

Eixo 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANCIAMENTO, AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA NOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO

Patrícia Maria Uchôa Simões/FUNDAJ – patricia.simoes@fundaj.gov.br

Danielle Mylene Reis Lins/UFPE – danielins1991@hotmail.com

(Apoio: CNPq)

Resumo

Com a instituição da Educação Infantil como parte da Educação Básica e com a obrigatoriedade da escolarização aos 4 anos, a ampliação dessa etapa se tornou uma prioridade. O Proinfância foi criado para financiar construção e reparo de instituições de Educação Infantil. Esta pesquisa buscou identificar fatores relacionados à sua implantação em municípios de Pernambuco. Os resultados apontam para a ampliação do Proinfância entre os municípios de maior porte e aqueles com menores taxas de escolarização. A análise indica que esses municípios têm fragilidades na sua estrutura organizacional. Esses resultados são preocupantes no que se refere às capacidades futuras de implementação do Proinfância.

1. Introdução

Com a instituição da Educação Infantil como parte da Educação Básica e com a obrigatoriedade da escolarização a partir dos 4 anos, a necessidade de ampliação do acesso de crianças de 0 até 6 anos em creches e pré-escolas se tornou uma prioridade, especialmente, para os governos municipais.

A obrigatoriedade do Estado para oferecer instituições de ensino para essa faixa etária é relativamente recente, tendo sido definida pela Constituição Federal de 1988. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB – lei 9394/96 - instituiu a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica e passa a ser papel

do Estado, na figura da instância municipal, assegurar o atendimento de todas as crianças de 0 a 6 anos, cujas famílias assim o desejarem. A partir 1998, impulsionadas por essas mudanças na legislação, as escolas que atendiam crianças entre 0 e 3 anos de idade foram sendo cadastradas como fazendo parte da Educação Infantil e, nos anos seguintes, foi registrado um aumento médio anual de 14,6% no número de matrículas, o que demonstra um crescimento significativo que tem implicações na ampliação do sistema educacional e na qualificação de professores (BRASIL, 2002).

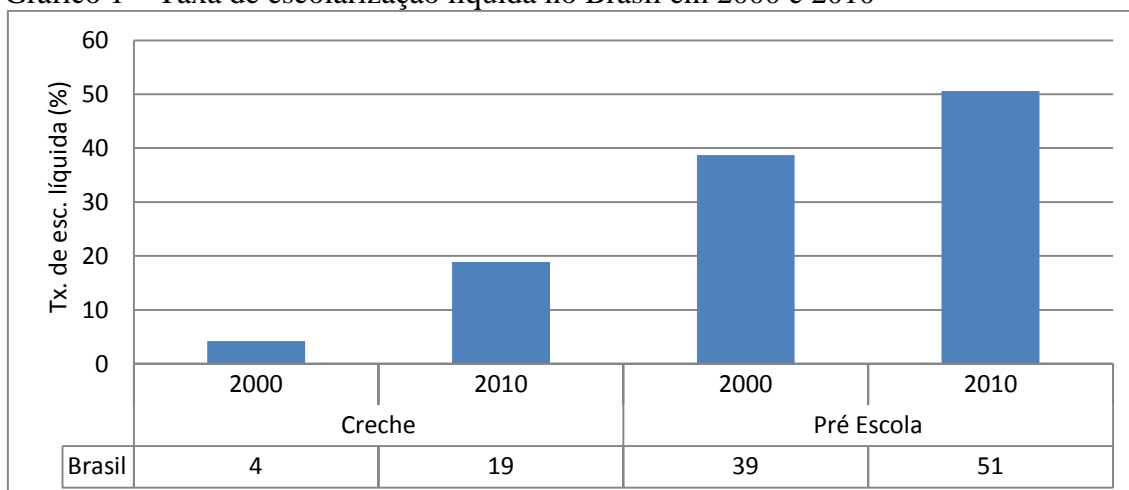
Em 2009, a *Emenda Constitucional no. 59* instituiu a obrigatoriedade da escolarização a partir dos quatro anos, devendo essa ser implantada progressivamente até 2016. Essa medida também teve como resultado a necessidade urgente de ampliação da oferta da Educação Infantil inclusive com a implantação naqueles municípios que nunca haviam oferecido esse atendimento antes, que correspondiam a 20,7% dos municípios brasileiros em 2009, segundo dados da PNAD (IBGE, 2010). Esse dado mostra que o cumprimento dessas determinações da legislação não é tarefa fácil para os governos municipais.

