

A metodologia da pesquisa inclui análise documental, que, segundo Cellard (2012), constitui uma fonte rica de informações. Entende-se que os documentos são de grande relevância para a produção do conhecimento científico, visto que eles constituem todas as realizações produzidas pelo homem, e neles

estão contidas informações que permeiam ações, cultura e ideias da humanidade, o que permite um levantamento censitário.

Pesquisa é o ato através do qual se procura obter conhecimento sobre algo. Dessa forma, o tempo todo se pesquisa, pois sempre se está busca de uma informação ou de uma solução para algum problema. Isso ocorre através da busca de elementos considerados importantes para responder ao que se procura, do aumento do conhecimento, das escolhas que se faz a fim de chegar ao caminho. Esse é o sentido amplo da palavra pesquisa (GATTI, 2007)

Os métodos de análise de dados que se traduzem por números podem ser muito úteis na compreensão de diversos problemas educacionais. “Mais ainda, a combinação desse tipo de dados com dados oriundos de metodologias qualitativas, podem vir a enriquecer a compreensão de fatos, fenômenos e processos.” (GATTI, 2004, p.13). Nesta dissertação, a apresentação dos dados é feita através da disposição dos mesmos em tabelas, quadros e gráficos. Os resultados são demonstrados através de estatísticas, que se configuram como:

Conjunto de técnicas de análise de dados, cientificamente formuladas, aplicáveis a quase todas as áreas do conhecimento que nos auxiliam no processo de tomada de decisão. É a Ciência que estuda os processos de coleta, organização, análise e interpretação de dados relevantes e referentes a uma área particular de investigação. (GUIMARÃES, 2008, p.11).

Para a coleta dos dados referentes ao Proinfância, foi feita pesquisa nos seguintes sites: Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional da Educação (FNDE), Painel de Controle do Proinfância, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), EducaCenso e Data Escola Brasil. A partir dessa busca, foram selecionados documentos, resoluções, relatórios, notícias, resumos, notas técnicas e sinopses.

Na visão de Gatti (2007), em sentido estrito, o ato de pesquisar visando à criação de um corpo de conhecimento deve apresentar certas características específicas. Isso porque se busca um conhecimento que ultrapasse a explicação ou compreensão da realidade observada. Trata-se de um conhecimento que pode contrariar o primeiro entendimento, ou mesmo negar explicações óbvias que se formam através de observações superficiais. (GATTI, 2007).

Ainda conforme Gatti (2007), a pesquisa possibilita um conhecimento que vai além dos fatos, desvendando processos e explicando consistentemente o referencial escolhido. Nesse caso, a pesquisa é feita na tentativa de construir o que se entende por ciência. Para tanto, são adotados critérios mais seguros a fim de que se chegue a uma compreensão aproximada dos homens, da natureza e das relações humanas.

Sobre os critérios acima descritos, Gatti (2011) afirma que eles não são únicos e universais, e não há receita pronta para os mesmos. Cada pesquisador, tendo em vista seu problema, tem que criar seu referencial de segurança. A autora faz um alerta sobre a importância dos dados na pesquisa, visto que eles servem para gerar algum conhecimento que acrescente e ajude na elucidação do problema inicial.

A partir da Constituição Federal de 1988, o direito à educação da criança de zero a seis anos tornou-se uma meta das políticas públicas. Entre as ações do governo federal, o PNE 2001-2011 apresentou como meta:

1-Ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender em cinco anos, a 30% da população de 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. (BRASIL, 2001, p.45).

Ainda foi reiterada pela meta 1, da propositura encaminhada ao Congresso Nacional em 20 de dezembro de 2010, pela presidente da República, por meio da Mensagem nº 701, acompanhada da Exposição de Motivos nº 33, cujo teor “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020” (BRASIL, 2010). O PNE 2014-2024 manteve a mesma meta do anterior, postergando para 2024 o alcance do percentual mínimo de atendimento de 50% nas creches.

Na tentativa de atender as diretrizes e metas do PNE para a educação infantil, o governo federal, por meio da Lei nº 10.172 de 2001, que estabelece o PNE, presta assistência financeira suplementar ao Distrito Federal e aos municípios.

O desenvolvimento desta pesquisa se deu com o levantamento bibliográfico de temas que se aproximam da temática do Proinfância, como políticas públicas e educação infantil. Entre os autores que discutem essas temáticas estão: Dourado (2009, 2011), Rosemberg (2009), Cury (1998), Haddad (1993), Kulmam (2015) e Kramer (2006).

Poucos estudos foram encontrados especificamente sobre o Proinfância: apenas uma tese e três dissertações na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e cinco artigos na *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO). Todos os estudos encontrados subsidiam as discussões desenvolvidas no segundo e terceiro capítulos deste trabalho.

Além do arcabouço teórico, o estudo sobre o Proinfância se respalda nos seguintes documentos de caráter legal e normativo: Lei nº 10.172 de 2001, Resolução nº 6 de 2007, Decreto nº 6094 de 2007, as Resoluções de 2007 a 2014. Resolução nº 38 de 2010, Resolução nº 13 de 2011, Resolução nº 33 de 2011, Resolução nº 69 de 2011, Resolução nº 13 de 2012(\*), Resolução nº 2 de 2013, Resolução nº 19 de 2015, Resolução nº 1 de 2016, Lei nº 12.695 de 2012, Lei nº 11.578 de 2007.

Também foram consultados dados no Painel de Controle do Proinfância, no Relatório do Tribunal de Contas de União - TC. 006.154/2010, no Educacenso, no DataEscolaBrasil, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Junto ao portal do IBGE, foi realizado levantamento sobre nascimento com a variável nascidos vivos, registrados por lugar de residência da mãe, considerando o período de 2004 a 2015. Como não havia dados de 2001 a 2003, foi feita a média dos nascidos vivos para se fazer a média estimada da população infantil nesse período, de acordo com a Sinopse e Estatísticas da Educação Básica, de 2001 a 2015.

Através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)<sup>3</sup>, com o número de protocolo 23480015325201611, foram solicitados ao MEC dados específicos sobre número de matrículas nas unidades do Proinfância. A resposta obtida foi de que essa informação é inexistente.

Os dados específicos sobre as unidades do Proinfância das cidades da pesquisa foram obtidos através do DataEscolaBrasil, com busca pelo nome da unidade. Com o número de protocolo 23480009013201741, foram solicitadas, no serviço de informações ao consumidor, informações sobre a quantidade de unidades do Proinfância na zona rural. Como resposta, foi obtida uma lista com todas as obras do programa no Brasil.

---

<sup>3</sup> O registro das solicitações consta nos anexos desta dissertação.

Como não havia um levantamento específico, foi necessário pesquisar pelos endereços dos municípios onde tinham construções do Proinfância. O protocolo 03950002516201613 responde a solicitação de informações acerca da população infantil brasileira estimada em 2015, bem como dos municípios da pesquisa. A resposta foi direcionada para pesquisas no IBGE.

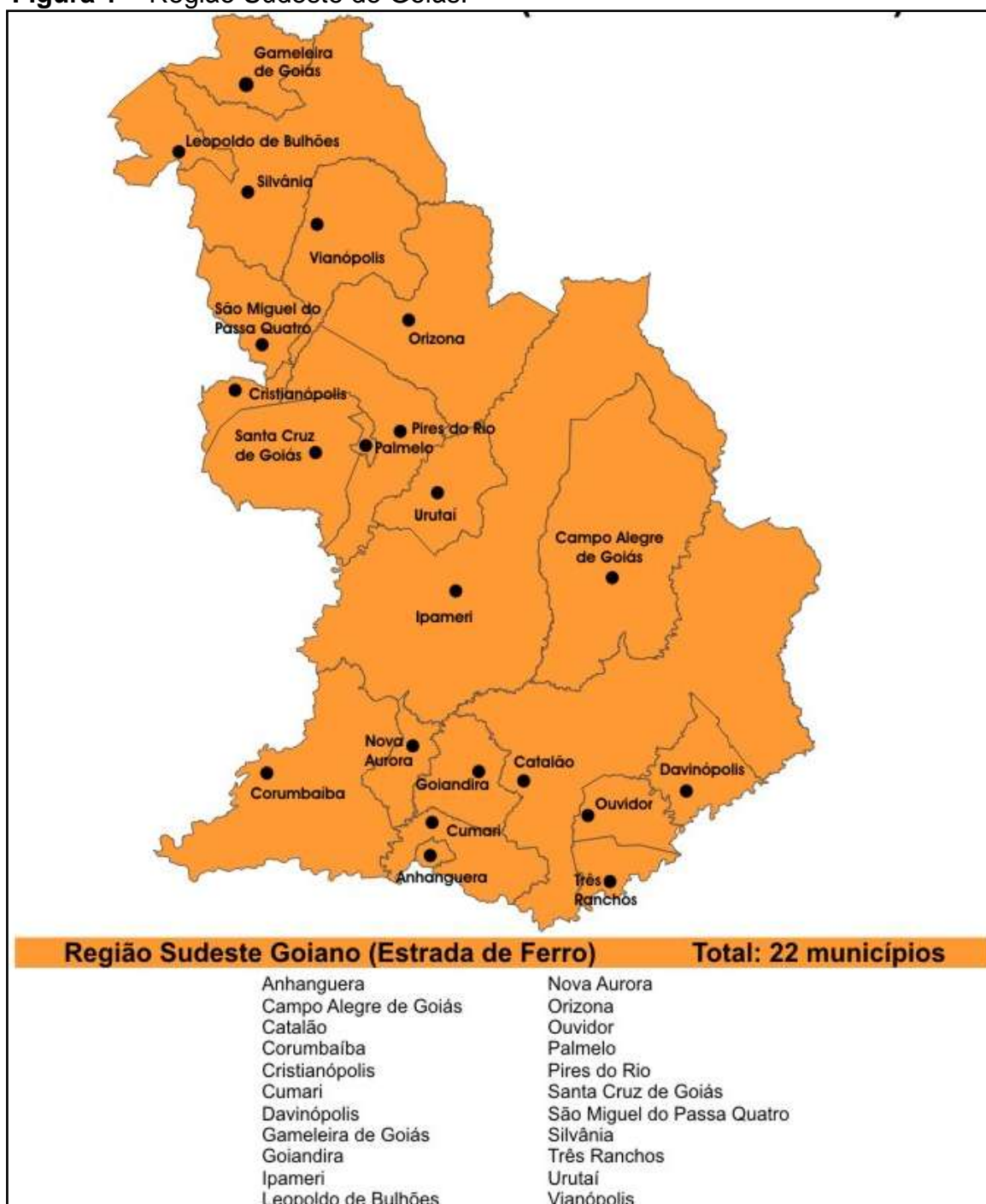
Para os dados descritos em porcentagem foram utilizados cálculos simples. Para os dados dos municípios do Sudeste Goiano, a base de cálculo é a quantidade de crianças nascidas. De acordo com o nascimento e a quantidade de matrículas, atinge-se o percentual de alunos matriculados e não matriculados. Do cruzamento dos dados quantitativos da população infantil com o número de matrículas, encontra-se o percentual da clientela atendida.

Os dados de referência para o cálculo do índice da clientela da creche consistem na somatória do número total de crianças nascidas entre 2001 e 2003. Para obtenção desses dados, foi feita uma média baseada nos últimos 15 anos. Para atingir o total de alunos da creche pública, foram somados os nascimentos de zero a um ano, de um a dois anos e de dois a três anos, perfazendo um coeficiente de número três (multiplicou-se a quantidade de nascimento por três, o resultado menos o ano da entrada na pré-escola). Do resultado somou-se o ano de nascimento correspondente ao ano de matrícula. Para encontrar o índice de percentual proporcional a matrícula, usou-se a meta 100% com fórmula simples de porcentagem (quantidade de matrícula dividida por número de alunos).

A base de cálculo para a pré-escola se deu da mesma forma até 2006. Em 2007, em razão da migração dos alunos de seis anos para o ensino fundamental, a base de cálculo é 30 meses (ou dois anos e meio) de permanência média na pré-escola. Nos dados levantados, não foram consideradas taxas migratórias ou de mortalidade infantil.

O campo da pesquisa é o Sudeste Goiano, também conhecido como região da Estrada de Ferro.

**Figura 1 – Região Sudeste de Goiás.**

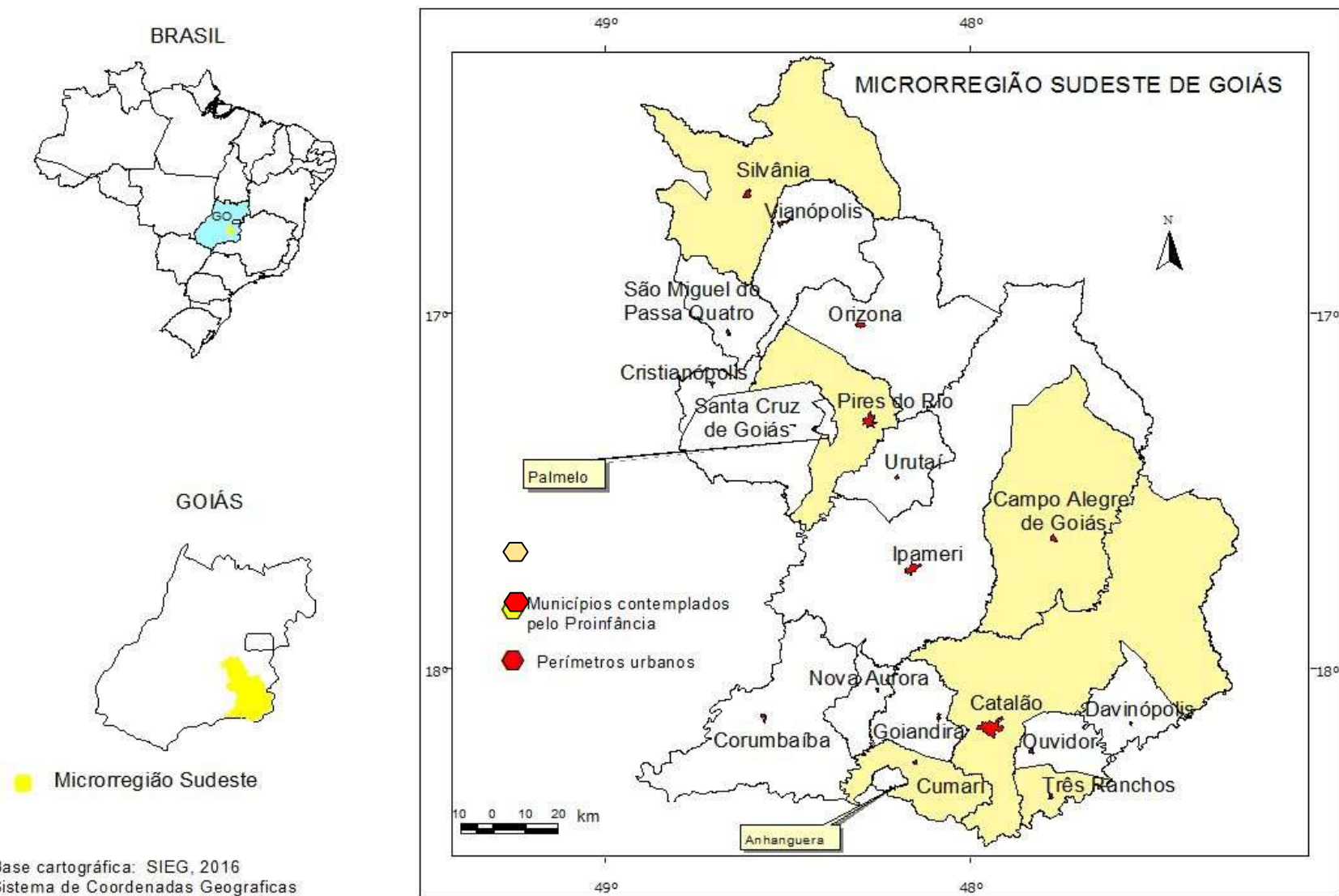


Fonte: Instituto Mauro Borges, 2017.

O Sudeste do Estado de Goiás, com uma área total de 25.120,227Km<sup>2</sup>, é formado por 22 municípios. Desses, seis aderiram ao Proinfância, sendo eles os seguintes: Campo Alegre de Goiás, Catalão, Cumari, Pires do Rio, Silvânia e Três

Ranchos. Para a caracterização dos municípios participantes da pesquisa, é preciso visualizar a Microrregião do Sudeste Goiano e perceber a dimensão de cada um deles, bem como sua localização. (Figura 2).

**Figura 2 – Microrregião Sudeste de Goiás.**



Conforme o Quadro 1, o Sudeste Goiano é composto por 22 municípios, dos quais seis possuem unidades do Proinfância em atividade.

**Quadro1** – Municípios que compõem a Região Sudeste do Estado de Goiás.

Anhanguera	Goiandira	Santa Cruz de Goiás
Campo Alegre de Goiás	Ipameri	São Miguel do Passa Quatro
Catalão	Leopoldo de Bulhões	Silvânia
Corumbaíba	Nova Aurora	Três Ranchos
Cristianópolis	Orizona	Urutaí
Cumari	Ouvidor	Vianópolis
Davinópolis	Palmelo	
Gameleira de Goiás	Pires do Rio	

Fonte: Instituto Mauro Borges. Acesso em Março/2017.

**Quadro 2** – Municípios do Sudeste Goiano que aderiram ao Proinfância.

Campo Alegre	Cumari	Silvânia
Catalão	Pires do Rio	Três Ranchos

Fonte: Instituto Mauro Borges. Acesso em Março/2017.

Como recorte temporal, esta pesquisa foca no período de 2007 a 2015. O primeiro ano foi escolhido por ser o marco de criação do Proinfância, e o segundo por ser a data do último censo da educação básica publicado. O levantamento das matrículas da educação infantil no Brasil, em Goiás e nas cidades do Sudeste Goiano pesquisadas inicia-se em 2001. O objetivo é ter uma visão geral da evolução das matrículas até 2007, anteriormente ao programa, e de 2008 a 2015, posteriormente a ele, de modo que se possa verificar os resultados do mesmo. De posse desses dados, foi realizada uma leitura preliminar com a intenção de aproximar e conhecer o objeto para, posteriormente, iniciar, por meio de análise documental, a investigação do mesmo.

Pesquisa documental é aquela “que de forma indireta busca compreender, por meio de análise, os inúmeros tipos de documentos produzidos pelo homem” (SILVA, 2009, p.3). Para Cellar (2012, p.304), “[...] o pesquisador desconstrói, tritura seu material à vontade: depois, procede a uma reconstrução, com vista a responder ao seu questionamento”.

No momento da análise preliminar e crítica do documento, é necessário aceitá-lo conforme ele se apresenta, pois é impossível transformá-lo. Assim sendo, deve-se compreendê-lo a partir do olhar do pesquisador. Por mais

impreciso e incompleto que seja o documento, é necessário que sua interpretação seja feita de forma a não comprometer as informações que ele contém.

Os fatos, os dados não se revelam gratuita e diretamente aos olhos do pesquisador. Nem este os enfrenta desarmado de todos seus princípios e pressuposições. Ao contrário, é a partir da interrogação que ele faz aos dados, baseado em tudo que ele conhece do assunto - portanto em toda teoria acumulada a respeito -, que ele vai construir o conhecimento sobre o fato pesquisado. (LUDKE, ANDRÉ, 1986, p.4).

Ludke e André (1986) consideram toda pesquisa como de fundamental importância para o campo da Educação. Ela deve aproximar o pesquisador das atividades e da vida diária do educador em qualquer âmbito em que ele atue, tornando-se um instrumento que possa enriquecer o seu trabalho. Para isso, é necessário desmitificar a figura do pesquisador distante, dotado de poderes especiais, embora seja essa uma atividade que requer habilidade e conhecimentos específicos.

Sendo um documento fabricado pela correlação de poder, o cartulário<sup>4</sup> necessita ser estudado enquanto documento-monumento, pois, conforme Le Goff (1990, p.548),

[...] um cartulário, deve ser estudado numa perspectiva econômica, social, jurídica, política, cultural, espiritual, mas, sobretudo enquanto instrumento de poder. É preciso ir mais longe. Ele é o testemunho de um poder polivalente e, ao mesmo tempo, cria-o.

Um dos principais desafios para assegurar o direito à creche é a necessidade de expansão da cobertura, ampliação da oferta de vagas.

### **Os Inúmeros Desafios de uma Política em Colaboração – Proinfância - O que Dizem as Pesquisas?**

Muitos autores mostram preocupação com a avaliação de políticas e programas de educação infantil no Brasil (DOURADO, 2009, 2011; CAMPOS, 2008; CAMPOS, 2012; DIDONET; 2005; HADADD, 1993; KRAMER, 2006; ROSEMBERG,

---

<sup>4</sup> Cartulário é a designação dada ao registro dos títulos ou antiguidade de uma corporação, convento ou igreja. Os cartulários, na sua generalidade, com origem na Baixa Idade Média, são importante repositório da história das instituições e da toponímia já que, em geral, incluem plantas e mapas das propriedades e senhorios.

1999, 2001, 2002; OLIVEIRA, 1998). Entre os trabalhos encontrados nessa área, por meio de pesquisas junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à BDTD, assinalamos algumas questões relevantes para a contextualização da temática apresentada.

Martins (2011) realizou uma pesquisa intitulada *O Desafio dos Municípios no Processo de Implementação do Proinfância*. O trabalho buscou identificar o processo de implementação do programa pelos municípios, delimitando os impasses e desafios impostos aos gestores locais. “Ao propor uma análise dialética, materialista e histórica foram realizadas visitas aos órgãos responsáveis pela execução do programa e observação in loco em algumas instituições do Proinfância, localizadas na zona da mata mineira” (MARTINS 2011, p.1). Essa região é composta por 142 municípios, dos quais apenas 29 têm obras do Proinfância cadastradas, sendo que 20 delas já foram concluídas, e, portanto, estão em funcionamento.

Como resultado, Martins (2011) observou que o Proinfância está inserido no âmbito das políticas públicas para a infância, colocando-se como viabilizador do acesso à educação infantil, e representando grande oportunidade para a expansão do atendimento educacional às crianças de zero a cinco anos. Porém, a política voltada para o atendimento da criança é, ainda hoje, muito marcada pela visão assistencialista, e, por isso, percebida pela comunidade como uma ação benevolente do Estado, tendo a dimensão do cuidado como prática principal.

Outra situação percebida pela autora é que alguns municípios, ao tentarem romper com a dimensão do cuidar, focam as suas ações apenas na dimensão pedagógica, com práticas escolarizantes, seguindo o modelo da escola tradicional. Martins (2011) também constatou que a qualidade do atendimento na etapa de ensino em questão está diretamente atrelada ao cenário político vivenciado pelos municípios. Muitos servidores que atuam nas instituições de educação infantil são contratados temporariamente e o seu ingresso na carreira se dá através de indicação política, o que compromete a eficácia de um programa de formação continuada.

Flores e Mello (2012) analisaram a implantação do Proinfância no estado do Rio Grande do Sul, buscando identificar o impacto do programa no atendimento à demanda por vagas na educação infantil, e algumas dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais durante o processo de implementação e funcionamento das novas unidades. As autoras realizaram um estudo quali-quantitativo, por meio do

qual procuraram caracterizar a educação infantil e os municípios no Rio Grande do Sul que aderiram ao Proinfância.

Os dados apresentados referem-se a dois grupos de municípios que aderiram ao Programa: (1) cinco municípios situados entre aqueles que apresentam mais baixo percentual de atendimento em relação à demanda por vagas na Educação Infantil e que tenham aderido ao Proinfância; e (2) uma amostra de três municípios do estado nos quais foi realizada coleta de dados in loco, permitindo análises para além do quantitativo, e evidenciando os principais desafios do contexto de implementação da política. Os cinco municípios com maior demanda caracterizam-se como centros urbanos, com significativa densidade populacional e contingente grande de crianças em idade pré-escolar. Trata-se de municípios que concentram a maior parte da demanda por vagas no estado e que foram contemplados com número importante de unidades do Programa Federal. (FLORES, MELLO, 2012, p.6).

Buscou-se evidenciar o impacto da nova política de colaboração entre os entes federados para o caso de municípios com grande densidade populacional. Nos resultados da pesquisa, as autoras observaram que o programa vem repercutindo positivamente na oferta de novas vagas no estado. Todavia, elas sinalizam um conjunto de dificuldades encontradas pelos municípios no que se refere à apresentação da demanda e à falta de apoio técnico aos municípios, que ficam com a responsabilidade da administração da obra. É necessário que o programa possa ir além de cooperação em termos de aporte financeiro para que a política se torne, de fato, uma possibilidade de efetivação do direito à educação infantil pública, gratuita, laica e de qualidade.

Ricci (2010) realizou pesquisa denominada *A Educação Infantil e o Programa Proinfância: Organização, Impactos e Desafios*, no período de 2011 a 2013, junto ao Grupo de pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas (EIPP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) com a pesquisa “Repercussões das Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: o Programa Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos”.

O objetivo foi acompanhar e avaliar a educação infantil nos municípios da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro que aderiram ao Proinfância, quais sejam: Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, Queimados, Rio de Janeiro, Seropédica e Tanguá. A escolha desses municípios justificou-se pelo fato de

representarem a maior parte da população residente no Estado, o que torna os efeitos da ação política municipal mais impactantes.

