

## **AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL VIA PROINFÂNCIA: ANÁLISES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EM COLABORAÇÃO**

Maria Luiza Rodrigues Flores

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

[malurflores@gmail.com](mailto:malurflores@gmail.com)

Débora Teixeira de Mello

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

[deboramellors@yahoo.com.br](mailto:deboramellors@yahoo.com.br)

### **Resumo**

O artigo analisa a implantação e o impacto do Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil no Rio Grande do Sul/BR. A metodologia incluiu análise documental e estatística, considerando dados demográficos e do Censo Educacional. O referencial teórico abrange a área da educação infantil (ROSEMBERG, 2007; BARBOSA, 2009) e as políticas educacionais brasileiras (CURY, 2010; AZEVEDO, 1997; CASTRO, 2009 e 2010), enfocando estudos sobre federalismo, financiamento da educação e regime de colaboração (PINTO, 2007 e 2009). As análises evidenciam que o Programa efetiva o regime de colaboração, repercutindo positivamente para que o estado diminua o déficit de vagas.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação; Proinfância; Rio Grande do Sul.

### **Apresentação**

O artigo apresenta análises acerca do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, lançado em 2007 pelo governo Federal e atualmente incluído no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2. Trata-se de uma política pública cujo objetivo é ampliar a oferta de vagas na primeira etapa da Educação Básica, a partir do repasse de recursos federais destinados à construção de prédios para o funcionamento de estabelecimentos de Educação Infantil.

Os dados aqui trazidos são resultados parciais de uma pesquisa em processo de realização, cujo objetivo geral é investigar políticas e programas de governo voltadas ao

atendimento ao disposto pela Emenda Constitucional 59/09, que determinou a matrícula obrigatória na pré-escola para todas as crianças de 4 e 5 anos até o ano de 2016. Este artigo teve como objetivo específico evidenciar o impacto desta política pública para o atendimento à demanda por vagas para crianças de 0 até 6 anos no Estado do Rio Grande do Sul, identificando alguns desafios encontrados pelos municípios que aderiram a este Programa.

O referencial teórico do estudo incluiu revisão do ordenamento legal vigente e de documentos produzidos pelo Ministério da Educação – MEC com vistas à orientação de políticas públicas para esta etapa da educação básica; os conceitos de Azevedo (1997; 2002); Cury (2010) no que se refere ao campo das políticas públicas e do direito à educação no Brasil; e estudos sobre financiamento da educação no Brasil (FARENZENA, 2010; CASTRO, 2009 e 2010). Trata-se de um estudo quali-quantitativo na área de políticas públicas de educação (GATTI, 2004) e as análises acerca da educação da infância são formuladas a partir, principalmente, das contribuições de Faria (2011); Rosemberg (2007) e Barbosa (2009).

Além de uma *Apresentação* inicial, o artigo está organizado em três seções. A primeira delas, intitulada *Direito à Educação Infantil no Brasil: histórico e atualidade*, apresenta breve revisão conceitual sobre a educação das crianças pequenas no Brasil, de forma articulada a uma retrospectiva das principais políticas públicas para a área, incluindo o destaque às questões centrais da atualidade no que se refere à garantia do direito à educação com qualidade para crianças de 0 até 6 anos; e as dificuldades de seu financiamento, considerando estudos contemporâneos sobre financiamento da educação brasileira.

A seção seguinte apresenta os *Caminhos Metodológicos* do Estudo, indicando suas escolhas e percursos; a terceira seção apresenta o tema *Expansão da oferta de Educação Infantil no Rio Grande do Sul via Proinfância*, onde são apresentados o Programa Federal Proinfância inserido no campo das políticas públicas e os principais dados obtidos sobre a implementação desta política pública no estado investigado. Por fim, são apresentadas *Algumas considerações*, pontuando as principais reflexões originadas do estudo, de acordo com as análises dos dados realizadas até o momento.

## **Direito à Educação Infantil no Brasil: histórico e atualidade**

A Educação Infantil é apresentada na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN 9394/96 como a primeira etapa da Educação Básica, denominado *creche* ou expressão equivalente o atendimento destinado à faixa etária de até 3 anos e *pré-escola* aquele voltado às crianças entre 4 até 6 anos de idade.