Ainda segundo dados da PNAD, até 2009: 55,1% das crianças que frequentavam Educação Infantil pública estavam em instituições com uma infraestrutura deficiente; o rendimento mensal médio dos professores de Educação Infantil no Brasil, com 30 horas de trabalho semanais e com nível superior, era de R\$ 1.153,79; 11,1% dos professores dessa etapa do ensino não tinham magistério ou licenciatura (IBGE, 2010).

Embora o Plano Nacional de Educação/PNE de 2001 tenha avançado na proposição de metas para a Educação Infantil, após mais de 10 anos de sua criação suas metas ainda estão longe de serem alcançadas. No âmbito da Educação Infantil, a meta era de ampliar, em cinco anos, a oferta de forma a atender a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 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. No entanto, como pode ser observada no Gráfico 1, em 2010, a taxa de escolarização líquida nas creches era de apenas 19%, enquanto que a da pré-escola alcançava 51% no Brasil.

O Gráfico 1 mostra também a desigualdade do atendimento quando comparado creches e pré-escolas e indica a tendência de ampliação nas duas etapas de ensino. Apesar dessa ampliação do atendimento, quando considerada a meta definida em 2001 pelo PNE, a defasagem é muito grande, em especial quando se trata do atendimento em creches.

Gráfico 1 – Taxa de escolarização líquida no Brasil em 2000 e 2010



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP e do IBGE

Por essa razão, em 2011, um novo Plano Nacional de Educação estabeleceu as metas de universalizar até 2016 o atendimento em pré-escolas, para as crianças de 4 e 5 anos, e ampliar o acesso, até 2020, de forma a atender 50% da população de crianças até 3 anos.

A lacuna entre as metas traçadas pelos governos federais e a situação mostrada nos indicadores oficiais tem sido frequentemente associada, entre outros fatores, às questões relacionadas aos recursos financeiros da Educação Infantil.

Em 1996, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), os estados e municípios passaram a receber recursos para a oferta da educação pública de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental. Esse mecanismo de arrecadação e distribuição de recursos provocou uma tendência nacional de retirada das crianças de 6 anos da Educação Infantil e sua inserção no Ensino Fundamental pelas redes municipais com o objetivo de aumentar os recursos recebidos do FUNDEF. Muitos estudos apontam para o fato de que ao longo da década de 90, a maioria dos municípios priorizou essa etapa do ensino, direcionando esforços e recursos para essa etapa e deixando os investimentos na educação infantil sujeitos à disponibilidade orçamentária (BECKER, 2008; PINTO, 2007).