Os resultados apresentam, em especial, dados obtidos através dos questionários e entrevistas, nos quais se discute a implementação do Proinfância; os desafios e impactos desse programa nas redes pesquisadas; e o olhar das Secretarias de Educação captados pelas entrevistas realizadas com seus dirigentes. O texto tece considerações sobre o Proinfância como sendo uma política nacional de expansão da oferta de educação infantil. Apresenta, ainda, alguns dos achados da pesquisa, como: aspectos relativos ao atendimento às crianças de zero a seis anos; os motivos que levaram esses municípios a aderirem ao programa; e os entraves e dificuldades para a construção das escolas.

Segundo a autora, os resultados obtidos permitem constatar que a implantação do Proinfância tem tido sua eficácia comprometida em decorrência da escassez de estrutura organizacional. A liberdade para adesão ao programa se transforma em uma camisa de força, haja vista que os municípios são meramente executores de uma proposta da União. Esta, por sua vez, controla, por meio de sistemas avaliativos, o desempenho do município, tendo como foco apenas a unidade construída.

O material coletado permitiu uma análise positiva nos termos macro, considerando aspectos como ampliação do investimento financeiro e parceria com a comunidade escolar; e no plano micro, como a estruturação da proposta pedagógica de acordo com as DCNEIs. Portanto, em algumas localidades, nota-se a oportunidade do início de novas práticas políticas pedagógicas atreladas às concepções vigentes.

Simões e Lins (2013) discutem a implementação do Proinfância nos municípios de Pernambuco. Os resultados de sua pesquisa apontam para a ampliação do programa entre os municípios de maior porte e naqueles com menores taxas de escolarização na faixa etária de zero a três anos, ou seja, onde se apresenta a maior demanda por educação infantil. A análise indica que esses municípios têm fragilidades na sua estrutura organizacional. No mais, o estudo sinaliza que os municípios que aderiram ao programa, entendendo-o como única estratégia de gestão, poderão ter dificuldades no desenvolvimento das ações do mesmo.

Em relação ao total dos municípios do estado do Pernambuco que aderira ao programa, o estudo evidencia que eles têm suas estruturas educacionais menores,

ao considerar Sistema Municipal de Ensino, Plano Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação. Uma possível explicação para isso é que o programa tenha sido aderido por gestores municipais com graves fragilidades na estrutura administrativa, como estratégia para realização de ações na gestão municipal.

Mattos (2014), no seu trabalho, trata da implementação e dos desdobramentos do Proinfância em Juiz de Fora, cidade do estado de Minas Gerais. O município possui 10 projetos aprovados pelo MEC para a construção de instituições da educação infantil com os recursos do Proinfância, “no entanto, de 2009, quando o primeiro projeto foi aprovado, até junho de 2014, nenhuma obra foi concluída” (MATTOS, 2014, p.1).

O resultado do estudo possibilitou constatar que a eficácia das políticas públicas está vinculada às questões orçamentárias, às realidades locais e à forma como as autoridades responsáveis conduzem o processo de efetivação dessas políticas. No mais, constata-se que alguns elementos são complicadores na implementação, como: a rigidez dos projetos-padrão disponibilizados pelo MEC; as dimensões do terreno que inviabilizam a construção das unidades nas regiões densamente ocupadas; juntamente com as dificuldades de desapropriação.

Para a autora, foi possível aferir mudanças significativas no programa desde sua criação, em 2007, na viabilização de sua principal meta, que é auxiliar os municípios brasileiros na ampliação da oferta de vagas à educação infantil através do repasse de verbas federais para a construção de unidades educacionais.

Contudo, ainda que o desenho do Proinfância sofra alterações, tornando-o mais flexível, permanecem as singularidades de cada contexto, o que impacta a implementação do programa e exige intervenções específicas na execução do mesmo em algumas regiões. Diante desses desafios, é fundamental estabelecer diálogos e formar parceiros, especialmente os próximos às comunidades que serão beneficiadas diretamente pelo programa.

Para o alcance dessas ações, a autora propõe em seu trabalho um projeto de intervenção através da formação de grupos compostos por gestores, professores e representantes das comunidades. O intuito é promover discussões e debates, bem como realizar um fórum sobre a política do Proinfância em parceria com a Secretaria de Educação do Município de Juiz de Fora.

Ramos (2011), com o estudo *A Implementação de Programas Federais e Descentralização de Políticas Públicas: um estudo de caso no contexto do*

*Proinfância*, no período de 2010-2011, chama a atenção para as limitações do poder local frente à implementação de programas federais. Segundo Ramos (2011, p.161), “Fazer com, ou seja, fazer por meio dos outros, é ainda mais difícil do que fazer com suas próprias forças”, uma vez que as dificuldades consistem em uma série de fatores, como: falta de qualificação; deficiências da comunicação federal com os entes locais; e desinteresse dos prefeitos, sobretudo quando há troca do poder executivo.

O autor constatou que a descentralização é necessária para a implementação de programas em áreas de competência de outros entes federados, assim como a busca de cooperação entre as esferas. Contudo, a implementação é carregada de desafios, pois envolve duas dimensões distintas: a central e local. Logo, é preciso fazer convergir interesses no que diz respeito à implementação e à destinação de recursos, tanto para o governo federal quanto para o que o autor nomeia de subnacionais. Ainda há um complicador: “as próprias motivações e interesses dos diversos atores locais, são dinâmicas e podem modificar-se bruscamente ao longo do processo de implementação, uma vez que a alternância de poder é uma possibilidade, pode significar uma completa alteração nos quadros.” (RAMOS, 2011, p.157).

Shabbach e Ramos (2013), em seu trabalho intitulado *Fatores determinantes da implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul*, no período de 2007 a 2012, constatam que o Proinfância se tornou um programa federal abrangente e estratégico diante da baixa oferta de educação infantil nos municípios brasileiros. As autoras mencionam alguns fatores que condicionaram a adesão ou não dos municípios do Rio Grande do Sul ao programa, entre eles estão: características socioeconômicas, demográficas, institucionais, de demanda e de oferta em educação geral e infantil; e a posição ideológica do partido do prefeito por ocasião do encaminhamento da proposta ou início da vigência do convênio entre o FNDE e a Prefeitura Municipal.

Ainda foi constatado pelas autoras que alguns aspectos estatisticamente variavam no período de adesão, e configuração das atividades econômicas influenciaram em dois sentidos, aumentando e diminuindo as chances de adesão. A exemplo: percentual da área ocupada pela agricultura familiar em 2009 (a qual diminuiu as chances de adesão no período inicial); percentual de ocupados no comércio e reparação de veículos (em 2007 e 2008); valor adicionado da indústria

(2009). Verificou-se que as atividades tradicionalmente consideradas como urbanas reduziram as chances de adesão. Já a renda *per capita* ampliou a chance de adesão em 2009. Essa é uma variável altamente correlacionada com a incidência de pobreza. Portanto, os municípios que aderiram no último ano tendiam a ser ricos, embora com presença expressiva de pobres.

Vetores relacionados com a qualidade na educação igualmente influenciaram as chances de aderir ao Proinfância. O IDEB aumentou as chances de aderir no período 2007 e 2008, ao passo que a taxa de alfabetização de 15 ou mais anos fez decrescer as chances de aderir em 2009. Supõe-se que essa variável não mede diretamente a qualidade de ensino, posto que é baseada em uma pergunta sobre se o indivíduo sabe ou não ler ou escrever.

As estruturas municipais prévias em educação infantil pesaram para as chances de aderir no primeiro período, mais especificamente, a presença de escolinhas municipais em relação ao total de estabelecimentos exclusivos de educação infantil, os quais abrangem, também, a rede estadual e privada. Por fim, a ideologia do partido do prefeito tendeu a aumentar a chance de adesão em 2009, o que pode sinalizar um maior alinhamento das instâncias subnacionais, visto que o partido do prefeito era de esquerda ao Proinfância, após os anos iniciais de sua implementação.

São inúmeros os desafios para que o direito à creche seja alcançado e vários fatores interferem na efetivação concreta desse direito. Aos municípios, a quem coube essa etapa da educação básica, torna-se um desafio ainda maior, pois assumiram a tarefa de desenvolver e manter esse novo cenário que se apresenta com a política de acesso à educação infantil, o Proinfância.

É necessário salientar que essa política do Governo Federal, que tem o objetivo de viabilizar a expansão da educação infantil, é inédita, porque significa o comprometimento da União com a oferta de educação para crianças na faixa etária de zero até anos de idade, em colaboração com os municípios. (FLORES, 2012).

É importante destacar que a educação infantil e o ensino fundamental são prioritariamente responsabilidade do município, conforme a Constituição Federal de 1988. Porém, os gastos do Governo Federal com a primeira etapa da educação básica têm sido insuficientes. Ao analisar os gastos públicos no período de 1995 a 2007, Castro (2007) observa que, de 1995 a 2006 não houve registro de investimento federal na educação das crianças de zero a seis anos. Esse

investimento apenas foi evidenciado por parte do Governo Federal em 2007, ano de criação do Proinfância.

O Proinfância é uma política Federal de transferência de recursos financeiros a estados e municípios e gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do MEC que tem a finalidade de formular políticas e efetuar transferências financeiras e de outros recursos a governos, instituição ou pessoas. (FAREZENA, 2010).

Conforme explica Cruz (2009), a assistência financeira dada ao Proinfância compreende a assistência voluntária. Significa, pois, transferência de recursos financeiros e outros, sem que as ações estejam prescritas na legislação, geralmente envolvendo a assinatura de convênios.

Desse modo, o Proinfância configura-se como uma estratégia eficaz para a efetivação do direito à educação infantil. No mais, “se consolida como uma das expressões da política nacional do governo federal, visto que institucionaliza competências no âmbito do Estado Brasileiro e favorece a materialização da identidade da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica”. (MARTINS, 2011, p.07).

Contudo, a avaliação que poderia comprovar a eficácia do programa em termos de acesso ainda não foi realizada pelos órgãos competentes, ou então não foi divulgada. Esse fato suscita questionamentos e dúvidas em relação ao quanto o programa representa, efetivamente, em termos quantitativos, para suprir a demanda nacional.

O Governo Federal, como coordenador e indutor da política educacional, através do Proinfância, implementa uma ação de colaboração entre a União e os municípios, por meio de assistência técnica e financeira. O artigo 4º, § 3º, da Resolução/CDF/NDE nº6 de 24 de abril de 2007, determina que os recursos financeiros transferidos por força dos convênios não poderão ser considerados, pelo Distrito Federal e municípios, no cômputo dos 25% de impostos e transferências devidos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, por força do disposto no art. 212<sup>5</sup> da Constituição Federal de 1988.

Ao apresentar o Proinfância em suas características e peculiaridades, percebe-se que se trata de uma nova perspectiva de política de expansão da

---

<sup>5</sup> Art.212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos compreendida, a proveniente de transferências, na manutenção de desenvolvimento do ensino.

educação infantil para o acesso de crianças de zero a cinco anos. Todavia, sua efetividade e viabilidade no contexto dos municípios e a demanda atendida no que tange ao acesso é passível de análise e discussão. Em busca de pensar e responder as questões propostas no início deste trabalho, este estudo se propõe a discutir e analisar o alcance do Proinfância na região Sudeste de Goiás.

A relevância desta pesquisa está em focalizar um programa recente, o Proinfância, que data de 2007 e que, desde então, ganha proeminência e visibilidade no cenário educacional, mas que ainda é pouco estudado, principalmente considerando a especificidade da realidade de Goiás. No mais, acredita-se que esta pesquisa poderá fornecer informações úteis para ações mais efetivas e exitosas no enfrentamento do desafio de promover e ampliar o acesso à educação infantil das crianças de zero a cinco anos. Entende-se, pois, que conhecer déficits e apurar demandas por creche por meio de pesquisas é de grande relevância.

Esta dissertação encontra-se organizada em três capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se um breve histórico dos caminhos perpassados pela educação infantil. A ênfase está nos marcos legais, principalmente a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que institui um marco em termos de construção de políticas públicas para a educação infantil. Nesse contexto, ainda se destacam o PNE de 2001 e de 2014. No segundo capítulo, o foco é o Proinfância e seu modo de execução, tendo como base o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU). Por fim, no terceiro capítulo são analisados os efeitos do PAC em Goiás. Além disso, apresentam-se as taxas de matrícula para demonstrar os efeitos do Proinfância no acesso das crianças de zero a cinco anos na educação infantil.

## **1 A EDUCAÇÃO INFANTIL E O PROGRAMA PROINFÂNCIA**

O Proinfância é principal medida do Governo Federal voltada para a efetivação do acesso à educação infantil para crianças de zero a cinco anos. Para compreender os desdobramentos das políticas voltadas para a educação infantil desenvolvidas no contexto dos anos 1980 e 1990, é fundamental a contextualização desse período. Logo, é importante apresentar a história e a legislação que demarcam essa fase sob o signo do direito. Ademais, é preciso assinalar a relevância dos PNEs de 2001 e de 2014 ao proporem metas específicas para a educação infantil, apresentando possibilidades de ações concretas com vistas a promover o acesso das crianças de zero a cinco anos à educação.

### **1.1 Um Pouco de História**

A concepção de infância sofreu inúmeras transformações ao longo dos séculos. A visão que se tem da criança é historicamente construída, o que torna possível perceber os contrastes em relação ao sentimento de infância no decorrer dos tempos. Exemplo disso, conforme Aries (1998), é que a indiferença em relação à criança pequena, que no início do século XXI parece um absurdo, em séculos anteriores era algo visto com absoluta normalidade. Nem sempre a humanidade viu a criança como um ser em particular, e por muito tempo ela foi tratada como um adulto em miniatura. Ademais, em tempos passados, a família não ocupava lugar de privilégio na educação das crianças. Os valores e toda forma de conhecimento eram transmitidos no meio que se denominou “rede ampla de sociabilidade composto de crianças, velhos, vizinhos, amas e criados, mulheres e homens.” (HADDAD, 1993, p.22).

Com as grandes transformações sociais ocorridas no século XVIII, decorrentes, sobretudo, da Revolução Industrial, quando a sociedade agrário-mercantil transformou-se em urbano-manufatureira, as crianças se tornaram vítimas de pobreza, abandono e maus tratos. Esse quadro contribuiu decisivamente para o despertar de um sentimento de cuidado com a infância, que resultou na preservação do indivíduo, que deveria ser afastado dos perigos físicos e morais da sociedade. (OLIVEIRA, 2002).

Nos séculos XVIII e XIX, evidenciam-se dois tipos de atendimento às crianças pequenas. Um deles eram os jardins de infância, instituições de caráter privado que tinham uma programação pedagógica e desenvolviam educação de boa qualidade. Esse era um espaço destinado às crianças da elite. Além desse, havia creches e escolas maternas para abrigar e disciplinar as crianças das classes desfavorecidas. (OLIVEIRA, 2002; KUHLMANN, 2015).

Com a crescente industrialização e urbanização do Brasil na metade do século XX, a mulher começou a ter uma maior inserção no mercado de trabalho. Com isso, aumentou consideravelmente a necessidade de abrigar e acolher as crianças, visto que as mães não tinham com quem deixá-las para irem trabalhar. Nessa conjuntura, houve um aumento de instituições voltadas para o cuidado desses pequenos. Mas, nessa época, a concepção de instituições que se destinavam a cuidar das crianças pequenas era impregnada de ideias como abandono, pobreza, culpa e caridade. Tratavam-se, pois, de instituições de caráter assistencialista, o que acentua o lado negativo do atendimento fora da família (OLIVEIRA, 2002).

Dourado (2009,p.30) explica que:

Estudos voltados para Educação Infantil mostram que ela se constrói, inicialmente, a partir das instituições destinadas a abrigar crianças' órfãs e abandonadas, tanto na Europa, como no Brasil. As primeiras instituições dessa natureza utilizavam as "rodas de expostos" para acolher crianças abandonadas e foram desativadas em meados do século XIX, na Europa, e um século mais tarde no Brasil.

Mudanças significativas ocorreram no final do século XIX. As novas exigências sociais e econômicas passaram a conferir à criança um papel de investimento futuro, de modo que ela passou a ser valorizada. Isso demonstra que seu atendimento teve que acompanhar os rumos da história.

Segundo os estudos de Kulmann (2015), durante as duas décadas iniciais do século XX foram implantadas as primeiras instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil. As creches eram fundadas por entidades sociais e religiosas com a intenção de, posteriormente, tornarem-se jardins de infância.

A recomendação para a criação de creches junto à indústria era defendida em congressos que tratavam da temática. Essa era, inclusive, uma das

medidas defendidas no âmbito da regulamentação das relações de trabalho, especialmente o feminino. Entretanto, a creche não era defendida de forma generalizada, considerando que trazia à tona conflitos, como a defesa da responsabilidade primordial da mãe pela educação da criança pequena.

Grupos de mulheres de classes sociais mais abastadas que, organizadas em associações religiosas ou filantrópicas, criaram várias creches. Instruíam as mulheres das camadas populares a serem boas donas-de-casa e a cuidarem adequadamente de seus filhos. Eram convictas de que o cuidado materno era o melhor para a criança e que na creche o cuidado em grupo era certamente um substitutivo inadequado. (HADDAD, 1993, p.25).

Embora seja objeto de controvérsia, “a afirmação de sua necessidade [da creche] pressupunha que essas instituições poderiam colaborar para conciliar a contradição entre o papel materno defendido e as condições de vida da mulher pobre e trabalhadora” (KUHLMANN, 2015, p.87). Então, a creche passou a fazer parte de campanhas eleitorais, ganhando espaço como um direito de cidadania.

Para Oliveira (1988), as modificações na sociedade e no papel das mulheres são aspectos totalmente interligados à história da creche. Com a necessidade de a mulher ocupar postos no mercado de trabalho, houve uma alteração significativa no contexto familiar, principalmente no que diz respeito à criação dos filhos.

A organização da sociedade precisava atender às transformações promovidas pelas mudanças nas relações de trabalho, resultantes transformações sociais e da produção capitalista. Esse quadro acabou interferindo diretamente no conjunto dos elementos presentes na organização social, alterando suas características políticas, econômicas e culturais.

Nos anos 1920 e 1930, os operários, de forma organizada, protestavam contra as condições de vida e de trabalho, que eram muito precárias nesse período. E, na tentativa de enfraquecer os movimentos de trabalhadores, os empresários começaram a conceder algumas creches e escolas maternas para seus filhos. Além do mais, as grandes cidades não dispunham de infraestrutura urbana suficiente em termos de saneamento básico, moradia, e havia o perigo constante de desenvolvimento de epidemias. Por assim ser, a creche também passou a ser

defendida por sanitaristas, que se mostravam preocupados com as condições de vida da população operária. (KUHLMANN, 2015).

Sob o manto do paternalismo e para atrair e reter a força e trabalho, vão sendo criadas vilas operárias, clubes esportivos e também algumas creches e escolas maternais para os filhos dos operários, em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e várias cidades no interior de Minas Gerais e do Norte. Sendo de propriedade das empresas, estes equipamentos sociais eram usados por estas no ajuste das relações de trabalho. (OLIVEIRA, 1988, p.46).

Oliveira (1988, p.47) afirma que “as poucas creches fora das indústrias, nas décadas de 20, 30, 40 e 50, eram de responsabilidade de entidades filantrópicas, laicas e, principalmente religiosas.” Com o tempo, a maioria dessas entidades foram recebendo ajuda do governo, além de donativos das famílias mais abastadas, para desenvolver seu trabalho, que era voltado para a alimentação, cuidado, higiene e segurança física das crianças. Tratava-se, portanto, de um trabalho de cunho assistencial e custodial. Não havia uma proposta voltada para a educação, bem como para o desenvolvimento intelectual e afetivo dos pequenos.

No pós 1964, período do Regime Militar no Brasil, foram adotadas políticas voltadas para a criança em nível federal, desenvolvidas através de órgãos como o Departamento Nacional da Criança, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (FUNABEM). Contudo, havia pouco interesse destinado à pré-escola e os documentos produzidos eram direcionados para uma política de assistência. Não havia uma política educacional direcionada ao público infantil, mantendo acentuada a ideia de creche direcionada para a criança carente. (ROSEMBERG, 1993).

Conforme Kramer (1982), na década de 1970 os discursos pedagógicos invocavam a teoria de privação cultural para explicar a ideia de marginalidade das camadas sociais pobres na escola. Sob essa perspectiva, o atendimento às crianças das camadas sociais menos favorecidas em instituições como pré-escolas, parques infantis e creches, possibilitava a superação das condições sociais vulneráveis às quais estavam sujeitas.

Assim, foram elaboradas propostas de trabalhos junto às creches e pré-escolas, defendendo o trabalho de estimulação precoce e o preparo para

alfabetização. Nascia a chamada “educação compensatória”. A partir de então, as experiências educativas passaram a acontecer anteriormente ao ingresso na escolarização formal, no ensino regular. A criança deveria receber o preparo para a alfabetização na pré-escola. (KRAMER, 1982).

Há nesse período um significativo aumento de creches e berçários mantidos por entidades particulares para as crianças da classe média, em geral filhos de profissionais liberais, e que defendiam a creche como instituição educativa voltada para aspectos cognitivos, emocionais e sociais. (OLIVEIRA, 1988, p.49).

Com o apoio de sindicatos, associações e feministas atuantes, ampla parcela da população reivindicava por creches junto a órgãos públicos municipais na década de 1970. Deixava-se a postura de aceitação do paternalismo estatal e empresarial, exigindo-se a creche como um direito do trabalhador e dever do Estado.

Nos anos 1970, “o país assistiu a uma expressiva expansão do atendimento a criança menores de 7 anos, através de várias modalidades de serviços, tanto privados como governamentais e comunitários” (CAMPOS, 1988, p.35). Porém, essa expansão ocorreu de forma desordenada, sendo oferecidos serviços de qualidade variável aos diversos grupos da população. Nesse momento, foram desenvolvidos diversos tipos de programas, grande parte desvinculados dos órgãos educacionais. E ainda permanecia a característica assistencialista, sem legalidade institucional que delimitasse as responsabilidades e deveres do atendimento educacional.

Com o novo ordenamento legal definido pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, e pela Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, os órgãos governamentais e de representação da sociedade com responsabilidades legais sobre a Educação Infantil devem enfrentar a complexa tarefa de adequar o atendimento já existente às novas diretrizes definidas em lei. (CAMPOS, 1998, p.36).

Diante do exposto, entende-se que a educação infantil talvez seja uma das etapas da educação que mais tenha passado por mudanças significativas em

termos normativos. Esse nível de ensino passou a fazer parte da estrutura de funcionamento da educação brasileira a partir da LDB de 1996, quando “Deixa de estar prioritariamente no campo das escolas livres passando ao âmbito das escolas regulares” (CURY, 1998, p.12). A partir desse marco legal, passa-se de uma perspectiva puramente assistencialista para uma proposta pedagógica que procura aliar o cuidar e educar, com vistas a atender a criança de forma integral. Passa-se a ter como propósito que as especificidades das crianças em termos psicológicos, emocionais, cognitivos, físicos e de diversas outras ordens, sejam observadas, acompanhadas e respeitadas.

E para que mudanças profundas na educação infantil fossem alcançadas, o marco legal foi a Constituição Federal de 1988, que reconhece o valor desse nível educacional, conferindo-lhe status na letra da lei. Segundo Cury (1998, p.14), “a Constituição rompe, sim, com a concepção de que Educação Infantil é uma falta que deve ser compensada com ações de Amparo e Assistência”.

Correa (2011) destaca alguns fatores que foram determinantes nesse processo, como: a pressão das famílias e dos movimentos feministas; as sucessivas tentativas de aplacar os “riscos” à população infantil, exposta à vulnerabilidade; e, mais recentemente, a ampliação dos estudos sobre a educação infantil.

Conforme Kramer (2006), no Brasil, a partir de 1988, as conquistas alcançadas como medida de lei, com normativas, estatutos e planos, resultam de lutas, discussões, e fazem parte de uma história coletiva de atuação de intelectuais, militantes e movimentos sociais. A conquista do direito de todas as crianças à educação é considerada um avanço no campo das reivindicações e embates por estudiosos da educação infantil (ROSEMBERG e MANTOVANI, 1998; SOUZA; KRAMER, 1991; MYERS, 1991; CAMPOS ET AL., 1993; OLIVEIRA; ROSSETTI-FERREIRA, 1993; MACHADO, 1998; OLIVEIRA, 2002).

Em se tratando do direito à educação infantil, Bobbio (2004) ressalta que, para que qualquer direito se converta em letra, em direito positivo, é necessário que ele seja inscrito na Constituição ou nas leis, em geral. Para que esse ordenamento legal ocorra, primeiramente há pressões sociais, em um jogo segmentado. Depois, criam-se novas expectativas em relação ao direito, que acabam por atingir todo o país, podendo ganhar um caráter de internacionalização. Ainda seguindo a lição de

Bobbio (2004), o passo seguinte é a especificação, quando são determinados os sujeitos a serem amparadas pelo direito.