Esta definição legal garante à educação infantil como um todo (creche e pré-escola) um *status* pedagógico que fortalece o direito à educação já sacramentado na Constituição Federal de 1988 – CF/88, considerada um divisor de águas, no sentido de que é a partir desta normativa que a criança pequena tem reconhecido seu direito à educação como um dever do Estado. Contudo, este direito legal não é, ainda, e de todo, implementado, seja do ponto de vista do acesso, seja no que se refere à qualidade da oferta, quando consideramos os índices de atendimento à população, especialmente àquelas crianças dos grupos considerados mais vulneráveis.

Para uma melhor compreensão deste descompasso, torna-se importante considerar o caráter construtivo da trajetória histórica da pequena infância em direção à *razão* (Ariès, 1981). Ou seja, é possível estabelecer relações entre o fato histórico de que a criança pequena foi, progressivamente, adquirindo *status* como objeto de estudo acadêmico, em diferentes áreas, e a construção teórica e jurídica recente que lhe garante o direito a esta etapa da educação e orienta sua oferta, mesmo considerando-se a impossibilidade da aplicação de um conceito de infância universal de infância.

O protagonismo atualmente atribuído às crianças pequenas é prova de suas potencialidades, bem como da importância de que os espaços coletivos de educação pratiquem uma adequada pedagogia da infância (FARIA, 2011), reconhecendo esta criança pequena como um ser de cultura e que, também, produz cultura, desde a mais tenra idade.

Além da CF/88 e da LDBEN 9394/96, nas últimas décadas, o Ministério da Educação produziu um conjunto de documentos orientadores que oferecem diretrizes para esta oferta no campo educacional e induzem estados e municípios a adequarem suas políticas públicas. Os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – RCNEI (1998), seguidos pelas primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais - DCNEI, Resolução CNE/CEB 01/99, que vigorou por dez anos, foram seguidos por diversos outros documentos, até chegarmos nas atuais DCNEIs, estabelecidas pela Resolução CNE/CEB

05/2009.

Passados mais de 15 anos da promulgação da LDBEN 9394/96, a despeito dos avanços legais, conceituais e políticos, parte das instituições de educação infantil do país, incluindo-se as públicas e as privadas, ainda não se encontra integrada aos sistemas de ensino, conforme determinado no Art. 89 de suas Disposições Transitórias, havendo uma dívida social histórica com grupos populacionais específicos em relação ao acesso, e, também, à qualidade do serviço ofertado.

A readequação de espaços que antes estavam vinculados à saúde ou à assistência, a construção de espaços novos, seja com recursos próprios do município, seja com recursos da União, como é o caso do Proinfância, assim como casos de regime de colaboração entre estado e municípios de forma a garantir a oferta de atendimento, são estratégias de ampliação da oferta de vagas desenvolvidas pelo Rio Grande do Sul. (LUCE; SARI, 2010)

A Emenda Constitucional 59/09 – EC 59/09, estabelecendo a obrigatoriedade da educação dos 4 anos até os 17 anos de idade, repercute na área, devido ao fato de definir como obrigatória a matrícula das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, cabendo aos gestores municipais de educação a responsabilidade de levantar a demanda por vagas e providenciar seu atendimento, até 2016, conforme previsto. Na esteira desta determinação, observamos alguns municípios reduzindo a oferta de vagas para as turmas de até três anos, ou mesmo, reduzindo as turmas de tempo integral, com o objetivo de, mais rapidamente e com um menor dispêndio de recursos, se adequarem ao disposto nesta norma.

Para entendermos melhor esse impasse, é necessário considerar que a educação infantil, excluída do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que vigorou de 1996 a 2006, não apresentou neste período a expansão desejada e prevista no Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010 Lei n.10.172/01, que apontava como meta a matrícula de 50% das crianças de creche e de 80% daquelas em idade de pré-escolar até o final da década. Durante a vigência deste Fundo, muitos municípios alegaram não ter recursos próprios para o investimento na ampliação de vagas necessária.

Quando incorporada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, a partir da EC 53/2006, essa etapa se manteve com valores de referência definidos abaixo de seu

custo real, o que tornou a ampliação de vagas, especialmente aquela destinada à faixa etária de 0 a 3 anos, um investimento ainda difícil para os gestores municipais (PINTO, 2009). Ao final de 2010, findo o período previsto pelo PNE, apenas 18,1% das crianças de 0 a 3 anos e 67% daquelas entre 4 e 5 anos se encontravam matriculadas em estabelecimentos de educação infantil.