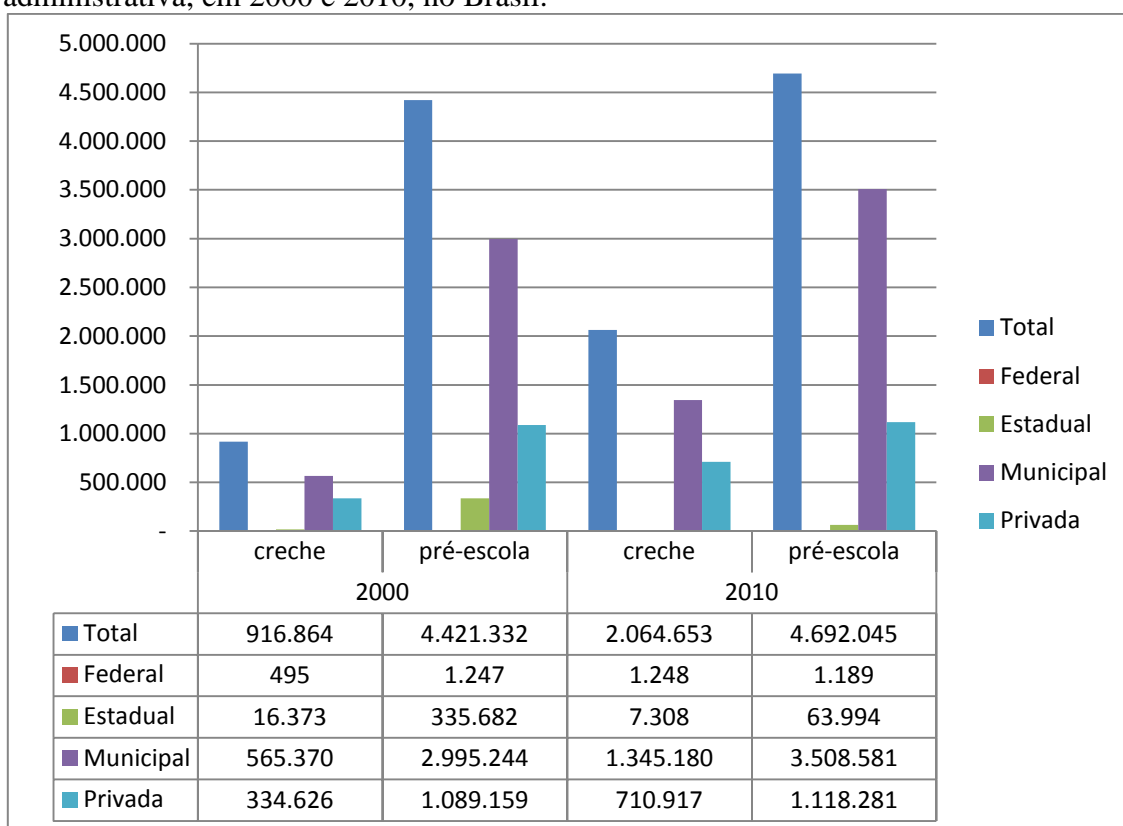
Em 2007, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) que destina recursos para a Educação Básica, com a inclusão da Educação Infantil. Apesar desse fundo ter sido um dos fatores que possibilitou a ampliação da Educação Infantil, o formato adotado na destinação dos recursos provocou perda de recursos pelos pequenos

municípios por serem os que têm maior participação de transferências na receita total. Os municípios de maior porte têm maior autonomia por conseguir a maior parte de sua renda por meio de receitas próprias e por terem as maiores redes escolares e, portanto, um maior coeficiente de repasse do fundo que é calculado com base no total de matrículas do município.

No Brasil, a municipalização da Educação Infantil surge como uma das estratégias do processo de descentralização a partir da década de 90. Esse processo foi amplamente influenciado pelas mudanças no sistema de financiamento, com a focalização dos gastos no Ensino Fundamental em detrimento das outras etapas de ensino, pela privatização do ensino e pela desregulamentação no sentido de que o poder central financia a gestão municipal e controla os resultados a partir dos currículos nacionais e sistemas de avaliação em larga escala (HADDAD, 1998).

A crescente municipalização da Educação Infantil no país pode ser observada no Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2 – Número de matrículas em creche e pré-escola, por dependência administrativa, em 2000 e 2010, no Brasil.



Fonte: Censo Escolar/INEP

Para os defensores do processo de municipalização como uma modalidade de descentralização, esse processo leva a um melhor atendimento às demandas locais, maior eficiência técnica e administrativa, bem como um maior envolvimento da comunidade. Nesse sentido, a municipalização serviria como um instrumento de participação, autonomia e de exercício da cidadania, incidindo, pois, sobre a democratização do Estado.

Por outro lado, alguns estudos apontam para a ausência dos sistemas municipais na concepção dos programas e políticas e para as fragilidades que a maioria desses sistemas possui em assumir sua parcela de responsabilidade na efetivação das políticas (CURY, 2002; DOURADO, 2007).

Para se ter uma ideia da fragilidade da estrutura organizacional na área da educação, 2.521 municípios brasileiros têm sua secretaria municipal de educação funcionando conjuntamente com outras políticas, em 13 municípios este setor está subordinado à outra secretaria, em 131 municípios é um setor subordinado diretamente à chefia do executivo e, ainda, em 3 municípios brasileiros a educação pública é administrada por um órgão da administração indireta. Quando são analisados os dados relativos à existência ou não nos municípios do Plano Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino, observa-se que 2.181 municípios não têm plano e 3.517 não têm seu próprio sistema municipal (IBGE, 2012).