Os novos direitos se justificam na medida em que se procura garantir às crianças pequeninas a devida e efetiva proteção. Sem essa argumentação convincente, não se formaliza o que está inserido na lei ou na própria Constituição. Os direitos sociais são caros e custam muito para se efetivar. Sendo assim, para que sejam assegurados, com vistas a garantir a devida proteção às crianças, bem como educação, é necessário financiamento. Portanto, “o Direito embora proclamado fica inócuo” (CURY, 1998, p.10), caso não haja sua garantia material.

Kramer (2006) afirma que, para consolidar o direito à educação e ampliar sua oferta com qualidade, estão postos muitos desafios. Entre eles está ausência de financiamento para a educação infantil. O Fundeb é uma das fontes desse financiamento, juntamente com os fundos do PAC, do PDE e do FNDE.

## **1.2 A Legislação da Educação Infantil - Marcos Legais**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) de 1990 serviram de base para a publicação da Política Nacional de Educação Infantil pelo Ministério da Educação (MEC), em 1994. Essa política afirma:

A expansão da oferta de vagas para crianças de 0 a 6 anos, fortalecimento, nas instâncias competentes, da concepção de educação e cuidado como aspectos indissociáveis das ações dirigidas às crianças e a promoção da melhoria da qualidade do atendimento em instituição de Educação Infantil. (BRASIL, 1994).

A partir daí, fez-se necessário rever as concepções de educação infantil para que se pudesse dialogar com as instâncias competentes, e, então, buscar romper com as dificuldades em relação à qualidade e atendimento nas instituições de educação infantil. Nesse ponto, entende-se como fundamental discussões com diversos autores sociais, buscando a compreensão do que seja qualidade na perspectiva da legislação e da atuação dos órgãos oficiais brasileiros (BRASIL, 2006).

Nesse propósito, em 2009 foi publicado o documento “Critérios para o atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças”, que destaca:

O plano de expansão das creches, em quantidade e localização, responde às necessidades das famílias e crianças. • O plano para creche prevê entre suas metas a melhoria da qualidade do atendimento às crianças. As creches são localizadas em locais de fácil acesso, cujo entorno não oferece riscos à saúde e segurança • Os projetos de construção e reforma das creches visam, em primeiro lugar, o bem-estar e o desenvolvimento da criança. O orçamento das creches prevê compra, reposição e manutenção de mobiliário, equipamentos e materiais necessários para que os ambientes sejam acolhedores, seguros e estimulantes • O orçamento das creches prevê compra, reposição e manutenção de roupas necessárias para as crianças dormirem, se trocarem em caso de imprevistos e se lavarem • Os prédios contam com espaço interno e externo adequado ao número de crianças atendidas e às necessidades de sua faixa etária • Os prédios oferecem condições adequadas para o bem-estar e o conforto das crianças: insolação, iluminação, ventilação, sonorização, esgoto e água potável • Os prédios oferecem condições adequadas para as necessidades profissionais e pessoais dos adultos • Os ambientes das creches são adequados às funções de educar e cuidar de crianças pequenas. (BRASIL, 2009, p.29).

Tendo em vista o desafio de promover um patamar mínimo de qualidade ao atendimento das crianças pequenas, o documento se organiza em duas partes. Na primeira, apresenta critérios relativos à organização e ao funcionamento interno das creches. Na segunda, trata da definição e normas políticas, como também de programas e sistemas de financiamento de creches (BRASIL, 2009a, p.7).

Conforme Didonet (2000), a aprovação da LDB de 1996 representou avanços inquestionáveis para a educação infantil ao incluí-la como primeira etapa da educação básica (art. 29, sessão II) e ao incorporar as creches aos sistemas de ensino (art.30). Cury (1998, p.12) afirma

[...] que a LDB inovou profundamente ao colocar a Educação Infantil como uma etapa da Educação Básica. A Educação Infantil passa a fazer parte de uma forma mais direta da estrutura e funcionamento da educação escolar brasileira, passa a fazer parte no campo das escolas regulares.

Posteriormente, com a Lei nº 11.274 de 2006, que altera a redação dos artigos. 29, 30, 32 e 87 da LDB de 1996, foi estabelecida a duração de nove anos

para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos. A educação infantil passou a atender os alunos com idade entre zero e três anos em creches, e alunos de quatro e cinco anos em pré-escolas. Ganzeli (2012) afirma que a LDB de 1996 amplia as obrigações do Estado com a primeira infância e demanda o estabelecimento de políticas educacionais voltadas para essa faixa etária.

Outra lei aprovada nesse mesmo ano e que impacta diretamente a expansão e a qualidade do atendimento de instituições de educação infantil foi a Lei nº 9.424 de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Mas, a forma como a referida lei estabeleceu os recursos provocou um peso muito grande para os municípios, pois 60% dos recursos da Educação são vinculados ao ensino fundamental. Isso acabou levando segundo Didonet (2000, p.20), a educação infantil em vários municípios a uma “asfixia financeira”, já que, prioritariamente, esse nível de ensino foi colocado como responsabilidade da esfera municipal.

A histórica disputa entre educação infantil e ensino fundamental, conforme afirma Campos (1989, p.14) é uma “melancólica disputa entre o roto e o esfarrapado”. Quando as verbas destinadas à educação infantil (pré-escola) eram repassadas por órgãos independentes do MEC, houve um aumento das matrículas. Contudo, por falta de legislação, as verbas oscilavam entre as dificuldades financeiras do Governo Federal e os interesses políticos eleitorais. Então, as pré-escolas dos municípios acabavam tendo que contar com as verbas que eram destinadas ao ensino fundamental, ficando a faixa dos sete aos quatorze anos com atendimento educacional comprometido pela escassez de recursos (CAMPOS, 2005).

Em 1997, com a maior parte dos recursos do Fundef direcionados ao ensino fundamental, a educação infantil sofreu um retrocesso. Isso porque, de acordo com a Lei nº 9.424 de 1996, as matrículas da educação Infantil não são consideradas para efeitos de redistribuição de recursos. Sendo assim, a disputa entre a educação infantil e o ensino fundamental se aplica com o aval da lei (RIBEIRO, 2010) Isso representa um desdobramento importante no processo de municipalização e de focalização no ensino fundamental. Com apenas 40% das receitas e impostos destinados para as demais modalidades de ensino, entre elas a educação infantil, houve pouca evolução na oferta dessa etapa de ensino.

Anos depois da promulgação da LDB de 1996, foi aprovado o PNE 2001-2011, com validade de dez anos. O plano foi instituído a partir do reconhecimento de

que “os progressos nesse campo necessitam de esforços continuados e coordenados, que não alcançam resultados em prazo curto”. Diante disso, entende-se a necessidade de “um plano que seja compromisso de Estado e não apenas de um governo”. (BRASIL, 2004, p.64).

A história do atendimento à infância no país foi marcada pela diferença entre o atendimento de grupos sociais mais abastados e aqueles menos favorecidos. Esse legado negativo ainda permanece no século XXI. Os municípios têm o desafio de inserir a criança de zero a três anos na escola, como também ampliar o acesso das crianças de quatro a cinco anos, tendo em vista os marcos legais que estabelecem o direito das crianças à creche e à pré-escola. “O desafio ainda é maior para a faixa de 0 a 3 pois requer maior investimento por parte do poder público, e ao oferecer o atendimento para todas as crianças com ampliação de vagas, agregando as dimensões do cuidado, saúde e alimentação” (SIMÕES, 2013, p.5).

Em 2007, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), que destina recursos para a educação básica. Alterando o Fundef, esse novo fundo passou a incluir a educação infantil no financiamento da educação básica. Apesar de terem mais participação de transferências na receita total, os municípios de grande porte possuem maior autonomia financeira por conseguirem grande parte de sua renda por meio de receitas próprias e por terem as maiores redes escolares. O maior coeficiente de repasse do fundo é calculado com base no total de matrículas do município. (SIMÕES, 2013).

### **1.3 Implicações do PNE para Educação Infantil**

Saviani (1988) afirma a relevância do PNE de 2001 para a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados. “Após tramitar dois anos no Congresso Nacional foi aprovada a lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001 que aprovou o PNE para o período de dez anos, sendo majoritária as proposições governistas”. (GANZELI, 2012, p.8).

É importante ressaltar que duas propostas de PNE foram apresentadas ao Congresso Nacional: uma da sociedade e outra dos governistas, o que gerou uma acirrada disputa entre as duas proposições. A proposição do chamado projeto

da sociedade brasileira apoiava a elevação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em investimento em Educação até 2010. Já o projeto dos governistas indicava a elevação para apenas 5,0%. Ressalta-se que, em 2007, os gastos com a educação estavam na ordem dos parcos 4,0% do PIB (GANZELI, 2012). Entendendo a necessidade de disponibilizar maiores recursos para a educação nacional, o Congresso aprovou a elevação para 7% do PIB, índice a ser incorporado progressivamente ao longo de dez anos.

Dourado (2009) acredita que a aprovação do PNE 2001-2011 pode ser interpretada como um importante passo para a superação do imprevisto que tem marcado o desenvolvimento da educação no Brasil. Ao se constituir como um plano que proporciona aos estados e municípios uma referência, pois fixa diretrizes, objetivos e metas norteadoras para as iniciativas na área da Educação, evita a descontinuidade das ações a cada gestão. Dessa forma, acaba favorecendo a constituição de políticas de Estado, e não apenas de governo. Porém, sua eficácia e implementação dependem do grau de compromisso assumido por todos os envolvidos.

Conforme Didonet (2006), o PNE 2001-2011 não resolve o problema da destinação de recursos à Educação, mas dá um passo à frente. Uma de suas pretensões era ajudar na superação de comportamentos estanques e, às vezes, antagônicos, sobretudo na destinação de recursos e definição de prioridades políticas entre graus e modalidades de ensino.

Conforme Dourado (2009, p.29)

O PNE representa sem dúvida um avanço por se configurar em política de elevação do nível de escolarização da população brasileira... e se constitui mais um instrumento que reconhece e promove a educação, inclusive a infantil, como campo de direito da família e da própria criança.

Mas o autor aponta a necessidade de se observar que o compromisso com a elaboração e aprovação do PNE de 2001<sup>6</sup> não garante a sua execução. O plano tem que ser reafirmado em sua etapa de vigência, sendo necessários mecanismos de articulação entre Governo Federal e os municípios, que são os responsáveis pela oferta da educação infantil. (DOURADO, 2009).

Dourado (2009) destaca o empenho de oito seminários regionais realizados sobre educação infantil em 2004, que tiveram como objetivo não apenas

---

<sup>6</sup> O PNE em vigência é 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

atender o preceito constitucional de descentralização administrativa, como também promover o envolvimento de vários agentes, como as secretarias estaduais de educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), no processo de elaboração de políticas para a educação de crianças de até cinco anos.

Dourado (2009) destaca como ação significativa a criação do Proinfância em 2007, visando alcançar as metas fixadas no PNE 2001-2011 e nos planos estaduais e municipais. O documento Políticas de Educação Infantil, elaborado em 2004, apresenta como objetivo: “expandir o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos de idade, assegurar a qualidade do atendimento em instituições de Educação Infantil (creches, entidades equivalentes e pré-escolas)”. (BRASIL, 2004, p.19) O documento ainda estabelece as seguintes metas:

Divulgar permanentemente, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a: espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças; (...) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação; ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da Educação Infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo; mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; adequação às características das crianças com necessidades educacionais especiais. Somente autorizar construção e funcionamento de instituições de Educação Infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infra-estrutura. (BRASIL, 2004, p.22).

São esses os requisitos necessários para propiciar à educação infantil a possibilidade do desenvolvimento integral da criança até os cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social.

Com o intuito de aumentar a oferta de vagas destinadas à educação infantil e qualificar o atendimento desse nível educacional, no ano de 2007 o Governo Federal criou o Proinfância, através da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, após a criação do Fundeb, bem como parte das ações PDE e do MEC. (SIMÕES, 2013).

O Governo Federal criou o Proinfância como forma de suprir a demanda por construção de creches e escolas de educação infantil. O programa oferta

assistência financeira aos municípios e ao Distrito Federal para a construção e aquisição de equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas públicas. Além disso, há assessoramento técnico-pedagógico aos municípios conveniados ao programa, com o propósito de fortalecer a identidade educacional do mesmo (BRASIL, 2010a).

Dourado (2010) assinala que o Proinfância demonstra o esforço de incrementar o regime de colaboração entre federados. É necessário destacar que essa política é inédita, no sentido de comprometimento da União com a oferta de educação para a faixa etária de zero a seis anos, em colaboração com os municípios. Desde a Constituição Federal de 1988, a educação infantil e o ensino fundamental estão sob responsabilidade prioritariamente dos municípios. Os gastos do governo federal com a primeira etapa da educação básica são inexistentes nesse período. (FLORES, 2013).

#### **1.4 O PAC no Contexto do Proinfância**

Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), o PAC promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Trata-se de um programa do governo brasileiro com previsão de investimento inicialmente de R\$ 503 bilhões, para o período 2007-2010, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Em 2008, foi anunciado o aumento de recursos destinado ao PAC, que passou a ser de R\$ 656,5 bilhões. (BRASIL, 2007).

Não é interesse deste trabalho aprofundar e analisar as questões concernentes ao PAC. Contudo, é necessário pontuar aspectos relevantes do Proinfância, como a celeridade de suas ações a partir de sua inserção no PAC.

O PAC, segundo Lucena (2009), tem como propósito acelerar o crescimento econômico, assim como promover o aumento de emprego e a melhoria das condições de vida da população. Para tanto, o programa prevê uma série de medidas que se destinam a incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e remover os entraves administrativos, normativos, jurídicos e legislativos da burocracia, os quais se constituem obstáculos ao crescimento econômico do país.

Rodrigues e Salvador (2011) afirmam que, inicialmente, os recursos do PAC tiveram origem prevista nos seguintes orçamentos: das empresas estatais, do fiscal e da seguridade social da União, e da iniciativa privada. Na segunda fase, em 2011, o programa ganhou mais visibilidade com a promessa de estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país. Além de prever obras de infraestrutura, o PAC também se propõe a manter a estabilidade econômica por meio de acordos internacionais assinados ainda na década anterior.

Na opinião de Ávila (2007), a “reforma” pretendida pelo PAC não possui caráter redistributivo, visto que suas medidas tributárias se limitam a pequenas isenções fiscais a determinado setores. Muitos desses, altamente oligopolizados, simplesmente aumentam suas margens de lucro com as isenções, sem passar para o consumidor final as desonerações. (SALVADOR, 2011).

As isenções concedidas pelo PAC são referentes aos seguintes tributos: Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição de Intervenção sobre o Lucro Líquido (CIDE), Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), Imposto de Renda-Pessoa Física (IRPF) e Imposto de Renda-Pessoa Jurídica (IRPJ). (BRASIL, 2007).

A promessa de um arranque para o crescimento econômico como condição para a elevação do padrão de vida da população, é uma tese que está no âmago das ideologias da modernização, do desenvolvimento e da globalização, contribuindo para a implementação de políticas econômicas e sociais concretas que permitiram ainda maior grau de hiper exploração e de apropriação do excedente econômico pelo grande capital. (R. LEHER, 2007, p.4).

Na tentativa do Governo Federal de acelerar a construção de creches e pré-escolas, em 2011 o Proinfância passou a fazer parte do PAC, como ação prioritária. Conforme Simões (2013), a mudança ocorreu para ajustar o Proinfância, de forma a atender com maior celeridade a demanda por educação das crianças de zero a cinco anos.

Para Dourado (2011), há que se destacar algumas possibilidades de avanço com a inserção do Proinfância no PAC. Uma delas é a previsão da construção de 6.000 unidades educacionais até 2014. Essa é uma medida importante haja vista

que, para a educação infantil, a construção de uma rede física é imprescindível para a oferta de atendimento com qualidade, “uma vez que boa parte das instituições herdadas da assistência social, bem como da rede conveniada, apresentam condições físicas muito precárias”. (DOURADO, 2011, p.78).

**Quadro 3 – Principais alterações das Resoluções do Proinfância a partir da sua inclusão no PAC.**

<b>RESOLUÇÃO Nº 38, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010</b>	Informa os municípios dos grupos I e II a serem contemplados na primeira chamada com unidades de Educação Infantil do Programa Pró-Infância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2. Entre eles o Município de Catalão.
<b>RESOLUÇÃO Nº 13, DE 21 DE MARÇO DE 2011</b>	Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de Educação Infantil - Proinfância e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2.
<b>RESOLUÇÃO Nº 13, DE 21 DE MARÇO DE 2011</b>	Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de Educação Infantil - Proinfância e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2.
<b>RESOLUÇÃO Nº 33, DE 5 DE JULHO DE 2011</b>	Informa os municípios dos grupos I, II e III a serem contemplados na terceira chamada com unidades de Educação Infantil do Programa Pró-Infância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2. Entre elas Cumari e Pires do Rio
<b>RESOLUÇÃO Nº 69, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2011</b>	Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de Educação Infantil-Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2.
<b>RESOLUÇÃO Nº 13, DE 8 DE JUNHO DE 2012(*)</b>	Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de Educação Infantil - Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2.
<b>RESOLUÇÃO Nº 2, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2013</b>	Altera a Resolução/CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, que estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de Educação Infantil - Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do crescimento PAC-2.
<b>RESOLUÇÃO Nº 25, DE 14 DE JUNHO DE 2013<sup>7</sup></b>	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 e dá outras providências.

Fonte: MEC/FNDE.

<sup>7</sup> Nos dados disponíveis no MEC, não há resoluções referentes ao programa nos anos de 2014 e 2015.

## O Relatório de Avaliação da Educação Infantil mostra que

[...] o Programa é uma iniciativa relevante da esfera federal para o aumento das oportunidades de acesso à Educação Infantil, porém suas metas são tímidas em face da demanda que tem se apresentado em praticamente todos os municípios brasileiros. (BRASIL, 2009, p.21).

No primeiro ano do Proinfância, 4.296 prefeituras enviaram declaração de interesse, sinalizando ao MEC a necessidade de ampliar as metas e recursos para o Proinfância. O valor repassado para a construção de novas escolas, adotando-se um modelo de projeto executivo padronizado, inicialmente, foi de R\$ 700 mil por instituição. Atualmente, o valor está sendo aditivado até 950 mil. Ao fim de 2008, estavam construídas ou em construção 1.024 unidades. Em 2009, novo modelo de projeto foi incluído, destinado a atender 120 crianças em período parcial ou 60 em tempo integral. Segundo o Relatório de Avaliação (2009), publicado na Política de Educação Infantil no Brasil, o Proinfância tem se constituído como um programa de apoio técnico e financeiro aos municípios em sua política de educação infantil.

Na primeira fase do Proinfância, seu primeiro instrumento legal de formalização foi a Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do FNDE. A partir de então, os municípios puderam enviar projetos e demais documentos impressos ao FNDE. Após os projetos serem analisados e deferidos, eram celebrados convênios com as prefeituras, que recebiam os recursos para a construção de unidades de educação infantil. (REZENDE, 2013).

Na primeira fase a prioridade é dada, segundo três dimensões, populacional, prioridade aos municípios com maior população na faixa considerada, maior taxa de crescimento da população nessa faixa etária e com maior concentração de população urbana. Educacional, prioridade aos municípios com menores taxas de defasagem idade-série no ensino fundamental e com maiores percentuais de professores em formação em nível superior. Vulnerabilidade social, prioridade dos municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família, com maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e com menos disponibilidade de recursos para financiamento de Educação Infantil. (BRASIL, 2008 ,p.1).

A entidade interessada em se beneficiar do Proinfância deve informar no PAR e encaminhar eletronicamente os documentos pertinentes pelo Sistema

Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). (BRASIL, 2010)<sup>8</sup>.

De acordo com Rezende e Simões (2013), em 2011 foi alterado esse modelo de implementação. Então, o Proinfância passou a fazer parte da segunda versão do PAC, como ação prioritária do governo. Os convênios entre as prefeituras e o programa foram abolidos e os recursos passaram a ser destinados às prefeituras por meio de transferência obrigatória, mediante assinatura de termo de ações.

A mudança se deu com o objetivo de flexibilizar o programa e acelerar ainda mais a oferta de educação pública para crianças de zero a cinco anos. A novidade é que os entes da federação - municípios e o Distrito Federal - que tenham interesse na construção de escolas no âmbito do programa, poderão cadastrar projeto exclusivamente por meio eletrônico e apresentar projetos para avaliação do FNDE.

Houve, portanto, uma melhora significativa quanto ao processo de análise. Outro fator positivo foi a disponibilização de um sistema informatizado para apresentação dos projetos, sem trâmite de documentos impressos. Com tudo isso, promoveu-se uma relação mais dinâmica entre o MEC e o ente federado.

### **1.5 O Plano de Ações Articuladas, Condição para o Recebimento de Verbas**

Criado pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, o Plano de Ações Articuladas (PAR), uma diretriz do Plano Compromisso Todos pela Educação, é um programa estratégico do PDE. O PAR orienta ou confere significado às ações dos municípios para que a educação evolua em termos de qualidade e atinja índices que atestem essa evolução positiva. Ocorre um (re)ajustamento de diversas decisões e ações dos atores envolvidos nesse processo, como secretários de educação,

---

<sup>8</sup> Resolução SIMEC nº 69, de 28 de novembro de 2011.

Art. 7º- Municípios, estados e Distrito Federal interessados na construção de unidades de Educação Infantil - Proinfância, construção de quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares, no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2, deverão cadastrar seus projetos exclusivamente por meio eletrônico, no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação, no endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br>, utilizando para tanto a senha de acesso do Plano de Ações Articuladas (PAR), fornecida ao ente federado pela SEB/MEC.

§ 1º- Todos os dados e documentos técnicos necessários para a análise dos projetos dos entes federados deverão ser preenchidos e fornecidos ao FNDE eletronicamente, por meio do SIMEC.

professores, supervisores e orientadores educacionais, técnico-administrativos, entre outros. Esse processo também envolve, de modo constante, as decisões e ações da própria burocracia do MEC. (FAREZENA, 2012).

O PAR é um planejamento de tipo estratégico, composto por indicadores preestabelecidos que se referem às condições de oferta educacional. Esses indicadores são avaliados pelas equipes estaduais ou locais, responsáveis pelo planejamento.

No PAR municipal, cada indicador corresponde uma ação, e cada ação corresponde a um conjunto de subações. Em geral, dentro de cada subação ainda há subações complementares, algumas a serem executadas pelo município (sempre em maior quantidade) e outras pelo MEC. O PAR 2008-2011 continha 52 indicadores e o PAR 2011-2014 82 indicadores. Em ambos, os indicadores e as ações são distribuídas em quatro dimensões, quais sejam: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Essas dimensões, por sua vez, são desdobradas em áreas. O registro e o monitoramento do PAR são feitos *online*, no módulo PAR – Simec.

Com o PAR, ocorreram mudanças nas transferências de recursos aos municípios pela União. Dessa forma, ele passa a ser pré-requisito para as transferências voluntárias do governo federal para estados e municípios. Com essa dinâmica, o diagnóstico da realidade social se torna mais concreto e cresce a possibilidade de estabelecer ações a serem desenvolvidas com o objetivo de alcançar o sucesso escolar. A estrutura do instrumento para o diagnóstico da situação educacional se estabelece em quatro grandes dimensões, a saber: Gestão educacional, Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura Física; e Recursos Pedagógicos. (GOMES, 2015).

Gomes (2015) informa que, considerando as ações de maior impacto do PAR, o maior destaque é a construção de escolas de educação infantil, ação promovida pelo Proinfância. O programa está inserido na quarta dimensão do PAR e seu objetivo é suprir carência de vagas nas redes municipais de educação infantil. Para atingir esse intento, é prestada assistência técnico-financeira suplementar, por parte do MEC/FNDE, para a construção de novas unidades escolares, baseadas em projetos padronizados.

Na gestão do Governo Luiz Inácio Lula da Silva e do Ministro Fernando Haddad, foi assinado o Decreto nº 6.094 de 2007, que

Dispõe sobre a implementação de Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, m regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007, p.01).

No parágrafo 5º do referido decreto, está posto que o apoio da União dar-se-á mediante a elaboração de PAR. No mesmo decreto, na seção II, art. 9, consta que o PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, visando o cumprimento das metas do compromisso e a observância das suas diretrizes.

Através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o MEC colocou à disposição dos estados, Distrito Federal e municípios instrumentos de avaliação e de implementação de políticas para melhoria da qualidade da educação, principalmente a educação básica pública. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) é um programa estratégico do PDE e consagra um novo regime de colaboração. Seu propósito é ajustar o desempenho dos entes federados sem comprometer sua autonomia, transformando decisões de cunho político em ações técnicas no atendimento da demanda educacional. (BRASIL, 2007)<sup>9</sup>.

Ao aderir ao PMCTE, o PAR é elaborado pelos estados, Distrito Federal e municípios. A seguir, mostra-se uma breve descrição dos elementos constitutivos do PAR.

Inicialmente, os estados e municípios devem realizar um diagnóstico minucioso da realidade educacional local. A partir desse diagnóstico, desenvolverão um conjunto coerente de ações que resulta no PAR. O instrumento para o diagnóstico da situação educacional local está estruturado em quatro grandes dimensões: 1. Gestão Educacional. 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar. 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação. 4. Infra-estrutura Física e Recursos Pedagógicos.(BRASIL,2007,p.4)

O Proinfância está inserido na quarta dimensão do PAR e foi criado para suprir a carência de vagas na educação infantil através da construção de creches padronizadas, em colaboração com os municípios e o Distrito federal.