Neste contexto complexo, a efetividade da construção teórica e legal instituída na área ao longo das últimas décadas fica subordinada à capacidade técnica e financeira de cada município, sem desconsiderar a vontade política de cada gestor em assumir a implantação das políticas educacionais necessárias. (BARBOSA, 2009). Ou seja, as políticas públicas de educação infantil não se efetivam sem tensão de forças, ou sem embates políticos, pois, conforme afirma Azevedo (1997), as políticas públicas representam a ação/opção do Estado no sentido de atender a demandas da população nas diferentes áreas sociais.

Como um campo das políticas públicas relativamente recente no Brasil, a educação infantil é um espaço em disputa, demandando pesquisas que investiguem tanto os impactos do ordenamento legal quanto dos programas e projetos implementados. É no conjunto destas contradições que se justifica a necessidade de desenvolvimento da pesquisa da qual se origina este artigo, situada no campo das políticas públicas de educação.

### **Caminhos Metodológicos**

Do conjunto das políticas públicas destinadas à ampliação do acesso das crianças pequenas à educação, o presente estudo buscou identificar as perspectivas de impacto do Programa Federal Proinfância para o atendimento à demanda por vagas para a educação infantil no Estado do Rio Grande do Sul. Além da ampliação do acesso a novas vagas, o estudo permitiu identificar algumas dificuldades enfrentadas gestores municipais durante o processo de implementação do funcionamento das novas unidades.

Este estudo se caracteriza como um estudo quali-quantitativo em educação, pois consideramos que em uma pesquisa científica todo e qualquer dado quantitativo está, sempre, baseado em julgamentos qualitativos, conforme conceitua Gatti (2004):

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).

No caso aqui investigado, estas análises qualitativas levaram em conta dados quantitativos relativos aos índices populacionais e educacionais do Estado do Rio Grande do Sul, obtidos junto às seguintes fontes: dados do Censo Escolar referentes às matrículas da faixa etária no estado foram encontrados no INEP; no sítio do IBGE, foram levantados dados demográficos referentes às crianças gaúchas na faixa etária da Educação Infantil; dados relativos ao perfil dos municípios gaúchos foram obtidos no sítio da FAMURS; e análises sobre o desempenho dos municípios gaúchos quanto à oferta de educação infantil foram extraídos de materiais publicados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, que utilizam como critério de avaliação o previsto nas metas do Plano Nacional 2001-2010 para esta etapa.

Os métodos utilizados para a coleta de dados em relação ao Proinfância envolveram pesquisa de dados estatísticos referentes a municípios do estado que aderiram ao Programa no sítio do Ministério da Educação – MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e análise documental a partir dos documentos, relatórios e notícias encontrados.

Os dados apresentados neste artigo 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, onde buscamos evidenciar o impacto da nova política de colaboração entre os entes federados para o caso de municípios com grande densidade populacional.

Em seguida, apresentamos as análises referentes à amostra de estudo de caso realizado junto a um grupo de três municípios do interior do estado que apresentam baixa

densidade populacional, com um percentual alto da população localizada na zona rural, e que foram contemplados com um número pequeno de unidades do Proinfância. A escolha destes municípios se deve ao fato de que os mesmos já se encontravam em processo de implementação da obra ou, mesmo, do próprio início de funcionamento das unidades, permitindo o aprofundamento da investigação desde um caráter mais qualitativo. Para estes dois conjuntos de municípios são apresentados ao longo desta seção a demanda por vagas na educação infantil e a perspectiva de ampliação via Proinfância existente para os mesmos, considerando-se as unidades já contratadas.

Realizou-se, também, uma projeção quanto ao número de crianças a serem atendidas a partir do funcionamento das novas unidades previstas para cada município, considerando o atendimento padrão de até 240 crianças por estabelecimento, pois esta é a capacidade máxima, seja da planta tipo B, que comporta 240 crianças, quando todas são atendidas em tempo integral, seja da planta tipo C que comporta 120 crianças em tempo integral, dobrando este número quando o atendimento é realizado em apenas um turno.

### **Expansão da oferta de Educação Infantil no Rio Grande do Sul via Proinfância**

A atual Presidenta da República, Dilma Rousseff, comprometeu-se à construção de 1500 unidades por ano ao longo de seu período de governo, integralizando 6 mil novas unidades de educação infantil via Proinfância. É necessário destacar que esta política é inédita, no sentido de comprometimento da União com a oferta de Educação para a faixa etária de 0 até 6 anos, em colaboração com os municípios.