Os autores também ressaltam as dificuldades da escola relacionadas a pouca cultura participativa presente principalmente nas regiões mais pobres dominadas historicamente pelo paternalismo e pela falta de mecanismos de efetiva participação da sociedade (DOURADO, 2007; MENDONÇA, 2001; PARO, 2010).

Como exemplo dessas dificuldades, 847 municípios brasileiros não têm Conselho Municipal de Educação e, entre aqueles que têm em 345 municípios o Conselho não tem paridade, com a maior representação governamental que a da sociedade (IBGE, 2012).

Considerando que a história do atendimento à infância no país foi marcada pela diferença entre o atendimento à criança dos grupos sociais mais abastados e aquele destinado às crianças pobres, e que essa herança se perpetua até os dias atuais, o poder público municipal é desafiado a inserir as crianças de 0 a 3 anos que requerem um investimento maior por parte do Estado e oferecer o acesso ao atendimento para todas as crianças com a ampliação de vagas, incorporando as dimensões do cuidado, saúde e alimentação. Essas ações devem significar respostas do Estado para a retirada dessas

crianças e de suas famílias de uma condição de subalternização e dependência e promova a democratização do atendimento de qualidade para todas as crianças.

Dessa forma, os gestores municipais têm papel importante ao implantar programas do governo federal no sentido de, a partir do conhecimento das suas realidades, reinterpretar a política pública para que haja uma adequação da sua efetivação às situações das infâncias do país.

Nesse contexto, no intuito de aumentar a oferta de vagas destinadas a Educação Infantil, o governo criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar de Educação Infantil (Proinfância) através da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, após a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC), para financiamento na construção e reparo de creches e escolas de Educação Infantil. Esse programa tem como objetivo de atender as necessidades de melhoria da qualidade e ampliar a oferta de educação pública para crianças de zero a seis anos.

O Proinfância é um programa cujo convênio pode ser solicitado por todos os municípios da Federação, no entanto só podem participar do programa os municípios que cumpriram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e realizaram o Plano de Ações Articuladas (PAR). Após o recebimento do recurso, a construção fica sob-responsabilidade das prefeituras. O gestor municipal tem que adotar as diretrizes de implantação da escola infantil fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que é quem define os parâmetros técnicos, em conforme com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC.

Segundo dados do FNDE, no ano seguinte ao seu lançamento o Proinfância já havia investido na construção de 1.021 escolas. Em 2009, além de superar a meta prevista de financiar a edificação de 500 unidades – o FNDE celebrou convênios para a construção de 700 creches e passou a equipar e mobiliar as escolas em fase final de construção com a aquisição de 214 convênios.

Em 2011, o Proinfância passou a fazer parte da segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) como ação de prioridade do governo. Essa mudança ocorreu para flexibilizar o programa e acelerar ainda mais a oferta de educação pública para crianças de zero a seis anos. Essa nova fase do Proinfância reflete a relevância que o programa vem ganhando no contexto da educação no país (BRASIL, 2010).

Segundo informações do site eletrônico do MEC, até 2014, o PAC 2 distribuirá R\$ 7,6 bilhões para a criação de cerca de 1,5 milhão de vagas em 6 mil unidades de Educação Infantil, com objetivo de minimizar um déficit de 10 milhões de matrículas em creches de todo o país, priorizando a região nordeste que possui 5,1 milhões de crianças e é a que tem o maior déficit de creches e escolas infantis.

O Quadro 1 mostra as principais diferenças do funcionamento do Proinfância nos dois momentos.

Quadro 1 – Características do Proinfância nos dois momentos de sua implantação

FASES DE IMPLANTAÇÃO	2007-2011 PAR	2011-2012 PAC 2
Forma de implementação	Transferência voluntária de recursos da União, a título de cooperação, através de assinatura de convênio.	Repasse automático ou celebração de convênio entre o FNDE e o município ou o Distrito Federal.
Condição para receber os recursos	Demanda da necessidade de construção de escola de ensino infantil no município baseada em dados oficiais; Utilização de projeto padrão;	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 ser apresentado projetos arquitetônicos próprios;
Seleção dos municípios	Priorização de 3 dimensões: populacional (maior população faixa etária), educacional (menores taxas de defasagem) e vulnerabilidade social (grandes percentuais de mulheres chefes de família e de jovens em situação de pobreza, além de menores disponibilidades de recursos para financiamento da educação).	Não menciona prioridade para a seleção dos municípios.