---

<sup>9</sup> MEC/PAR - Relatório Público.

No art. 11 do Decreto nº 6.094 de 2007, que trata da assistência técnica financeira da união, ressalta-se:

Art. 11. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica.

§ 2º Os Estados poderão colaborar, com assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios.(BRASIL,2007,p.1)

Farezena (2013) entende que o PAR se constitui como um plano de metas articuladas, embasado na colaboração entre os entes federados. Significa que, para que a política seja eficaz, é imprescindível que tanto o governo federal quanto os governos municipais estejam empenhados na realização das ações previstas no PAR municipal. Além das ações, há ainda as subações, que podem ser de responsabilidade exclusiva do município, ou podem estar relacionadas à assistência técnica ou financeira do MEC. Desse modo, é necessário que os entes federados se articulem para que as ações possam ser executadas. Se não houver o compromisso de uma das partes, tanto ação como subação ficam comprometidas.

Pelo exposto, pode-se afirmar que o papel dos gestores municipais é fundamental para a implantação de programas do Governo Federal. É a partir do conhecimento da realidade dos municípios que se poderá reinterpretar a política pública, a fim de que sua efetivação seja adequada.

No capítulo seguinte, será apresentado o Proinfância no âmbito de sua execução, bem como delineados os desafios que os municípios têm que transpor para implementação do programa. Ressalta-se que o programa representa um mecanismo de ampliação das oportunidades de acesso à educação infantil, por favorecer a construção das creches em regime de colaboração entre governo federal e municípios.

## 2 O PROINFÂNCIA - MECANISMO DE EXECUÇÃO

O Proinfância, desde sua implantação, em 2007, passou por algumas modificações, sobretudo a partir de 2011, com sua inserção no PAC. No Quadro 4, é possível perceber as mudanças na forma de implementação do programa, antes e depois de sua inserção no PAC. Também é possível verificar o crescimento do número de projetos e ampliação dos valores conveniados, visto que o repasse de verbas tornou-se automático e a forma de pactuação ou de solicitação do programa passou a ser via Simec. Sendo assim, todo o trâmite ganhou mais celeridade, desburocratizando o processo.

O Proinfância ganha status de prioridade na agenda do Governo Federal porque as ações do PAC dão ênfase à melhoria da qualidade de vida, que pode ser alcançada através de infraestrutura social e urbana. Além disso, as ações do PAC representam o aumento da presença estatal em bairros populares. Esses critérios, até 2015, ano final da pesquisa, permaneceram inalterados.

**Quadro 4** – As mudanças ocorridas no programa Proinfância desde a sua implantação.

Fases de Implementação	2007-2011	2011-2012
	PRÉ-PAC	PAC
<b>Forma de implementação</b>	-Transferência voluntária de recursos da União, a título de cooperação, através de assinatura de convênio. -Celebração de convênio, acordo ou contrato.	-Repasse automático ou celebração de convênio entre o FNDE e o município ou o Distrito Federal.
<b>Condições para receber os recursos</b>	-Demanda da necessidade de construção de escola de Educação Infantil no município embasada em dados oficiais. -Utilização de projeto padrão. -Atestar documentalmente a dominialidade e a adequação do terreno. Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional	-Demanda mínima de 240 alunos de 0 a 5 anos ou 120 alunos, com base em dados do Censo Escolar. Utilização de projeto padrão, podendo se apresentado projetos arquitetônicos próprios; -Com a inscrição do Programa Proinfância no PAC-2 passou-se a empregar, para a pactuação, o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, bem como a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR, procedimentos realizados por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec).

<b>Seleção dos municípios</b>	-Priorização de três dimensões: populacional (maior de maior faixa etária), educacional (menores faixa de defasagem) e vulnerabilidade social (grandes percentuais de mulheres chefes de família de jovens em situação de pobreza, além de menores disponibilidade de recursos para financiamento da educação (BRASIL, 24 de Ab.2007	-Seleção de projetos baseada em três grupos (1,2,3) definidos pelo Grupo de Gestão Executivo de Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC) e os critérios é o numero de habitantes conforme região do país.
-------------------------------	--	--

Fonte: MEC/FNDE/ Resolução nº 6, de 24 de Abril de 2007. Resolução CD/FNDE (Nº 15/2013).

O Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a implementação, pela União, do Plano de Metas Compromisso “Todos pela Educação”, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados. Essa colaboração que é feita mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007)

A Resolução Nº 6, de 24 de Abril de 2007, Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância. (BRASIL, 2007, p.01).

O Proinfância tem por objetivo a construção de creches e escolas de educação infantil, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar, que são imprescindíveis para o incremento da qualidade da educação nesse nível de ensino. (BRASIL, 2010)

3.2 Para tanto, o FNDE desenvolveu um projeto padrão de prédio escolar em parceria com a Faculdade de Engenharia da Universidade de Brasília (UNB) com o fim de conferir maior agilidade à análise de projeto e fiscalização dos convênios, tendo em vista o grande número de municípios a serem atendidos (Nota Técnica nº 4/2008 – /DIRPE/FNDE/MEC, fls. 24/30). (BRASIL, 2010, p.3).

O texto da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, embasado nos preceitos da Constituição Federal de 1988, art. 208, inciso IV<sup>10</sup> e art. 227, considera a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas para a correção

<sup>10</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;  
IV - Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;  
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade ao ensino. No mais, estabelece-se o firme propósito do governo de proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de educação infantil.

Reafirma que a necessidade de construção de creches e escolas de Educação Infantil é uma realidade em muitos municípios e, considera 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, 2010, p.3).

A efetivação dessa ação ocorre por meio de reforma e aparelhamento das creches e escolas com mobiliários e equipamentos adequados à educação infantil. Além disso, prevê-se a construção de novas unidades escolares onde se verifica um déficit de atendimento desse nível educacional, de forma a promover o acesso à clientela de quatro meses a cinco anos de idade, por meio da criação de novas vagas. (BRASIL, 2007).

As obras do Proinfância serão realizadas nos padrões construtivos mínimos, observando-se os parâmetros de qualidade para a educação infantil publicados pelo MEC.

Assim, o projeto, a edificação e as reformas das unidades de Educação Infantil devem buscar: a relação harmoniosa com o entorno, garantindo conforto ambiental dos seus usuários (conforto térmico, visual, acústico, olfativo/qualidade do ar) e qualidade sanitária dos ambientes; o emprego adequado de técnicas e de materiais de construção, valorizando as reservas regionais com enfoque na sustentabilidade; o planejamento do canteiro de obras e a programação de reparos e manutenção do ambiente construído para atenuar os efeitos da poluição (no período de construção ou reformas): redução do impacto ambiental; fluxos de produtos e serviços; consumo de energia; ruído; dejetos, etc. a adequação dos ambientes internos e externos (arranjo espacial, volumetria, materiais, cores e texturas) com as práticas pedagógicas, a cultura, o desenvolvimento infantil e a acessibilidade universal, envolvendo o conceito de ambientes inclusivos. (BRASIL, 2006, p.21).

A creche e a pré-escola estão envoltas pelo contexto sócio-histórico-cultural da sociedade na qual estão inseridas, juntamente com sua ampla diversidade cultural, social e física. Por assim ser, a unidade de educação infantil deve se configurar de modo a agregar diferenças com respeito à diversidade, forma de enriquecimento educacional e humano. (BRASIL, 2013).

A construção de unidades de educação infantil inclusivas “requer maior conhecimento sobre o processo de projeto, procurando uma integração entre o usuário, o ambiente construído, o ambiente natural e a metodologia educacional”. (BRASIL, 2006, p.13).

Acessibilidade universal considera-se a concepção de espaços, artefatos e produtos que visam atender simultaneamente todas as pessoas, com diferentes características antropométricas e sensoriais, de forma autônoma, segura e confortável, constituindo-se nos elementos ou soluções que compõem a acessibilidade. (BRASIL, 2004, p.01).

Conforme Sekkel (2003), a construção de um ambiente inclusivo na educação infantil expande o foco de atenção para além das crianças, pois considera a inclusão de todos aqueles que participam do contexto educacional. Estar incluído é ter suas necessidades percebidas e acolhidas por outros, o que vai muito além de estar presente.

O ambiente se torna inclusivo na medida do reconhecimento das necessidades de cada um. O trabalho se realiza em um ambiente permeado por confiança, cuidado e reflexão. E isso possibilita a construção de um projeto pedagógico que parte do respeito aos potenciais disponíveis e da articulação das relações na produção de um coletivo no qual todos se reconheçam como participantes.

“Obras de qualidade não são, necessariamente, luxuosas e caras, mas aquelas que atendam às expectativas do cliente e as necessidades do usuário.” (BRASIL, 2007, p.8). Partindo do pressuposto de que o foco do Proinfância está no aluno, recomenda-se que as intervenções no sentido de ampliar vagas tenham qualidade para alcançar os objetivos de infraestrutura adequada.

Art. 1º Os recursos financeiros do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância serão destinados à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal.

Art. 2º A assistência financeira, de que trata o artigo anterior, será concedida ao Distrito Federal e aos municípios definidos como prioritários no Manual de Assistência Financeira do FNDE-2007.

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 infra-estrutura das redes públicas escolares e de equipamento e mobiliário, elaborados sob a forma de plano de trabalho. (BRASIL, 2007.p.3).

Para acesso ao Proinfância, com obtenção de assistência financeira, os municípios estão sujeitos a três condições: observância dos parâmetros básicos de infraestrutura para a educação infantil; no caso de construção, concordância do proponente em adotar o projeto executivo disponibilizado pelo FNDE; e aprovação de plano de trabalho, cuja análise técnica ficará a cargo, exclusivamente, da Diretoria de Programas e Projetos Educacionais (Dirpe).

As regiões contempladas pelo Proinfância foram distribuídas em três grupos:

**Quadro 5 – Distribuição dos grupos das regiões contempladas pelo Programa.**

<b>Grupo 1</b>	<b>Grupo 2</b>	<b>Grupo 3</b>
É formado pelas 12 maiores regiões metropolitanas do país e por municípios com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e com mais de 100 mil habitantes nas regiões Sudeste e Sul. Este grupo atinge cerca de 60% da população brasileira.	No grupo 2, estão os municípios com 50 mil a 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 50 mil a 100 mil habitantes no Sudeste e Sul.	Os municípios das cinco regiões do país com menos de 50 mil habitantes estão no Grupo 3

Fonte: FNDE, BRASIL, 2012.

As condições mínimas para construção de escolas pelo Proinfância relacionam-se com a demanda mínima, conforme o projeto escolhido, com base nos dados do Censo Escolar.

Dominialidade do terreno por parte do órgão interessado; terreno que possua viabilidade técnica e legal para implantação da escola. Para Escola tipo B e tipo 1 dimensões mínimas de 40,00 x 70,00m. Para Escola tipo C e tipo 2 dimensões mínimas de 45,00 x 35,00m. No caso de Escola tipo B e tipo 1 o terreno deve estar localizado em área urbana. No caso de Escola tipo C e tipo 2 o terreno pode estar localizado em área urbana ou área rural. No caso de projetos “Tipo A não há limite de atendimento, nem dimensões mínimas exigidas para o terreno. (BRASIL, 2007,p.1).

No tocante à zona rural, é necessário ressaltar que, conforme Brasil (2013)<sup>11</sup>, as crianças de zero a cinco anos, residentes em áreas rurais, vivem um processo de ocultamento, omissão e acesso desigual às políticas públicas. A construção de escolas nas próprias comunidades rurais, principalmente para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, evita o agrupamento de

<sup>11</sup> Documento produzido pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional - GTI, instituído pela Portaria Interministerial nº 6/2013, assinada pelos Ministros de Estado da Educação, do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

turmas e o deslocamento das crianças. O incremento no transporte escolar para crianças pequenas precisa se fazer presente na pauta das políticas públicas.

Por ocasião da Marcha das Margaridas<sup>12</sup>, que reivindicava creches públicas, a então presidente Dilma Roussef (2011-2016) destacou, entre as respostas do governo federal, a necessidade de “criação de um grupo de trabalho interministerial para discutir critérios para implantação de creches no campo, com o objetivo de oferecer às crianças que vivem nas comunidades rurais, creches públicas e com qualidade”, (CHAGAS, 2015, p.1). com a participação de movimentos sociais e sindicais.

Até 2015, o Proinfância atingiu o número de 25 obras concluídas na zona rural, sendo o Maranhão e o Pará os estados mais beneficiados, com nove obras cada, seguidos do Ceará, com sete obras. No mesmo período, havia 20 unidades em construção e 22 em ação preparatória. (SIC, 2017).<sup>13</sup>

Ainda sobre os critérios para concorrer aos recursos do Proinfância, a entidade proponente deverá inserir no Simec os seguintes itens: relatório de vistoria de terreno; cadastro de fotos do terreno; planilha orçamentária; planta de localização do terreno, mostrando a posição do lote em relação ao entorno imediato e população a ser atendida pela escola (foto aérea, foto de satélite, mapa da cidade, e mais); planta de situação do terreno, por meio da qual seja possível verificar as dimensões do lote, ruas, confrontações limítrofes e norte magnético; e ainda:

- \* Levantamento planialtimético do terreno com curvas de nível indicadas de metro em metro;
- \* Planta de locação da obra com a planta baixa da obra pleiteada, bem como as distâncias até às divisas do lote proposto, a indicação das cotas de nível dos acessos, do pátio, do passeio e da rua. Além do norte magnético. As informações devem ser apresentadas mesmo se for utilizado o lote padrão.
- \* Estudo de demanda, embasado em dados oficiais, que comprove a necessidade de construção de escola de ensino infantil na região definida (bairro, setor, conjunto habitacional, etc.), levando-se em consideração o número de crianças de 0 a 5 anos residentes no local, e a quantidade de crianças sem atendimento;
- \* Declaração de dominialidade do terreno assinado pelo prefeito municipal, conforme modelo padrão;
- \* Declaração de fornecimento de infra-estrutura mínima para construção da obra assinado pelo prefeito municipal, conforme modelo padrão. (BRASIL, 2007,p 2).

---

<sup>12</sup> A Marcha das Margaridas é uma ação estratégica das mulheres do campo e da floresta que integra a agenda permanente do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) e de movimentos feministas e de mulheres. (Sinpro-DF).

<sup>13</sup> e-SIC: Resposta ao Cidadão. Documento número 23480009013201741/26/04/2017 em anexo.

Ressalta-se que os projetos-padrão têm capacidade de atendimento específico para cada tipo de construção, distribuída em turno integral ou matutino e vespertino, conforme quadro a seguir.

Para habilitação de construção de escolas de educação infantil, poderão ser adotados projetos-padrão, fornecidos pelo FNDE. Os parâmetros técnicos de implantação são predefinidos pela autarquia, em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC. Os municípios que compõem o Grupo 1 do PAC podem apresentar projeto próprio de escolas de educação infantil. (BRASIL, 2007).

O Proinfância Tipo 1 tem capacidade de atendimento de até 376 crianças em dois turnos (matutino e vespertino), ou 188 crianças em período integral. O Proinfância Tipo 2 tem capacidade de atendimento de até 188 crianças em dois turnos (matutino e vespertino), ou 94 crianças em período integral.

**Quadro 6** – Projetos Padrão do Proinfância.

<b>Capacidade de Atendimento Específico Para Cada Tipo de Projeto</b>		
<b>Unidade</b>	<b>Matutino e Vespertino</b>	<b>Integral</b>
O Projeto Proinfância Tipo 1	376	188
O Projeto Proinfância Tipo 2	188	94
O Projeto Padrão Tipo B	224	112
O Projeto Padrão Tipo C	120	60

Fonte: BRASIL, 2007.

Org.: Elaborado pela autora.

Para a aquisição de mobiliário e equipamentos para creches e pré-escolas construídas com recursos do Proinfância, é indispensável seguir as especificações técnicas e os quantitativos definidos pelo FNDE. Os recursos para esses itens são repassados mediante a comprovação da execução da obra no módulo de monitoramento de obras.

Conforme consta na Resolução nº 6, de 24 de abril 2007, são inúmeras as exigências impostas aos municípios para que possam se beneficiar do Proinfância. Alguns fatores são preponderantes e correspondem a desafios encontrados pelos municípios. Como descrito na pesquisa realizada por Ricci (2010, p.04), “Do total dos respondentes 38% levantaram o atendimento das especificidades do programa para a construção, destacando terrenos, espaço físico, padrões de medidas, apropriação/desapropriação, escritura.”

Para Ricci (2010), é necessário ressaltar vários outros desafios, como: demora no trâmite do projeto; dificuldades no lançamento das informações no

Simec; disponibilização de equipe técnica de Engenharia; falta de mão de obra; e execução do projeto arquitetônico. Esses aspectos foram elencados porque se sobrepõem aos demais.

O relatório apresentado pelo TCU no ano de 2010 mostra que:

4.4 Em 2007, foram celebrados quinhentos convênios no âmbito do Proinfância. Desses, foi possível verificar que 296 ajustes, ou seja, aproximadamente 60% do total, foram firmados com municípios pertencentes aos Grupos de 11 a 18, que, com base na priorização definida de população, educacional e vulnerabilidade social seriam os últimos a serem atendidos.

4.5 De acordo com as informações prestadas pelo FNDE (fls. 463/472 do Anexo 1), em 2007, 608 municípios que solicitaram a celebração de convênio no âmbito do Programa não lograram êxito na formalização do ajuste, devido a problemas na documentação solicitada pela Autarquia. Dos pedidos recusados, foi possível identificar que 214 municípios pertenciam aos Grupos de 1 a 10 definidos na resolução supracitada. (BRASIL, 2010, p.07).

Ainda conforme o TC<sup>14</sup>. 006.154/2010 -7 p.7, em 2008, em decorrência da Resolução nº 29, de 20/6/2007<sup>15</sup>, que estabeleceu parâmetros para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, outro critério foi adotado para direcionar a aplicação dos recursos do programa: o PAR. Então, passou-se a priorizar o atendimento de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (relacionados no Anexo 1 da Resolução FNDE nº 29/2007). Esses municípios foram selecionados por possuírem os menores índices nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal em 2005, conforme e-mail enviado pelo FNDE em 20 de setembro de 2010 (fls. 501/503 do V. Anexo 1). (BRASIL. 2010,).

O documento destaca que a alteração de critério para atendimento dos convenientes do Proinfância não foi disciplinada em atos normativos. Conforme mensagem eletrônica enviada pelo FNDE em 31 de novembro de 2010 (fl. 504 do V. Anexo 1), “foi uma decisão no âmbito de política educacional traçada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, conforme Resolução nº 29<sup>16</sup>, de 20 de junho de 2007”. (BRASIL. 2010, p.7).

---

<sup>14</sup> Tribunal de Contas da União-GRUPO I –CLASSE V – Plenário

Apenso: TC 009.513/2010-8.Natureza: Relatório de Auditoria. Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC.

<sup>15</sup> CD/FNDE nº 29 (fls. 473/500 do Anexo 1).

<sup>16</sup> Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Plano de Metas do PDE, no exercício de 2007.

Em 2008, houve ajustes no atendimento a municípios com base na Resolução nº 6 de 2007. De acordo com a já citada resolução, foram atendidos 355 municípios. Desses, foi possível verificar que 162 convênios, aproximadamente 45% do total, foram celebrados com entes pertencentes aos grupos de priorização de 11 a 18.

4.12 No que diz respeito aos convênios firmados com base no PAR, em 2008, foram celebrados 89 ajustes. Desses, apenas nove municípios não faziam parte da priorização estabelecida pela Resolução nº 29/2007, representando aproximadamente 10% dos convênios assinados. (BRASIL, 2010, p.7).

Martins (2013), ressalta a importância da Resolução CD/FNDE nº 15/2013<sup>17</sup>, denominada de *El Manutenção*, que institui a antecipação do custeio. Isso possibilita aos municípios o recebimento do recurso para a manutenção da educação infantil referente à expansão do atendimento já no ano em curso. O recebimento está condicionado à inserção, pelo município, dos dados comprobatórios do início do funcionamento da instituição no SIMEC.

Considerando a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola a partir de 2016, e diante do cumprimento da meta do projeto de lei do novo PNE (PL 8.035/10), de ampliar a oferta de educação infantil em creches para, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até 2023, Gomes (2015, p.163) salienta que não será uma tarefa fácil. “Será necessária uma estratégia muito audaciosa, que envolva todos os entes federados, para garantir o atendimento a todas as crianças”.

Segundo o Relatório do PAC (BRASIL, 2015), entre 2007 e 2014 o Proinfância investiu na construção de 2.543 escolas por meio de convênios. A partir de 2011, com a sua inclusão no PAC 2, outras 6.322 creches e pré-escolas foram construídas em todo o Brasil. Esse número corresponde a 72% das 8.787 instituições pactuadas pelo MEC desde a criação do Proinfância, em 2007, e resulta de um investimento de R\$10,9 bilhões.

O Proinfância foi criado em 2007 e em 2017 completa 10 anos. Segundo Brito (2014, p.8), “ainda não há, nos municípios, dados qualitativos que indiquem o alcance do programa”. Isso porque uma avaliação dessa natureza ainda não seria possível, já que o programa está em fase de implementação e vem sofrendo modificações ao longo desse processo. (BRITO, 2014)

---

<sup>17</sup> Estabelece critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal para manutenção de novos estabelecimentos públicos de Educação Infantil, a partir do exercício de 2013.

Segundo Gomes (2015), os municípios têm tido grande dificuldade financeira para ampliar a oferta de vagas, em virtude da necessidade de investimento por aluno, principalmente na creche integral. Além do mais, a manutenção dos espaços é onerosa, visto que abrange pagamento de pessoal, bem como despesas com alimentação, material pedagógico, limpeza e outros.

Mas, a despeito desses obstáculos, até o momento, o Proinfância tem cerca de 37% de suas obras concluídas e muitos municípios encontram nele a possibilidade de ampliar o acesso à educação infantil. (GOMES, 2015).

Esse regime de colaboração para a organização dos sistemas de ensino entre os entes federados é uma estratégia educacional estabelecida na Constituição Federal (1988) e na LDB (1996) e compreende a forma como os órgãos conciliam a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, no intuito de compartilhar competências técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. (RIBEIRO, 2016, p.213).

Para Flores (2012), o Proinfância é uma política inédita de comprometimento da União com a oferta de educação infantil, em colaboração com os municípios. Porém, conforme Gomes (2015), a preocupação por parte do Governo Federal não deve se limitar à construção de unidades, mas deve abranger, também, a manutenção dessas estruturas educacionais. Evidencia-se, portanto, a necessidade de estabelecer critérios para o regime de colaboração e rever o financiamento da educação.

## **2.1 Dados Gerais das Matrículas da Educação Infantil no Brasil**

O PNE, instituído pela Lei nº 13.005 de 2014<sup>18</sup>, apresenta como Meta 1 universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, bem como ampliar a oferta desse nível educacional em creches. O objetivo é atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final de vigência do plano. Esse é um grande desafio diante do que foi realizado até

---

<sup>18</sup> O Projeto de Lei do Executivo, enviado em dezembro de 2010, previa a aprovação do PNE para o decênio 2011-2020 – o que era, francamente, muito improvável, a não ser que a tramitação nas duas Casas do Parlamento fosse concluída ainda em 2011. Após o término da tramitação, o texto final fez o ajuste, estabelecendo o PNE 2014-2024. Assim, quando a referência for ao projeto do Executivo, será mantida a data do documento oficial, 2011-2010. Quando for à Lei nº 13.005/2014, a referência será 2014-2024.

2015, ano referência desta pesquisa. Contudo, Dourado (2011, p.76) aponta “que as metas quantitativas referentes ao número de matrículas em tempo de permanência na instituição ainda estão longe de serem alcançadas”.

Ao abordar a educação municipal no Brasil, é necessário tecer uma reflexão a respeito da municipalização do ensino fundamental, grupo de maior peso atendido por essa esfera (OLIVEIRA C, 2004). As discussões sobre a descentralização dos sistemas de ensino ganharam notoriedade com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse marco legal, os municípios passaram à condição de entes da federação, e, com autonomia, tornaram-se responsáveis pela criação de seus próprios sistemas de ensino. Ainda, a Emenda Constitucional nº 14 e a criação do Fundef em 1996 impulsionaram o processo de municipalização do ensino fundamental no país.

Em Goiás, a Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Educativo do Estado (026/98) estabelece, em seu art. 5º: “O Estado e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de educação”. Nesse mesmo artigo, parágrafo único, define-se que o Estado, via Secretaria de Educação, deve coordenar a política estadual de educação, e os municípios a política municipal. Os municípios conforme o disposto no art. 11, inciso V, da LDB de 1996, ainda incumbir-se-ão de: “oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental”. Portanto, atribui-se às administrações municipais a responsabilidade de direcionar o atendimento à educação infantil por meio de creches e pré-escolas. (SHORR, 2004).

Ampliar e melhorar o atendimento na Educação Infantil exige, necessariamente, o concurso de diferentes esferas do poder, visto que os municípios, responsáveis pela oferta dessa modalidade educacional, se defrontam, há pouco mais de uma década que poucos tinham condições de enfrentar. (DOURADO, 2009, p.35).