Também porque a Educação Infantil e o Ensino Fundamental são responsabilidades prioritárias dos municípios de acordo com a CF/88, os gastos do governo federal com a primeira etapa da educação básica, historicamente, são inexistentes. Castro (2010) analisa o gasto público educacional no Brasil durante o período de 1995 a 2007, observando que entre os anos de 1995 a 2006 não houve registro de investimento federal na educação das crianças de 0 a 6 anos, sendo que é apenas no ano de 2007 que se evidencia registro de investimento de recursos do Governo Federal na área.

Foi no ano de 2007 que o Governo Federal, visando ampliar e qualificar o atendimento em instituições de educação infantil, criou o Proinfância, destinando

recursos financeiros para a área. Segundo dados do FNDE (2008), o MEC exige que os Municípios façam a adesão ao Plano de Metas e elaborem o Plano de Ações Articuladas (PAR) de sua localidade para receber essa assistência (FNDE/Notícias/2008). O MEC e o FNDE estabeleceram critérios para classificação dos municípios interessados em aderir ao Programa, segundo três dimensões:

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

O FNDE estabeleceu também a infraestrutura para cada unidade do Proinfância, contando com as prefeituras para a disponibilização de um terreno de, no mínimo, 2.800 metros quadrados para realização da obra, exigindo uma licitação para sua execução. Para a avaliação dos projetos, além dos critérios acima indicados, somam-se o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), situação de vulnerabilidade social e número de mulheres em atividade no município. Os 484 municípios selecionados, em 2007, e com recursos já comprometidos são representativos de 21 estados da Federação. Entre os estados com maior número de prefeituras contempladas à época, estão Minas Gerais (118); São Paulo (93); e Rio Grande do Sul (50).

Através do Proinfância, os municípios contam com o apoio do governo federal para construção das unidades, compra do mobiliário e instalações. Existe, também, a possibilidade de assessoria do MEC aos municípios conveniados, no que se refere a temas relativos à implementação do trabalho pedagógico para essas unidades, a partir das consultorias do Ministério da Educação nos estados.

Ao analisar as políticas de financiamento da União e as responsabilidades governamentais da educação básica Farenzena (2010), ao focar o Proinfância como uma das políticas de Educação Básica com transferência de recursos da União para os municípios, considera que, diferente de outras políticas como Brasil Alfabetizado, PNAE, PDDE, FUNDEB, PNATE o Proinfância não tem como critério para



distribuição de recursos o número de matrículas, mas, sim, tem como critério a condição populacional, educacional e social dos municípios a serem beneficiados. Ainda segundo estimativa da autora, em 2009, foram repassados aos municípios contemplados pelo Programa até aquele período, via FNDE, R\$ 441,47 milhões, beneficiando 1.500 escolas e alcançando em torno de 300 mil crianças.

Até o momento de elaboração deste artigo (Julho de 2012), de acordo com levantamento de dados junto ao sítio oficial do Ministério da Educação, encontram-se contemplados 2506 municípios do país, distribuídos entre as cinco regiões do País e envolvendo 6427 unidades, superando o número inicial previsto da construção de 6000 unidades em 4 anos de governo. Os processos de conveniamento encontram-se em diferentes etapas, desde municípios que estão em processo de elaboração do projeto para conveniamento, passando pelo caso de municípios em que as obras foram finalizadas, e municípios em que as novas unidades já se encontram em processo de funcionamento. Ainda, segundo o sítio do MEC, o Governo Federal pretende reduzir o déficit de creches nas redes municipais e no Distrito Federal, procurando atender às metas do Plano Nacional de Educação (2011-2020) de ampliar a cobertura de 100% de vagas para as crianças de 4 e 5 anos até 2016 e de 50% de crianças de até 3 anos até 2020.

No que se refere à oferta de matrículas para a educação infantil no Rio Grande do Sul, o estudo do TCE/RS *Radiografia da Educação Infantil no RS: análise do Desempenho 2009/2010* evidencia que os municípios do estado, no período 2009/2010, tiveram um aumento 15,46% na matrícula em creches, e 8,81% na matrícula da pré-escola. Em relação à taxa de atendimento, os municípios apresentaram um acréscimo de 26,36% de matrícula na educação infantil. Conforme o Relatório, 45 municípios do RS em situação mais crítica no aspecto sócio-familiar e que apresentaram maiores necessidades de novas matrículas, foram auditados no ano de 2008 e algumas conclusões iniciais foram apontadas por este Tribunal: insuficiência de vagas, atendimento inadequado, falta de qualificação de recursos humanos e de instalações. (Relatório TCE, 2011, p.2). Ainda segundo dados deste Relatório (2011), houve uma ampliação das vagas da Educação Infantil no Rio Grande do Sul entre os anos

analisados de 2008 a 2010, com índice de ampliação de vagas de (7,43%), superando em 30% o desempenho nacional que ficou com índice de (5,69%) no mesmo período.