Muitos autores vêm se preocupando com a avaliação de políticas e programas de Educação Infantil no Brasil (BARRETO, 2003; CAMPOS, 2008; CAMPOS, 2012; CORRÊA, 2006; HADADD, 2006; KRAMER, 2006; ROSEMBERG, 1999, 2001, 2002; ROSSETTI-FERREIRA, RAMON & SILVA, 2002; VIEIRA, 2010). Com

relação ao Proinfância, pela sua recenticidade, ainda não contamos com estudos que ofereçam uma análise das ações do programa.

Ramos (2011) realizou uma pesquisa que avaliou o Proinfância para entender como a descentralização de políticas pública afeta a implementação de programas governamentais formulados pela União, tomando como foco do estudo a implantação do Proinfância. O estudo buscou apreender as características do processo de implementação através de uma pesquisa de natureza qualitativa, adotando a estratégia de estudo de casos múltiplos. Nos resultados, o autor apontou as dificuldades na implementação descentralizada, a necessidade de estabelecer uma relação intergovernamental e a capacidade local como agente fundamental na implementação de políticas descentralizadas.

Flores e Mello (2012) analisaram a implantação do Proinfância no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, buscando identificar as perspectivas de impacto do programa para o atendimento à demanda por vagas para a Educação Infantil, e algumas dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais durante o processo de implementação do funcionamento das novas unidades. Realizaram um estudo quali-quantitativo, onde procuraram caracterizar a Educação Infantil e os municípios no Rio Grande do Sul que aderiram ao programa. Nos seus resultados, as autoras observaram que o programa vem repercutindo positivamente para a oferta de novas vagas no estado. No entanto, há um conjunto de dificuldades sendo encontradas pelos municípios no que se refere à apresentação da demanda, e a falta de apoio técnico aos municípios.

Assim, pela carência de estudos sobre o tema e pela relevante necessidade de estudos de avaliação de políticas e programas de Educação Infantil, em especial a avaliação de implementação de programas, o objetivo desta pesquisa será de caracterizar os municípios de Pernambuco que aderiram ao Proinfância, no sentido de identificar fatores que podem estar facilitando ou dificultando a adesão dos municípios, considerando as mudanças ocorridas com a flexibilidade dada ao programa a partir de 2011. Pretende-se propor uma reflexão sobre a descentralização da educação, apontando dificuldades e desafios para a gestão municipal. O estudo também visa construir um panorama do Proinfância no estado de Pernambuco, subsidiando a formulação e efetivação de políticas e programas dirigidos à Educação Infantil e abrindo uma agenda de pesquisas sobre o tema no estado.

2. Procedimentos metodológicos

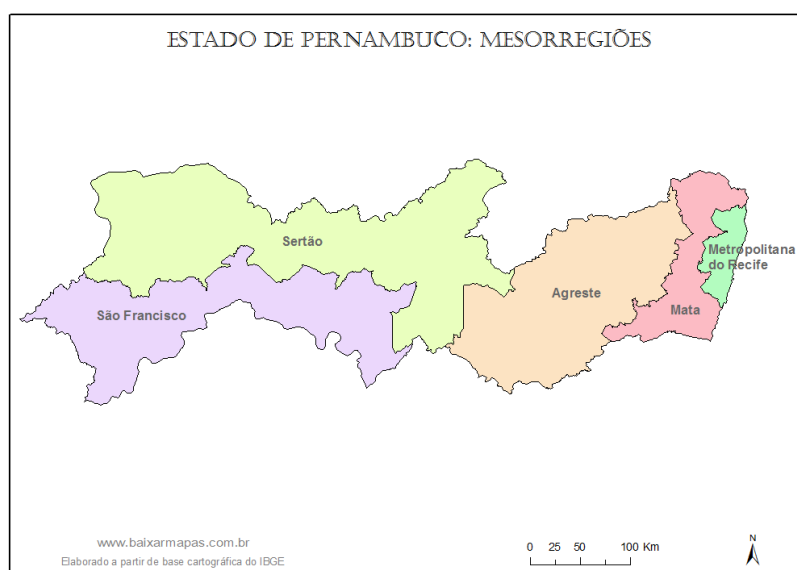
Foi realizado um levantamento dos municípios que aderiram ao Proinfância, diferenciando os dois momentos da adesão: até 2011, antes do PAC2, e no período 2011 e 2012. Foi feita uma caracterização desses municípios quanto ao porte, à mesorregião na qual se localiza a taxa de frequência na população de 0 a 3 anos, a organização da secretaria municipal de educação e a existência do Sistema Municipal de Educação, Plano Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação. Essas características foram, então, analisadas quantitativamente na busca de regularidades ou contrastes entre esses municípios e os restantes do estado.