Considerando que o processo de municipalização teve início a partir de 1999, ainda em 2015 representa um desafio para os gestores municipais a cobertura da demanda da rede mantida por essa esfera. A Tabela 1, abaixo, representa a evolução das matrículas na educação infantil de 2001 a 2015. Os referidos dados foram levantados no INEP e no painel de controle do MEC, módulo público. Esse período foi delimitado para demonstrar a evolução do nível educacional em questão de 2001, ano de aprovação do PNE, até 2015, ano em que se coletou os dados divulgados pelo censo. O ano de 2007 é referência de análise por demarcar a criação do Proinfância.

**Tabela 1** – Evolução do número de matrículas na Educação Infantil no Brasil de (2001 a 2015).

<b>Ano</b>	<b>Total geral</b>	<b>Creche</b>	<b>Dif. (%) ano a ano</b>	<b>Pré-escola</b>	<b>Dif. (%) ano a ano</b>
<b>2001</b>	5.912.015	1.093.347	5,41	4.818.668	3,30
<b>2002</b>	6.130.358	1.152.511	7,37	4.977.847	3,57
<b>2003</b>	6.393.234	1.237.558	8,94	5.155.676	7,75
<b>2004</b>	6.903.762	1.348.237	4,90	5.555.525	4,23
<b>2005</b>	7.205.013	1.414.343	0,961	5.790.670	-3,63
<b>2006</b>	7.016.095	1.427.942	10,62	5.588.153	-11,72
<b>2007</b>	6.509.868	1.579.581	11	4.930.287	0,76
<b>2008</b>	6.719.261	1.751.736	8,98	4.967.525	2,00
<b>2009</b>	6.762.631	1.896.363	8,87	4.866.268	-3,40
<b>2010</b>	6.756.698	2.064.653	11,34	4.692.045	-0,20
<b>2011</b>	6.980.052	2.298.707	10,53	4.681.345	1,57
<b>2012</b>	7.295.512	2.540.791	7,45	4.754.721	2,22
<b>2013</b>	7.590.600	2.730.119	5,93	4.860.481	2,13
<b>2014</b>	7.855.991	2.891.976	5,43	4.964.015	-0,82
<b>2015</b>	7.972.230	3.049.072	0	4.923.158	0

Fonte: MEC/Inep/Deed. Censo Escolar da Educação Básica: microdados (2001 a 2015). Acesso em: 12/08/2016.

Conforme Tabela 1, em 2001 estavam matriculadas na educação infantil 5.912.015 crianças. Até 2005, percebe-se um crescimento médio sequencial. De 2006 para 2007, houve uma queda, com diferença de 118.918 matrículas. Essa diminuição continuou até 2008. Em 2009, houve um pequeno crescimento, mas em 2010 houve um novo decréscimo. Desde então, o crescimento não voltou a acontecer, e, em 2015, o número de matrículas na educação infantil chegou a 4.923.158.

Para compreender essas variações nas matrículas da educação infantil é preciso esclarecer o seguinte ponto. Com a ampliação do ensino fundamental para nove anos, a partir de 2007, as matrículas dos alunos de seis anos foram transferidas para o ensino fundamental. Isso acabou provocando redução nas matrículas da pré-escola, de 2007 a 2011, conforme NT (2011).

É importante destacar que, a partir de 2007, o Educacenso também sofreu modificação metodológica e ampliou a unidade de informação censitária. Com isso, houve melhorias no processo de registro e tratamento das informações. Os resultados divulgados passaram a ter maior exatidão nas informações e análises, pois são feitos por aluno. Essa mudança de metodologia segundo o INEP contribuiu para diminuir a imprecisão de dados. (BRASIL, 2008).

Conforme demonstra a Tabela 1, em 2001, havia 4.818.668 matrículas na pré-escola, e em 2015 esse número chegou a 4.923.158. Em 2006, observa-se uma queda de 11.72 % nesse índice. Os melhores percentuais na pré-escola foram de 2002 a 2004. Após a migração dos alunos de seis anos para o ensino fundamental,

apenas em 2007 e 2008 a pré-escola apresentou um pequeno aumento nas matrículas. Mas em 2009 e 2010 houve novo decréscimo. De 2011 a 2014, foi retomada a expansão. Porém, em 2015, o quadro foi de 4.923.158 matrículas, o que representa um decréscimo de 0,82%. Com isso, o índice de matrículas na pré-escola se manteve no mesmo patamar de 2001.

Por outro lado, a creche, que em 2001 tinha 1.093.347 matrículas, chegou em 2015 com 3.049.072, quase o triplo do quantitativo de crianças atendidas. O aumento das matrículas nessa categoria sofreu variação entre 5% e 11% por ano. Segundo a Nota Técnica do Censo Escolar, “o crescimento da creche pode estar associado à implantação do Fundeb [...] que ampliou a abrangência do Financiamento para outras etapas da educação básica, incorporando às creches municipais [...]” (NT. 2007, p.8)<sup>19</sup>. A ação supletiva do Governo Federal através do MEC, com o Proinfância, contribuiu para o desempenho positivo das matrículas. (NT, 2011).

Outro fator preponderante a partir de 2011 foi a inclusão do Proinfância no PAC, o que impulsionou e “promoveu a retomada do planejamento e a execução de grandes obras infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.” (GOMES, 2015, p.167). Contudo, ao se observar os anos de 2010 e 2011, os índices de crescimento das matrículas foram de 11,34% e 10,53%, sucessivamente. De 2012 a 2015 essa taxa não foi tão expressiva.

Embora o atendimento na creche demonstre crescimento em momentos pontuais, a demanda ainda é muito grande no país. Mesmo que a política de expansão implementada pelo Governo Federal através do Proinfância viabilize a ampliação de vagas, ela constitui apenas um meio para atingir esse propósito, e não um fim. Simões (2013) assevera que, “quando verifica-se o número da população infantil que ainda não teve acesso a Educação Infantil, mostra também a desigualdade do atendimento quando comparado creches e pré-escolas”. (SIMÕES, 2013, p.2).

Apesar dessa ampliação do atendimento, quando se considera a meta do PNE 2001-2011 de ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, 30% da população de até três anos de idade e 60 % da população de quatro a cinco anos; bem como, até o final da década, alcançar a meta de 50% do

---

<sup>19</sup> NT. Nota Técnica divulgada todos os anos pelo INEP.

primeiro grupo e 80% do segundo, a defasagem é muito grande, em especial quando se trata do atendimento em creches.

Segundo Brito (2014), um ponto que merece atenção e representa um obstáculo para o Proinfância efetivamente viabilizar o acesso à educação infantil é o fato de que muitos municípios recebem recursos para construção de instituições de ensino. Entretanto, as obras não são concluídas em decorrência de dificuldades de ordem técnica com o terreno, o projeto, ou ainda com as empresas responsáveis pela execução da obra. Outro problema são os desvios de recursos para outras ações. É importante ressaltar que o recebimento da verba para a compra do mobiliário e equipamentos depende do cumprimento da prestação de contas junto ao FNDE. (BRITO, 2014).

De acordo com Costa (2015), foram autorizadas pelo Governo Federal, através do Proinfância, mais de 6.000 unidades de creches. Desse total, há um número elevado de construções com problemas de execução, atrasos em projetos e unidades, de modo que poucas obras estão funcionando. No mais, é importante esclarecer que as obras do Proinfância nem sempre são direcionadas a novas matrículas, haja vista que, às vezes, as obras são de reformas de unidades de ensino já existentes, e que, portanto, já acomodavam crianças matriculadas.

**Quadro 7** – Panorama das obras do Proinfância pactuadas em alguns Estados das 5 regiões do País em 2015.

Região	Estado	Obras Pactuadas	Concluídas	Em execução	Paralisada	Cancelada	Não iniciada
Nordeste	Bahia	686	275 42,30%	119	52	91	149
Norte	Pará	270	137 50,74%	52	25	11	45
Sul	Rio Grande do Sul	612	335 54,73%	21	56	47	133
Sudeste	São Paulo	707	463 65,48%	52	33	43	116
Centro Oeste	Goiás	334	156 46,70%	39	25	17	97

Fonte: MEC/ Simec Público/ Monitoramento de Obras Março /2017.

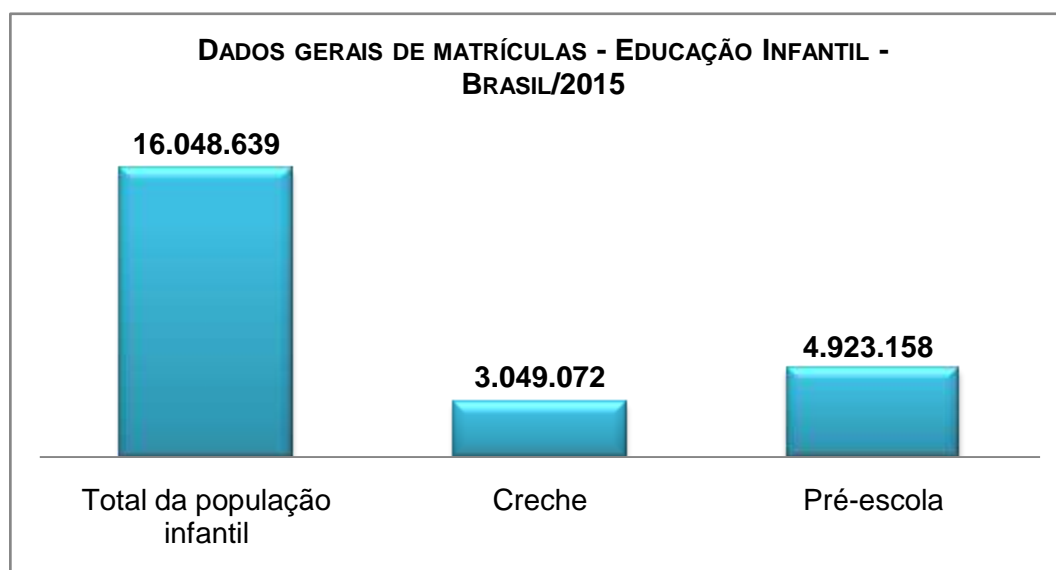
Org.: Elaborado pela autora

Quadro 7 mostra a representatividade do Proinfância nas cinco regiões do país até o período de 2015. Os estados foram elencados por maior índice populacional, exceto o estado de Goiás, que faz parte desta pesquisa.

No Nordeste, no estado da Bahia, de 686 obras pactuadas, 275 foram concluídas, o que representa quase 40% do total. Considerando a quantidade de pactuações, conclui-se que há uma grande demanda na Bahia. Na região Norte, o Pará tem 270 pactuações, das quais 137 foram concluídas, o que representa 50,74% do total. Das pactuações, 25 obras foram canceladas e/ou paralisadas e 45 ainda não foram iniciadas. O Estado do Rio Grande do Sul, na região Sul do país, conta com 612 obras pactuadas, sendo que 355 foram concluídas, o que representa 54,73% do total. Porém, 133 não foram sequer iniciadas. No Sudeste, o estado de São Paulo tem 707 obras pactuadas, 463 obras concluídas, o que representa 65,48% do total, e 116 ainda não foram iniciadas. (BRASIL, 2015).

Ao analisar o panorama de alguns estados nas cinco regiões do país, em quatro deles, escolhidos por serem os mais populosos, pelo número de obras pactuadas no programa, percebe-se claramente que há uma grande demanda por creches. Porém, o número de obras entregues chega apenas à metade ou menos das que foram pactuadas na maioria das regiões.

Vários fatores interferem nesses resultados. Há os entraves no meio do processo, que, conforme o TCU (2014), vão desde problemas com terreno; problemas com as empresas responsáveis pela execução da obra; desvios de recursos para outras ações; baixo ritmo de execução das obras; falta de funcionamento de escolas concluídas; e ausência de fiscalização ao final dos serviços para avaliar a qualidade e a conclusão do objeto.



**Gráfico 1** – Dados Gerais de Matrículas - Educação Infantil/2015.  
Fonte: Observatório do PNE/Simec Módulo Público.  
Elaborado pela autora.

O Gráfico 1 mostra que, no Brasil, em 2015, a população em idade entre zero e seis anos era de 16.048.639 pessoas. No mesmo período, o atendimento em creche era de 18,99% e na pré-escola 30,67%. Conforme registro do observatório do PNE, o cumprimento da meta estabelecida no PNE 2014-2024, que é o atendimento de 100% da pré-escola até 2016, está bem próximo de ser alcançado. Isso porque os números apontam 4.923.148 matrículas na pré-escola, de um total de 5.510.046 na faixa etária desse nível de escolaridade.

Todavia, segundo o MEC (2016), é preciso ressaltar que os 9,8% restantes significam cerca de 600 mil crianças. Além disso, as desigualdades regionais são marcantes. Mercadante (2016), aponta como sendo uma das dificuldades para o cumprimento da meta o atendimento escolar em áreas mais remotas e periferias das grandes cidades. Logo, pode-se inferir que ainda há um longo caminho a percorrer para a expansão da oferta da creche.

Além disso, o foco não pode se restringir ao atendimento, mas é preciso um olhar especial para a qualidade do ensino. Na percepção de Vieira (2010), a obrigatoriedade escolar estendida à pré-escola deve significar mais que a imposição às famílias; deve representar um meio de propiciar a todas as crianças experiências enriquecedoras e emancipadoras.

O MEC possui documentos riquíssimos que tratam de orientações para a promoção da cidadania da criança, proporcionando a ela desenvolvimento integral através de um convívio digno. Conforme as DCNs (2010), a criança é sujeito histórico e de direitos; constrói sua identidade pessoal e coletiva; e produz cultura através das interações relações e práticas cotidianas. Quando dá asas à imaginação, ela brinca, observa, experimenta, questiona, narra. Além de tudo, deseja aprender o sentido sobre a natureza e a sociedade.

O enfoque do próximo capítulo é dado ao estado de Goiás, com ênfase os municípios do Sudeste Goiano, *lócus* da pesquisa. O objetivo é, através da análise dos dados de matrículas levantados, apresentar e discutir a contribuição do Proinfância para o acesso à educação infantil nesses municípios.

### 3 A VIABILIDADE DO PROINFÂNCIA E SEU ALCANCE NAS CIDADES DO SUDESTE GOIANO

A quinta e última região do Quadro 7 a ser analisada é o Centro-Oeste, com destaque para o estado de Goiás. Para tanto, entende-se como necessário apresentar a evolução do quadro de matrículas no estado no período de 2001 a 2015.

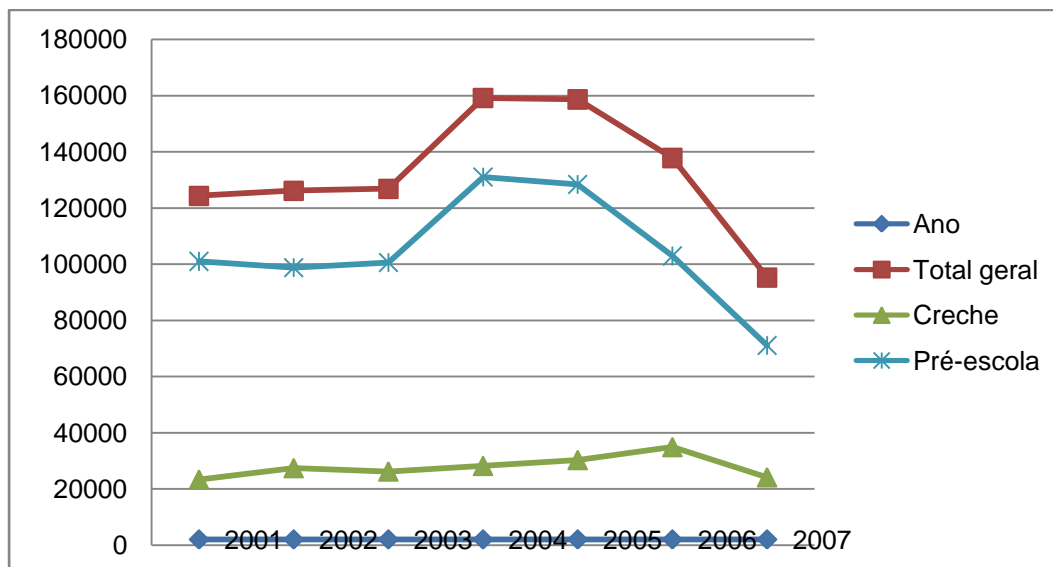
**Tabela 2** – Evolução de matrículas da educação infantil em Goiás (2001-2015).

Ano	Total geral	Creche	Dif % ano a ano	Pré-escola	Dif % ano a ano
2001	124.332	23.362	17,42%	100.970	-2,20%
2002	126.135	27.431	3,90%	98.704	1,90%
2003	126.822	26.244	7,51%	100.578	30%
2004	159.149	28.216	7,41%	130.933	-1,96%
2005	158.670	30.307	15,15%	128.363	-19,84%
2006	137.791	34.899	-8,86%	102.892	-30,19%
2007	95.260	24.180	11,87%	71.080	-11,53%
2008	106.331	27.052	60,15%	79.279	36,15%
2009	151.367	43.422	6,20%	107.945	-4,16%
2010	149.600	46.154	7,27%	103.446	13,97%
2011	167.416	49.512	5,90%	117.904	2,99%
2012	173.874	52.437	7,98%	121.437	4,66%
2013	183.720	56.624	12,41%	127.096	7,39%
2014	200.143	63.653	8,27%	136.490	1,04%
2015	206.835	68.923	0	137.912	0

Fonte: MEC-Simec Módulo Público

Org.: Elaboração da autora.

Conforme Tabela 2, em Goiás, no ano de 2001, o total geral de matrículas da educação infantil era de 124.332, e em 2015 esse número passou para 206.835. Na creche, houve aumento das matrículas em todos os anos, especialmente em 2006, com aumento de 15,15% em relação ao ano anterior. Porém, em 2007, houve uma queda, decorrente do impacto inicial das mudanças metodológicas na coleta de dados, que passou a acontecer de forma individualizada, por aluno. Essa diminuição pode se justificar pela possibilidade de identificação dos estudantes que possuem mais de um registro de matrícula, bem como pela migração dos alunos de seis anos para o ensino fundamental, que passou a ser de nove anos.

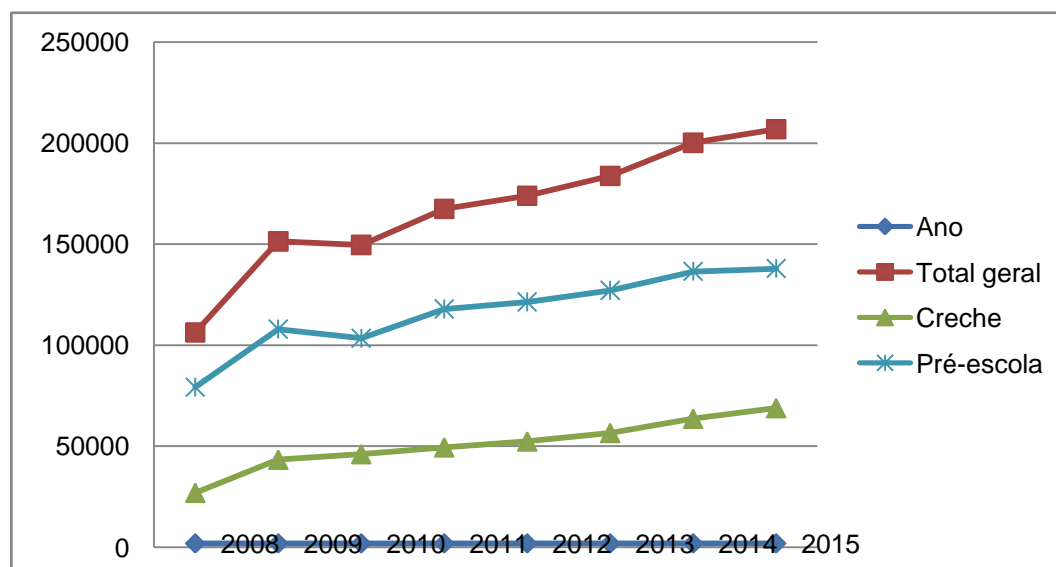


**Gráfico 2** – Evolução de matrículas na Educação Infantil em Goiás (2001 a 2007).

Fonte: MEC-Simec Módulo Público

Org.: Elaboração da autora.

Conforme demonstrado no Gráfico 2, em Goiás, de 2005 a 2007, houve uma crescente queda no total de matrículas da pré-escola, o que afetou diretamente o total geral de matrículas. Já na creche houve uma queda de 8,86% em 2007.



**Gráfico 3** – Evolução de matrículas na Educação Infantil em Goiás (2008 a 2015).

Fonte: MEC-Simec Módulo Público – Elaborado pela autora.

No Gráfico 3, é possível observar uma pequena retomada do crescimento em 2008, o que pode se justificar pelo retorno da participação das escolas privadas como respondentes do Censo Escolar. Segundo o NT (2007), o crescimento observado significa um ajuste no registro da matrícula dos não respondentes em

2007. Contudo, é necessário ressaltar que essas alterações na metodologia resolvem a questão de forma parcial, visto que não alteram a queda substancial e contínua de matrículas na pré-escola, que chegou em 2015 sem uma efetiva recuperação.

Vale dizer que a data de referência da coleta de dados do Censo Escolar, última quarta-feira do mês de maio, propiciou maior exatidão nas informações. Com esse marco temporal, foi possível retratar com maior fidedignidade o número de alunos matriculados e com frequência regular nas escolas no ano letivo de realização do Censo. Conforme a nota técnica divulgada pelo Inep em 2010, registrou-se 52% de alunos com seis anos na educação infantil, o que revela que a implantação do ensino fundamental de nove anos não foi concluída. (NT. 2010, p.2).

De acordo com dados do IBGE, no ano de 2015, em Goiás, do total de 181.296 crianças com quatro e cinco anos de idade, 137.912, o que corresponde a 76,07%, frequentava a escola, e 43.384, um índice de 23,93%, não frequentava. Na creche, da população de 376.614 crianças de zero a três, 68.923 frequentava a escola, o que significa apenas 18,30% do total, e a grande maioria, 307.691 crianças, 81,70% do total, não frequentava. Enquanto na creche verifica-se um aumento nas matrículas de 2001 a 2015, na pré-escola houve uma retração de 2001 a 2004 e, depois, de 2007 a 2009. Já quando comparados os números de matrículas de 2001 a 2015, no geral, nota-se uma tímida evolução nesse setor.

Em 2010, constata-se uma evolução nas matrículas da pré-escola na ordem de 13,19%, o maior índice registrado até 2015. Esse crescimento é decorrente das metas de ampliação e universalização da educação infantil definidas no PNE 2014-2024, que exige, por parte dos municípios, a adoção de políticas que garantam o acesso das crianças de zero a cinco anos a essa etapa educacional. Além disso, esse crescimento é resultado do reconhecimento da creche como primeira etapa da educação básica. Embora, 80% das crianças frequentem pré-escolas, a evolução ocorrida foi muito discreta nos últimos 10 anos. Esse resultado distancia Goiás da meta estabelecida pelo PNE para 2016, que é universalizar totalmente o acesso.

Analisando a oferta de vagas na creche em Goiás, os dados mostram um aparente crescimento. Contudo, pesquisas realizadas em 2015 pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUCE) e Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN) indicam que apenas 17,6% das crianças do estado frequentam creches.

O cenário indica a estagnação e mostra avanços pouco significativos nos últimos 10 anos. No mais, registra-se uma queda na oferta nos últimos três anos, o que dificulta atingir da meta do PNE 2014-2024.

Para Costa (2015), os municípios deverão arcar com a manutenção da estrutura das creches, assim como assegurar os recursos humanos necessários para efetivamente garantir o atendimento educacional. A manutenção e financiamento poderão representar entraves aos municípios no curto e médio prazo. Em curto prazo, o impacto será para aqueles que não fizeram esse cálculo nos orçamentos futuros; e, em médio prazo, aos municípios que não possuem capacidade financeira para arcar com esses gastos, mesmo recebendo recursos do Fundeb para isso.

### **3.1 Os Efeitos do PAC em Goiás**

O PAC prioriza os investimentos em infraestrutura. Rodrigues (2011) explica que, ao criar o programa, o objetivo do Governo Federal foi eliminar os principais gargalos que impedem o crescimento econômico, de modo a viabilizar o aumento da produtividade, estimular o investimento privado e reduzir as desigualdades regionais. Além de prever obras de infraestrutura, o PAC propõe medidas que visam a manter a estabilidade econômica e os acordos internacionais assinados ainda na década anterior, inclusive os que se referem à educação e ao direito das crianças.

Com a entrada do Proinfância no PAC 2, em 2011, houve simplificação no processo de adesão ao programa, o que facilitou a liberação e a transferência dos recursos. “Porém ao abordar somente aspectos da adesão, pactuação e liberação de recursos, não foi suficiente para acelerar o ritmo de construção das unidades”. (COSTA, 2015, p.120).