De acordo com Balanço do PAC 2 – 2011/2014, realizado pelo MEC (2012), analisando a implementação do Programa Proinfância no estado, com os convênios assinados em 2007 mais a ampliação do programa em 2008 via PAC 2, foram atendidos 421 municípios e destes, 35 unidades já estariam concluídas, sendo que o impacto de vagas com a construção das novas unidades no estado pode alcançar em torno de uma ampliação de 100.000 (cem mil) vagas distribuídas em várias regiões do estado.

Na tabela abaixo, apresentamos um mapeamento da demanda e da oferta de atendimento em um conjunto de cinco municípios com maior densidade populacional no grupo de crianças de 0 a 5 anos e um índice alto de defasagem de atendimento, representando diferentes regiões do estado, mas caracterizando-se, todos, como centros urbanos com demanda superior a 14 mil considerando-se a meta de atendimento trazida no Plano Nacional 2001-2011, mesmo contabilizadas as unidades do Proinfância. A fonte dos dados é o Relatório do TCE/RS ao período 2009/2010, que marca a aprovação da Emenda Constitucional 59/09, que tornou obrigatória a matrícula das crianças de 4 a 5 anos na pré-escola.

**Tabela 1 - Municípios do Rio Grande do Sul com maior defasagem de atendimento**

Município	População de 0-5 anos	Crianças Atendidas	Percentual de Atendimento	Unidades do Proinfância	Previsão de Novas Vagas	Demanda Restante a atender
Porto Alegre	94.890	40.490	42,67%	21	5.040	48.910
Caxias do Sul	32.641	9.547	29,25%	5	1.200	21.894
Canoas	26.345	5.262	19,97%	9	2.160	18.923
Gravataí	20.886	3.159	15,12%	3	720	17.007
Pelotas	22.618	6.307	27,88%	9	2.160	14.151

**Fontes: Radiografia da Educação Infantil no RS: Análise do Desempenho 2009/2010 (TCE/RS, 2011) e Tabela MEC/FNDE Proinfância no RS – total de convênios em Março de 2012.**

**Obs: estes cálculos consideram uma estimativa de atendimento de 240 crianças em cada unidade do Proinfância.**

A seguir, apresentamos tabela com alguns dados acerca de uma amostra de três outros municípios que vêm sendo acompanhados no âmbito desta pesquisa através de

estudos de caso, que permitem ir além das análises de impacto em relação ao número de vagas, evidenciando outros desafios enfrentados para implementar o Programa Proinfância. Como se trata de pesquisa em andamento, foi preservado o sigilo em relação ao nome dos mesmos.

**Tabela 2- Caracterização dos municípios do Estudo de Caso**

Municípios	Extensão Territorial	População	População Urbana	População Rural	Taxa de Mortalidade Infantil (por 1000 Nascidos)	Número de Escolas de EI (Públicas)
1	169,9Km	6.672	62,6%	37,4%	31,75%	1
2	172,99Km	5.010	79,2%	20,8%	49,18%	2
3	313,50Km	6.342	48,6%	51,4%	0,0%	1

Fontes: Censo IBGE 2010; FEE/RS - Resumos Estatísticos do RS (2010); FAMURS: Portal Municipal.

A situação de acesso à educação infantil nos três municípios desta amostra pode ser visualizada na tabela abaixo, na qual se observa como o impacto causado pelas novas unidades frente à demanda por vagas em municípios de baixa densidade populacional pode ser significativo *solucionando* em grande parte a demanda por vagas no momento analisado. Contudo, considerando-se a importância do desenvolvimento de uma expansão da educação infantil de qualidade, foi realizada uma pesquisa de campo nesses três municípios, que permitiu um olhar mais detalhado em relação aos aspectos da implementação do Proinfância que vão além da análise quanto à ampliação do número de vagas.