3. Resultados

Antes da apresentação dos dados analisados nesse estudo, é conveniente apresentar algumas informações sobre o estado de Pernambuco para que o leitor compreenda as colocações e as análises seguintes.

Pernambuco ocupa uma área de 98.311 km², está localizado no centro leste da Região Nordeste, tem sua costa banhada pelo Oceano Atlântico e faz limite com a Paraíba, Ceará, Alagoas, Bahia e Piauí. Também faz parte do seu território, o arquipélago de Fernando de Noronha, a 500 km da costa, e mais 184 municípios, com um total de 8.796.448 habitantes (IBGE, 2010). Sua capital é a cidade do Recife. O estado possui paisagens variadas: serras, planaltos, brejos, semiáridade no interior e praias. O relevo é linear em sua maioria, sendo de planície litorânea, com alguns pontos no nível do mar. No interior, a altitude ultrapassa os 1000 metros. Pode-se distinguir 4 mesorregiões: a Região Metropolitana, a Zona da Mata, o Agreste, e o Sertão que ainda pode ser dividido em Sertão do São Francisco e Sertão Pernambucano (Mapa 1).

Mapa 1 – Mesorregiões de Pernambuco



Fonte: <http://www.baixarmapas.com.br/mapa-de-pernambuco-mesorregioes/>

As informações retiradas do *Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec)*, relativas aos municípios que em Pernambuco participam do Proinfância estão no quadro a seguir:

Quadro 2 – Número de municípios que aderiram ao Proinfância em Pernambuco, de projetos de escolas e valor conveniado pelo programa, por período.

Período	Numero de municípios	Numero de escolas	Valor conveniado
2007-2011	62	71	76.624.107,65
2011-2012	88	172	183.973.897,76

Fonte: SIMEC/MEC

O quadro acima mostra a ampliação do Proinfância em Pernambuco entre os períodos estudados. Observa-se que a flexibilização inserida no programa a partir de 2011, quando o Proinfância passou a fazer parte da segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), pode ter sido um fator para o aumento na adesão ao programa, não somente quanto ao número de municípios que aderiram no segundo período, como no crescimento do número de projetos e valores conveniados. Outros possíveis fatores podem ser considerados: maior divulgação do programa e maior conhecimento por parte dos gestores da existência e funcionamento das ações do programa.

Esses dados mostram um aumento de quase 42% do número de municípios que participam do programa em Pernambuco, quando comparamos os números apresentados dos períodos de 2007 a 2011 em relação aos de 2011 a 2012. Como mostra a tabela, os valores destinados para o financiamento na construção e reforma de creches municipais, também condizem com a proposta do governo de ampliar o programa e acelerar ainda mais a oferta de educação pública para crianças de zero a seis anos, com, aproximadamente, 140% de aumento do valor conveniado quando comparamos os períodos citados.

Quando considerado os municípios por mesorregião, os dados apresentados na Tabela 1 mostram que a introdução do Proinfância na segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) provocou um aumento do número de municípios que aderiram ao programa, com exceção da Zona da Mata que parece não ter sido afetada pela mudança. A hipótese explicativa para esse fato pode ter uma relação com a análise que se segue no presente estudo relativa ao porte populacional dos municípios. Dessa forma, outra variável, o tamanho da população dos municípios dessa mesorregião, estaria contribuindo para a não ampliação na adesão dos municípios ao Proinfância. Essa hipótese não foi analisada nesse estudo e permanece na agenda para uma pesquisa futura de caráter qualitativo.