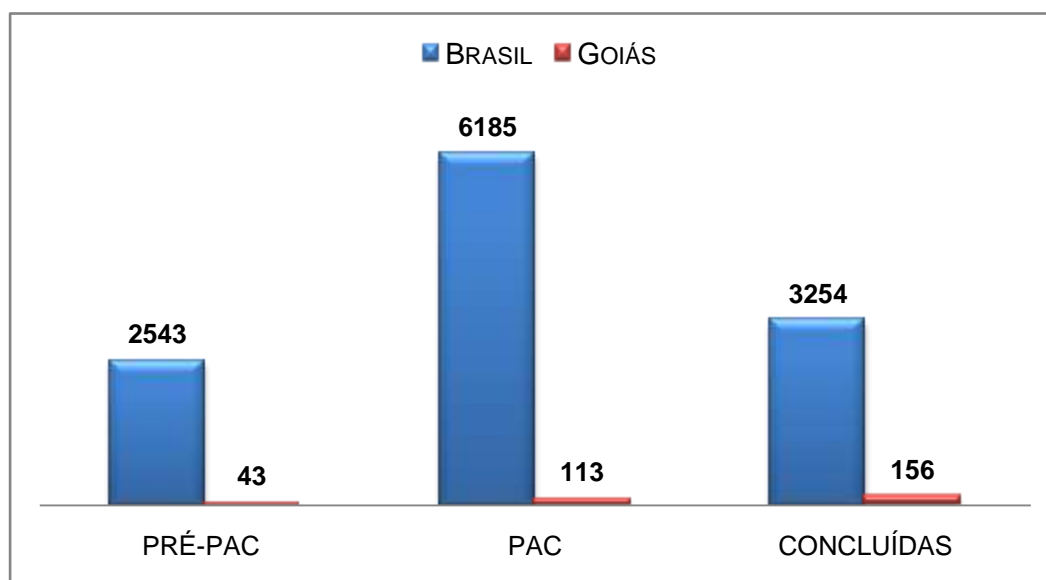
Retomando a análise do Quadro 7, que apresenta o panorama do Proinfância em alguns estados das cinco regiões do país, verifica-se que, no Centro Oeste, Goiás fez 334 pactuações. Mas, dessas obras pactuadas, somente 156 foram concluídas, 119 estão em execução, 17 foram canceladas, 25 paralisadas e 97 ainda não foram iniciadas. (BRASIL, 2015).

Segundo o MEC, 4.178 municípios foram beneficiados em todo país com o Proinfância e 8.787 creches foram pactuadas. Desse total, foram concluídas 6.516

obras e 2.271 ainda estão em andamento. Até 2015, por meio do PAC, o total de recursos destinados ao programa foi a soma de R\$ 8.664.363.509,96, tendo sido repassado para estados e municípios o total de R\$ 3.338.021.683,12. (MEC, 2016)<sup>20</sup>.

Além de prever obras de infraestrutura, “o PAC também propõe medidas de caráter econômico que visam manter a estabilidade econômica e os acordos internacionais assinados ainda na década anterior” (RODRIGUES, 2011, p.131), inclusive os que se referem à educação e ao direito das crianças.

Segundo dados do observatório<sup>21</sup> do PNE, em Goiás, em 2015, 84% das crianças entre com idade entre quatro e cinco anos estavam matriculadas regularmente na educação infantil. Os 16% restantes, que não estavam matriculadas, sugerem que o objetivo estabelecido pelo PNE 2014-2024 está perto de ser alcançado. Porém, das crianças de zero a três anos, apenas 19% frequentavam a creche. Peres (2015) afirma que mesmo que todas as unidades do Proinfância autorizadas para construção estivessem prontas, ainda seriam insuficientes para garantir a universalização prevista no PNE em vigência.



**Gráfico 4** – Total de Creches do período PRÉ-PAC, PAC e Concluídas, no Brasil e em Goiás até 2015.

Fonte: MEC / Painel de Controle do Proinfância.

Org.: Elaboração da autora.

<sup>20</sup> Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais-CGMP.

<sup>21</sup> Dados do Observatório do PNE encontrado em: [www.observatoriodopne.org.br/](http://www.observatoriodopne.org.br/)

No Gráfico 4, pode-se perceber que houve um aumento de 43% no número de creches pactuadas no Brasil através do Proinfância a partir da sua inserção no PAC, em 2011. Isso se deve ao fato de que o processo de adesão dos municípios interessados ganhou celeridade, pois, anteriormente ao PAC, os documentos eram enviados de forma impressa ou em mãos ao FNDE, o que tornava o processo mais demorado. A partir do PAC, o processo se tornou mais ágil e eficaz, porque a solicitação passou a ser feita por meio do Simec. Nesse caso, os projetos são cadastrados exclusivamente por meio eletrônico para avaliação do FNDE. (REZENDE, 2013).

O processo de análise melhorou significativamente em razão da agilidade na análise dos processos, sem trâmite de documentos impressos, o que proporcionou uma relação mais dinâmica entre o MEC, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2010). Contudo, é necessário salientar que apenas a desburocratização não assegura a construção das obras. Como pode ser observado pelos dados de pactuação, em Goiás, por exemplo, das 334 pactuações até 2015, somente 156 obras foram concluídas, um percentual de 46,71%, o que representa menos da metade. (BRASIL, 2015).

Ao verificar o movimento de obras e analisar separadamente os grupos, antes e após o PAC, percebe-se que o programa deu celeridade às pactuações. Em Goiás, o grupo 1 é composto de 29 municípios, os quais foram elencados observando-se os critérios estabelecidos pelo Proinfância, a saber: as 12 maiores regiões metropolitanas; e população com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e mais de 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste. (BRASIL, 2015).

O quadro abaixo, com base em informações retiradas do Simec, mostra a divisão dos municípios de Goiás por grupo.

**Quadro 8 – Divisão dos municípios de Goiás por grupo.**

GRUPO 1				
Abadiânia	Aparecida de Goiânia	Corumbá de Goiás	Luziânia	Rio Verde
Água Fria de Goiás	Cabeceiras	Cristalina	Mimoso de Goiás	Santo Antônio do Descoberto
Águas Lindas de Goiás	Caldas Novas	Formosa	Novo Gama	Senador Canedo
Alexânia	Catalão	Goiânia	Padre Bernardo	Trindade
Anápolis	Cidade Ocidental	Itumbiara	Pirenópolis	Valparaíso de Goiás
	Cocalzinho de Goiás	Jataí	Planaltina	

GRUPO 2				
Goianésia		Mineiros		
GRUPO 3				
Abadia de Goiás	Campinorte	Inaciolândia	Nova Aurora	Santa Rita do
Acreúna	Campo Alegre de	Indiara	Nova Crixás	Novo Destino
Adelândia	Goiás	Inhumas	Nova Glória	Santa Rosa de
Água Limpa	Campo Limpo de	Ipameri	Nova Iguaçu de	Goiás
Aloândia	Goiás	Ipiranga de	Goiás	Santa Tereza de
Alto Horizonte	Campos Belos	Goiás	Nova Roma	Goiás
Alto Paraíso de	Campos Verdes	Iporá	Nova Veneza	Santa Terezinha
Goiás	Carmo do Rio	Israelândia	Novo Brasil	de Goiás
Alvorada do	Verde	Itaberaí	Novo Planalto	Santo Antônio
Norte	Castelândia	Itaguari	Orizona	da Barra
Amaralina	Caturaí	Itaguaru	Ouro Verde de	Santo Antônio
Americano do	Cavalcante	Itajá	Goiás	de Goiás
Brasil	Ceres	Itapaci	Ouidor	São Domingos
Amorinópolis	Cezarina	Itapirapuã	Palestina de	São Francisco
Ananguera	Chapadão do	Itapuranga	Goiás	de Goiás
Anicuns	Céu	Itarumã	Palmeiras de	São João
Aparecida do	Colinas do Sul	Itauçu	Goiás	d'Aliança
Rio Doce	Córrego do Ouro	Ivolândia	Palmelo	São João da
Aporé	Corumbaíba	Jandaia	Palminópolis	Paraúna
Araçu	Cristianópolis	Jaraguá	Panamá	São Luís de
Aragarças	Crixás	Jaupaci	Paranaiguara	Montes Belos
Aragoiânia	Cromínia	Jesúpolis	Paraúna	São Luiz do
Araguapaz	Cumari	Joviânia	Perolândia	Norte
Arenópolis	Damianópolis	Jussara	Petrolina de	São Miguel do
Aruanã	Damolândia	Lagoa Santa	Goiás	Araguaia
Aurilândia	Davinópolis	Leopoldo de	Pilar de Goiás	São Miguel do
Avelinópolis	Diorama	Bulhões	Piracanjuba	Passa Quatro
Baliza	Doverlândia	Mairipotaba	Piranhas	São Patrício
Barro Alto	Edealina	Mambaí	Pires do Rio	São Simão
Bela Vista de	Edéia	Mara Rosa	Pontalina	Serranópolis
Goiás	Estrela do Norte	Marzagão	Porangatu	Silvânia
Bom Jardim de	Faina	Matrinchã	Porteirão	Simolândia
Goiás	Fazenda Nova	Maurilândia	Portelândia	Sítio d'Abadia
Bom Jesus de	Firminópolis	Minaçu	Posse	Taquaral de
Goiás	Flores de Goiás	Moiporá	Professor Jamil	Goiás
Bonfinópolis	Formoso	Monte Alegre de	Quirinópolis	Teresina de
Bonópolis	Gameleira de	Goiás	Rialma	Goiás
Brazabrantes	Goiás	Montes Claros	Rianópolis	Terezópolis de
Britânia	Divinópolis de	de Goiás	Rio Quente	Goiás
Buriti Alegre	Goiás	Montividiu	Rubiataba	Três Ranchos
Buriti de Goiás	Goianópolis	Montividiu do	Sanclerlândia	Trombas
Buritinópolis	Goianira	Norte	Santa Bárbara de	Turvânia
Cachoeira Alta	Goianira	Morrinhos	Goiás	Turvelândia
Cachoeira de	Goiatuba	Morro Agudo de	Santa Cruz de	Uirapuru
Goiás	Gouvelândia	Goiás	Goiás	Uruaçu
Cachoeira	Guapó	Mossâmedes	Santa Fé de	Uruana
Dourada	Guaraíta	Mozarlândia	Goiás	Urutaí
Caçu	Guarani de Goiás	Mundo Novo	Santa Helena de	Varjão
Caiapônia	Guarinos	Mutunópolis	Goiás	Vianópolis

Caldazinha Campestre de Goiás Campinaçu	Heitorai Hidrolândia Hidrolina Iaciara	Nazário Nerópolis Niquelândia Nova América	Santa Isabel Santa Rita do Araguaia	Vicentinópolis Vila Propício Vila Boa
--	---	---	---	---

Fonte: FNDE - Simec Público.

No Quadro 8, verifica-se que, em Goiás, o grupo 1 é composto por 29 municípios, os quais foram elencados observando-se os critérios estabelecidos pelo Proinfância, a saber: as 12 maiores regiões metropolitanas; e população com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste e mais de 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste. O grupo 2 é composto por duas cidades com população de 50 a 70 mil habitantes. E no grupo 3 estão 215 cidades com população menor que 50 mil habitantes.

**Tabela 3 – Obras em Goiás através do Programa Proinfância por grupo.**

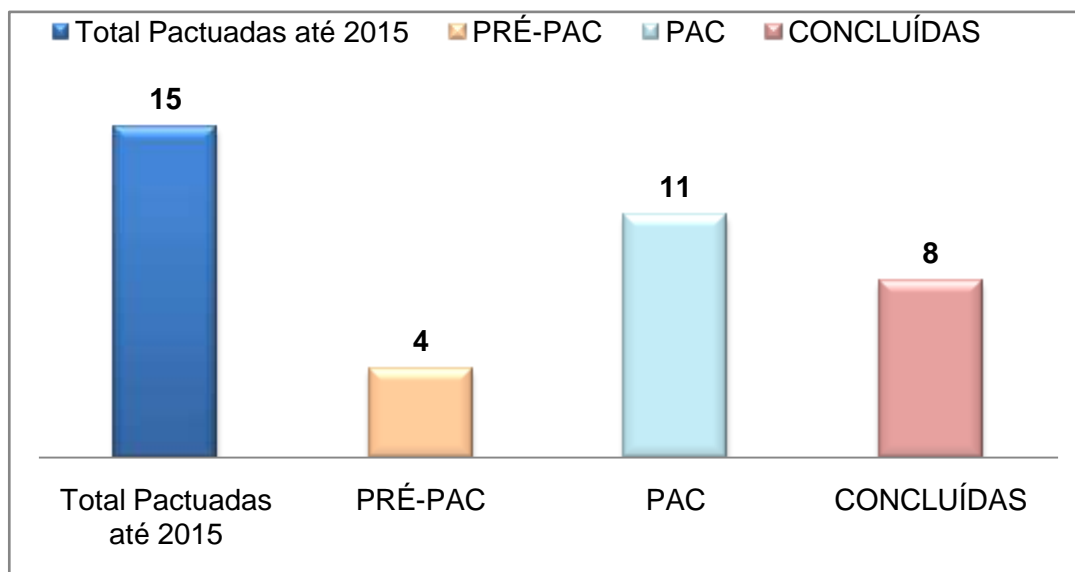
	<b>Grupo 1</b>	<b>Grupo 2</b>	<b>Grupo 3</b>	Total Geral Concluídas	Total de Pactuações
Pré-PAC	32	2	77	-	<b>334</b>
Não antes eu falei PAC	132	4	87	-	
<b>Concluídas por grupo</b>	<b>85</b>	<b>2</b>	<b>69</b>	<b>156</b>	<b>-</b>

Fonte: MEC - Painel de Controle do Proinfância.

Org.: Elaboração da autora.

Conforme a Tabela 3, das 156 obras concluídas em Goiás, o maior número está no grupo 1. As obras concluídas nesse grupo equivalem a 46,57% do total, sendo a maior parte delas consolidadas no período do PAC, com representatividade de 84,62%. Pode-se inferir que, por se tratar de municípios com população menor que 50 mil habitantes, os gestores buscam no Proinfância o meio mais rápido e possível para atender a demanda por aumento de vagas na educação infantil.

O grupo 2 é formado apenas pelos municípios de Goianésia e Mineiros, com população entre 50 a 70 mil habitantes. Nesse grupo, constam duas obras concluídas e seis pactuações. Já no grupo 3 há 69 obras construídas, o que representa 54,77% do total. (BRASIL, 2012).



**Gráfico 5** – Obras pactuadas e concluídas no Proinfância nos períodos entre 2007 a 2015 no Sudeste Goiano.

Fonte: MEC-Simec Módulo Público.

Org: Elaborado pela autora.

O Gráfico 5 apresenta as obras do Proinfância construídas no Sudeste Goiano no período de 2007 a 2015 e destaca a contribuição do PAC. No total, foram 15 obras pactuadas, sendo três no período anterior ao PAC e oito no período posterior a ele. Até 2015, oito unidades haviam sido entregues à população. As quatro obras que ainda não foram concluídas foram pactuadas pelos seguintes municípios: Pires do Rio (uma em andamento), Orizona (uma em andamento), Catalão (duas em ação preparatória) e São Miguel do Passa Quatro (uma obra cancelada). Essas representam 6,9% do total das obras concluídas em Goiás, que somam 156 unidades do Proinfância.

O panorama delineado acima evidencia que, no Sudeste Goiano, o programa tem alcance pequeno, quando comparado a Goiás. Isso porque, dos 22 municípios que compõem a região Sudeste, somente seis tiveram o Proinfância implementado, sendo que três deles têm população pequena. Além do mais, em cinco municípios as obras somente foram concluídas e entregues após 2012, posteriormente à inserção do Proinfância no PAC.

Embora haja, no estado de Goiás, um número considerável de 334 pactuações, a quantidade de obras entregues é insuficiente para o alcance da meta do PNE 2014-2024 para a educação infantil, que prevê a taxa de atendimento de 100% na pré-escola em 2016 e de, no mínimo, 50% na creche. É importante dizer

que essa meta, prevista no PNE anterior, foi descumprida e, portanto, postergada para o último ano de vigência do PNE 2014-2024<sup>22</sup>.

Ganzeli (2012), ao analisar a proposta do PNE 2011-2020, constata, em várias partes do documento, a preocupação com a necessidade de garantia das condições necessárias ao atendimento da educação infantil. E a infraestrutura é uma condição fundamental para esse atendimento. Porém, ao tratar das metas, considera-se que as causas dos problemas da educação infantil são complexas e envolvem questões de qualidade e formação de professores. “A meta 1 do PNE 2011-2020, ao não fazer o movimento necessário entre diagnóstico e meta, expressa apenas uma intenção limitada de oferta de matrículas em creche”. (GANZELI, 2012, p.92).

Nas cidades de Campo Alegre, Pires do Rio e Silvânia, as creches construídas e que estão em funcionamento foram pactuadas anteriormente ao PAC. Embora as três cidades tenham solicitações pactuadas no PAC, apenas em Pires do Rio consta obra concluída no painel de controle do Proinfância, com capacidade para 360 crianças, dividida em dois turnos. Porém, a instituição não está em funcionamento.

Segundo um funcionário da prefeitura, em conversa informal, a obra não foi entregue à população em razão de problemas estruturais. Conforme Brasil (2011), em caso de os valores se revelarem insuficientes para cobrir todas as despesas relativas à implantação, o município deve garantir, com recursos próprios, a conclusão da obra pactuada. Até 2015, a não entrega da obra resulta em, no mínimo, 300 crianças sem acesso à educação na rede pública.

Os municípios de Catalão, Cumari e Três Ranchos tiveram suas obras pactuadas e concluídas no período do PAC.

### **3.2 O Contexto do Sudeste Goiano e Análises**

Vieira (2011), afirma que a federação tem a característica de descentralização político-administrativa e, nessa dimensão, está a municipalização da Educação, o que implica em conquistas e desafios oriundos da descentralização. Mas essa descentralização vem do centro, sob a maestria do governo federal, e os

---

<sup>22</sup> Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE.

agentes do poder local afinam-se sob o mesmo coro.

O princípio da liberdade de adesão às políticas implementadas pelo governo federal, paradoxalmente, se transforma numa camisa de força, o que propicia que os municípios continuem executores da União, que controla, com sistemas avaliativos, seu desempenho, ferindo o princípio que gerou a ação. (RICCI, 2013, p.10).

A força da União mantém estados e municípios sob controle, a despeito da autonomia financeira na execução. Na acepção de Vieira (2011), há uma questão a ser colocada, diante de um país com dimensões continentais como o Brasil, em que medidas e soluções globais oferecem alternativas aos problemas locais de construção de escolas e formação de professores. Desse modo, parâmetros nacionais precisam ser considerados. Mas é preciso levar em conta as particularidades de diferentes populações a serem beneficiadas, considerando regiões geográficas urbanas e rurais.

Ao tratar da participação das esferas do poder na Educação, a legislação é clara quanto à responsabilidade dos municípios em oferecer e organizar a gestão dos anos iniciais da educação básica. Sem a presença decisiva dos municípios na oferta de matrículas para esse nível educacional, um número bem maior de crianças ainda estaria fora da escola. Por assim ser, “é inegável que a expansão ao atendimento foi importante conquista tributária do incremento da presença do poder local no atendimento à escolarização obrigatória, sobretudo nas regiões mais pobres.” (VIEIRA, 2011, p.130).

Costa (2015) ressalta que a entrada da Política Nacional de Educação Infantil na legislação nacional foi de suma relevância para a ampliação do direito à Educação. Isso implica no envolvimento das demais esferas de governo, principalmente a municipal, na oferta de vagas. Contudo, essa reorganização não se traduziu em expansão imediata, porque grande parte dos municípios não dispõe de recursos para esse fim.

Souza (2006b) aponta duas razões principais para o objetivo do federalismo cooperativo estar longe de ser alcançado.

A primeira tem a ver com as capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda é ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. (SOUZA, 2006b, p.197).

Gutierrez (2016) salientam que, no processo de colaboração entre os entes federados e, particularmente a União, para com os municípios, tem ocorrido o repasse de recursos por meio de incentivos financeiros de forma deslocada. Com isso, não se contempla o atendimento das reais necessidades locais. Os incentivos financeiros são os indutores de políticas. Porém, a maior parte das despesas (contrapartida) é assumida com os recursos do próprio município.

Com a construção das creches através do Programa Proinfância o que se esperava era elevar o acesso a Educação Infantil de crianças de 0 a 3 anos, contribuindo para o alcance da meta prevista no PNE (2011-2020) que prevê a universalização do atendimento de crianças de 4 a 5 anos, até 2016, e a ampliação da oferta de creches, até 2020, a fim de atender 50% da população até 3 anos (BRASIL, 2010). O programa Proinfância foi gestado no contexto de relações federativas tensas, que envolvem disputas relativas ao financiamento, às formas de colaboração, às concepções do papel do Estado e das instâncias federativas, considerando que se trata de um programa que pressupõe a transferência de grande volume de recursos da União para os Municípios. Um aspecto importante do Programa reside na difusão de uma concepção de Educação. (COSTA, 2015, p.42).

Costa (2015) afirma que essa é uma das ações que gera efeitos no pacto federativo e no financiamento da Educação, haja vista que, para se ter acesso aos programas, o ente federado tem que, necessariamente, elaborar um PAR e assinar um termo de compromisso com a União.

“O Proinfância rompe com esse histórico de investimento reduzido na área, por meio do Programa, o MEC investe de forma inédita na Educação Infantil” (COSTA, 2015, p.257). Os percentuais investidos são bem maiores do que de outras etapas da educação básica. Costa (2016) mostra que os investimentos foram concentrados em construções dos prédios escolares, pois muitas crianças na faixa de zero a cinco anos não têm acesso à educação infantil por falta de espaço físico na rede municipal.

O Sudeste Goiano, também conhecido como região da Estrada de Ferro, é composto de 22 municípios. Desses, Catalão é o que possui maior número de habitantes, 100.590, e Ananguera é o que tem menor população, 1.093 habitantes. Conforme o MEC, seis municípios dessa região aderiram ao Proinfância e tiveram as obras entregues à população. Ainda há uma unidade do programa em andamento no município de Orizona, uma obra cancelada em

Leopoldo de Bulhões, uma obra cancelada em São Miguel do Passa Quatro, e duas obras em fase de ação preparatória em Catalão. Nos demais municípios não consta pactuação.

**Quadro 9** – Municípios que compõem o Sudeste Goiano com população.

<b>Municípios da Região Sudeste do Estado de Goiás</b>					
<b>Cidade</b>	<b>Pop.</b>	<b>Cidade</b>	<b>Pop.</b>	<b>Cidade</b>	<b>Pop.</b>
Anhanguera	1.093	Goiandira	5.578	Santa Cruz de Goiás	3.071
Campo Alegre de Goiás	7.024	Ipameri	26.178	São Miguel do Passa Quatro	4.013
Catalão	100.590	Leopoldo de Bulhões	7.758	Silvânia	22.647
Corumbaíba	9.206	Nova Aurora	2.194	Três Ranchos	2.899
Cristianópolis	8.852	Orizona	15.364	Urutaí	3.154
Cumari	2.983	Ouvidor	6.242	Vianópolis	13.567
Davinópolis	8.852	Palmelo	8.852		
Gameleira de Goiás	3.721	Pires do Rio	30.930		
<b>Municípios que aderiram ao Programa Proinfância</b>					
Campo Alegre		Cumari		Silvânia	
Catalão		Pires do Rio		Três Ranchos	

Fonte: Instituto Mauro Borges. Março 2017.

Org: Elaborado pela autora.

Dos 22 municípios que compõem o Sudeste Goiano, 27,2% aderiram ao Proinfância, sendo eles: Campo Alegre, Catalão, Cumari, Pires do Rio, Silvânia e Três Ranchos. Ressalta-se que o município de Catalão está no grupo 1, pois é o único que possui mais de 70 mil habitantes. Os demais pertencem ao grupo 3, por terem menos que 50 mil habitantes.

**Quadro 10 – Índices, Nascimentos e Matrículas Creche.**

	Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Campo Alegre	Nasc.	65	65	65	77	75	66	63	69	71	72	70	50	71	57	56
	0 a 3 anos	195	195	195	207	217	218	216	220	226	233	238	223	229	221	212
	Matricula	97	64	91	94	132	72	98	86	109	100	103	131	117	130	98
	Índice	50%	33%	47%	45%	61%	33%	45%	39%	48%	43%	43%	59%	51%	59%	46%
Catalão	Nasc.	1310	1310	1310	1121	1151	1235	1221	1341	1300	1379	1331	1345	1344	1493	1516
	0 a 3 anos	3930	3930	3930	3741	3582	3507	3418	3449	3439	3508	3529	3564	3598	3781	3987
	Matricula	447	526	606	515	735	728	555	556	940	1096	1184	1373	1553	1793	1750
	Índice	11%	13%	15%	14%	21%	21%	16%	16%	27%	31%	34%	39%	43%	47%	44%
Cumari	Nasc.	25	25	25	43	32	17	26	21	32	29	23	50	71	57	56
	0 a 3 anos	75	75	75	93	100	92	93	89	96	100	98	123	169	201	232
	Matricula	61	80	76	50	57	54	52	40	31	51	41	50	37	29	39
	Índice	81%	107%	101%	54%	57%	59%	56%	45%	32%	51%	42%	41%	22%	14%	17%
Pires do Rio	Nasc.	350	350	350	403	418	379	369	391	591	342	363	372	350	325	343
	0 a 3 anos	1050	1050	1050	1103	1171	1200	1219	1260	1501	1493	1506	1528	1528	1503	1496
	Matricula	158	118	118	177	150	217	239	230	278	243	208	247	264	313	316
	Índice	15%	11%	11%	16%	13%	18%	20%	18%	19%	16%	14%	16%	17%	21%	21%
Silvania	Nasc.	273	273	273	278	266	270	238	196	250	219	259	260	240	233	247
	0 a 3 anos	819	819	819	824	817	814	779	702	679	625	611	598	565	525	499
	Matricula	68	32	72	111	141	99	124	101	162	149	174	175	164	215	230
	Índice	8%	4%	9%	13%	17%	12%	16%	14%	24%	24%	28%	29%	29%	41%	46%
Três Ranchos	Nasc.	25	25	25	28	35	18	30	29	27	35	26	28	30	40	24
	0 a 3 anos	75	76	71	78	88	81	86	90	92	102	103	106	111	126	125
	Matricula	0	0	0	0	0	0	46	39	0	0	0	0	0	0	62
	Índice	0%	0%	0%	0%	0%	0%	53%	43%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%

Fonte: Inep, Educacenso, Data Escola Brasil, QEdU. IBGE- Março/2017

Org: Elaborado pela autora.