**Tabela 3 - Situação de Matrícula e Atendimento na Educação Infantil nos Municípios do Estudo de Caso**

Município	População de 0-5 anos	Crianças Atendidas	Percentual de Atendimento	Unidades do Proinfância	Previsão de Novas Vagas	Demanda Restante a atender

1	413	191	46,25%	1	240	-
2	384	114	29,69%	1	240	30
3	379	79	20,84%	1	240	60

**Fonte:** Radiografia da Educação Infantil no RS: Análise do Desempenho 2009/2010 (TCE/RS 2011) e Tabela MEC/FNDE Proinfância no RS – março de 2012.

Do ponto de vista de uma análise qualitativa em relação à implantação das novas unidades nos três municípios do estudo de caso, entre as questões principais destacamos: a dificuldade dos municípios para o gerenciamento da obra no que se refere ao atendimento aos prazos previstos e à administração dos recursos repassados pelo Governo Federal; a necessidade de apoio técnico demandado pelos mesmos que ultrapasse a cooperação em termos de aporte financeiro e contribua para a resolução de impasses tais como: contratação de pessoal, elaboração de uma proposta pedagógica, organização curricular para a faixa etária de 0 a 3 anos e definição de critérios de seleção.

Há um aspecto relativo às dificuldades no âmbito dos municípios, mesmo com a exigência de pequena contrapartida financeira durante a obra, que se refere aos recursos necessários para a manutenção dos estabelecimentos ao longo do primeiro anos de funcionamento, até que as crianças matriculadas repercutissem em recursos recebidos através do FUNDEB. As dificuldades enfrentadas neste primeiro ano foram alvo de mobilização dos prefeitos, e o Governo Federal editou uma medida provisória, a MP nº533, convertida na Lei 12.499/2011, que autoriza repasse de recursos para novos estabelecimentos já desde o seu primeiro ano de funcionamento.

Avaliou-se, no âmbito deste estudo, que essa iniciativa deu importante impulso para o início do funcionamento das novas unidades do Proinfância, reduzindo o período de investimentos exclusivos dos municípios. O custo necessário para a manutenção de um estabelecimento de educação coletiva de crianças pequenas é bastante significativo, haja vista os insumos necessários para sua manutenção.

A realidade da inclusão das crianças de 0 a 3 anos no sistema municipal de educação é um dos desafios dos municípios frente à necessidade de expansão da educação infantil pós-Constituição de 1988 e LDB 9394/96. Rosenberg (2007) analisa conquistas da Constituição de 1988, decorridos 21 anos, com a qual os componentes básicos da concepção da Educação Infantil foram – de direito – conquistados: o direito à

educação e ao cuidado às crianças pequenas e o direito das mães de trabalharem. Desde a sua implantação, no entanto, para a autora, a conquista desses direitos foi ameaçada por dois fatores: a escolarização precoce da criança de 0 a 6 anos na pré-escola e a “assistencialização” das creches na oferta deficitária para crianças pobres (ROSEMBERG, 2007).

Ao avaliarmos a inclusão da criança de 0 a 3 anos nas instituições de educação infantil, podemos constatar que apesar de terem se passado mais de 15 anos da aprovação da LDB 9394/96, grande parte do contingente de crianças dessa faixa etária não tem sido prioridade nas políticas de expansão da educação infantil. Essa realidade é explicada muitas vezes pela dificuldade de recursos financeiros até 2006, com a vigência da Lei do FUNDEF, que não contemplava o segmento creche na distribuição de recursos, ou ainda, pela dificuldade de incorporar ao sistema de ensino as educadoras, monitoras que fazem parte dos recursos humanos dessa instituição.

Nessa ótica, outro desafio a ser enfrentado pelos municípios com a expansão da educação infantil na garantia de uma educação infantil de qualidade é a a formação de professores para atuar junto às crianças pequenas. A necessidade de formação é um desafio colocado aos estados e municípios, que, segundo Nascimento (1999), torna-se tarefa urgente para todos os envolvidos, especialmente no que se refere à construção de uma proposta pedagógica que contemple, de fato, as crianças de 0 a 3 anos.

### **Algumas considerações**

A partir da análise dos dados aqui apresentados, retomamos três aspectos importantes no que se refere às repercussões do Proinfância como uma política pública que visa contribuir para a expansão do direito à educação infantil, no caso do Estado do Rio Grande do Sul.

Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que este Programa, em certa medida, materializa uma política pública de colaboração entre a União e municípios que amplia, efetivamente, o acesso à educação infantil, repercutindo positivamente para a oferta de novas vagas no estado investigado. Os dados mostraram o significativo aumento de vagas que deverá ocorrer a partir do início de funcionamento dos novos estabelecimentos, destacando-se que, em relação aos cinco municípios com maior demanda por vagas, evidenciou-se que o número de unidades contribuirá com um

impacto ainda reduzido, haja vista o grande número de crianças que ainda estão fora da creche ou da pré-escola. Contudo, nos 3 (três) municípios onde já foi desenvolvida coleta de dados de campo, as novas instituições construídas com recurso federal significam um impacto em torno de 80% do montante de vagas necessárias.

Em segundo lugar, em relação aos aspectos ligados à implementação da construção destas novas unidades, demanda que fica sob a responsabilidade dos municípios, observou-se junto aos municípios cuja coleta de dados contemplou a ida à campo, que há um conjunto de dificuldades que vêm sendo encontradas pelos mesmos no que se refere à contrapartida municipal prevista no convênio e à administração da obra em si.

Em terceiro lugar, destacou-se que, ao longo do processo de implementação do funcionamento dos novos estabelecimentos dentro das determinações legais para a oferta de Educação Infantil, surgem demandas que evidenciam a necessidade de apoio técnico aos municípios que ultrapasse a cooperação em termos de aporte financeiro para que tal política se torne, de fato, uma possibilidade de efetivação do direito à educação infantil pública, gratuita, laica e de qualidade, conforme determina a Constituição Federal de 1988.

## **Referências**

- ARIÈS, P. *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- AZEVEDO, Janete Lins. *A educação como Política Pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Mapeando alguns desafios para as políticas públicas de educação infantil no Brasil. In: VASQUES, Carla; SCHLICKMANN, Maria; CAMPOS, Rosânia. (Orgs.). *Educação e infância: múltiplos olhares, outras leituras*. Ijuí: Unijuí, 2009.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- BRASIL. Congresso Nacional. Plano Nacional de Educação. Lei 10.172/01.
- BRASIL. Congresso Nacional. PL 8035/10. Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 2011-2020.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Economia de Geografia e Estatística. (IBGE). IBGE@idades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>> Acesso em 13 de abr.2012.
- BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo escolar 2010. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>> Acesso em 10 de Março de 2012.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. LDBEN9394/96. Brasília: *Diário Oficial da União*.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB 05/2009. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

BRASIL. Ministério da Educação. Proinfância. 3º. Balanço (2011/2014) do PAC 2 Rio Grande do Sul. Brasília Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/fnde>> Acesso em 17/07/2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0330108.pdf>> Acesso em 10/05/12.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Apresentação. In: *Culturas infantis em creches e pré-escolas: estágio e pesquisa*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

FARENZENA, Nalú. *Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter) Governamentais na Educação Básica*. In: ANPED - GT5 – Estado e Políticas Educacionais. ANAIS do Intercâmbio Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Curitiba, 2010. Disponível em <http://www.gt5.ufpr./2010/anais/menu.htm> Acesso em 10 de Julho de 2012.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Programas Proinfância*. Brasília, 2008. Disponível em: [www.fnde.gov.br/index.php/programas-proinfancia](http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-proinfancia)

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/proinf/legislacao>> Acesso em 10 de Julho de 2012.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação *Municípios que recebem recursos e modelo padrão de escola de educação infantil*. Brasília, 2008. Disponível em: <[www.fnde.gov.br/index.php/noticias](http://www.fnde.gov.br/index.php/noticias)> Acesso em 10 de Julho de 2012.

GATTI, A. Bernadete. Estudos qualitativos em Educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n.1, p 11-30, jan/abr 2004.

LUCE, Maria Beatriz Moreira; SARI, Marisa Timm. O Regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

NASCIMENTO, Maria Evelyn P. do. Os Profissionais da Educação Infantil e a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: FARIA, Ana Lúcia; PALHARES, Marina S.(Orgs.). *Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios*. Florianópolis: Ed. UFSC, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>> Acesso em 10/06/12.

\_\_\_\_\_. Perfil da educação infantil no Brasil: indicadores de acesso e condições de oferta. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de Avaliação*. Brasília: MEC, SEB; UNESCO, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul*. Disponível em <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

ROSEMBERG, Fúlvia. *Para uma outra educação infantil paulistana pós FUNDEB*. 2007. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/EducacaoInfantil2.pdf>> Acesso em 10 de abril de 2012.