Tabela 1 – Percentuais de municípios que aderiram ao Proinfância em Pernambuco por mesorregião e por período de adesão

Mesorregiões	Nº de Municípios	% de Municípios no Proinfância em cada mesorregião (2007- 2011)	% de Municípios no Proinfância em cada mesorregião (2011 – 2012)
Agreste Pernambucano	71	33,80	46,48
Mata Pernambucana	43	30,23	30,23
Metropolitana do Recife	14	21,43	57,14
São Francisco Pernambucano	15	33,33	66,67
Sertão Pernambucano	41	41,46	58,54
Total	185*	33,51	47,57

*Incluindo o arquipélago de Fernando de Noronha

Ao analisar o porte dos municípios que aderiram ao programa nos dois períodos estudados (Tabela 2) observa-se que, se no primeiro período não há grandes diferenças

no percentual de adesão quando considerado o percentual de cada mesorregião e a média do estado (33,51% dos municípios). No segundo período, registra-se uma adesão maior quanto maior for o município em termos populacionais. Conclui-se que a flexibilização adotada no segundo período do programa favoreceu a adesão dos municípios com maiores populações.

Para a reflexão desses resultados, cabe uma observação: no segundo período estudado, não havia o critério de tamanho da população como prioridade na seleção dos municípios pelo Proinfância, diferentemente da primeira versão do programa, quando esse critério de prioridade estava presente. Como hipótese, pode ser formulada a explicação de que seria um efeito tardio do critério de prioridade elencado no primeiro período do programa.

Tabela 2 - Percentuais de municípios que aderiram ao Proinfância em Pernambuco por porte populacional e por período de adesão

Porte do município	Nº de Municípios	% de Municípios no Proinfância em cada categoria (2007 – 2011)	% de Municípios no Proinfância em cada categoria (2011 – 2012)
Pop. abaixo de 20.001	85	29,41	29,41
Pop. entre 20.001 e 50.000	66	37,88	59,09
Pop. entre 50.001 e 100.000	23	34,78	65,22
Pop. maior que 100.000	11	36,36	81,82
Total	185	33,51	47,57

Foi analisada também a taxa de escolarização líquida dos municípios do Proinfância. A tabela abaixo apresenta essa análise que parece indicar um maior aumento na adesão ao Proinfância entre os municípios com menor taxa de escolarização. Da mesma forma que na análise anterior, o critério de priorização dos municípios de menor taxa de escolaridade só está presente no primeiro período do programa. Assim, conclui-se que o aumento do percentual desses municípios de menor taxa de escolarização no segundo momento do Proinfância deve-se a um reflexo da utilização desse critério no primeiro período.

Tabela 3 - Percentuais de municípios que aderiram ao Proinfância em Pernambuco considerando a taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos de idade e o período de adesão

Taxa de escolarização 0 a 3 anos	Nº de Municípios	% de Municípios no Proinfância em cada categoria (2007 – 2011)	% de Municípios no Proinfância em cada categoria (2011 – 2012)
Abaixo de 10%	30	33,33	56,67
Entre 10 e 20%	88	36,36	44,32
Entre 20 e 30%	57	29,82	49,12
Maior que 30%	10	30,00	40,00
Total	185	33,51	47,57

A próxima tabela apresenta os dados relativos à infraestrutura e organização da administração pública municipal na área da educação, considerando a existência ou não de uma Secretaria Municipal exclusiva para a política educacional no município, do Sistema Municipal de Ensino, do Plano Municipal de Educação (PME) e do Conselho Municipal de Educação (CME).

Tabelas 4 - Percentuais de municípios total em Pernambuco e que aderiram ao Proinfância por período de adesão, considerando a estrutura e organização da administração municipal de educação.

Organização e funcionamento da administração da política educacional no município	% total de Municípios em cada categoria	% de Municípios no Proinfância em cada categoria (2007 – 2011)	% de Municípios no Proinfância em cada categoria (2011 – 2012)
Sec. Municipal Exclusiva	65,95%	62,90%	62,5%
Sist. Mun. de Educ. Próprio	18,38%	9,68%	14,77%
Existência de PME	85,95%	27,57%	40,54%
Existência de CME	63,78%	32,97%	45,41%

Quanto à estrutura própria e exclusiva responsável pela administração da política educacional do município que se revela na existência de um órgão municipal, a Secretaria Municipal de Educação, os percentuais de municípios que aderiram ao Proinfância nos dois períodos são semelhantes ao percentual total dos municípios de Pernambuco.