Os números apresentados no Quadro 10 retratam a evolução de matrículas de educação infantil, especificamente em creches, no Sudeste Goiano, no período de 2001 a 2015. Para a coleta dos dados de 2001 a 2003, considerou-se a média de nascimento dos três anos. Os dados de nascimento de 2004 a 2015 foram consultados no IBGE<sup>23</sup>, que considerou o lugar do registro de nascimento e local de residência da mãe. Logo, não foi considerado o processo migratório, tampouco a taxa de mortalidade infantil. Ainda é necessário ressaltar que, nas cidades menores, é comum que as crianças nasçam em outras localidades, em razão da falta de estrutura hospitalar. Sendo assim, na metodologia em questão, adotou-se como critério o número de nascimentos.

No Quadro 10, na parte grifada em amarelo, está destacado o ano em que as unidades do Proinfância iniciaram as suas atividades nas cidades pesquisadas. Pelo exposto, pode-se inferir que a creche tem demonstrado crescimento contínuo no número de matrículas, em regularidade aos níveis do Brasil e Goiás.

Em 2001, a cidade de Campo Alegre registrou 97 matrículas para uma população de zero a três anos estimada em 195 crianças, o que representa um índice de 50% no atendimento. O Proinfância teve sua primeira unidade entregue à população do município em 2010, o Centro Municipal de Educação Infantil Cantinho da Alegria.

Em 2010, o total da população infantil era de 233 crianças e o número de crianças atendidas foi de 100 alunos na creche, o que corresponde a 43% do total. Em 2015, para uma população de 212 crianças, o registro foi de 98 crianças matriculadas, um índice de 43%. Os dados sinalizam o crescimento da oferta de educação na creche, embora em 2015 os números demonstrem que 114 crianças ainda estavam fora da creche, o que corresponde 53% da população de zero a três anos no município. Mesmo assim, o município de Campo Alegre alcançou a meta do PNE 2014-2024.

A cidade de Catalão teve as obras do Proinfância pactuadas em 2012. Mas as duas unidades, Centro Municipal de Educação Infantil João Margon Vaz e Centro de Educação Infantil Natalia Safatle Soares, apenas foram entregues à população em 2014. O total de matrículas em creche em 2001 era de 447, para uma

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>.

população com idade entre zero e três anos estimada de 3.930 crianças. A taxa de atendimento, portanto, era de 12%. Em 2015, da população de 3.987 crianças, 1750 estavam matriculadas na creche, o que corresponde a 44%. Os dados sinalizam que mais da metade do público da creche está sem atendimento. Mesmo assim, o município caminha rumo ao atendimento da meta do PNE 2014-2024.

Em Cumari há uma unidade do Proinfância, a Escola Municipal Gotinhas do Saber, que foi entregue em 2013 à população. Em 2001, o município tinha uma população estimada de 75 crianças com idade de zero a três anos, e o número de matrículas na creche era de 61 crianças. Em 2013, essa população aumentou para 169, quase 90% a mais que em 2001, e a quantidade de crianças matriculadas na creche diminuiu para 37. Portanto, 132 crianças estavam fora desse atendimento. Em 2015, a população de zero a três anos era de 232 crianças e o número de crianças atendidas era apenas 39. De 2013 para 2015, houve uma queda da taxa de atendimento, que era de 22% e passou para 17%, gerando um déficit no atendimento de 193 crianças. Os dados colocam Cumari a 33% distante da meta de atendimento de 50% da população com idade de zero a três anos.

Pires do Rio teve a sua unidade do Proinfância, a Creche Luara Sisterolli de Carvalho Andrade, entregue em 2012. O número de matrículas em 2001 era de 158, para uma população de zero a três anos estimada em 1.050 crianças. Em 2012, havia 247 matrículas na creche, e uma população de zero a três anos de 1.528 crianças, o que representa uma taxa de atendimento de 16%. Em 2015, o número de matrículas na creche era de 316 alunos, e a população de crianças de zero a três anos era 1.496, de modo que o índice de atendimento era de 21%. Nesse período, 1.180 crianças, 79%, estavam sem atendimento. Pires do Rio é a cidade do Sudeste Goiano com o maior déficit de atendimento, portanto, a mais distante do alcance da meta do PNE em vigência.

É necessário ressaltar que, em Pires do Rio, há uma obra do Proinfância aguardando liberação, até que sejam corrigidos problemas estruturais. Logo, é possível afirmar que o número de matrículas na educação infantil no município poderia ser mais significativo, visto que a capacidade de atendimento dessa unidade é de 360 alunos.

No município de Silvânia, a obra do Proinfância recebeu no nome de Centro Municipal Infantil Padre Januário Goulart, tendo iniciado suas atividades em 2014. Em 2001, a população de 0 a 3 anos de Silvânia era estimada em 819

crianças, e 68 estavam matriculadas nas creches. Em 2014, a população era de 525 crianças e havia 215 matrículas. Em 2015, a população com idade de zero a três anos era de 499 crianças e o número de matrículas era de 230, o que consiste em uma taxa de atendimento de 46%. Mais da metade estava sem atendimento até 2015. Mesmo assim, os dados mostram que, para o cumprimento da meta de 50%, falta apenas 4%.

Em Três Ranchos, a unidade do Proinfância, denominada Creche Municipal Pinguinho de Gente, iniciou suas atividades em 2014. Em 2007, havia 86 crianças na faixa etária do zero aos três anos e 46 matrículas na creche. Em 2008, havia 90 crianças e 39 matrículas. No período de 2009 a 2014, não há registro de matrículas, visto que a unidade escolar que atendia o público da creche foi reorganizada para atendimento ao ensino fundamental. Em 2015, a população de zero a três anos era de 125 crianças, e o número de matrículas de 62, o que corresponde a um índice de atendimento de 55%. Os dados do município são favoráveis à meta do PNE 2014-2024, quando trata do atendimento de, no mínimo, 50% na creche. Vale registrar que, em Três Ranchos, a única escola de educação infantil é a unidade do Proinfância.

Os dados reforçam as ações desenvolvidas a partir das políticas do MEC voltadas para a ampliação da oferta na educação infantil, como é o caso do PNE 2014-2024, que estabelece como meta a expansão do atendimento da população de zero a três anos.

Quando se analisa a participação do Proinfância nas cidades em que a política foi implementada, verifica-se que em Pires do Rio, Silvânia e Campo Alegre houve um crescimento em suas matrículas. Já em Catalão, mesmo com duas unidades do programa em atividade, não houve evolução em relação aos últimos cinco anos, ao se considerar a estimativa da população. E, em 2015, Três Ranchos teve na unidade do Proinfância o único espaço para o atendimento da creche. Até então, o atendimento não era ofertado no município.



**Quadro 11 – Índices, Nascimentos e Matrículas Pré-Escola.**

2000	Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Campo Alegre	Nasc.	72	72	72	77	75	66	63	69	71	72	70	50	71	57	56
	Pré-escola	216	216	216	231	233	152	145	144	145	177	215	205	212	199	201
	Matricula	192	205	227	229	242	172	183	139	116	143	188	174	201	189	187
	Índice	89%	95%	105%	99%	104%	113%	126%	97%	80%	87%	88%	77%	91%	95%	93%
Catalão	Nasc.	1310	1310	1310	1121	1151	1235	1221	1341	1300	1379	1331	1345	1344	1493	1516
	Pré-escola	3944	3944	3944	3924	3926	2700	2611	2642	2632	2701	2722	2757	2791	2974	3180
	Matricula	1534	1579	1149	2327	2061	1899	1682	1887	2144	1864	2001	2078	2029	2173	2311
	Índice	39%	40%	29%	59%	53%	70%	64%	71%	81%	69%	74%	75%	73%	73%	73%
Cumari	Nasc.	38	38	38	43	32	17	26	21	32	29	23	50	71	57	56
	Pré-escola	133	133	133	150	152	99	87	94	112	89	68	97	142	104	122
	Matricula	102	92	97	80	75	72	73	77	96	69	48	58	52	71	48
	Índice	77%	69%	73%	53%	49%	72%	83%	93%	91%	87%	89%	79%	61%	68%	39%
Pires do Rio	Nasc.	387	387	387	403	418	379	369	391	591	342	363	372	350	325	343
	Pré-escola	1355	1355	1355	1411	1413	987	969	973	1177	1132	1108	1093	1056	994	950
	Matricula	708	798	756	983	697	622	635	733	649	684	712	663	716	687	615
	Índice	52%	59%	56%	70%	49%	63%	66%	75%	55%	60%	64%	61%	68%	69%	65%
Silvania	Nasc.	246	246	246	278	266	270	238	196	250	219	259	260	240	233	247
	Pré-escola	861	861	861	973	993	751	743	693	697	670	683	697	691	678	679
	Matricula	208	246	209	563	512	294	206	255	312	257	322	313	308	396	380
	Índice	24%	29%	24%	58%	52%	39%	28%	37%	45%	38%	47%	45%	45%	58%	56%
Três Ranchos	Nasc.	27	27	27	28	35	18	30	29	27	35	26	28	30	40	24
	Pré-escola	141	137	125	106	155	121	93	73	119	116	101	98	105	123	95
	Matricula	128	128	117	95	150	118	89	53	113	103	94	97	100	114	88
	Índice	87%	95%	94%	97%	98%	98%	96%	87%	97%	92%	96%	99%	97%	97%	90%

Fonte: INEP MEC- Educacenso, Data Escola Brasil, QEdU- IBGE-Março/2017.

Org: Elaboração da autora.

O quadro acima representa a evolução das matrículas da pré-escola, de 2001 a 2006, de crianças de quatro a seis anos. A partir de 2007, os dados referem-se às crianças de quatro e cinco anos. O critério de análise dos dados foi o mesmo adotado para a creche.

A cidade de Campo Alegre, em 2001, tinha uma população estimada de 216 crianças entre quatro e cinco anos de idade, e o número de matrículas era de 192 alunos. Em 2010, havia 177 crianças e 143 matrículas. Em 2015, a população da faixa etária em questão era de 201 crianças, e o registro era de 187 alunos matriculados na pré-escola. Pode-se inferir o atendimento de crianças com quatro e cinco anos para a cidade de Campo Alegre está bem próximo do alcance esperado no PNE . A cidade oferece atendimento em pré-escola em cinco instituições.

Em 2001, Catalão tinha uma população estimada de 3.944 crianças de quatro e cinco anos, e o atendimento dessa fase era de 1.534 matrículas, índice correspondente a 39%. Em 2015, para uma população de 3.180 crianças, havia 2.311 matrículas, índice de 73% de atendimento. Houve uma diminuição de 80% da população de 2001 a 2015. O município de Catalão ainda tem um déficit de quase 30% no atendimento de crianças na pré-escola, o que representa um desafio para o alcance da meta de atendimento de 100%, determinada no PNE 2014-2024.

Em Cumari, a população era de 133 crianças de quatro e cinco anos em 2001, e foram registradas 102 matrículas na pré-escola nesse período, uma taxa de atendimento de 78%. Em 2013, a população era 142 crianças e houve 52 matrículas, o que representa um índice de 37%. Em 2015, a população era de 122 alunos, e houve o registro de 48 matrículas, de modo que o índice de atendimento caiu para 28%.

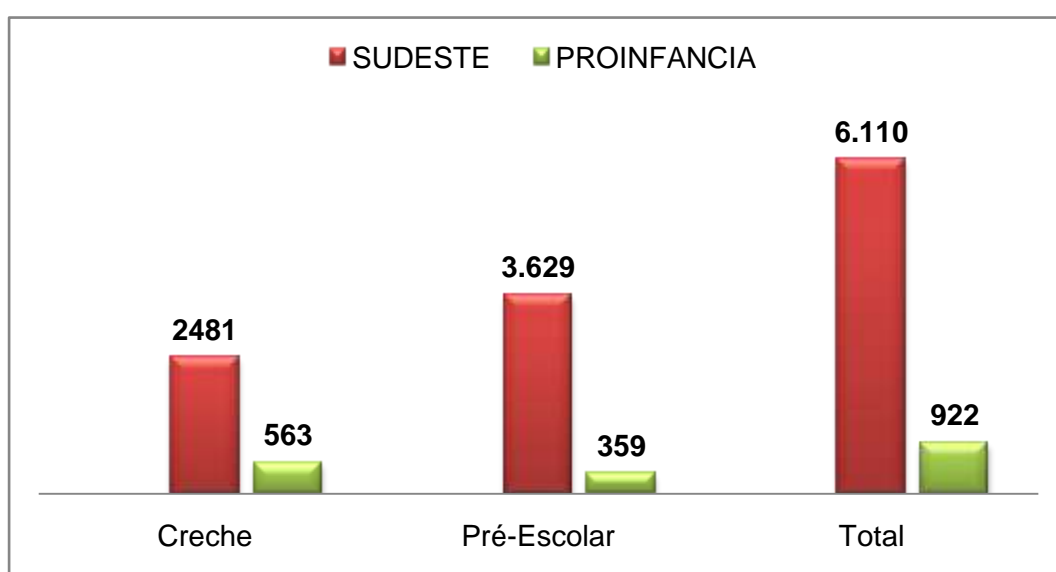
Ao tentar encontrar uma possível causa para esses índices através dos responsáveis pelos dados junto à Secretaria Municipal de Educação de Cumari, a informação recebida foi a seguinte: “as famílias das crianças da Zona Rural não matriculam as crianças em idade de pré-escola em virtude de terem que enviar as crianças muito cedo pelo transporte escolar, e ainda conforme informações da responsável pelo Censo não há lista de espera.”

Em Pires do Rio, em 2001, a população estimada era de 1.355 crianças com idade entre quatro e cinco anos, e foram registradas 708 matrículas na pré-escola no período, um índice de 52%. Em 2012, a população era de 1.093 crianças nessa faixa etária, e as matrículas somavam 663, um percentual de atendimento de 69%. Em 2015, a população era de 950 crianças e o acesso foi de 615 alunos na pré-escola, um índice de 65%. Os dados revelam que, em Pires do Rio, a pré-escola

mantém índices pouco expressivos de evolução em relação a 2001. Ao analisar os dados da população de 4 e 5 anos, a queda de fecundidade não elevou o percentual de atendimento. Ainda há um déficit de 35% na taxa de atendimento.

O município de Silvânia, em 2001, tinha a população com idade de quatro e cinco anos estimada em 861 crianças, e o total de matrículas na pré-escola foi de 208 alunos, o que representa uma taxa de atendimento de 24%. Em 2014, a população era de 678 crianças e havia 396 matrículas, atingindo 58% dos alunos. Em 2015, havia uma população de 679 crianças na faixa etária dos quatro e cinco anos no município, e um registro de 380 matrículas na pré-escola, o que configura uma taxa de atendimento de 56%. Os dados revelam que, em Silvânia, a pré-escola tem tido um crescimento que oscila entre um ano e outro, de modo que a meta do acesso de 100% na pré-escola ainda se mantém distante.

Em 2001, Três Ranchos tinha uma população estimada de 141 crianças com idade de quatro e cinco anos, e o registro de 128 alunos matriculados na pré-escola. Em 2015, a população era de 114 crianças e o número de matrículas chegou a 88 alunos. É importante ressaltar que há um fluxo de crianças oriundas de outras localidades. Também vale mencionar que, no município, há duas unidades que oferecem a pré-escola. Em 2014, foram matriculados 114 alunos nas duas escolas que oferecem esse nível educacional, o que sinaliza o alcance da meta de universalização da pré-escola.



**Gráfico 6** – Numero de matrículas do Sudeste Goiano e matrículas do Proinfância. Fonte: MEC - Painel de Controle do Proinfância. EducacensoData EscolaBrasil INEP.

Org: Elaborado pela autora.

Conforme o Gráfico 6, em 2015, havia 6.110 matrículas na educação infantil nas cidades do Sudeste Goiano pesquisadas. Desse total, 2.481 estavam na creche e 3.629 na pré-escola. Do total geral, 922 matrículas foram em unidades do Proinfância, o que indica uma representatividade de 15% do programa. Analisando especificamente a creche, a taxa de atendimento do programa é de 22,69% e na pré-escola 9,89%.

Os dados averiguados demonstram que as políticas com foco na educação infantil estão crescendo. Programas com o Fundeb e o Proinfância têm contribuído, ainda que de forma insuficiente, para a expansão da oferta desse nível de ensino. Todavia, os municípios carecem de mais aporte técnico e financeiro para continuar com a expansão da oferta, e, sobretudo, melhorar a qualidade dos serviços educativos prestados.

Para que o Proinfância apresente resultados mais positivos no que diz respeito ao acesso à educação infantil nos grandes municípios, é necessário, além de maior número de pactuações, celeridade na entrega das obras aos municípios. Em um projeto que tem todos os requisitos preenchidos, o término da obra é previsto para 18 meses. Porém, há obras paralisadas ou inacabadas por até quatro anos, desde sua pactuação. (BRASIL, 2015)

Um fator preponderante que pode recuar a ação dos gestores em fazer novas pactuações é o custo e manutenção dessas unidades, como dito anteriormente.

[...] prefeitos e secretários municipais de educação, entendem que enquanto os recursos do Ministério de Educação direcionam-se exclusivamente para os investimentos na construção dos prédios e aquisição de equipamentos, mais oneroso é o custo com a manutenção dessas novas unidades escolares, sob a responsabilidade das prefeituras municipais. Entre os gastos, estão o pagamento de pessoal e as despesas com alimentação, material pedagógico, limpeza, etc. (GOMES, 2015, p.170).

Ao tratar das desigualdades que historicamente ocorrem entre os entes federados, o que é decisivo para organização de políticas públicas, Costa (2015) refere-se ao Proinfância como um programa que foi inaugurado no contexto de relações federativas tensas e conflitantes, envolvendo várias disputas, principalmente quanto às formas do regime de colaboração, ao financiamento, às concepções do papel do Estado e das instâncias federativas. Trata-se de um

programa que pressupõe a transferência de grande volume de recursos da União para os municípios.

“O Programa, constitui um campo favorável para a nova relação entre os entes federados considerando que se trata de grande volume de recursos da União para os municípios” (COSTA, 2015, p.39). Na visão de Martins (2011), não há dúvidas de que a grande dificuldade dos municípios em ampliar o acesso à educação infantil se deve ao fator financeiro. Mas as dificuldades não devem encobrir o importante papel do Proinfância como viabilizador da expansão desse nível educacional.

Costa (2015) afirma ainda que o Proinfância é uma das ações que causa efeitos no pacto federativo e no financiamento da educação. Isso porque, para se ter acesso ao programa, o ente federado tem que, necessariamente, elaborar um PAR e assinar um termo de compromisso com a União.

De forma sutil, o Estado tem atuado de modo a implementar modelos de interação entre os diversos atores sociais, envolvendo os governos locais em ações com vistas a cumprir os objetivos estabelecidos pela política nacional em campos específicos. Nesse modelo, o poder decisório não está centralizado em uma figura, ou de posse exclusiva de um poder central, mas em redes ou sistemas que, por meio da interação, propõem a regulação de determinada área ou campo político. O Estado atua como articulador, de forma processual e contínua. (COSTA, 2015).

Embora o Proinfância tenha uma forma de financiamento diferenciada e seus recursos tenham projetos específicos, ainda incide sobre o município o desafio de se adequar às exigências do programa, bem como manter as unidades construídas. Portanto, para além do aumento do quantitativo de vagas, é preciso que elas sejam oferecidas de forma a atender as necessidades e especificidades da criança pequena, potencial frequentadora dessas instituições de ensino.

Também é preciso ressaltar que não basta a previsão legal para assegurar o acesso dos estudantes às instituições educacionais. Segundo Ribeiro Jesus (2016), o cumprimento desse atendimento depende de uma série de elementos estruturais e serviços, entre eles: materiais didáticos e pedagógicos, formação de profissionais, equipamentos e infraestrutura. Tudo isso está relacionado a fatores econômicos e sociais “e à forma de planejamento, atuação e forma de colaboração entre os entes federados, proporcionada pela assistência técnica financeira”. (RIBEIRO, 2016, p.212).

Os números apresentados neste trabalho não mostraram os rostos, tampouco histórias ou sonhos, mas representam o acesso de crianças à creche e pré-escola. Também, revelam as crianças que estão fora dessas instituições de ensino, as quais têm sido vítimas da isenção do poder público em garantir o direito de estarem na educação infantil. Dimensionar os impactos negativos da falta desse atendimento é um desafio para mais estudos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação infantil foi efetivamente reconhecida na letra da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, recebeu destaque na LDB de 1996, ao ser colocada como primeira etapa da educação básica, dividida em creche, para crianças de zero a três anos de idade, e pré-escola, para crianças de quatro e cinco anos.

Os PNEs deram visibilidade à educação infantil ao estabelecer metas que norteiam as políticas educacionais para esse nível de ensino. Para auxiliar no cumprimento da meta 1, que se trata da universalização da pré-escola e ampliação do atendimento na creche, o Governo Federal tentou incrementar o regime de colaboração entre os entes federados através do Proinfância. Esse programa tem como objetivo prestar assistência técnica e financeira, em caráter suplementar, através do repasse de verbas federais ao Distrito Federal e municípios, para a construção de prédios destinados ao atendimento educacional de crianças de zero a cinco anos.

O mecanismo do Proinfância se constitui na articulação dos entes federados para ampliação da oferta de matrículas na educação infantil. O programa representa um marco na Política Nacional de Educação Infantil, por contribuir para colocar esse nível de ensino na ordem de prioridades dos municípios.

Por meio do Proinfância, o MEC investe, de forma inédita, na educação infantil, destinando a esse nível educacional maior volume de recursos do que o investido em outras etapas da educação básica. Esses recursos são direcionados à construção de prédios, uma vez que muitas crianças estão fora das instituições escolares por falta de espaço físico.

Desde 2007, quando o Proinfância foi lançado, ele tem passado por diversas fases de implementação e por mudanças relevantes. O maior impacto foi em 2011, quando o programa foi inserido no PAC, que deu maior celeridade ao processo de adesão ao mesmo e promoveu maior número de pactuações por parte dos municípios.

Contudo, há poucas unidades em funcionamento quando comparadas ao número de unidades que foram autorizadas e financiadas, mais de 6.000 obras. Há um número elevado de construções com problemas de atrasos, cancelamento de

obras, além de obras não iniciadas com até três anos de espera no modo de preparação, como é o caso de Catalão, no Sudeste Goiano. Esses são entraves que comprometem o alcance da principal meta do programa, que é auxiliar os municípios brasileiros a ampliar a oferta de vagas na educação infantil.

Em Goiás, das 334 obras pactuadas, apenas 156 foram entregues à população em condição de atendimento. Esse número representa 46,70% do total, menos da metade da demanda do Estado por unidades de educação infantil. Pelo exposto, nota-se que os efeitos do Proinfância se mostram insuficientes em termos de expansão, quando se considera os oito anos de vigência do programa, de 2007 a 2015.

Porém, é preciso considerar que, nos pequenos municípios, o Proinfância tem se constituído como o único meio de acesso à educação infantil, principalmente à creche. Esse é o caso de dois dos municípios do Sudeste Goiano pesquisados neste trabalho, Campo Alegre e Três Ranchos. Embora neles não seja possível comparar a evolução de matrículas a partir do início do atendimento pelo programa, pois ambos apenas iniciaram suas atividades em 2015, os dados revelam que o Proinfância contribui para a expansão da educação infantil.

Contudo, os números ainda se mostram insuficientes para suprir o déficit de atendimento, principalmente nas creches. A representatividade das unidades do Proinfância no total de matrículas no Sudeste Goiano, em 2015, ficou em torno de 15%. Esse índice de atendimento é claramente insuficiente para uma demanda de 5.514 crianças sem acesso à creche e pré-escola, nas seis cidades pesquisadas.