No entanto, com relação aos outros aspectos analisados: existência de Sistema Municipal de Ensino, do Plano Municipal de Educação (PME) e do Conselho Municipal de Educação (CME), os percentuais dos municípios que aderiram ao Proinfância são inferiores aos percentuais totais do estado. Esses resultados poderiam ser interpretados

como a forma encontrada pelos gestores municipais de lidar com a fragilidade na sua estrutura administrativa (ausência de Sistema Municipal de Ensino, Plano Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação). Diante das dificuldades financeiras, técnicas e a falta de recursos humanos, a gestão municipal utiliza a adesão no Proinfância como forma de realizar ações de ampliação da oferta de Educação Infantil. Apesar desse ser um objetivo do Proinfância, também preocupa a possibilidade da gestão municipal conseguir implantar o programa mas ter dificuldade em implementá-lo pelo fato da gestão apresentar muitas carências e, até, limitações.

Os resultados desse estudo indicam, então, a necessidade de pesquisas futuras que avaliem as formas de implementação do Proinfância nos municípios com carências na sua estrutura administrativa.

4. Considerações Finais

A análise dos resultados desse estudo aponta para o crescimento e ampliação do Proinfância em Pernambuco, especialmente entre os municípios de maior porte e aqueles com menores taxas de escolarização na faixa etária de 0 a 3 anos, ou seja, com maior demanda para a Educação Infantil. Esses resultados são esperados e congruentes com os objetivos do programa em questão.

A estagnação do programa entre os municípios da Zona da Mata de Pernambuco deverá ser melhor investigada, no sentido de identificar, em próximos estudos qualitativos, quais os fatores que estão envolvidos e dificultando a ampliação do Proinfância nessa mesorregião especificamente.

Por fim, os resultados indicam que os municípios que aderiram ao Proinfância em Pernambuco têm menor estrutura organizacional na área da educação que o total dos municípios do estado, quando considerada a existência de Sistema Municipal de Ensino, Plano Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação. Como foi já mencionado, supõe-se que essa ocorrência esteja ligada ao uso do programa pelos gestores municipais com graves fragilidades na estrutura administrativa como estratégia de realização de ações na gestão municipal. Essa interpretação dos resultados é preocupante no que se refere às capacidades futuras de implementar o Proinfância. Os municípios que fizeram a adesão contando com o programa como única estratégia de gestão poderão ter dificuldades no desenvolver das ações desse programa.

Finalizando essas considerações, o presente estudo buscou uma metodologia de análise que oferecesse elementos para a visualização de fatores envolvidos na implantação de programas. Espera-se ter contribuído para o conhecimento da gestão educacional em municípios de Pernambuco e para o debate sobre as políticas de acesso à Educação Infantil.

5. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. LEI Nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. D.O.U. de 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do ato das disposições constitucionais transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. Lei Nº 11.494, de 20 de Junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias; altera a lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. In: Presidência da República. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação – PNE*. Brasília: Inep, 2001.

CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisas*, vol.36, n.127, p.87-128, jan./abr., 2006.

CORRÊA, Bianca Cristina. Considerações sobre qualidade na educação infantil. *Cadernos de Pesquisas*. 2003 n. 119, p. 85-112.

CURY, R.J. A Educação Básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, vol. 23, n. 80, 2002, p. 168-200.

DOURADO, L.F. , OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. A qualidade da educação : conceitos e definições. Série Documental. Textos para Discussão, 2007.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: A prioridade postergada. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - especial, p. 1203-1230, out., 2007.

HADADD, L. Políticas Integradas de Educação e Cuidado Infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 129, set./dez., 2006.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

IBGE. Censo Demográfico 2000 - Resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

IBGE. Censo Demográfico 2010 - Resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica, 2000*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica, 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

OLIVEIRA, D. M. Gestão Democrática Escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços. *Em Aberto*. v. 17, n. 72, p. 150-155, fev./jun., 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, p. 5-23, jan /fev /mar /abr., 2005.

PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa*, vol.36, n.3, pp. 763-778, 2010.

ROSEMBERG, F. Estudos sociais sobre a Infância e Direitos da Criança. *Cadernos de Pesquisa*, v.40, n.141, p. 689-691, 2010.

ROSSETTI-FERREIRA, M.C., RAMON, F. & SILVA, A.P.S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, nº115, p.65-100, 2002.