Sendo assim, cabe aos municípios a responsabilidade de implementar políticas com recursos próprios, a fim de garantir o acesso à educação infantil. Isso porque uma política de ampliação de vagas não é suficiente para dar respostas a questões tão complexas que envolvem esse nível de educação, como: manutenção das unidades do Proinfância, formação de professores, e obrigatoriedade do atendimento educacional para crianças de quatro e cinco anos.

Portanto, é necessário ressaltar que o Proinfância contribui para colocar a educação infantil na agenda de prioridades educacionais dos municípios, o que representa um marco na política nacional para esse nível de ensino. Contudo, ainda que todas as unidades estivessem concluídas e entregues, isso não seria suficiente para suprimir toda a demanda por vagas em instituições de ensino para crianças de zero a cinco anos de idade. Mas representaria um avanço e diminuiria, no âmbito

dos municípios, os impactos em termos de cumprimento da meta do PNE para a educação infantil.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de. **O arranjo federalista brasileiro e as políticas de indução da União**: uma análise do plano de ações articuladas do Ministério da Educação. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT5/GT5\\_Comunicacao/AnaElizabethMaiadeAlbuquerque\\_GT5\\_integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AnaElizabethMaiadeAlbuquerque_GT5_integral.pdf)>. Acesso em: 22 de Abril de 2016.

ARAÚJO, Luiz. **Revista Escola Pública**. n.º 16, p.50-52. julho/agosto 2010. Disponível em: <<http://revistaescolapublica.com.br/textos/16/artigo246389-1.asp>>. Acesso em: 18 de Maio 2016.

ARIES, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Rio de Janeiro: LTC, 1978.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. (Trad.) Carlos Nelson Coutinho e apresentação de Celso Lafer. Nova Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Senado Federal, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 de Março 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.296/04**, p.01 Art. 8º, Inciso IX. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm)>. Acesso em: 7 de Março de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato\\_2007-2010/2007/decreto/d6094](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2007-2010/2007/decreto/d6094)>. Acesso em: 20 de Março de 2015.

\_\_\_\_\_. **Funcionamento do Programa Proinfância**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/Proinfancia/Proinfancia-funcionamento>>. Acesso em: 22 de Abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Programa Proinfância. **Projetos arquitetônicos para construção**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/Proinfancia/proinfancia-projetos-arquitetonicos-para-construcao>>. Acesso em: Agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 13**, de 21 de março de 2011. Acesso em: 22 de Maio de 2015.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Proinfância**. Brasília-DF: 2008. Disponível em: <[www.fnde.gov.br/index.php/programas-Proinfancia](http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-Proinfancia)>. Acesso em: 30 de Março de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília-DF: 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 23 de Abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília-DF: Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm)>. Acesso em: 21 de Fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9394/96**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília-DF: 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005**, de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília-DF: 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 24 de Outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil**. Brasília-DF: 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo\\_infraestr.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf)>. Acesso em: 25 de Agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil – 2006**. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparinfesten carte.pdf10>>. Acesso em: Abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. **ANEXO II - Manual de Orientações Técnicas**. Brasília-DF: Disponível em: <<http://anexos.datalegis.inf.br/arquivos/1190682.pdf>>. Acesso em: 12 de Setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. **ANEXO II**. Disponível em: <<http://anexos.datalegis.inf.br/arquivos/1190682.pdf>>. Acesso em: 14 de Maio 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007**. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000006&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2007&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000006&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 10 de Dezembro 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica - 2006**. Brasília-DF: 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 de Junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica - 2007**. Brasília-DF: 2008. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 de Junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica - 2008**. 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 de Junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica - 2009**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 de Junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica - 2010**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 de Junho de 2015 e em 04 de Junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica - 2011**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 de Junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica - 2012**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/microdados.asp>>. Acesso em: 10 de Junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica - 2013**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/microdados.asp>>. Acesso em: 10 de Junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica - 2014**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/microdados.asp>>. Acesso em: 10 de Agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica - 2015**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/microdados.asp>>. Acesso em: 18 de Março de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica- DataEscolaBrasil-2014**. Disponível em: <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/>>. Acesso em: 12 de Julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Secretaria de Educação Básica. Brasília-DF: MEC, SEB, 2010. Disponível em: <<http://ndi.ufsc.br/files/2012/02/Diretrizes-Curriculares-para-a-E-I.pdf>>. Acesso em: Julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Monitoramento do Proinfância** - Módulo Público. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/painel/mapas/mapaProinfancia/creche>>. Acesso em: 22 de Abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Monitoramento Simec. Transparência Pública. **Obras FNDE**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php?estuf=GO&muncod=&esfera=&tipologia>>. Acesso em: 10 de Outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **PAR - Plano de Ações Articuladas**. 2011. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par>>. Acesso em: 16 de maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças**. Brasília-DF: 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>>. Acesso em: 12 de Setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. 2004. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol\\_inf\\_eduinf.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf)>. Acesso em: 08 de Maio de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política de Educação Infantil no Brasil**: Relatório de Avaliação - MEC. Brasília: MEC, SEB; UNESCO, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=7873-politica-educacao-infantil-relatorio-avaliacao-260411-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7873-politica-educacao-infantil-relatorio-avaliacao-260411-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 10 de Maio de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília-DF: 1994. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol\\_inf\\_eduinf.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf)>. Acesso em: 06 de Agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC. **Manual de Orientação Técnica do Proinfância** – Anexo II. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 22 de Abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle** – SIMEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=143:simec-2010>>. Acesso em: 04 de Agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria do PAC. **Nota sobre creches beneficiadas no PAC-2**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/aceso-a-informacao1/sic/2012/creches\\_beneficiadas\\_no\\_pac-2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/aceso-a-informacao1/sic/2012/creches_beneficiadas_no_pac-2.pdf)>. Acesso em: 23 de Setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Notícias Pac**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticias>> Acesso em: 13 de Junho 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Sobre o PAC** – Plano de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Observatório do Pne. **Educação Infantil**. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil>>. Acesso em: 24 de Setembro 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Brasília-DF: Senado Federal; Unesco, 2001. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf)>. Acesso em: 16 de Julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Portal Brasil. **Construção de creches e pré-escolas já atinge 72% do total pactuado no Proinfância.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/construcao-de-creches-e-pre-escolas-ja-atinge-72-do-total-pactuado-no-proinfancia>>. Acesso em: 08 de Junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. TCU. **Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC realizada no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).** Disponível em: <[www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120820/AC\\_2165\\_31\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120820/AC_2165_31_12_P.doc)>. Acesso em: 10 de Agosto de 2016.

BRITO, Cintia Falcão. **Políticas Públicas para Educação Infantil: uma relação entre entes federados.** UEFS/Brasil. 2014.

CAMPOS, Maria Malta. **A Educação Infantil como Direito.** Subsídios para credenciamento e financiamento de instituições de Educação Infantil. v.II, Brasília-DF: maio 1998. Ministério da Educação e Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Política da Educação Fundamental. Coordenação Geral de Educação Infantil.

\_\_\_\_\_.; ROSEMBERG, Fúlvia. **Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças.** 6ed. Brasília-DF: MEC, SEB, 2009. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf)>. Acesso em: 22 de Abril de 2016.

CASTRO, Abrahão de Jorge. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. In: **Educação & Sociedade**.v.28, nº. 100, outubro/2007. p.857-876. Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas-SP: Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313704011>>. Acesso em: 13 de Julho 2016.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos.** 3ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.

CHAGAS, Paulo Victor, TOKARNIA, Mariana. **Notícia Marcha das Margaridas.** Agência Brasil. Pub. 12/08/2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-08/marcha-das-margaridas-dilma-anuncia-medidas-para-combater-violencia>>. Acesso em: 07 de Março de 2017.

CORREA, Bianca Cristina. Políticas de Educação Infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. In: **Jornal de Políticas Educacionais**.n.9, Janeiro/Junho de 2011, p.20-29. Disponível em: <[revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172](http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172)>. Acesso em: 14 de Maio de 2016.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil.** Tese (Doutoramento) apresentada junto a Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social. 2015 Belo Horizonte-MG: Disponível em: <[http://www.gestrado.net.br/images/publicacoes/101/Tese\\_SandroCoelhoCosta.pdf](http://www.gestrado.net.br/images/publicacoes/101/Tese_SandroCoelhoCosta.pdf)>. Acesso em: 25 de Setembro de 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. v.II. Brasília-DF: MEC, 1998.

DIDONET, Vital. **O Plano Nacional de Educação-PNE**. 3ed. Brasília-DF: Liber Livro Editora, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2008: Níveis de Ensino**. v.1, Brasília-DF: Inep, 2009. Acesso ao CD 2ed, Editora UFG, Autêntica.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva**. 2ed. Goiânia-GO: Editora UFG; Belo Horizonte-MG: Autêntica Editora, 2011.

ESCOBAR, Marcela Cuervo; COSTA, Cintia da.; BONAMINO, Alicia Maria Catalano de Bonamino. Estudo comparativo exploratório dos planos nacionais de educação no Brasil e na Colômbia. In.: **Rbpae – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.32, n.1, p.001-335 – 171-192 jan./abr.2016.

FAREZENA, Nalu. A implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais Marcos e trajetórias de uma pesquisa. In: FARENZENA, Nalú. (Org.). **Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros**. Pelotas-RS: Gráfica Universitária UFPel, 2012.

\_\_\_\_\_. **Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter)Governamentais em Educação Básica**. UFRGS. Curitiba-PR: 12 e 13 de agosto/2010. Disponível em: <<http://www.gt5.ufpr.br/2010/anais/comunica/mesa1/Nalu%20Farenzena.pdf>>. Acesso em: 05 de Jan. de 2016.

\_\_\_\_\_; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. In: **Cadernos de Pesquisa**. Print version. ISSN 0100-1574. Cad. Pesqui. v.43, nº.150, São Paulo: set./dez. de 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742013000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em: 16 de janeiro de 2016.

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: 2012. ANPAE. p.1-16. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaLuizaRodriguesFlores\\_res\\_int\\_GT1.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaLuizaRodriguesFlores_res_int_GT1.pdf)>. Acesso em: 10 de Março 2015.

GANZELI, Pedro. **Plano Nacional de Educação no Brasil: Reflexos sobre o Regime de Colaboração**. Disponível em: <[www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/PedroGanzeli\\_res\\_int\\_GT7.pdf2012](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/PedroGanzeli_res_int_GT7.pdf2012)>. Acesso em: 25 de Agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação: Implicações para a Educação Infantil. In: **Revista Exitus**. v.02, n.2, Jul./Dez.2012, p.77-112. Disponível em: <[www.ufopa.edu.br/...2012.../plano-nacional-de-educacao...educacao.../file](http://www.ufopa.edu.br/...2012.../plano-nacional-de-educacao...educacao.../file)>. Acesso em: 12 de Junho de 2015.

GATTI, Bernadete Angelina. **A construção da Pesquisa em Educação no Brasil**. Brasília-DF: Liber Livro Editora, 2007.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE). Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN). **Diagnóstico da Educação Infantil-2015**. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-11/diagnostico-da-educacao-infantil--versAo-final---imprimir-este.pdf>>. Acesso em: Abril de 2017.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Educação Infantil: Por que mais creches**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Junho 2011. Disponível em: <[bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/.../educacao\\_infantil\\_gomes.pdf?...1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/.../educacao_infantil_gomes.pdf?...1)>. Acesso em: 04 de Abril de 2015.

GOMES, Ricardo Amorim. O Plano de Ações Articuladas e os Avanços para Educação Infantil. In: **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: Perspectivas Políticas e Pedagógicas**. (Org.) FLORES, Maria Luíza Rodrigues e ALBUQUERQUE, Simone Santos de. Porto Alegre-RS: EDIPUC, 2015.

GUIMARÃES, José Luiz. O financiamento da Educação Infantil: quem paga a conta? In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2011, p.43-56.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; ROLIM, Rosana Maria Gemaque. O financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração? In: **Rbpae - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.32, n.1, p.001-335-151 a 166 jan./abr.2016.

HADDAD, Lenira. **A creche em busca de identidade**. 2ed. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

IMB. **Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Sócio Econômicos**. Disponível em: <[www.imb.go.gov.br](http://www.imb.go.gov.br)>. Acesso em: 20 de Novembro de 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014. Censo Demográfico. **Cidades**. Brasília-DF: 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=520510&idtema=161&search=go>>. Acesso em: 10 de Outubro 2017.

JR. KUHLMANN, Moysés. **Infância e educação infantil: Uma abordagem histórica**. 7ed. Porto Alegre-RS: Mediação, 2015.

KRAMER, Sonia. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação infantil e Educação Fundamental**. Campinas-SP: v.27, n.96, Especial, p.797-818, out./2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 de Novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Privação cultural e educação compensatória: uma análise crítica. 1982. Fundação Carlos Chagas. In: **Cadernos de Pesquisa**. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1550>>. Acesso em: 05 de Agosto de 2016.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Tradução de Bernardo Leite et al. Campinas-SP: Editora da UNICAMP, 1990.

LEHER, Roberto. **Revista de Políticas Públicas**. 2007. Campinas-SP: Unicamp. Disponível em: <[www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/.../gt5/.../Roberto\\_Leher.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/.../gt5/.../Roberto_Leher.pdf)>. Acesso em: 14 de Março de 2016.

LUCENA, Azamor Lopes de. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Uma Análise do Impacto em Áreas Sociais**. Disponível em: <[www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/47.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/47.pdf)>. Acesso em: 05 de Outubro de 2015.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 2012.

MARTINS, Angela Maria. Política e Gestão da Educação no Âmbito Municipal: desafios e perspectivas. In: **Cadernos de Pesquisa**. Print version. ISSN 0100-1574. Cad. Pesqui. v.43, nº. 150, São Paulo: set./dez. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742013000300002&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000300002&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em: 5 de Outubro de 2015.

MARTINS, Claudia Miranda. O desafio dos Municípios no Processo de Implementação do Proinfância. In: **II Simpósio Luso-Brasileiro em Estudos da Criança - Pesquisa com Crianças: Desafios Éticos e Metodológicos**. 2011. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/9467993-O-desafio-dos-municipios-no-processo-de-implementacao-do-Proinfancia-claudia-miranda-martins.html>>. Acesso em: 03 de Maio de 2015.

MATTOS, Clarice da Silva. **A Implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos**. Dissertação de Mestrado apresentada a UFJF. 2014. Disponível em: <[repositorio.ufjf.br](http://repositorio.ufjf.br)>. Acesso em: 08 de Abril 2016.

OLIVEIRA, Cleiton. **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A. 2004.

OLIVEIRA, Zilma Ramos. **A creche no Brasil: Mapeamento de uma trajetória**. São Paulo: Revista Faculdade de Educação, 14(1): 43-52. jan/jun.1988.

PERES, João; NETO, Moriti; e DOMENICI, Thiago. **Proinfância e a dificuldade de construir creches no Brasil**. Disponível em: <<http://www.cartaeducacao.com.br/reportagens/o-Proinfancia-e-a-dificuldade-de-construir-creches-no-brasil>>. Acesso em: 26 de Julho 2016.

RAMOS, Jorge Luiz Rocha Reghini. **Implementação de Programas Federais e Descentralização de Políticas Públicas: Um Estudo de Caso no Contexto do Proinfância**. Dissertação de Mestrado apresentada junto a Universidade de Brasília-UNB. Brasília-DF: 2011. Disponível em: <[repositorio.unb.br/handle/.../browse?...Ramos%2C+Jorge+Luiz+Rocha+Reghini](http://repositorio.unb.br/handle/.../browse?...Ramos%2C+Jorge+Luiz+Rocha+Reghini)>. Acesso em: 08 de Fevereiro de 2016.

REZENDE, Leonardo Milhomem. **Monitoramento e Avaliação do Programa de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância: Uma Proposta Metodológica**. (Dissertação). Brasília-DF: set. de 2013. Disponível em:<<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14797>>. Acesso em: 28 de Março de 2015.

RIBEIRO, Andréia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. O Plano de Ações Articuladas para Educação Básica (PAR): elementos para a construção da assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. In: **Rbpae - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.32, n.1, p.001-335-211 a 226 jan./abr.2016.

RIBEIRO, Bruna; RIBEIRO, Maria Augusta Martins. **Qualidade da Educação Infantil no Brasil: tendências e perspectivas**, 2010. Disponível em: <[anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/./BrunaRibeiro\\_GT1\\_integral.pdf](http://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/./BrunaRibeiro_GT1_integral.pdf)>. Acesso em: 12 de Março de 2015.

RICCI, Aline. **A Educação Infantil e o Programa Proinfância: organização, impactos e desafios**. UNIRIO - GOOGLE ACADÊMICO, 2013. Disponível em: <<http://www.grupecei.fe.ufg.br/up/693/o/TR19.PDF>>. Acesso em: 12 de Março de 2015.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilásio. **As implicações do programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais**. Ser Social. Brasília-DF: v.13, n.28, p.129-156, jan./jun.2011. Disponível em: <[http://www.periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/5624](http://www.periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5624)>. Acesso em: 14 de Março de 2016.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024. 2014. Autores Associados. In: **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas-SP: Autores Associados, 2014.

SCHABBACH, Leticia Maria; RAMOS, Marília P. Fatores determinantes da implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul. In: **ANPOCS**. Águas de Lindóia-SP: 2013. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8658&Itemid=429](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8658&Itemid=429)>. Acesso em: 25 de Maio 2016.

SEKKEL, Marie Claire (2003). **A construção de um ambiente inclusivo na educação infantil: relato e reflexão sobre uma experiência**. Tese de doutorado, apresentada ao Instituto de Psicologia, da Universidade de São Paulo. São Paulo.

SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida e. As duas demandas da educação infantil: quantidade e qualidade. In: **Revista Criança**. n.46, Brasília-DF: 2008, p.06 Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=3668-revistacrianca46&category\\_slug=fevereiro-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3668-revistacrianca46&category_slug=fevereiro-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 20 de Maio de 2015.

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: Ed. Massangana, 2013, p.53-72. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/PatriciaMariaUchoaSimoes-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 01 de Março de 2016.

SINDPROFDF. **Sindicato dos Professores no Distrito Federal**. Agosto de 2011, Ano VII, n.19. Disponível em: <<http://www.sinprodf.org.br>>. Acesso em: 20 de Novembro de 2016.

VIEIRA, Lívea Maria Fraga. **A Educação infantil e o Plano Nacional de Educação:** as propostas do CONAE-2010. Campinas-SP: Euc. Soc., v.31, n.112, p.809-831, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: Dezembro de 2014.

**ANEXOS**

**Dados do Pedido**

Protocolo	23480015325201611
Solicitante	ANGELA MARIA BARBOSA PIRES
Data de Abertura	25/08/2016 13:15
Orgão Superior Destinatário	MEC – Ministério da Educação
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	19/09/2016
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Detalhes do programa Proinfância, esclarecimento dos dados do Painel De controle do Proinfancia Módulo Público
Detalhamento	<p>Meu nome é Angela e sou aluna do Mestrado da UFG) Meu objeto de pesquisa é o Programa Proinfancia</p> <p>Ao acessar o Painel de controle do Proinfancia (Simec) Módulo Público e coletar os dados disponíveis alguns questionamentos me foram surgindo.</p> <p>Qual a metodologia de coleta utilizada?</p> <p>A que ano correspondem os dados ?</p> <p>O que representa o campo Déficit de Atendimento- (seria falta de vagas, ou número de unidade?)</p> <p>É possível me passar o número de alunos matriculados nas unidades do construídas pelo Proinfancia no Brasil e em Goiás? Ou ainda me direcionar para a informação?</p> <p>Possíveis explicações por que há uma diferença gritante entre o Número de nascimento e o Número total de matrícula e déficit de atendimento (Esses últimos somados não fecham com o número de nascimento a diferença é enorme).</p> <p>Aguardo resposta urgente pois estou em vias da qualificação</p> <p>Estou a disposição para quaisquer esclarecimentos e desde já agradeço a atenção.</p>

### Dados da Resposta

Data de Resposta 09/09/2016 15:35  
 Tipo de Resposta Acesso Concedido  
 Classificação do Tipo de Resposta solicitada inserida no e-SIC Resposta  
 Resposta Prezada Senhora,

Em atenção ao e-mail enviado por Vossa Senhoria encaminhamos anexo arquivo com as respostas aos seus questionamentos.

Atenciosamente,

Calina Mafra Hagge  
 Chefe de Gabinete  
 Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

Responsável pela Resposta

Destinatário do Recurso de Primeira Instância:

Prazo Limite para Recurso 21/09/2016

### Classificação do Pedido

Categoria do Pedido Educação  
 Subcategoria do Pedido Educação básica

Número de Perguntas 5

### Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
25/08/2016 13:15	Pedido Registrado para o Órgão UFG – Universidade Federal de Goiás	SOLICITANTE
25/08/2016 13:27	Pedido Reencaminhado para o Órgão FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	MEC – Ministério da Educação/UFG – Universidade Federal de Goiás
26/08/2016 11:19	Pedido Reencaminhado para o Órgão MEC – Ministério da Educação	MEC – Ministério da Educação/FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
09/09/2016 15:35	Pedido Respondido	MEC – Ministério da Educação

**Dados do Pedido**

Protocolo	23480009013201741
Solicitante	ANGELA MARIA BARBOSA PIRES
Data de Abertura	12/04/2017 17:26
Orgão Superior Destinatário	MEC – Ministério da Educação
Orgão Vinculado Destinatário	FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Prazo de Atendimento	02/05/2017
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Alguns dados do Proinfância na Zona Rural
Detalhamento	Solicito informações da quantidade de unidades do Proinfância foram construídas até a presente data na Zona Rural.  Qual a região do país foi mais contemplada com unidades do proinfância na Zona Rural?  Qual a quantidade de unidades construídas na Zona Rural em Goiás?  E se possível quais os municípios de Goiás com unidades do proinfância construídas na Zona Rural?  Obs. Informo que essas informações farão parte de dados da minha dissertação de mestrado que irei defender em breve, diante do exposto tenho urgência no atendimento.  Grata

**Dados da Resposta**

Data de Resposta	26/04/2017 16:03
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	Prezada Senhora,  Encaminhamos-lhe, em anexo, resposta referente ao pedido SIC 23480009013201741.  Considerando a impossibilidade de gerar relatórios das obras do Proinfância por indicação de área rural, encaminhamos planilha com todas as obras que foram contempladas pelo programa até a presente data. Diante do exposto, acreditamos que os dados solicitados serão passíveis de atendimento, por meio dos municípios que foram beneficiados.  Resposta concedida pela Coordenação Geral de Infraestrutura

Educacional - CGEST

Colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos, alertando que o prazo recursal em 1ª instância, referente a este pedido é de 10 dias.

Atenciosamente,  
Serviço de Informação ao Cidadão  
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE

Responsável pela  
Resposta

Eliane de Carvalho Silva

Destinatário do Recurso  
de Primeira Instância:

Diretor Leandro José Franco Damy da Diretoria de Gestão e  
Articulação e Projetos Educacionais DIGAP

Prazo Limite para  
Recurso

08/05/2017

#### *Classificação do Pedido*

Categoria do Pedido Educação

Subcategoria do Pedido Gestão escolar

Número de Perguntas 3

#### **Histórico do Pedido**

<b>Data do evento</b>	<b>Descrição do evento</b>	<b>Responsável</b>
12/04/2017 17:26	Pedido Registrado para o Órgão UFG – Universidade Federal de Goiás	SOLICITANTE
12/04/2017 17:40	Pedido Reencaminhado para o Órgão FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	MEC – Ministério da Educação/UFG – Universidade Federal de Goiás
26/04/2017 16:03	Pedido Respondido	MEC – Ministério da Educação/FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

### Dados do Pedido

Protocolo	03950002516201613- Fui direcionada ao IBGE
Solicitante	ANGELA MARIA BARBOSA PIRES
Data de Abertura	25/09/2016 21:50
Orgão Superior Destinatário	MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Orgão Vinculado Destinatário	IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Prazo de Atendimento	17/10/2016
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Parcialmente Concedido (Parte da informação inexistente)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Estimativa da população infantil para 2014
Detalhamento	Gostaria dos dados de projeção da população infantil para 2014 dos seguintes municípios de Goiás Campo Alegre de Goiás Catalão Cumari Pires do Rio Silvânia TrêsRanchos

### Dados da Resposta

Data de Resposta 26/09/2016 15:38

Tipo de Resposta Acesso Parcialmente Concedido

Classificação do Tipo de Resposta Parte da informação inexistente

Resposta Prezada Angela,

Informamos que não dispomos dos dados no nível municipal. O que podemos oferecer pode ser acessado no link abaixo:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm)

Atenciosamente,  
Equipe de Atendimento

Responsável Gerência de Atendimento  
 pelo  
 Resposta

Destinatário Auditor Chefe  
 do  
 Recurso  
 de  
 Primeira  
 Instância:

Prazo 06/10/2016

Limite para  
 Recurso

*Classificação  
 do  
 Pedido*

Categoria Pessoa, família e sociedade  
 do Pedido

Subcategoria Pessoa  
 do  
 Pedido

Número de 1  
 Perguntas

#### Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
25/09/2016 21:50	Pedido Registrado para o Órgão IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	SOLICITANTE
26/09/2016 15:38	Pedido Respondido	MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística