UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (MESTRADO)

LEILA LÔBO DE CARVALHO

DA ESTRUTURA FÍSICA À ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA: O POTENCIAL TRANSFORMADOR DO PROINFÂNCIA

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2019

LEILA LÔBO DE CARVALHO

DA ESTRUTURA FÍSICA À ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA: O POTENCIAL TRANSFORMADOR DO PROINFÂNCIA

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – Uesb, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação.
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação
Orientadora: Profa. Dra. Leila Pio Mororó

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2019

LEILA LÔBO DE CARVALHO

DA ESTRUTURA FÍSICA À ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA: O POTENCIAL TRANSFORMADOR DO PROINFÂNCIA

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – Uesb, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação
Orientadora: Profa. Dra. Leila Pio Mororó

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dra. Leila Pio Mororó – Orientadora
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)

_____

Profa. Dra. Marlene Oliveira Santos
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

_____

Profa. Dra. Ennia Débora Passos Braga Pires
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)

Aprovada em 22 de março de 2019.

C325e

Carvalho, Leila Lôbo de.
Da estrutura física à organização pedagógica: o potencial transformador do proinfância. / Leila Lôbo de Carvalho, 2019.
159f.
Orientador (a): Drª. Leila Pio Mororó.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED, Vitória da Conquista, 2019.
Inclui referências. 144 – 151.
1.Educação infantil. 2. Proinfância. 3. Política Pública de Educação. I. Mororó, Leila Pio. II. Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED. III.T.

CDD 372.2

Catalogação na fonte: Juliana Teixeira de Assunção – CRB 5/1890
UESB – Campus Vitória da Conquista - BA

.

Desconfiai do mais trivial
na aparência singelo
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicanos expressamente:
Não aceitais o que é hábito
como coisa natural,
Pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural
nada deve parecer impossível de mudar.

Bertold Brecht

AGRADECIMENTOS

À professora Dra. Leila Pio Mororó, orientadora deste trabalho, pela acolhida carinhosa e serena no meio do caminho. Os momentos de orientações ultrapassaram o rigor acadêmico e foi ponto de equilíbrio em diversos momentos. Muito obrigada!

À professora Dra. Isabel Brandão pelo início da caminhada.

À professora Dra. Marlene Santos por me apresentar o Proinfância através de suas publicações e pelas considerações feitas neste trabalho.

À professora Dra. Ennia Débora pelas sugestões dadas para melhoria deste trabalho.

Aos professores e servidores do PPGED da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

Aos meus colegas dos Seminários de Dissertação: Adriana, Silvânia, Regina, Adelvan, Rita, Rívia e Maíra. Nos tornamos amigos durante o caminhar!

Aos colegas da turma, em especial, Sirlene e Pedro!

Aos colegas do Núcleo de pesquisa, estudo e formação de professores (Nefop)!

Às professoras da Universidade do Estado da Bahia, Campus XII Guanambi, que indicaram que a pós-graduação também poderia ser ocupada por mulheres da roça!

Às professoras e diretoras participantes da pesquisa!

À Cassia Oliveira pelo apoio na etapa de coleta de dados. Sua ajuda foi essencial!

Às professoras da Escola Municipal de Educação Infantil Edite Maria Lima Ramos pelo incansável apoio para que eu pudesse conciliar o exercício da docência com o mestrado. Em especial, à diretora, Nilda Maria, pela empatia e pela sensibilidade na reorganização do meu horário de trabalho.

Aos que vão sempre comigo: meu pai, Damião, que tanto me ensina com seu cuidado, paciência e carinho; minha mãe, Joaquina, que acredita na educação como maior herança para seus filhos; meus irmãos, Luana e Douglas, pelo amor irrestrito; e meu sobrinho, Enzo Gabriel, que me trouxe um amor incondicional e muitas alegrias!

Às minhas amigas/irmãs da Residência Universitária da UNEB: Rose, Thaís, Déia, Leide, Luzia, Carine e as demais com quem compartilhei a luta pela permanência estudantil e a alegria da aprovação no mestrado. Em especial, à Roberta que esteve sempre por perto, desde a inscrição até a entrega final deste trabalho.

Ao meu amor, Sergio, por caminhar ao meu lado com muita paciência e alegria.

E, por fim, a Deus que me sustentou e fez acreditar que é possível conciliar a fé, estudo e trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa tem o objetivo de avaliar os efeitos da implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) na Educação Infantil em um município do Sertão Produtivo, no estado da Bahia. Para tanto, ela apresenta elementos da pesquisa do tipo avaliativa e busca compreender o objeto de estudo a partir da aproximação teórica com o Materialismo Histórico Dialético. Utiliza-se como instrumentos de coleta de dados a análise de documentos para compreender quais os pressupostos do programa e como está organizada a Educação Infantil no município pesquisado e questionário e entrevista semi-estruturada para analisar, sob o ponto de vista das professoras e diretoras, os efeitos da implementação do Proinfância. Como resultados identificou-se duas dimensões analíticas: quanto a estrutura física e a organização pedagógica. Na estrutura física percebeu-se que esta é elemento concreto para a efetivação de uma educação de qualidade para a etapa da Educação Infantil, a qual, historicamente e regionalmente, não tinha prioridade nas políticas públicas para a garantia de espaços adequados à criança e suas características educacionais. Em relação à dimensão analítica relativa à organização pedagógica, essa se revelou como possibilidade concreta de potencializar as experiências educativas dos professores e das crianças. Como possibilidade de ampliação, a estrutura permite a variação dos tempos e diferentes uso dos espaços que outrora eram adaptados e improvisados. Por fim, a pesquisa concluiu que no cenário municipal analisado as unidades do Proinfância podem tornar-se centros de referência em Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, inclusive com a possibilidade para tornarem-se espaços privilegiado de formação dos estudantes dos cursos de licenciatura em Pedagogia através do estabelecimento de parceria com a universidade e dessa, em contrapartida, atuando como mediadora da Educação Básica com criação de grupo de estudos e, consequentemente, da formação continuada aos professores das unidades do Proinfância.

Palavras-chave: Proinfância. Política Pública de Educação. Educação Infantil

ABSTRACT

This research aims to investigate the effects of the implementation of the National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for the Public School Network of Early Childhood Education (Proinfância) in Early Childhood Education in a municipality of Sertão Produtivo, in the state of Bahia. To do so, it presents elements of the research of the evaluative type and seeks to understand the object of study from the theoretical approach with the Historical Materialism Dialectic. The analysis of documents is used as instruments of data collection to understand the assumptions of the program and how it is organized the Infant Education in the municipality researched and questionnaire and semi-structured interview to analyze, from the point of view of the teachers and directors, the effects of the implementation of Proinfância. As results, two analytical dimensions were identified: regarding the physical structure and the pedagogical organization. In the physical structure it was perceived that this is a concrete element for the implementation of a quality education for the stage of Early Childhood Education, which, historically and regionally, did not have priority in public policies to guarantee adequate spaces for the child and its characteristics education. In relation to the analytical dimension related to the pedagogical organization, this proved to be a concrete possibility to enhance the educational experiences of teachers and children. As a possibility of expansion, the structure allows the variation of the times and different use of the spaces that were once adapted and improvised. Finally, the research concluded that in the analyzed municipality scenario the Proinfância units can become centers of reference in Public Education, free of charge and of quality. including the possibility to become privileged spaces for the training of undergraduate students in Pedagogy through the establishment of a partnership with the university and, on the other hand, acting as a mediator of Basic Education with the creation of a study group and, consequently, of continuing education to teachers of Proinfância units.

Keywords: Proinfância. Public Policy of Education. Child Education

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPEd- Associação Nacional da Pós-Gradução e Pesquisa em Educação

BDTD- Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento

BA- Bahia

BM- Banco Mundial

CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQ- Custo Aluno Qualidade

CF- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CGU- Controladoria Geral da União

CME- Conselho Municipal de Educação

CNE- Conselho Nacional de Educação

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

COEDI- Coordenação Geral de Educação Infantil

DCNEI- Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil

DEDC- Departamento de Educação

DNCR- Departamento Nacional da Criança

DF- Distrito Federal

EC- Emenda Constitucional

ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente

EIC- Educação Infantil do Campo

EMEI- Escola Municipal de Educação Infantil

FACED- Faculdade de Educação

FAPESB- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia

FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FHC- Fernando Henrique Cardoso

GRUPECI- Grupo de Pesquisa sobre Crianças e Infâncias

IBICT- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LBA- Legião Brasileira de Assistência

LDBEN- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE- Ministério de Administração e Reforma do Estado

MEC- Ministério da Educação

MIEIB- Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

MI- Metodologias Inovadoras

NBR- Normas Brasileiras

ONU- Organização das Nações Unidas

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG- Organização Não Governamental

PAR- Plano de Ações Articuladas

PAC- Programa de Aceleração do Crescimento

PAC-2- Programa de Aceleração do Crescimento 2

PCNS- Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB- Produto Interno Bruto

PIBID- Programa Institucional de Iniciação à Docência

PNAD- Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio

PNE- Plano Nacional de Educação

PME- Plano Municipal de Educação

PPP- Projeto Político Pedagógico

PT- Partido dos Trabalhadores

RCNEI- Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

SEB- Secretaria de Educação Básica

SEI- Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SIMEC- Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

SME- Secretaria Municipal de Educação

SNE- Sistema Nacional de Educação

TLCE- Termo de Livre Consentimento Livre e Esclarecido

TCU- Tribunal de Contas da União

UDESC- Universidade do Estado de Santa Catarina

UEMS- Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

UESB- Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

UERJ- Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFBA- Universidade Federal da Bahia

UFFS- Universidade Federal da Fronteira Sul

UFG- Universidade Federal de Goiás

UFJF- Universidade Federal de Juiz de Fora

UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais

UFPR- Universidade Federal do Paraná

UFRJ- Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRN- Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFSM- Universidade Federal de Santa Maria

UFV- Universidade Federal de Viçosa

UNB- Universidade de Brasília

UNEB- Universidade do Estado da Bahia

UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIRIO- Universidade Federal do Rio de Janeiro

URI- Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

USP- Universidade de São Paulo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perfil das professoras que trabalham nas três unidades do Proinfância..... 34
Quadro 2 – Perfil das professoras entrevistadas.....36
Quadro 3 – Perfil das diretoras das unidades do Proinfância no município.....37
Quadro 4 – Legenda e descrição da situação das obras do Proinfância 71
Quadro 5 – Autores, programa de pós-graduação e região investigada das teses e dissertações sobre o Proinfância publicadas na CAPES entre 2011 a 2018.....80
Quadro 6 – Autores, título e universidade das teses e dissertações sobre o Proinfância analisadas neste trabalho.....81
Quadro 7 – Trabalhos de anais do GRUPECI.....87
Quadro 8 – A legislação nacional e municipal.....94
Quadro 9 – O educar, cuidar, interagir e o brincar no PPP das unidades do Proinfância.....130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População de 0 a 6 anos do município pesquisado e déficit no atendimento à Educação Infantil.....28
Tabela 2 - Quantidade de escolas públicas que ofertam a Educação Infantil no município e a distribuição das turmas em 2018.....31
Tabela 3 - Quantidade, tipo e situação das obras do Proinfância pactuadas em oito estados da região Nordeste entre os anos de 2007 a 2018.....72
Tabela 4 - Quantidade, tipo e situação das obras do Proinfância pactuadas no estado da Bahia entre os anos de 2007 a 2018.....74
Tabela 5 - Situação das obras do Proinfância no Nordeste.....74
Tabela 6 - Adesão à construção do projeto Tipo A por região no Brasil.....75
Tabela 7 - Quantidade, tipo e situação das obras do Proinfância pactuadas no Território de Identidade Sertão Produtivo, estado da Bahia, entre os anos de 2007 a 2018.....76
Tabela 8 - Valores pactuados nos termos de compromisso 2012/2014 por unidades de Educação Infantil.....99
Tabela 9 - Lista de obras do Proinfância no munícipio com tipologia, situação, valor empenhado e valor pago e percentual de execução.....100
Tabela 10 - Quantidade de creches aprovadas e o déficit de unidades no município, segundo os dados do SIMEC.....101
Tabela 11 - Matrículas na Educação Infantil do município entre 2015 e 2018.....102
Tabela 12 - Quantidade de matrículas, salas, turmas, professores e monitores das três unidades do Proinfância.....102
Tabela 13 - Distribuição das salas de atendimento e número de crianças recomendado por sala no bloco pedagógico do Tipo B.....103

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização geográfica da EMEI 1.....29
Figura 2 – Localização geográfica da EMEI 2.....30
Figura 3 – Localização geográfica da EMEI 3.....30
Figura 4 – Planta baixa do Proinfância TIPO B.....103
Figura 5 – Organização dos espaços da Praça Central.....117
Figura 6 – Sugestão de organização de espaços externos para crianças de creche e pré-escola nas unidades do Proinfância.....118

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

1 A PESQUISA SOBRE O PROINFÂNCIA: CONSTRUÇÃO TEÓRICA E PERCURSO METODOLÓGICO 20

1.1 A PESQUISA EM POLÍTICA EDUCACIONAL 20

1.2 A PESQUISA DO TIPO AVALIATIVA 23

1.3 CAMINHOS TRAÇADOS PARA A MATERIALIZAÇÃO DA PESQUISA: OS INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS 25

1.4 O CAMPO EMPÍRICO DA PESQUISA 27

1.4.1 Onde estão as turmas de Educação Infantil no município? 31

1.5 PERFIL DOS SUJEITOS DA PESQUISA 33

1.6 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS 37

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL 39

2.1 O CENÁRIO INTERNACIONAL E OS DESDOBRAMENTOS PARA UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL 39

2.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL 45

2.3 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DE 2006, O PDE E CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO PROINFÂNCIA 52

3 O PROINFÂNCIA NAS DIMENSÕES POLÍTICA, HISTÓRICA E DA PRODUÇÃO ACADÊMICA 58

3.1 AS OBRAS DO PROINFÂNCIA NA REGIÃO NORDESTE 70

3.2 O PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO: AS ASSESSORIAS TÉCNICAS E PEDAGÓGICAS AOS MUNICÍPIOS 77

3.3 O PROINFÂNCIA NO BRASIL A PARTIR DAS PRODUÇÕES ACADÊMICAS: APONTAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DAS PESQUISAS 78

3.3.1 A produção acadêmica em anais de evento- GRUPECI 86

4 "*NÃO TEM COMPARAÇÃO*": A ESTRUTURA FÍSICA DAS UNIDADES DO PROINFÂNCIA 92

4.1 A INCLUSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO 92

4.2 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E AS OBRAS DO PROINFÂNCIA 97

4.3 OS TERMOS DE COMPROMISSO E OS DADOS DO SIMEC 98

4.4 ENTRE O DIREITO DAS CRIANÇAS E A NECESSIDADE DAS FAMÍLIAS, A REIVINDICAÇÃO PELO ATENDIMENTO EM JORNADA INTEGRAL 101

4.5 A ESTRUTURA FÍSICA ENTENDIDA COMO ESPAÇO FORMATIVO 108

5 "*SE VACILAR A GENTE SONHA COM ESSES MENINOS, SONHA E PREOCUPA*": A ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA DAS UNIDADES DO PROINFÂNCIA 120

5.1 PERCEPÇÕES DO SER PROFESSORA NAS UNIDADES DO PROINFÂNCIA 120

5.1.1 Cuidar, educar e amar? O perfil da docência na Educação Infantil 122

5.2 A ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA E O PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO 127

5.2.1 Educar, cuidar, interagir e brincar? O espaço redimensionado pela proposta pedagógica 130

5.2.2 Gestão Democrática e participativa: entre o desejado e o instituído 133

5.3 FORMAÇÃO EM SERVIÇO OU COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA? AS LIMITAÇÕES DE UMA POLÍTICA DE GOVERNO 135

CONSIDERAÇÕES FINAIS 140

REFERÊNCIAS 144

ANEXOS 152

APÊNDICE A- QUESTIONÁRIO / PROFESSORES 154

APÊNDICE B- ROTEIRO DE ENTREVISTA 155

APÊNDICE C- QUESTIONÁRIO/ DIRETORAS 157

INTRODUÇÃO

> A luta pela educação não pode estar separada das lutas sociais. À medida que o espaço de hegemonia exercido pela classe dominante reflui em função das pressões exercidas pela classe subalterna, a educação amplia seu espaço em vista da transformação social. É que a questão central da educação é a contradição (CURY, 1987, p. 78).

Iniciamos esta dissertação com o pressuposto de que a educação é essencialmente contraditória, pois a medida que ela reproduz uma estrutura dominante da sociedade capitalista, ela pode, contraditoriamente, transformar as relações sociais.

Por acreditarmos nesse potencial transformador, nos propomos realizar esta pesquisa de modo que, ao avaliar os efeitos da implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) na Educação Infantil em um município do Sertão Produtivo, no estado da Bahia, conseguíssemos compreender como esse processo contraditório e transformador poderia estar presente a partir da implementação desse programa no município pesquisado.

A delimitação de um programa da Política Nacional para Educação Infantil, enquanto objeto de estudo, demarca minha[1] trajetória acadêmica e justifica o meu interesse pela temática tratada nesta pesquisa.

Em 2016 fui aprovada no concurso público da rede municipal para professora de Educação Infantil, marcando o ponto inicial de minhas inquietações iniciais sobre a temática. Olhar para o trabalho diário e pensar para além do que se vê, sentir-se inserida em um espaço estruturado fisicamente e questionar-se diariamente sobre a necessidade de se conhecer os efeitos do global (programa nacional) no meu local (a escola) pontuavam meus anseios de conhecer e compreender melhor as políticas em curso para a Educação Infantil.

Na universidade conheci como, historicamente, as instituições de atendimento às crianças tem sido marcadas por ambientes adaptados e a creche conhecida como “depósito de crianças”. Quando cheguei à instituição, uma unidade do Proinfância, me senti privilegiada por trabalhar em um espaço com aquela estrutura.

[1] Neste momento utilizaremos a primeira pessoa do singular, pois trata-se de uma experiência individual da autora.

Assim, a memória do que vivemos e um olhar rápido dos fatos históricos nos revelam que houve uma mudança profunda nas estruturas dos estabelecimentos públicos de atendimento às crianças de zero a seis anos[2] no Brasil. Mas será que as suas raízes não ficaram submersas pela boniteza e pelo colorido externo do espaço?

Durante a graduação em Pedagogia realizei o estágio supervisionado na Educação Infantil em uma escola de Ensino Fundamental. Lá observei que a instituição não era pensada para as crianças pequenas, não existia um parque com brinquedos, nem banheiros com equipamentos acessíveis a elas, além de todos espaços serem compartilhados com os alunos de outra etapa da educação.

Na minha atuação enquanto membro do Conselho Municipal de Educação (CME) também pude conhecer a realidade muitas escolas que ofertam o atendimento às crianças da pré-escola sem, no entanto, terem materiais e equipamentos adequados para essas crianças. Como professora de uma instituição de ensino construída pelo Proinfância, nasceu, então o desejo e o interesse em pesquisar os efeitos desse programa na Educação Infantil do município no qual atuo.

Com o intuito de realizar o processo seletivo do mestrado em Educação, realizei pesquisas sobre o programa e o meu primeiro contato com a produção se deu através do livro "Educação Infantil: os desafios estão postos e o que estamos fazendo?" organizado por Ribeiro e Santos (2014), resultado do Projeto Assessoramento e Acompanhamento Pedagógico aos municípios contemplados pelo Proinfância no estado da Bahia, Proinfância Bahia MEC-UFBA. Na Bahia, a proporção de alcance da pesquisa representou a primeira ação com tamanha cobertura, uma vez que a "avaliação diagnóstica sobre Educação Infantil no estado, mais do que buscar respostas para os problemas, buscou identificar quais são os problemas da Educação Infantil nos municípios baianos, bem como as potencialidades e experiências positivas" (SANTOS e RIBEIRO, 2014, p. 29).

Entre as diversas questões abordadas na obra, as autoras apontam que o objetivo de viabilizar a expansão das matrículas, por exemplo, não vem sendo completamente atingido nos demais municípios da Bahia, pois a "infraestrutura de boa parte das instituições de Educação Infantil existentes nos municípios é inadequada para o desenvolvimento da ação pedagógica

[2]Optamos por utilizar a faixa etária de zero a seis anos. Conforme o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal, em 2018, que definiu a constitucionalidade da fixação da data limite de 31 de março para que estejam completas as idades mínimas de quatro e seis anos para ingresso na Educação Infantil e Ensino Fundamental.

com as crianças, os municípios têm optado por transferir a fazer novas matrículas" (RIBEIRO; SANTOS, 2014, p. 92).

É necessário ressaltar que este é um dado importante, pois nos ajuda a pensar quais alterações surgem com a implementação do programa, haja vista que a expansão não tem acontecido devido às dificuldades de os municípios destinarem espaços adequados ao padrão de qualidade proposto para instituições de Educação Infantil. Com a construção das novas instituições, os municípios transferem as matrículas das crianças que frequentavam as instituições com estruturas inadequadas e oferecem apenas as vagas que sobram. Ou seja, parece não haver um aumento real de matrículas. Entretanto, como será demonstrado a seguir, os dados do município pesquisado demonstram que houve aumento de matrículas na etapa creche desde a implementação do Proinfância, chegando até mesmo a dobrar o número de crianças que, a partir de então, frequentam essa etapa da Educação Básica.

Apesar das autoras terem analisado a implementação do programa em 237 municípios da Bahia, o município onde foi realizada esta pesquisa não participou do referido estudo. Além disso, não foi identificada produções sobre o Proinfância no município, fato que reforça a importância deste estudo. Segundo Costa, "pela novidade da política são poucos os estudos sobre o Proinfância" (COSTA, 2015, p. 126). Além disso, a Educação Infantil, especificamente a creche, é um lugar que ainda precisa ser caracterizada como primeira etapa da educação básica e não somente como ambiente assistencialista. Rosemberg problematiza isto ao afirmar que,

> A despeito de permanecer a irmã pobre da educação básica, a creche constitui uma arena em disputa aberta ou velada, de diferentes forças/atores sociais: das religiões, das tendências teóricas e disciplinares da academia, dos diversos movimentos sociais, das instituições multilaterais, dos profissionais e suas organizações, do mercado, bem como das instâncias políticas e governamentais, complexificadas por interesses internacionais (ROSEMBERG, 2014, p. 176).

Reconhecer a creche como lugar de disputa é tencionar a produção acadêmica em educação a fazer uma imersão pelos diferentes problemas que emergem do chão da escola e compreender como os interesses de organismos internacionais reverberam nas políticas públicas para a primeira infância, nesse caso, em um programa que visa expandir o número de matrículas, principalmente, em creches. Fazer pesquisa, portanto, nasce exatamente das perguntas que a realidade nos coloca, que não são apenas vaidades acadêmicas, mas problemas da vida real.

> Nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido em primeiro lugar, um problema da vida prática. As questões da investigação estão,

> portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas. São frutos de determinada inserção na vida real, nela encontrando suas razões e objetivos (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2007, p. 16).

Portanto, o problema nasce da necessidade de avaliar de forma crítica e aprofundada, os efeitos da implementação do Proinfância em um município localizado no território de identidade do Sertão Produtivo no estado da Bahia. Para avaliar um problema é necessário a definição de um método que possa dar sustentação teórica à pesquisa. Assim sendo, tomamos como referência o Materialismo Histórico Dialético (MHD).

Alguns elementos da realidade ancoram os caminhos que devemos percorrer para responder à questão central de pesquisa. Assim, definimos como nossa questão de pesquisa: Quais os efeitos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) na Educação Infantil em um município localizado no Território de Identidade Sertão Produtivo, no estado da Bahia? O objetivo geral deste trabalho é avaliar os efeitos da implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) na Educação Infantil em um município do Sertão Produtivo, no estado da Bahia.

Para alcançá-lo, desdobramos em três objetivos específicos, a saber:

I. Realizar o levantamento das políticas direcionadas a Educação Infantil no Brasil;
II. Apresentar o Proinfância nas dimensões política, histórica e de produção acadêmica;
III. Analisar sob o ponto de vista das professoras e diretoras os efeitos da implementação do Proinfância na Educação Infantil do município.

Como instrumento de coleta de dados para alcançarmos o primeiro objetivo específico, fizemos um levantamento bibliográfico da legislação nacional sobre a política nacional para a Educação Infantil, especificamente a partir da abertura democrática no país com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e recorremos também aos estudos de autores clássicos da área, tais como, Rosemberg (1999, 2002), Kuhlmann Junior (2015), Haddad (2016), Rizzini e Pilotti (2011) e Couto (2012), a fim de construirmos a compreensão histórica dos dados.

Tendo em vista o segundo objetivo, utilizamos duas estratégias: a reunião dos documentos, em nível federal e no âmbito municipal, que regulamentam o programa e o levantamento da produção acadêmica de teses, dissertações e de trabalhos publicados em anais de eventos que versam sobre o Proinfância.

Quanto ao terceiro objetivo específico, buscamos alcançá-lo através da aplicação de questionário com os professores que atuam nas três unidades do Proinfância existentes no município pesquisado e da realização de entrevistas com três professoras, sendo uma de cada instituição, e com as três diretoras[3] das unidades do Proinfância no município.

Esta dissertação está organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo, a fim de deixar explícito o caminho utilizado para a construção e desenvolvimento da pesquisa, a forma como compreendemos a realidade e as escolhas feitas para a realização do estudo, apresentamos a construção teórica e o percurso metodológico para a materialização desta pesquisa.

No segundo capítulo fazemos a contextualização histórica da Política Nacional de Educação Infantil no Brasil, com destaque para os documentos publicados pela Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) até chegarmos ao momento da criação do Proinfância em 2007.

No terceiro capítulo apresentamos de forma detalhada o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), bem como a contextualização política, histórica e da produção acadêmica sobre a temática.

No quarto capítulo destacamos, sob o olhar das professoras e diretoras, como a nova estrutura física exerceu efeitos sobre a organização do trabalho pedagógico estabelecendo um paralelo entre seus olhares e como o espaço físico é apresentado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

No quinto capítulo apresentamos o perfil dos professores que trabalham nas três unidades do Proinfância, os projetos pedagógicos das unidades e evidenciamos como são apresentadas a dimensão do educar, cuidar, interagir e brincar nesses projetos, ao tempo que intercalamos reflexões sobre as finalidades da Educação Infantil.

Por fim, nas considerações finais sintetizamos nossa compreensão sobre os elementos apresentados nesta pesquisa, apontamos as contradições e o potencial transformador do Proinfância. Esperamos que esta pesquisa permita não apenas a ampliação do conhecimento a respeito das relações entre as políticas públicas e a indução de novas perspectivas a respeito da educação de crianças, mas também que ela contribua para re(pensar) possibilidades concretas de mudanças na política de Educação Infantil em âmbito municipal.

[3] Optamos por permanecer com a nomenclatura utilizada pelo município para denominar as gestoras escolares.

1 A PESQUISA SOBRE O PROINFÂNCIA: CONSTRUÇÃO TEÓRICA E PERCURSO METODOLÓGICO

Neste capítulo apresentamos os apontamentos sobre a complexidade que envolve a pesquisa no campo educacional, especificamente em políticas educacionais. Abordamos o tipo e os procedimentos de pesquisa utilizados, a caracterização do campo empírico, os instrumentos de coleta utilizados e as formas de sua organização.

1.1 A PESQUISA EM POLÍTICA EDUCACIONAL

Ao abordarmos especificamente a pós-graduação *stricto sensu* em educação, faz-se necessário historicizar que, no Brasil, ela se consolida a partir de 1970, baseada em um modelo norte-americano, a partir de convênios como o "Acordo MEC-USAID", efetuados entre 1964 e 1968, quando professores eram treinados nos Estados Unidos; situação que repercutiu por vários países da América Latina (GAMBOA, 2012).

Assim, embora a expansão dos cursos de pós-graduação estivesse ligada inicialmente a uma política de ampliação do capitalismo, que objetivava responder às necessidades do mercado de trabalho, com o passar dos anos, ela conseguiu avançar no sentido de sistematizar outras formas de se pensar e fazer ciência, a partir da manifestação de uma "massa crítica". Desse modo, os cursos de pós-graduação se transformaram em *lócus* de propostas e alternativas de mudanças para as políticas sociais e educacionais vigentes (GAMBOA, 2012).

A conjuntura histórica que desencadeou o surgimento desses cursos e as mudanças que, consequentemente, implicaram no seu desenvolvimento e ampliação nos convocam a questionar qual o lugar que as nossas pesquisas ocupam no cenário social, político, econômico e educacional. Numa perspectiva crítica e dialética, é esperado que, pelo menos, seja um instrumento que favoreça à transformação social.

Todavia, a educação como área de conhecimento é complexa, pois envolve diferentes enfoques dentro da mesma área e pluralidade de concepções sobre o campo educacional. Do mesmo modo, na perspectiva de Silva e Jacomini (2016), a produção em política educacional, como subárea da educação, também enfrenta pobreza teórica e inconsistência metodológica.

Na análise dessas autoras (2016, p. 50), “a pobreza teórica resultaria da falta de teorias consistentes para analisar a complexidade da educação”. Na ausência de modelo teórico próprio, pesquisadores da educação importaram modelos de outras áreas.

Na complexidade da construção do campo de pesquisa em educação, e especificamente em políticas educacionais, Silva e Jacomini (2016) fazem as seguintes reflexões,

> Em que medida as produções existentes são levadas em consideração para a formulação de políticas? Em que medida essa produção é de fato desconectada da realidade? E ainda, em que medida essa busca pelo vínculo entre a produção acadêmica e a sua aplicação imediata não concorre para a estagnação do campo da educação, mediante seu aprisionamento a uma abordagem tecnicista? Em diálogo com essas questões é que situamos a urgência do enfrentamento dos desafios do campo da educação, trazendo para o centro do debate a problematização concreta da produção acadêmica, visando a identificação de objetos de pesquisa que vão além dos apelos sociomidiáticos, a partir da caracterização das pesquisas realizadas no Brasil em programas de pós-graduação (SILVA; JACOMINI, 2016, p. 40).

Ao tempo em que as autoras questionam os desafios da produção do conhecimento em educação, elas identificam a necessidade de caracterizar os objetos de pesquisa, haja vista a saturação de algumas questões de pesquisa nos programas de pós-graduação.

Ampliar os objetos de pesquisa para além dos modismos é uma tarefa que exige clareza teórica, metodológica e o reconhecimento das produções que versam sobre o que se deseja pesquisar. Isso perpassa pela compreensão das relações de poder e interesse que movem as produções, a importância e o uso dos resultados daquilo que se produz e reproduz no universo acadêmico, político e cultural. “O tempo da ciência é situado como condição necessária para sua germinação. Tempo que envolve não só a difusão de ideais, mas sua problematização, seus possíveis usos e sentidos, posto que estão situadas numa arena de conflitos” (SILVA; JACOMINI, 2016, p. 18).

A pesquisa em educação é desafiada a estudar o fenômeno educativo como prática social que se desenvolve nas relações estabelecidas entre diferentes sujeitos a partir das orientações legais, políticas e institucionais. Assim, é preciso que o processo de pesquisa seja orientado por um modo de compreender a realidade, ou seja, evidenciar a concepção de sociedade, de educação e de homem.

Considerando essa especificidade e complexidade, buscaremos definir o método de pesquisa a partir do entendimento de que os métodos, “dentro de um contexto menos técnico e mais epistemológico, referem-se aos diversos modos como se constrói a realidade, às diferentes maneiras como nos aproximamos do objeto do conhecimento” (GAMBOA, 2012, p. 70).

No desenvolvimento da pesquisa, a defesa conceitual dos elementos que compõem a leitura que fazemos da realidade determina a análise do nosso objeto.

Revelar as contradições, ir além do visível e dos escritos oficiais, refazer os caminhos e reconhecer as posições dos sujeitos envolvidos nos processos que culminaram numa política pública possibilitam aprofundar a análise para além da descrição.

Assim, é necessário empreender as análises das políticas públicas educacionais para além das ações e programas de um governo ou do Estado, pois a exposição da multiplicidade de atores e fatores requer do pesquisador ampliação de fontes, memória histórica e instrumentos, capazes de transformar qualitativamente as abordagens em política educacional.

Para conceituar como entendemos a política pública, partimos das considerações de Belloni; Magalhães e Sousa (2007), segundo os quais a

> Política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade. Assim, por estar voltada para a sociedade e envolver recursos sociais, toda política pública deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007, p. 44).

Por ser uma ação intencional do Estado dentro de um contexto político, econômico e social, a política pública se justifica a partir de uma necessidade social.

Souza (2006), quando define as políticas públicas, amplia as possibilidades de compreensão ao afirmar que a não ação do governo também se caracteriza como um modo de se fazer política. "É um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso da ação ou omissão do governo" (SOUZA, 2006, p. 26).

A política pública pode se desenvolver através de ações ou programas do governo ou de Estado. Oliveira (2011, p. 329) exemplifica que as políticas de governo "são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas".

A ação de um governo, via de regra, é pautada a partir de uma agenda interna que orienta as ações prioritárias do trabalho. Assim, o desenvolvimento de um programa se justifica até que uma demanda esteja completamente atingida. Porém, dentro das relações políticas, econômicas e sociais, há que considerarmos que a correlação de forças entre os formuladores, executores e beneficiários influenciam o percurso, as reformulações e o tempo de vigência de determinadas ações governamentais.

Por outro lado, em um plano mais participativo e abrangente, uma política de Estado é resultado da ação de diferentes setores, conforme assinala Oliveira (2011)

> Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando, em geral, pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

As políticas de Estado que temos na atualidade, no tocante aos direitos da criança, foram fortemente influenciadas pelas reivindicações dos movimentos sociais, conforme nos revela o histórico da Educação Infantil na sociedade brasileira. Fato que reafirma a nossa concepção que o Estado não é uma entidade benevolente, que age pela superação das desigualdades de classe, gênero e raça.

Lenine (1978, s/p) explica que, para a teoria marxista, "o Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados".

Portanto, pensar a relação das políticas públicas educacionais com os atores sociais requer reconhecer que, apesar de o Estado representar esse antagonismo em determinados momentos históricos, a depender de quem ocupa o governo, muitos direitos sociais começam a ser efetivados.

Os aspectos acima referenciados são importantes para compreender o tipo, os objetivos e as características do nosso estudo.

1.2 A PESQUISA DO TIPO AVALIATIVA

Assumimos neste trabalho a opção teórico-metodológica com inspiração no Materialismo Histórico Dialético e tomamos, em sua maioria, um referencial que se fundamenta nesse método.

Com relação ao tipo de pesquisa, esta se aproxima do tipo avaliativa. Belloni, Magalhães e Sousa (2007), ao delimitarem a utilização da metodologia de avaliação em políticas públicas, afirmam que, nesse contexto, a avaliação pode ser definida como

> Um processo que *permite compreender, de forma contextualizada*; isto é, visa uma compreensão *global* do objeto e não apenas uma visão diagnóstica ou uma comparação entre o previsto (metas) e realizado (resultados), ou ainda o estabelecimento de *rankings*. Tal compreensão deve estar enraizada social e historicamente no contexto sócio-político-econômico do objeto ou política

> avaliada. Pode, ainda, envolver, com maior ou menor intensidade, a análise de elementos de diferentes *momentos* do processo de execução da política, isto é, tomar em consideração elementos de três períodos distintos: antes, durante ou após a implementação (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007, p. 26).

Assim, compreendemos que a caracterização da nossa pesquisa como avaliativa implica em contextualizar o momento em que surge o programa analisado, estabelecer correlações entre os dados coletados, as falas dos sujeitos envolvidos e o seu atual período de implementação.

Mororó (2017a) explica que a utilização da pesquisa do tipo avaliativa ainda é pouca,

> Apesar de amplamente utilizada hoje em dia como estratégia de implementação e fortalecimento de políticas públicas, como metodologia de pesquisa acadêmica, a avaliação não tem sido recorrente na pesquisa educacional. Mesmo que apresentem um caráter avaliativo, em geral, não é comum encontrar, entre as pesquisas sobre política pública educacional, aquelas que utilizam o termo "avaliação" para designar a metodologia utilizada (MORORÓ, 2017a, p. 55).

A autora exemplifica algumas razões que poderia estar contribuindo para tal questão, dentre elas a grande extensão metodológica e os inúmeros dados que, por vezes, exigem que seja um tipo de pesquisa coletiva.

Mororó (2017a, p. 61) ainda destaca que o desenvolvimento de uma pesquisa do tipo avaliativa "não se trata apenas de uma comparação entre o proposto e o executado dentro da política avaliada, e sim da análise de seu contexto de ação e de implementação, além de suas consequências e implicações".

Compreender os efeitos do programa no cenário local para a Educação Infantil do município, as relações com o contexto histórico das políticas públicas para esta etapa nos dará condições de realizar a avaliação para além da comparação e permitirá identificar as contradições que se estabelecem na sua implementação.

Segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 46), "a pesquisa avaliativa é, em geral, centrada na análise da adequação e relevância de políticas, programas ou projetos, com objetivos e metas explícitos, e com a finalidade de identificar os fatores que favorecem ou impedem seu desenvolvimento".

Dourado (2010) elenca alguns fatores que precisam ser contextualizados na avaliação de políticas. Para o autor,

> A avaliação de políticas educacionais pode se efetivar por vários ângulos, concepções e perspectivas, que requerem uma análise contextualizada dos complexos contornos políticos que a engendram, uma vez que ela se apresenta

> por meio da tensão salutar entre a dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos a traduzem como uma política de governo e/ou de Estado (DOURADO, 2010, p. 681).

Notamos que, no processo avaliativo, é preciso apreender a tensão e a complexidade que estão por trás da implementação de uma política, haja vista que o aparente não reflete o concreto, é preciso ir além. Conforme Dourado (2010, p. 682), nesse tipo de avaliação, além de evidenciar a complexidade que envolve a proposição e a materialização de políticas, não se pode desconsiderar "as condições sócio-políticas e culturais".

1.3 CAMINHOS TRAÇADOS PARA A MATERIALIZAÇÃO DA PESQUISA: OS INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

O objetivo geral deste trabalho é avaliar os efeitos da implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e seus na Educação Infantil em um município do Sertão Produtivo, no estado da Bahia.

A realização de uma pesquisa pressupõe conhecimento sobre o que já foi produzido acerca do objeto de pesquisa para identificarmos suas possíveis lacunas. Assim, fizemos o levantamento bibliográfico para identificarmos as abrangências da área de estudo sobre nosso objeto de pesquisa.

Segundo Alves-Mazzotti (2002, p. 26),

> A má qualidade da revisão de literatura compromete todo o estudo, uma vez que esta não se constitui em uma seção isolada, mas, ao contrário, tem por objetivo iluminar o caminho a ser trilhado pelo pesquisador, desde a definição do problema até a interpretação dos resultados. Para isto, ela deve servir a dois aspectos básicos: a) a contextualização do problema dentro da área de estudo; e (b) a análise do referencial teórico.

O levantamento bibliográfico, portanto, envolveu teses, dissertações e anais de eventos. Como explicitado anteriormente, para atender os objetivos propostos por esta pesquisa definimos três instrumentos para coleta de dados: a pesquisa documental, o questionário e a entrevista semi-estrutarada.

A pesquisa documental destinou-se a identificar o que Beloni, Magalhães e Souza (2007, p. 55) denominam de "encadeamento sócio-político das propostas e de suas estratégias de implementação", com a finalidade de alcançar os objetivos apontados.

Para tanto, foram analisados documentos que se referem a política nacional de Educação Infantil, especificamente dados sobre o Proinfância, a saber:

- Resolução N° 6, de 24 de abril de 2007, que cria o Proinfância;
- Resolução N° 25, de 14 de junho de 2013, que modifica o tipo de construção do modelo convencional para o tipo de Metodologias Inovadoras (MI);
- Memorial descritivo do projeto Tipo B;
- Projeto executivo elaborado pelo FNDE em parceria com a Universidade de Brasília;
- Termos de compromisso firmado entre o município e o governo federal para a implantação do Proinfância no município, identificando as responsabilidades de cada ente federado no regime de colaboração previsto pelo programa.

No âmbito local, a busca pelos materiais que compõe a pesquisa documental demandou por horas de leitura atenta aos materiais disponíveis no arquivo do Conselho Municipal de Educação, bem como os arquivos disponibilizados pela secretaria municipal de educação, a fim de selecionar aqueles que seriam importantes para conhecer a organização educacional do município. Assim, analisamos os seguintes documentos:

- Plano de Ações Articuladas (PAR) do município (2012) e (2016),
- Dados do Educacenso de 2015 a 2018;
- Portaria de matrícula de 2017;
- Plano Municipal de Educação (PME) de 2015,
- Projeto Político Pedagógico das unidades pesquisadas.

Para a aplicação dos questionários com as professoras atuantes nas três unidades do Proinfância e a para a realização das entrevistas semiestruturada estabelecemos contato com as três instituições do Proinfância, apresentamos o objetivo da nossa pesquisa e em seguida solicitamos de quem desejasse participar o preenchimento do questionário para identificar e traçar o perfil dos participantes da pesquisa. O questionário (Apêndice A) foi composto de perguntas sobre dados pessoais, formação acadêmica, experiência profissional, vínculo empregatício e o questionário com as diretoras (Apêndice C) foi composto de perguntas sobre a quantidade de matrícula, funcionários e a organização do atendimento.

Após o preenchimento do questionário, realizamos as entrevistas (Apêndice B), que foram gravadas e transcritas com autorização das professoras e encaminhadas para aquelas que desejaram. Ao delimitar a entrevista como instrumento de pesquisa temos que esclarecer suas etapas de realização. Assim, as situações de contato com os sujeitos aconteceram nas unidades de ensino em momentos pré-agendados. Esse local foi definido devido as circunstâncias apontadas pelas professoras.

A opção pela entrevista nos ofereceu elementos importantes para avaliar os efeitos do programa a partir da interlocução com as professoras. Para Duarte (2004, p. 220),

> Quando realizamos uma entrevista, atuamos como mediadores para o sujeito apreender sua própria situação de outro ângulo, conduzimos o outro a se voltar sobre si próprio; incitamo-lo a procurar relações e a organizá-las. Fornecendo-nos matéria-prima para nossas pesquisas, nossos informantes estão também refletindo sobre suas próprias vidas e dando um novo sentido a elas. Avaliando seu meio social, ele estará se auto-avaliando, se auto-afirmando perante sua comunidade e perante a sociedade, legitimando-se como interlocutor e refletindo sobre questões em torno das quais talvez não se detivesse em outras circunstâncias.

Entendemos que o modo de interação e diálogo possibilitado pela entrevista permitiu conhecer de forma subjetiva os efeitos da implementação do Proinfância na perspectiva dos professores que compõem o ambiente escolar, ao mesmo tempo, que possibilitou uma compreensão sobre a estrutura física, a proposta pedagógica, o trabalho educativo, pois a medida que o outro fala daquilo que é vivido nos é revelado suas formas de perceber a realidade.

A prática da pesquisa em educação exige uma postura ética e humana nas relações estabelecidas entre o pesquisador e o contexto pesquisado. Desse modo, com respeito aos cuidados éticos, o projeto de pesquisa foi aprovado[4] pelo Comitê de Ética e foram tomados os cuidados e orientações da Resolução n° 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. Desse modo, foi elaborado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para todos os participantes da pesquisa.

1.4 O CAMPO EMPÍRICO DA PESQUISA

O desenvolvimento de um programa executado pela União e operacionalizado pelo município envolve questões que podem gerar grandes disparidades regionais de acesso aos

4 Pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética da UESB com Parecer N° 2.877.078 – CAAE: 95766518.3.0000.0055. Maiores informações: http://plataformabrasil.saude.gov.br/login.jsf

elementos necessários para a execução do projeto, conforme sua idealização. Assim sendo, os primeiros caminhos de aproximação do objeto de estudo perpassaram por conhecer a organização da rede municipal através da legislação, com a finalidade de compreender sua estrutura e, posteriormente, pautar nossa compreensão, localizando os efeitos da implementação do Proinfância dentro da realidade apresentada.

O nosso campo empírico é um município localizado no Território de Identidade do Sertão Produtivo. Criado em 1919, está a 678 km da capital Salvador, possui área de 1.296,7 km² e densidade demográfica de população/m² de 66,2. A população em 2017 era de 86.808 habitantes. A situação de domicílio em área urbana, em 2010, era de 62.565 e 16.268 em área rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2013, era de 857,4 (R$ milhões) e o PIB per capita R$ 10.129,20.

No que se refere aos setores de atividade econômica do referido município, são identificados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) como: agropecuária, indústria, comércio e serviços (SEI[5], 2016).

A rede pública de ensino do município que oferta a Educação Básica tem sob sua dependência administrativa 34 escolas, sendo que 33 são denominadas escolas urbanas e uma é denominada como escola rural; uma instituição federal e seis instituições estaduais. Além disso, existem 10 instituições privadas, totalizando 52 instituições. No atendimento ao ensino superior, o município tem uma instituição federal e uma estadual, além de outras instituições privadas, presencial e na modalidade à distância.

As informações dos dados por faixa etária, disponibilizadas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, não contempla a divisão utilizada pelo sistema educacional, pois os dados indicam apenas que a população entre 0 e 14 anos é de 18.182.

Entretanto, no Simec, encontramos informações detalhadas sobre os dados demográficos da população de zero a cinco anos no município. Os números revelam que, em 2018, a população de 0 a 6 anos era de 6.684, porém, o número de atendimento tem o déficit de 45,8% para essa população, conforme tabela 1.

Tabela 1 - População de 0 a 6 anos do município pesquisado e déficit no atendimento à Educação Infantil

[5] Dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=266. Acesso em: 09 jun. 2018.

DADOS DEMOGRÁFICOS	TOTAL
População total	85.797
População de 0 a 3	4.423
Atendimento de creche	645
% Déficit de 0 a 3	81,1 %
Atendimento de pré-escola	2.378
% Déficit de 4 a 5	11,4 %
População de 0 a 5	6.684
% Déficit de 0 a 5	45,8%

Fonte: Simec[6], 2018.

É nessa realidade socioeconômica de um município nordestino que se localizam as três unidades do Proinfância denominadas de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI). Fizemos um recorte para caracterização das três unidades do Proinfância, que se encontram em bairros com diferentes perfis socioeconômicos.

A EMEI 1 foi construída em um bairro próximo ao conjunto habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida, e atende, especialmente, às crianças oriundas desses conjuntos, mas abrange também crianças de outros bairros. Na figura 1 é possível identificar a localização da referida unidade, destacada em contorno amarelo.

Figura 1 – Localização geográfica da EMEI 1



Fonte: Google Earth, 25 de jan. de 2019.

Anteriormente à sua inauguração, a população em idade pré-escolar desses bairros era atendida em uma creche que funcionava há 25 anos em outro bairro.

A EMEI 2 foi construída em um bairro novo na cidade, e atende crianças de todo o entorno, uma vez que não havia escola de Educação Infantil nas adjacências do bairro[7], existia apenas uma escola de Ensino fundamental, que disponibilizava sala para o atendimento de duas

[6]Disponível em: http://painel.mec.gov.br/painel/mapas/mapaProInfancia/creche/creche/2012_2014. Acesso em: 12 de junho de 2018.
[7] Informação concedida durante entrevista com a diretora.

turmas, do 4° e 5° período[8]. Fato que representava grande demanda para atendimento de crianças nas etapas creche e pré-escola. O perfil do público atendido é de famílias, em sua maioria, com rendas fixas.

Figura 2 – Localização geográfica da EMEI 2



Fonte: Google Earth, 25 de jan. de 2019.

Já a EMEI 3 foi construída em um bairro onde já existia o atendimento às crianças na etapa creche. Segundo a diretora, no bairro funcionava uma extensão (casa alugada pelo poder público) onde eram atendidas trinta crianças. O perfil das famílias atendidas é diverso, mas, em sua maioria, é de trabalhadores que recebem até um salário mínimo. Além disso, o bairro também fica próximo a outro conjunto habitacional da cidade, recebendo crianças dessas moradias, bem como de outros bairros do entorno.

Figura 3 – Localização geográfica da EMEI 3



Fonte: Google Earth, 25 de jan. de 2019.

[8] Nomenclatura utilizada no município para turmas com agrupamento de crianças com idade entre 4 a 5 (4° período) e 5 a 6 (5° período), respectivamente.

Uma característica do bairro em que se localiza a EMEI 3 foi a existência de uma associação, denominada Clube de Mães, que reivindicou ao poder público creche para as crianças. Segundo uma das professoras entrevistadas, após mobilização das mães da comunidade para o cumprimento da promessa feita pelo prefeito em campanha eleitoral, nos anos 2000, foi alugada uma casa para atender às crianças do bairro no ano de 2002. Assim, os moradores acompanharam as transformações no lugar de atendimento às crianças que passou de casa alugada para a unidade do Proinfância.

1.4.1 Onde estão as turmas de Educação Infantil no município?

Para entendermos os efeitos da implementação do Proinfância no município, foi preciso caracterizar como acontece a oferta da Educação Infantil em termos de estrutura. Para tanto, recorremos aos dados do Educacenso para compreender a organização da rede nessa etapa. Das 34 instituições escolares que o município tem sob dependência administrativa, 21 atendem turmas de Educação Infantil. Os dados revelam que a maioria das crianças entre quatro e seis anos frequenta escolas de Ensino Fundamental, conforme descrito na tabela 2.

Tabela 2 - Quantidade de escolas públicas que ofertam a Educação Infantil no município e a distribuição das turmas em 2018

Tipo de Atendimento	Quantidade de escolas	Matrículas em 2018
Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEI (Proinfância)	3	591
Escolas que atendem apenas a etapa Creche	2	236
Escolas que atendem apenas a etapa Pré-Escola	1	242
Escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com turmas de Pré-Escola	11	706
Escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental com turmas de Pré-Escola	4	205
Total de escolas públicas que atendem à Educação Infantil	**21**	**1.980**

Fonte: Educacenso, 2018.

Na tabela 2, notamos que, em 2018, foram 1.980 matrículas na rede escolar pública, sendo 628 de crianças de zero a três anos e 1.352 crianças entre quatro e seis anos.

Nesse cenário, as unidades do Proinfância ganham relevância por tornarem-se o primeiro espaço que integra as crianças de zero a seis anos em um ambiente com uma única identidade: a de Escola Municipal de Educação Infantil. Em termos de caracterização identitária, as escolas do Proinfância tornam-se lugar privilegiado para se constituir um lugar com concepção de criança e infância bem definidos, com projeto pedagógico, organização de espaços internos e externos, materiais e tempos próprios para atender às crianças de zero a seis anos.

Na etapa creche, de acordo com os dados do Educacenso 2018, a abrangência do Proinfância corresponde a mais da metade do número de matrículas, sendo responsável pelo atendimento de 392 crianças. Na pré-escola, ela é responsável pela matrícula de 199 crianças, ou seja, do universo de 1.980 crianças matriculadas na Educação Infantil, no município investigado, as três unidades do Proinfância correspondem a 591 matrículas.

Outro fato que demanda atenção é o número de crianças pequenas matriculadas em escolas de Ensino Fundamental, que corresponde a um total de 911. Mais da metade do total das 1.352 crianças com faixa etária entre quatro e seis anos estavam, em 2018, compartilhando espaços de formação com outra etapa de ensino.

Essa organização é relacionada ao cumprimento da obrigatoriedade da matrícula a partir dos quatro anos de idade, que foi instituída pela Emenda Constitucional N° 59 de 11 de novembro de 2009, e cujo prazo para implantação se esgotou no ano de 2016. Porém, Pinto (2015, p. 107) assinala que "a emenda não previu uma fonte adicional de recursos para viabilizar uma ampliação das matrículas sem perda da qualidade". Dessa forma, a via mais comum de implantação da universalização da matrícula de crianças na Educação Básica, adotada pelos municípios, foi a criação de salas anexas em escolas já existentes, e não a construção (ou ampliação) de centros específicos para esse público.

As implicações desse tipo de organização se desdobram em várias questões, como o projeto político pedagógico, o currículo, as práticas pedagógicas, a organização dos espaços, entre outros, que precisam ser construídos a partir de uma concepção de infância e da especificidade de uma escola que tem, em seu público, crianças pequenas. A rotina própria do Ensino Fundamental, por vezes, é tomada como parâmetro para as crianças menores.

Ao compartimentalizar o atendimento da Educação Infantil em escolas que atendem apenas a etapa creche e outras apenas a pré-escola, conforme apresentado na tabela 2, é reafirmada a polarização identitária, como se a creche fosse caracterizada como lugar de cuidado e a pré-escola como lugar do educar.

Mesmo após mais de duas décadas de regulamentação via LDBEN, esse binômio ainda se apresenta como debate necessário nos cursos de formação de professores e nas instituições escolares. No capítulo 5 trataremos dessa questão.

1.5 PERFIL DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Os dados do questionário com as diretoras revelaram que, em 2018, havia 35 professores trabalhando nas três unidades do Proinfância. Fizemos a aplicação do questionário a fim de conhecer o perfil desses profissionais. Foram várias tentativas de contato com os 35 professores, que atuam nessas unidades, entretanto, não obtivemos êxito. Dos 35 questionários distribuídos, conseguimos o retorno de 19. Apesar de sucinto, muitos professores argumentaram não ter tempo de responder ao questionário distribuído.

Participaram da primeira etapa da pesquisa dezenove sujeitos. Havíamos planejado inicialmente entrevistar dois professores de cada unidade de ensino, sendo que um atuasse com as turmas da creche e outro com turmas de pré-escola. Entretanto, apenas uma professora de uma unidade manifestou interesse em realizar a entrevista. Procuramos dialogar com as diretoras para que pudessem escolher coletivamente pelo menos uma professora para realização da segunda etapa da pesquisa. Após indicação das diretoras, retornamos às escolas para dialogar com as professoras que aceitaram realizar as entrevistas. Do total das 19 professoras, três participaram da segunda etapa com a realização da entrevista. Além das professoras, foram aplicados questionários e realizadas entrevistas com três diretoras, sendo uma de cada instituição. No total, participaram da pesquisa vinte e dois sujeitos. O perfil das professoras pode ser observado no quadro 1.

Quadro 1 – Perfil das professoras que trabalham nas três unidades do Proinfância

Idade	Cor	Estado civil	Graduação/ Universidade	Pós-graduação	Tempo de serviço	Tempo de atuação na EI	Carga horária
48	Parda	Casada	Pedagogia/ UNEB	Educação Infantil	29	5	40
46	Parda	Casada	Pedagogia/ UNEB	Psicologia Escolar/Psicopedagogia/ Educação Infantil	26	10	40
57	Branca	Casada	Pedagogia/ USJT	AEE	25	10	40
46	Branca	Casada	Pedagogia/ UNEB	Psicopedagogia	20	14	40
53	Preta	Não respondeu	Pedagogia/ UNEB	Educação Infantil	20	20	40
47	Não respondeu	Casada	Pedagogia /FTC	Não respondeu	20	8	20
52	Parda	Casada	Pedagogia/ UNEB	Docência e gestão/ AEE	19	2	40
36	Parda	Casada	Pedagogia/ UNEB	Educação Infantil	18	5	40
35	Parda	Casada	Pedagogia/ UNEB	Educação Infantil e Séries Iniciais	10	7	20
34	Parda	Casada	Pedagogia/ UNEB	Psicopedagogia	9	7	20
34	Parda	Casada	Pedagogia/ UNEB	Alfabetização	7	5	40
35	Branca	Casada	Pedagogia/ UNEB	Educação Infantil	6	2	40
29	Parda	Solteira	Pedagogia/ UNEB	Educação Infantil e Letramento	4	4	20
Não respondeu	Parda	Não respondeu	Pedagogia/ UNEB	Educação Infantil: jogos e brincadeiras	4	2	20
36	Parda	Casada	Pedagogia/ UNEB	Psicopedagogia	3	3	20
46	Parda	Divorciada	Pedagogia/ UNEB	Alfabetização e Letramento	2	2	20
34	Branca	Casada	Pedagogia/ UNEB	Não possui	2	2	20
Não respondeu	Parda	Solteira	Pedagogia/ UNEB	Psicopedagogia	2	2	20
26	Preta	Solteira	Pedagogia/ UNEB	Não possui	2	2	20

Fonte: Questionário com professores, 2018.

Sobre o vínculo, todas as professoras que responderam o questionário são efetivas, fato que representa melhores condições de carreira e salário. Na pesquisa de Prado (2018, p. 118), sobre as condições de trabalho docente dos profissionais de Educação Infantil do munícipio investigado, a autora afirma, porém, "a existência de dois perfis profissionais, que coexistem na rede investigada e que compartilham desigualdades nas condições de trabalho". A autora ainda revela as tensões "especialmente, na diferença de salário dos professores, na jornada de trabalho, na carreira, no status atribuído a cada um deles e no fato de não serem assistidos pela legislação nacional e municipal, quando se trata de carreira, cargo e remuneração" (PRADO, 2018, p. 118).

Com relação à carga horária, as professoras que perfazem 20 horas semanais reservam 13 horas em sala de aula e 7 horas em atividades de planejamento. Nove professoras, com carga horária de trabalho de 20 horas, foram contratadas em 2016, após realização de concurso público no ano de 2015. Já as outras dez professoras têm regime de trabalho de 40 horas e integram o magistério público há mais de 15 anos, conforme pode ser observado no quadro 1.

Sobre a formação inicial, todas possuem licenciatura em Pedagogia. Do total, dezessete se graduaram em universidade pública e duas em faculdade privada. As informações relativas a formação continuada e o tempo de experiência na docência nos chamam atenção. Com relação à formação continuada, apenas três professoras não fizeram um curso de pós-graduação latu sensu, e entre as dezesseis que fizeram, notamos que oito delas possuem pós-graduação na área específica da Educação Infantil. Esse dado nos induz a pensar que as professoras têm investido na carreira e, consequentemente, na qualidade das práticas pedagógicas desenvolvidas na creche e pré-escola.

No quesito tempo de atuação na Educação Infantil, sete professoras têm menos de cinco anos de experiência e doze já são consideradas professoras experientes com mais de cinco anos de atuação.

Historicamente, as secretarias de educação organizavam a distribuição de professores nas etapas da educação começando pela creche, atribuindo essas turmas àqueles professores que tinham a menor escolaridade ou que já estavam próximo a se aposentar. Desse modo, consideramos importante destacar a faixa etária das professoras que estão atuando nessa etapa. Foi possível identificar que as idades das professoras variam entre 57 e 26 anos, a de maior e menor idade, respectivamente, sendo que sete docentes estão na faixa etária da casa dos 30, cinco na faixa etária dos 40, três na faixa etária dos 50 e duas na faixa etária dos 20 anos. Duas docentes não responderam essa questão.

Ao observarmos o recorte de gênero, identificamos a prevalência de mulheres atuando como professoras nas unidades do Proinfância. Todavia, há a presença de um homem em uma das unidades, conforme informou uma diretora, entretanto, o professor não respondeu ao questionário. Fato que reforça a presença quase que exclusiva das mulheres nessa primeira etapa da educação.

As três professoras entrevistadas são graduadas em Pedagogia e possuem pós-graduação em nível *lato sensu*. Têm entre sete e vinte anos de experiência na docência, sendo que duas delas foram aprovadas no concurso público em 2015 e estavam em estágio probatório durante o levantamento dos dados desta pesquisa.

Todas têm uma jornada de trabalho semanal de quarenta horas, sendo 1/3[9] destinada às atividades complementares, que corresponde às atividades de planejamento de aulas, avaliação da aprendizagem dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, conforme especificado no quadro 2.

Quadro 2 – Perfil das professoras entrevistadas

Nome	Idade	Formação	Pós-Graduação	Tempo de docência	Docência na Ed. Infantil	Carga horária	Vínculo
Prof. 1	36 anos	Pedagogia	Educação Infantil	18 anos	5 anos	40 h	efetivo
Prof. 2	34 anos	Pedagogia	Alfabetização	7 anos	5 anos	40 h	efetivo
Prof. 3	46 anos	Pedagogia	Psicopedagogia	20 anos	14 anos	40 h	efetivo

Fonte: Dados do questionário, 2018.

Também participaram da pesquisa as três diretoras das unidades do Proinfância. Todas compõem o quadro efetivo do magistério público do município. Elas foram eleitas democraticamente através de eleições livres e diretas para os cargos em 2016, e tem dedicação exclusiva à função exercida, conforme consta no art. 52 da Lei Nº 1.089 de 10 de novembro de 2016, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público do Município. São graduadas em Pedagogia e possuem pós-graduação na

[9] A lei 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o Piso salarial nacional para professores da Educação Básica pública prevê que na composição da jornada de trabalho 2/3 da carga horária seja para atividades de interação com as crianças e 1/3 seja destinada as atividades de planejamento, formação, etc.

área educacional, em gestão escolar. Possuem também mais de 20 anos de experiência docente, conforme quadro 3.

Quadro 3 – Perfil das diretoras das unidades do Proinfância no município

Nome	Formação	Pós-Graduação	Tempo de atuação na Educação
Diretora 1	Pedagogia	Gestão Escolar /Didática Metodologia do Ensino Superior	21 anos
Diretora 2	Pedagogia	Gestão Escolar/ Alfabetização e Letramento Psicopedagogia Clinica e Institucional	24 anos
Diretora 3	Pedagogia	Gestão Escolar	20 anos

Fonte: Dados do questionário, 2018.

1.6 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

Todos os materiais coletados nas etapas descritas foram fundamentais para a organização do trabalho. Desse modo, organizamos o material comportando algumas técnicas, tais como: fichamento, levantamento quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes, a fim de garimpar informações que ajudariam na compreensão do nosso objeto (PIMENTEL, 2001).

Realizamos o empenho analítico de avaliar os efeitos da implementação do Proinfância, reconhecendo que a política econômica está ligada diretamente à política educacional. Apesar das contradições estabelecidas em seu interior a união dessas duas áreas projetam e materializam ações. Tais ações são influenciadas por aspectos ideológicos, culturais e sociais, que ora se cristalizam e ora se refazem pelas relações entre os trabalhadores e trabalhadoras que ocupam esses espaços.

A partir do real instituído pela legislação e pelas falas do cotidiano retratado pelas entrevistadas, do aparente alienante, tentamos constituir, a partir do pensamento reflexivo, alguns aspectos que nos ajudaram na apreensão da realidade concreta. Destacamos que, apesar do nosso campo empírico estar geograficamente demarcado, as análises devem ser efetuadas a partir da compreensão da totalidade social, "buscando a unidade no interior da diferença" (HARVEY, 2013, p. 325).

A definição da pesquisa do tipo avaliativa nos deu a possibilidade de aproximar da realidade e extrair elementos para avaliar o Proinfância, não como programa imediatista,

atrelado a metas governamentais de expansão de matrículas, mas como possibilidade de, por meio do acesso ao conhecimento, ser um espaço privilegiado para ensinar aos filhos da classe trabalhadora que a realidade é possível de ser transformada.

Os dados empíricos da pesquisa foram distribuídos e intercalados em cada capítulo com as discussões teóricas com intuito de problematizar o que há de comum e de específico na relação entre os fenômenos estudados. Para Cury (1987, p. 32) "o universal existe no particular, e o que leva a distinguir um fenômeno de outro é a captação do que existe de comum entre um fenômeno e os outros, e aí notar o que nele há de específico, ou seja, o que o diferencia qualitativamente de outras formas de movimento". Portanto, nossa tarefa é compreender o movimento das coisas, suas contradições e partir das reflexões tecidas ser capaz de transformar a práxis social humana.

Neste capítulo, foi possível descrever os caminhos da construção teórica e o percurso metodológico que orientou a escrita deste trabalho. No próximo capítulo, apresentamos um panorama do contexto histórico da política de Educação Infantil no Brasil.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Neste capítulo contextualizamos o cenário histórico e político no qual se insere a Educação Infantil no Brasil. Para tanto, dividimos o texto em três seções: a primeira trata-se do cenário internacional e os desdobramentos na política de Educação Infantil no Brasil, bem como a caracterização das reivindicações por creche como uma luta feminina; na segunda, apresentamos uma discussão sobre o período de redemocratização do país e as reformas educacionais dos anos de 1990, especificamente, das mudanças na legislação educacional; e por último, abordamos as mudanças ocorridas a partir de 2006, no segundo mandato do governo Lula, que se desdobram na criação do Proinfância.

2.1 O CENÁRIO INTERNACIONAL E OS DESDOBRAMENTOS PARA UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

A Educação Infantil tem suas raízes fincadas em outro modelo que se difere do caráter obrigatório que temos na contemporaneidade. A história das instituições de atendimento às crianças pequenas está imbricada na história das mulheres trabalhadoras, ambas marcadas por luta e resistência.

A responsabilização da família pela educação e cuidado com a criança e a ausência do Estado na garantia de direitos sociais para essa etapa foi uma marca que caracterizou a história da criança no Brasil durante séculos. Paschoal e Machado (2009, p. 82) apontam que "diferentemente dos países europeus, no Brasil, as primeiras tentativas de organização de creches, asilos e orfanatos surgiram com um caráter assistencialista, com o intuito de auxiliar as mulheres que trabalhavam fora de casa e as viúvas desamparadas".

As desigualdades sociais no Brasil, intensificadas pelas características de país colonizado, sempre foram marcadas pela subserviência dos mais pobres aos mais abastados economicamente. A situação da camada mais pobre da sociedade era composta de descendentes de pessoas escravizadas e negras. Desse modo, as desigualdades se acentuavam na primeira infância.

Considerando essa característica da sociedade brasileira, Rosemberg (1999, p. 12) já nos sinaliza que "a creche não foi pensada para a produção de qualquer ser humano, mas dos filhos recém-libertos de mães escravas" .

Consideramos importante resgatar os outros caminhos para além da legislação. Assim, buscamos, brevemente, compreender a história da luta travada pelas mulheres no Brasil, tal como aponta Kuhlmann (2015)

> O que se pretende mostrar é que a história das instituições pré-escolares não é uma sucessão de fatos que se somam, mas a interação de tempos, influências e temas, em que o período de elaboração da proposta educacional assistencialista se integra aos outros tempos da história dos homens (KUHLMANN, 2015, p. 77).

Do mesmo modo que o autor realiza sua abordagem histórica sobre a Educação Infantil, pontuando as diversas interações que marcaram esse período, buscamos identificar e problematizar as diferentes influências presentes na sociedade para a consolidação da Educação Infantil enquanto primeira etapa da Educação Básica, a começar pela relação direta com a luta das mulheres.

Kuhlmann (2015) contextualiza que

> a creche não era defendida de forma generalizada, pois trazia à tona conflitos, tais como a defesa da atribuição de responsabilidade primordial à mãe na educação da pequena infância. [...] No entanto, se a proposta de constituição das creches foi objeto de controvérsias, a afirmação da sua necessidade 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, embora essa não deixasse de ser responsabilizada por sua situação (KUHLMANN, 2015, p. 87).

A significação social do papel da mulher no cuidado dos filhos sempre ocupou lugar de destaque na história da humanidade que, com a expansão da sociedade capitalista e inclusão da mulher no mundo do trabalho, começou a serem questionadas as estruturas patriarcais e o direito das mulheres.

A contradição entre a necessidade da creche e a responsabilização das mulheres pelo cuidado demarca como acontecia a divisão sexual do trabalho, conforme sinaliza Rosemberg (1999),

> [...] a educação infantil – tanto na vertente creche quanto na vertente pré-escola – é uma atividade historicamente vinculada à "produção humana" e considerada de gênero feminino, tendo, além disso, sido sempre exercida por mulheres, diferentemente de outros níveis educacionais, que podem estar mais ou menos associados à produção da vida e de riquezas. Isto é, diferentemente de outras formas de ensino, que eram ocupações masculinas e se feminizaram, as atividades do jardim-da-infância e de assistência social voltadas à infância

> pobre iniciaram-se já como vocações femininas no século XIX, tendo ideias diferentes das ocupações masculinas que evoluiram no mesmo período (ROSEMBERG, 1999, p. 11).

É preciso considerar que, na história da constituição de instituições que atendiam às crianças, havia uma articulação de diferentes campos de interesse que influenciava tais mudanças, sendo esses interesses jurídicos, empresariais, políticos, médicos, pedagógicos e religiosos (KUHLMANN, 2015).

Kuhlmann (2015) ainda acrescenta que, além desses interesses, havia uma multiplicidade de fatores que se articulavam paralelamente nesse período histórico.

> A história não é uma única história, mas o produto de muitas outras. A história da educação infantil, das suas instituições, dos seus profissionais, das crianças pequenas que se encontram nas instituições e de suas famílias, em cada uma das cidades do país estão em permanente intersecção com muitas outras histórias: a da infância, da família, da população, da urbanização, do trabalho, das relações de produção e das demais instituições educacionais. Nessa trajetória as instituições articulam-se, ainda, com a história da assistência, a do discurso pedagógico e a das mentalidades (KUHLMANN, 2015, p. 28).

Tomé (2011) destaca como a preocupação com as crianças no contexto pós Segunda Guerra Mundial foi sendo consolidada internacionalmente. Assim, em 1924, foi publicada a Primeira Carta de Direitos Universais da Criança pela Liga das Nações Unidas, movimento internacional em defesa da infância, a partir disso, ampliou-se e deu origem à Declaração Universal dos Direitos da Criança, que foi aprovada por unanimidade na assembleia geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Dessa forma, a autora aponta que

> O Brasil assumiu internacionalmente o compromisso com a integração social de suas crianças de modo a reconhecê-las como sujeitos de direito. O Unicef, organismo internacional responsável pela fiscalização quanto ao cumprimento desses princípios, tornou esse compromisso critério para aprovação de empréstimos internacionais, o que abriu as portas do país para a influência internacional direta na organização da educação infantil, a partir desse período (TOMÉ, 2011, p. 43).

Com o atrelamento dos princípios estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos da Criança como requisitos para os empréstimos entre os países e com a intensificação do processo de urbanização, o Brasil começa a estruturar espaços que atendessem crianças menores de seis anos.

> A partir da década de 1960, devido a acordos internacionais assumidos pelo Brasil, a organização de creches e pré-escolas orientou-se por determinações de organizações multilaterais como a USAID, Unesco e Unicef. Desse modo, as creches assumiram um perfil mais assistencialista, ao passo que as pré-escolas empenharam-se na preparação das crianças de quatro a seis anos para o ingresso na primeira etapa da educação básica. Ambas as perspectivas, assistencialista e escolarizadora, entendiam a infância como uma fase de preparação do ser humano para a vida adulta (TOMÉ, 2011, p. 16).

É importante ressaltar que foram constituídas no imaginário político e social duas perspectivas de atendimento a essas crianças, a creche no viés assistencialista e a pré-escola como etapa preparatória para os próximos anos de escolarização.

> No Brasil, foi apenas no século XX que a organização de instituições coletivas de educação para crianças menores de seis anos começou a ser estruturada. A urbanização da população e a entrada da mulher no mercado de trabalho geraram a demanda por estabelecimentos que compartilhassem com a família as funções de educação e cuidado da criança pequena (TOMÉ, 2011, p. 18).

Portanto, as funções do cuidar e educar tornaram-se atividades exclusivamente feminina e ainda reverbera nos dias atuais.

Na tentativa de refazer o percurso histórico da inserção da educação infantil, no debate político, ecônomico e social, no Brasil, fica evidenciado o interesse que os organimos multinacionais tinham com a pequena infância, como possibilidade de investimento de capital humano para expansão dos ideiais capitalistas.

A incidência do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF[10]), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE[11]), da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI[12]) nas ações para a primeira infância, especialmente, nos países da América Latina, eram efetivadas através de publicações, seminários, conferências

[10] O UNICEF foi criado em 11 de dezembro de 1946, pela Organização das Nações Unidas (ONU), para atender, na Europa e na China, às necessidades emergenciais das crianças durante o período pós-guerra. Em 1950, o mandato do Fundo foi estendido com a finalidade de atender, em projetos de longo prazo, crianças e mulheres nos países em desenvolvimento. O UNICEF tornou-se parte permanente das Nações Unidas em 1953.

[11] A OCDE constitui foro composto por 35 países, dedicado à promoção de padrões convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. Suas reuniões e debates permitem troca de experiências e coordenação de políticas em áreas diversas da atuação governamental.

[12] A OEI é um organismo internacional de caráter governamental para a cooperação entre os países ibero-americanos no campo da educação, da ciência, da tecnologia e da cultura no contexto do desenvolvimento integral, da democracia e da integração regional. Os Estados-Membros de pleno direito e observadores são todos os países ibero-americanos que conformam a comunidade de nações integrada por Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Guiné Equatorial, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela.

internacionais ou regionais, entres outras ações. Rosemberg (1999) destaca as recomendações de uma dessas conferências, realizada em 1965,

> Para a América Latina, destaca-se a Conferência de Santiago do Chile, realizada em 1965. A Conferência recomendava que os planos nacionais de desenvolvimento contemplassem as necessidades globais da infância e da juventude, inclusive da criança pré-escolar, que previssem mecanismos de integração interministerial e **a utilização das energias de grupos e movimentos (a comunidade).** Esses elementos aperfeiçoados constituíram as bases das novas propostas de educação pré- escolar em massa no Brasil (ROSEMBERG, 1999, p. 16). (grifo nosso)

As conferências e congressos pan-americanos realizados em vários países discutiam como poderiam desenvolver propostas governamentais de assistência às crianças pobres para, desse modo, reafirmarem-se como nação moderna.

A recomendação da utilização de "energias de grupos e movimentos" no desenvolvimento revela, claramente, o incentivo para expansão de clube de mães nos bairros e periferias das cidades. Esse fato, além de transferir para o povo uma ação que seria do Estado, imprime também a marca feminina para o cuidado.

> Deve-se notar que esse modelo, ao fazer apelo à comunidade para participar da implantação, baseia-se nas "aptidões inatas" das mulheres para cuidarem de crianças pequenas, fortalecendo e legitimando duas trajetórias de educação infantil: uma profissional, baseada em formação educacional do corpo docente, envolvendo espaços e equipamentos específicos; outra doméstica-familiar, apoiando-se nos recursos disponíveis na "comunidade" e não na profissionalização das educadoras (que recebiam apenas capacitação esporádica) (ROSEMBERG, 1999, p. 17).

Em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão federal, destinado às famílias dos expedicionários, foi um dos instrumentos que marcou as relações público e privado no atendimento de crianças por meio de creches conveniadas, filantrópicas. Além disso, em 1977, a LBA assumiu o Projeto Casulo, que seria implementado pelo setor educacional.

> Apesar de formulado um programa nacional de educação pré-escolar de massa, não foi o MEC que conseguiu implantá-lo na década de setenta, mas sim a LBA, com o Projeto Casulo. Lançado em 1977, o projeto rapidamente se expandiu, ultrapassando a meta prefixada de atender a 70 mil crianças no ano da implantação. Atuando de forma indireta, repassando recursos a instituições privadas e prefeituras, a LBA conseguiu, então, implantar um programa nacional antes do MEC (ROSEMBERG, 1999, p. 18).

O projeto expandiu por todos os cantos do país e seguiu na sua totalidade, as recomendações[13] da UNICEF e da UNESCO, educação, nutrição e saúde, deveriam ser atendidas de forma integrada com a utilização de espaços físicos disponíveis na comunidade; a família e a comunidade fariam parte integrante das atividades de educação pré-escolar, objetivando despertar a consciência sobre a importância da idade pré-escolar e o barateamento dos programas; os meios de comunicação de massa deveriam ser utilizados para atingir populações distanciadas do espaço escolar (ROSEMBERG, 1999).

Com a difusão do programa, houve um processo de expansão no atendimento pré-escolar, porém, o sustento dessa expansão foi marcado pelo trabalho de professoras leigas, "a instalação desse modelo, evidenciado pelo aumento, quase que contínuo no magistério pré-escolar, da participação de educadoras tendo cursado apenas o 1° grau" (ROSEMBERG, 1999, p. 24).

Essas carcterísticas nos revalam os desdobramentos de uma concepção fragmentada e pobre sobre criança e infância nas políticas de Educação Infantil no Brasil, que teve como resultado baixa qualidade do ensino, falta de investimento, intensificação das relações de gênero com a presença prioritariamente feminina no processo histórico de luta pelas creches e também no exercício docente na creche e pré-escola, espaços improvisados, profissionais sem formação e com baixos salários, e escassez de recursos pedagógicos.

Por trás dessa história pautada em um atendimento assistencialista, estiveram os interesses dos organismos internacionais com suas metas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. Quando a primeira infância começou a ter uma visibilidade internacional, estabeleceu-se que as crianças precisavam ser cuidadas, mesmo que não fosse pela responsabilidade direta do Estado, mas que fossem regulamentadas formas de atendimento não-formal, ou seja, criou-se então os espaços que, ao longo do tempo, foram responsáveis por acolher com precariedade as crianças de zero a seis anos.

[13]Os organismos multinacionais propuseram que os países em desenvolvimento econômico, que solicitassem financiamento, deveriam pautar as seguintes ações: a expansão da educação infantil constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer; os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a educação infantil; a forma de expandir a educação infantil nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental; para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados "não formais", "alternativos", "não institucionais", isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na "comunidade", mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2002, p. 34).

A análise de Rosemberg (2002, p. 35), ao afirmar que “a educação infantil para os países subdesenvolvidos tornou-se a rainha da sucata”, sintetiza o nosso entendimento sobre o impacto que organismos internacionais causou nas políticas de Educação Infantil no país.

2.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL

Após o contexto de redemocratização no Brasil, a política educacional brasileira, a partir dos anos de 1990, é marcada pela redefinição do papel do Estado, quando ele deixa de ser o principal responsável pelo desenvolvimento econômico e social, assumindo a posição de regulador e promotor do desenvolvimento, especialmente das políticas sociais, como saúde, assistência social e educação; e também pela influência de organismos internacionais como o Banco Mundial (BM).

> No caso das políticas educacionais brasileiras, a influência do BM se fez sentir na década de 90 mediante o aumento do volume de empréstimos. Como mostrou Maria Clara Soares (1996, p. 34), no período 1991-1994 o montante do empréstimo do BM para o setor educacional brasileiro foi da ordem de US$1059 milhões (ou 29% do total de empréstimos aprovados), muito superior aos US$74 milhões (2% do total) do período anterior (1987-1990). Ao lado dos empréstimos, a difusão de idéias, por meio de assessorias, continua ocupando posição proeminente na ação contemporânea do BM no setor educacional (ROSEMBERG, 2002, p. 32).

Para coordenar esse processo de reformas, foi criado em 1995 o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e apresentado o Plano Diretor da Reforma do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Para Peroni (2003), as justificativas para reformar o Estado tinham como premissa a crise fiscal e, que, mais do que isso, estaríamos vivendo uma grande crise do capital. A crise fiscal seria apenas uma das facetas dessa crise, e, portanto, toda a estratégia de reforma do Estado proposta, além de resolver só parte do problema, fragiliza o Estado no que se refere às políticas sociais.

Além disso, ela aponta ainda que esse projeto reformista tinha como pilares básicos autonomia da escola, avaliação institucional, Parâmetros Curriculares Nacionais, Fundef, marcados pela tensão entre centralização/descentralização, Estado mínimo/Estado máximo, em que o Estado passaria a coordenar e não mais executar, tornando-se mínimo para as políticas sociais e repassando para a sociedade tarefas que eram suas (PERONI, 2003).

Nota-se que a perspectiva neoliberal é pautada em retirar do setor público a responsabilidade em promover o acesso aos diretos sociais, transferindo para o setor privado suas competências, estreitando e, por vezes, diluindo os limites entre o público e o privado. Fato que impacta especificamente na área educacional, com um projeto de sociedade capitalista que objetiva formar agentes sociais alinhados com os interesses mercadológicos. Nessa perspectiva, é o mercado quem dita as regras.

A definição do direito à Educação Infantil, em creches e pré-escolas, ficou demarcada na Constituição Federal de 1988, todavia, o processo de inclusão e garantia desse direito no texto constitucional foi influenciado pela força dos movimentos sociais, como pontua Rosemberg (2002),

> Nunca é demais lembrar que o final da ditadura militar foi seguido de um intenso movimento de mobilização social pela elaboração de uma nova Constituição. Desta mobilização participaram, além dos atores sociais tradicionais, os chamados novos movimentos sociais: movimento de mulheres e movimento 'criança próConstituinte' (ROSEMBERG, 2002, p. 40).

Conforme aponta Rosemberg (2002), a inserção do atendimento de crianças de zero a seis anos não foi uma decisão dada pelo governo, mas foi efetivada através de pressão da luta das mulheres para que a criança fosse incluída como cidadã de direitos.

Essa luta histórica revela uma face da história sobre a responsabilidade pública em relação ao cuidado e à socialização da criança pequena. Secundarizaram as creches às organizações caritativas, difundindo valores como a importância da vida familiar, a primazia da relação mãe e filho e a aceitação dos papeis da divisão sexual do trabalho (HADDAD, 2016).

Para Haddad (2016, p. 207), em função do "padrão de família, considerado natural e universal, acabou-se por negar à creche sua própria identidade enquanto ambiente coletivo, composto de pessoas de sexo, idade e funções variadas".

A Constituição Federal tornou-se um marco fundamental dentro da legislação brasileira. Segundo Campos, Rosemberg e Ferreira (1989, p. 8),

> Pela primeira vez na história, uma Constituição brasileira faz referência a direitos específicos das crianças, que não sejam aqueles circunscritos ao âmbito do Direito da família. Também, pela primeira vez, um texto constitucional define claramente como direito da criança de zero a seis anos e dever do Estado 'o atendimento em creche e pré-escola' (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1989, p. 8).

A Constituição Federal estabelece o direito social das crianças à Educação Infantil, sugerindo que ela fosse inserida no sistema educacional e que a organização dos sistemas de ensino acontecesse em regime de colaboração, conforme estabelece o artigo 211, a união, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino [...] § 2° Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (BRASIL, 1988).

Com essa organização fundamentada no regime de colaboração[14], fica definido que a Educação Infantil é responsabilidade prioritária dos municípios.

A responsabilização dos municípios pela oferta da primeira etapa educacional já traduz as dificuldades que seriam enfrentadas pelas municipalidades brasileiras, uma vez que na organização federativa é o ente com a menor arrecadação. Portanto, para que essa responsabilização fosse efetivada, a via mais adotada pelos municípios foi a adaptação de espaços improvisados em escolas de Ensino Fundamental. Esse fato é tão recorrente que, na maioria dos municípios brasileiros, esse tipo de organização reflete em números elevados de turmas de Educação Infantil em escolas de Ensino Fundamental.

Junto com a definição de responsabilidades para o atendimento de cada etapa de ensino para um ente federado era preciso instrumentalizar financeiramente os municípios que são regionalmente desiguais, devido às disparidades de arrecadação e situação socioeconômica, com programas para a construção de espaços escolares adequados ao atendimento de crianças pequenas, pois o planejamento econômico é fundamental na implementação de uma política. Todavia, os recursos financeiros foi um elemento que tardou a acontecer na efetivação da política nacional de Educação Infantil.

Após a Constituição Federal, cria-se por meio da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em substituição ao Código de Menores de 1979. O ECA assegura e reafirma os direitos fundamentais de acesso à educação através de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade (BRASIL, 1990). Além disso, amplia o horizonte de proteção dos direitos das crianças e adolescentes brasileiras e adequa a legislação nacional aos princípios consagrados pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989).

[14]Este sistema de cooperação e reciprocidade, denominado regime de colaboração, está baseado na cooperação, divisão e distribuição de competências com autonomia, visando à constituição de metas convergentes, com repartição de competências e atribuições legislativas entre cada esfera federada, definidas constitucionalmente (SOUZA *et al*, 2017).

Após isso, em 1993, o documento “Política de Educação Infantil” propõe uma ruptura com o modelo de atendimento de baixo custo, que era destinado às crianças, e estabelece como diretrizes a expansão do atendimento com qualidade e indissociabilização entre o cuidar e o educar.

Em 1994, é lançada pelo MEC, através da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), a Política Nacional de Educação Infantil, que estabelece diretrizes para serem implementadas no país. O lançamento dessa política se configura como ponto inicial de uma série de publicações importantes sobre a Educação Infantil. Em abril do mesmo ano, como uma das ações, foi realizado em Belo Horizonte o Encontro Técnico de Formação do Profissional de Educação Infantil, com objetivo de apresentar subsídios para uma política nacional de formação de professores para esta etapa, que resultou na publicação do livro “Por uma Política de Formação do Profissional de Educação Infantil”. O livro traz contribuição de pesquisadores como Rosemberg, Campos, Pimenta, Oliveira e outros educadores, sobre currículo, carreira, remuneração, cursos de formação, condições de trabalho, entre outros. Paralelamente, é publicado o documento “Educação Infantil no Brasil: situação atual” (1994), com uma análise dos dados referentes à situação das crianças de zero a seis anos.

Ainda em 1994, o Ministério da Educação e do Desporto, com auxílio da COEDI, criou um grupo de trabalho para elaborar, implementar e avaliar propostas pedagógicas e curriculares em alguns estados e munícipios brasileiros, que resultou em um diagnóstico das práticas existentes nas diferentes regiões do país. O mapeamento da realidade das práticas propôs reflexões sobre o desafio de se pensar um currículo a partir das diferenças e heterogeneidade, características das regiões brasileiras. Como resultado do trabalho, é lançado em 1996 o livro “Propostas Pedagógicas e Currículo em Educação Infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise”.

No ano seguinte, em 1995, é publicado o documento “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças”, nele têm-se proposições sobre a organização e o funcionamento dessas instituições. No mesmo ano, é publicado o caderno intitulado “Bibliografia anotada”, complementando as ações de caracterização da Educação Infantil no Brasil.

Essas publicações evidenciam um movimento de debates e reflexões para a consolidação da Educação Infantil como parte integrante do sistema educacional, com contribuições importantes sobre a concepção de criança, currículo, condições de trabalho e formação de professores, sob a coordenação de Angela Maria Rabelo Ferreira Barreto, entre os anos de 1994 a 1998.

Em dezembro de 1996, após sete anos de debates, é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/96), que especifica a composição das etapas da educação escolar, incluindo a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica. “Art. 21- A educação escolar compõe-se de: Educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; Educação superior” (BRASIL, 1996).

Cerisara (2002) ressalta que ainda com os debates travados entre as diferentes concepções, a versão final da LDBEN revelou plena sintonia com os princípios do projeto neoliberal de reformas do papel do Estado e do Poder Público. Desse modo, embora a LDBEN tenha normatizado a Educação Infantil, enquanto primeira etapa, ela deixou, em sua versão inicial, de contemplar aspectos importantes no processo educacional, como o financiamento e a formação de professores.

> Naquilo que é essencial, a educação infantil foi marginalizada, isso porque sem recursos é impossível realizar o que foi proclamado tanto no que diz respeito à transferência das instituições de educação infantil das secretarias de assistência para as secretarias de educação, como em relação à redefinição do caráter pedagógico de creches e pré-escolas já vinculadas às secretarias de educação. O mesmo se pode dizer com relação à formação das professoras que já atuam na área (CERISARA, 2002, p. 330).

Evidencia-se que a postura do Estado, no contexto de aprovação da LDBEN, foi, de certo modo, contemplar as reivindicações dos movimentos de luta pela educação infantil ao garantir, por meio da lei, a inclusão da Educação Infantil enquanto primeira etapa da Educação Básica, se desresponsabilizando com a sua manutenção.

Em 1997, como mais uma de suas ações, a COEDI lança o caderno “Subsídios para elaboração de diretrizes e normas para educação infantil”, tal publicação teve o objetivo de auxiliar os municípios para a fase de transição da educação infantil para o sistema de ensino e contribuir para o processo de regulamentação, tratando de questões como: capacitação de profissionais, aproveitamento dos educadores em exercício que não possuem formação adequada para atuação, qualificação profissional com habilitação mínima em nível médio, entre outros.

Em maio de 1998, como forma de contribuir com a formulação de normas e diretrizes para a Educação Infantil, foi lançado o documento “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil”, nele as secretarias e os conselhos municipais de educação tiveram as orientações para regulamentar os padrões básicos de

atendimento sob sua competência. Desse modo, esse documento consolidou as orientações que começaram a ser sistematizadas em 1995.

No curso das reformas, e na contramão do trabalho coletivo, em 1998[15] o MEC lança três volumes de documentos denominados Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI). O que apresenta aparentemente um avanço para a primeira etapa da educação básica, não corresponde exatamente ao movimento que vinha sendo gestado pela COEDI.

Segundo Cerisara (2002, p. 338), a concepção de educação infantil, que de fato orienta os três volumes do RCNEI, está distante das concepções presentes nos documentos publicados pela COEDI de 1994 a 1998. Os documentos da COEDI vinham sendo considerado pelas profissionais da área um avanço no encaminhamento de uma Política Nacional de Educação Infantil. Finalizando esse período, entre 1994 e 1998, a COEDI conseguiu realizar 7 publicações que continham um debate teórico, propositivo e reflexivo sobre essa etapa educacional.

Em 1999, através da Resolução n° 01 de 7 de abril, o Conselho Nacional de Educação (CNE) publica as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). Pela organização que se pretendia pela COEDI, a publicação das diretrizes deveria anteceder os RCNEI.

Em 9 de janeiro de 2001, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), é aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE). Porém, o projeto original que foi apresentado na Câmara dos Deputados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 1998, sofreu alguns vetos. Saviani (2007, p. 1241) aponta que na aprovação do projeto inicial foram retirados os "pontos nevrálgicos, isto é, aqueles referentes ao financiamento".

No texto do diagnóstico apresentado no plano, já fica explícito o alinhamento das políticas públicas para a primeira infância com as recomendações dos organismos internacionais, justificando que "no mundo inteiro, esse segmento da educação vem crescendo significativamente e vem sendo recomendado por organismos e conferências internacionais" (BRASIL, 2001).

[15] Importante lembrar que, em fevereiro de 1998, a versão preliminar do documento foi encaminhada a 700 profissionais ligados à área da educação infantil para que em um mês fosse devolvido ao MEC um parecer sobre essa versão. Preocupado com o surgimento inesperado desse documento e com a desarticulação do RCNEI em relação ao processo que vinha construindo uma Política Nacional para a Educação Infantil, coordenado por Angela Barreto na COEDI/MEC (1994-1998), e com as consequências que poderiam trazer para as crianças brasileiras, o GT 07 – Educação da Criança de 0 a 6 anos, da ANPEd, em sua XXI reunião, decidiu debater o assunto tendo como trabalho encomendado uma análise dos pareceres sobre a versão preliminar do Referencial Curricular Nacional para a educação infantil. A partir desta iniciativa, Faria e Palhares (1999) organizaram um livro com o objetivo de socializar o debate em torno do tema – tanto em relação ao surgimento do RCNEI, quanto em relação à substituição da professora Angela Barreto na coordenação da COEDI. Isso se devia ao fato de que não havia consenso na área sobre a pertinência da elaboração, naquele momento, de um referencial curricular para a educação infantil, e muito menos com relação ao afastamento de Angela Barreto da COEDI (CERISARA, 2002, p. 335).

Nas metas estabelecidas, ele apresenta 26 objetivos para a Educação Infantil, dos quais faremos o destaque de alguns, que se desdobraram nas outras legislações posteriormente criadas.

> 1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 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 a 5 anos.
> 2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas.
> 5. Estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil.
> 19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade (BRASIL, 2001).

Por outra perspectiva, Rosemberg (2002) chama atenção para o retrocesso que tanto a LDBEN quanto o PNE representam com relação à política de Educação Infantil de 1993. Entre esses retrocessos, a definição de metas diferentes para creches e pré-escolas, tanto quantitativas quanto qualitativas. Estava em retomada, através do projeto de FHC, a diminuição dos custos e, consequentemente, da qualidade.

> Minhas críticas a essas orientações do BM sobre EI e à sua incorporação pelo atual governo e por políticos brasileiros dizem respeito a que elas não promovem a eqüidade social, de gênero e raça, como prometem seus defensores, mas que redundam, na maioria das vezes, em atendimento incompleto e de baixa qualidade, provocando novos processos de exclusão, pois destinam-se particularmente aos segmentos populacionais mais pobres (ROSEMBERG, 2002, p. 56-57).

A autora define como incompletas as políticas de atendimento anunciadas pelo governo e, como instrumento que poderá intensificar as desigualdades de classe, gênero e raça entre as crianças brasileiras.

Em 2003, com a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), havia uma inclinação para que o projeto inicial do PNE fosse retomado com a derrubada dos vetos e inclusão do financiamento, o que não se efetivou como esclarece Saviani (2007, p. 1241),

> Nessas circunstâncias, considerando que o PT patrocinara a elaboração da denominada “proposta de Plano Nacional de Educação da sociedade brasileira”, produzida no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação, tendo sido, também, o PT que encabeçou a apresentação do projeto de PNE

> da oposição na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, esperava-se que, ao chegar ao poder com a vitória de Lula nas eleições de 2002, a primeira medida a ser tomada seria a derrubada dos vetos do PNE. Mas isso não foi feito. Além disso, a lei que instituiu o PNE previa, no artigo 3º, que sua implantação seria avaliada periodicamente, sendo que a primeira avaliação deveria ocorrer no quarto ano de vigência, ou seja, em 2004, para o fim de se corrigir as deficiências e distorções. Em 2004 estávamos em plena vigência do primeiro mandato de Lula, mas nada foi feito para dar cumprimento a esse dispositivo legal (SAVIANI, 2007, p. 1241).

No contexto de transição de governos, as políticas públicas no Brasil são marcadas por descontinuidades, seja por partidos de oposição ou até da mesma base. Nesse sentido, a continuidade de um plano como o PNE pressupunha periodicidade em sua avaliação para aperfeiçoamento de suas ações, mas não houve modificações estratégicas nesse primeiro mandato do presidente Lula.

No que se refere à Educação Infantil, apenas no final do primeiro mandato do então presidente, que o MEC, através da Coordenação Geral de Educação Infantil, publica o documento "Política Nacional de Educação Infantil", em 2005. Nos anos seguintes, houve um maior destaque para as crianças de zero a seis anos.

2.3 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DE 2006, O PDE E CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO PROINFÂNCIA

O segundo mandato do governo Lula é marcado por mudanças estratégicas na política educacional brasileira, especificamente a partir do ano de 2006.

Assim sendo, em 2006, para cumprir a determinação do Plano Nacional de Educação, que previa a participação da União de forma colaborativa para "estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de Educação Infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade" (BRASIL, 2001), foi lançado o documento "Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (volumes I e II)". Os parâmetros têm o objetivo de estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional, no que se refere à organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil e coadunam com as diretrizes da política nacional lançada em 2005.

O volume I apresenta uma discussão conceitual sobre a concepção de criança e os debates sobre qualidade na Educação Infantil, já no volume II são descritas as competências de

cada sistema de ensino; caracterizadas as instituições de Educação Infantil no Brasil e, por fim, elencados os Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil.

No quesito financiamento, as mudanças foram influenciadas e reivindicadas especialmente pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MEIB[16]) que, desde 2002, ano eleitoral, denunciava a falta de investimentos para crianças de zero a seis anos. Uma arena de disputa já estava estabelecida.

Uma das primeiras alterações que marcam o ano de 2006, foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em substituição ao Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (Fundef).

Para Pinto (2015), um dos principais papeis do Fundeb foi a redução das desigualdades entre as diferentes regiões do país, pois ele tem a função de complementar o valor do custo aluno anual ajudando, dessa forma, a diminuir as disparidades regionais e a equalizar as diferenças ao repassar recursos para outro ente federado.

O autor ainda chama atenção para a necessidade de se criar uma política permanente de financiamento para a Educação Básica, pois o caráter transitório do Fundeb coloca em risco essa etapa educacional. "É fundamental encontrar um mecanismo de financiamento permanente que regule essas relações antes de 2020, quando o fundo expira, sob pena de se instaurar o caos na educação básica" (PINTO, 2015, p. 106).

Entre as proposições para pensar o modelo de gestão desse fundo que se encerra, no próximo ano, em 2020, o autor destaca que, ainda em 2015, era possível começar os debates para consolidação de um fundo estável para o financiamento da educação sem a necessidade de competição de recursos e distribuição desigual das etapas de ensino.

> A primeira delas é dar perenidade ao sistema, tirando-o da parte transitória da Constituição Federal e trazendo-o para o capítulo da educação. Em segundo lugar, há que se achar um caminho para superar a dicotomia que persiste de haver um fundo em cada Estado, mas várias redes competindo por seus recursos, em um processo no qual os municípios claramente são prejudicados, pois ficam com as etapas mais onerosas (educação infantil e educação do campo), sendo os entes mais pobres da Federação (PINTO, 2015, p. 114).

[16]Foi durante a XXII Reunião Anual da ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, do ano de 1999, realizada em Caxambu, Minas Gerais, que pelo menos nove profissionais de diferentes estados que atuavam na defesa de uma educação infantil, apresentaram, discutiram e traçaram pressupostos e princípios de funcionamento dos Fóruns de discussão que já existiam nos estados e que, naquele momento, coalizaram para uma articulação nacional. Nascia, assim, um Movimento que reunia diferentes sujeitos, em diferentes funções, como pesquisadores, professores, sindicalistas, gestores e estudantes em torno de um objetivo comum (COUTO, 2012, p. 43).

Todavia, pensar esse caráter transitório no contexto atual, após o golpe[17] parlamentar de 2016, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e com o novo governo da extrema direita, o caos que Pinto (2015) previa, possivelmente, se concretizará.

Entre os avanços e definições que precisam ser efetivados no país no financiamento da educação, Rosemberg (2017, p. 174) ressalta que "o debate sobre a EI no contexto da discussão e aprovação da lei do Fundeb deixou claro que a sociedade brasileira reafirma seu compromisso com a causa da educação infantil, apesar de situá-la em patamar inferior ao ensino fundamental".

Oficialmente, é a partir do Fundeb que a Educação Infantil é incluída no financiamento educacional, porém, esse processo não ocorreu de forma tranquila. Conforme assinala Barreto (2009), até a aprovação final, "a creche constituiu um dos aspectos do Fundo que estiveram no centro dos conflitos de interesses entre as instâncias estaduais e municipais e nos embates entre as áreas responsáveis pelas políticas educacionais e econômicas, respectivamente" (BARRETO, 2009, p. 244).

Entre a Proposta de Emenda à Constituição n° 53, de 26 de dezembro de 2006, criação do fundo e a Medida Provisória n° 339 de 28 de dezembro do mesmo ano, a regulamentação aconteceu em 2007, através da Lei 11.494. Mas tiveram vários atores, conforme pontua Barreto (2009),

> Articulações como o 'Fraldas Pintadas' e o 'FUNDEB pra Valer' congregaram várias entidades, bem como parlamentares comprometidos com os direitos das crianças, das mulheres e com a participação legislativa. O movimento teve como reivindicação destacada a inclusão das creches no Fundo. No texto finalmente aprovado na Câmara e no Senado, a creche estava incluída (BARRETO, 2009, p. 245).

O movimento "Fundeb pra Valer!" foi coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, composto por mais de 200 entidades e organizações sociais brasileiras que realizou um intenso trabalho de incidência política por uma regulamentação adequada ao novo

[17]No Brasil de 1964, o engodo foi denominado de "revolução". Nenhum golpista admite que se denomine sua ação em português claro: golpe de Estado. Em 2016, isso se repete no país. A presidente legitimamente eleita foi derrubada por um processo político baseado em leituras elásticas da Constituição e artimanhas jurídicas de diversos matizes, que tentam mostrar como lícito o conluio do judiciário com um Parlamento em sua maior parte corrupto e uma mídia corporativa a serviço das elites financeiras (JINKINGS, 2016, p. 11).

fundo de financiamento educacional do país. Majoritariamente, as reivindicações pontuadas pelo movimento foram incorporadas ao texto da relatoria final.

Também em 2006, foi criado a Lei 11.274, que determina o Ensino Fundamental com nove anos de duração, iniciando aos 6 anos de idade, e tendo como prazo para regularização o ano de 2010. Dessa forma, com a Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, houve a redefinição da abrangência da pré-escola às crianças de quatro e cinco anos de idade.

Ainda, em 2006, como resultado de discussões entre conselheiros de educação, gestores, pesquisadores, professores e técnicos, foram publicados os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e os Parâmetros básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil, com o objetivo de estabelecer uma referência nacional para subsidiar os sistemas na discussão e implementação de parâmetros de qualidade locais.

Nessa perspectiva, eles apresentam alguns parâmetros básicos de infraestrutura para as instituições de Educação Infantil, no que se referem a adaptações, reformas e construções de espaços de Educação Infantil (BRASIL, 2006a). Além disso, o documento aponta que busca ampliar os diferentes olhares sobre o espaço, visando construir o ambiente físico destinado à Educação Infantil, promotor de aventuras, descobertas, criatividade, desafios, aprendizagem e que facilite a interação criança–criança, criança–adulto e deles com o meio ambiente (BRASIL, 2006b).

Ambos ressaltam a necessidade de promover a igualdade de oportunidade para todas as regiões e indicam os caminhos mínimos de qualidade que os municípios devem seguir para o atendimento de crianças de zero a seis anos.

Já em 2007 é lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007, estabelecendo o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, "num momento em que se encontra formalmente em plena vigência o PNE, ainda que, de fato, este permaneça, de modo geral, solenemente ignorado" (SAVIANI, 2007, p. 1241).

Saviani (2007) estende sua crítica para além da falta de prioridade com o plano e faz uma análise comparando as metas do PNE com as ações do PDE,

> Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio "teoricamente" porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das

> metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este (SAVIANI, 2007, p. 1239).

Nota-se que o PDE deveria ser o articulador para cumprimento das metas estabelecidas no PNE, a fim de consolidar a melhoria da qualidade da Educação Básica (BRASIL, 2007), conforme prevê o decreto, porém, na prática, ele não demonstrou ser o eixo sistêmico do plano.

Como as ações do PDE envolvem, prioritariamente, a Educação Básica e suas modalidades, convêm delimitar nossa análise na etapa da Educação Infantil.

Nessa direção, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é orientado por 28 diretrizes, dentre elas uma versa especificamente sobre promover a educação infantil (BRASIL, 2007c).

Para avaliar o avanço na qualidade da educação básica, o plano prevê, em seu parágrafo único, que o IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007c).

A adesão dos entes federados ao plano acontece de forma voluntária, mas pressupõe a responsabilidade de cada ente de promover a melhoria da qualidade da Educação Básica em sua esfera, bem como o cumprimento da meta de evolução do IDEB. Além disso, o decreto deixa implícita a participação dos setores empresariais na sua efetivação, através da colaboração com o Compromisso.

O apoio da união aos entes federados seria estabelecido por meio da assistência técnica e financeira, a partir de critérios de prioridade, que estariam expressos dentro de quatro eixos: gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, recursos pedagógicos e infraestrutura física, para tanto, cada município deveria elaborar um Plano de Ações Articuladas (PAR[18]), com o diagnóstico da situação da educação básica local, para identificar as ações mais apropriadas a cada município.

Todo esse detalhamento objetiva situar a ambiência que foi sendo estabelecida no arranjo das políticas públicas educacionais até a aprovação da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estabeleceu as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)[19].

---

[18]É o conjunto de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

[19] Maiores informações sobre o programa podem ser acessadas através do endereço eletrônico: http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao.

Neste capítulo evidenciamos o percurso histórico para a consolidação de uma política nacional para a Educação Infantil até 2007. No próximo capítulo, apresentaremos de forma detalhada o Proinfância e dialogaremos com as políticas subsequentes a ele.

3 O PROINFÂNCIA NAS DIMENSÕES POLÍTICA, HISTÓRICA E DA PRODUÇÃO ACADÊMICA

Neste capítulo, procuramos retratar os elementos que compõem o Proinfância, como os pressupostos que justificam sua criação, as características dos projetos arquitetônicos, as reformulações que marcam os onze anos do programa, os processos de acompanhamento, avaliação e implementação, e a contextualização da produção acadêmica sobre o Proinfância.

A partir do contexto que foi se estruturando, as políticas públicas educacionais para a Educação Infantil, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) se constituíram como ações para a melhoria de qualidade da educação básica, prevista pelo PDE.

No contexto do planejamento e propostas de desenvolvimento econômico para o Estado brasileiro, durante o governo Lula, o Proinfância relaciona-se com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em janeiro de 2007, como um programa que centraliza os planejamentos e acompanhamentos da introdução de infraestrutura, facilitando a aceleração do desenvolvimento sustentável, o aumento da produtividade e a superação dos desiquilíbrios regionais e sociais, impulsionando o crescimento econômico do Brasil (BRASIL, 2007).

A respeito do PAC e sua eficiência como instrumento de organização de política, Vieira *et al* (2010) apontavam que:

> Até o presente momento o que se percebe é que um dos grandes problemas encontrados no PAC é a questão do atraso no cronograma de execução das obras. Por questões de planejamento ou irregularidades, poucas obras serão entregues até o final do governo Lula. Portanto, é importante ressaltar que o PAC não resolve os principais gargalos existentes hoje no país. Talvez com a continuidade do programa pelo próximo governo muitas obras possam ser finalizadas e, a partir daí, teríamos alguns gargalos superados (VIERA *et al*, 2010, p. 13).

Os autores reforçam que os problemas de infraestrutura no país não seriam solucionados em um único momento, devido ao déficit existente não apenas na educação, mas em todas as áreas.

> Vale lembrar, contudo, que o PAC vislumbra uma iniciativa que há muito não se observava no país, a despeito dos históricos e recorrentes problemas

> existentes em termos de infraestrutura. É evidente que, como os problemas são muitos e os recursos são escassos, dificilmente o PAC atenderia às necessidades de investimento em infraestrutura do país em sua totalidade em um único bloco de investimentos (VIERA *et al*, 2010, p. 14).

Em termos legais, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)[20] foi criado pelo Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007[21], considerando quatro pressupostos: a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino; o propósito do governo de proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de Educação Infantil; a necessidade de construção de creches e escolas de Educação Infantil como realidade de muitos municípios; e 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, 2007a). No intuito de aprofundar a respeito da intencionalidade do governo, faremos algumas reflexões sobre esses quatro pressupostos.

O primeiro pressuposto foi a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino. Ao ser aprovada, a Constituição Federal de 1988, além de demarcar o lugar das crianças como cidadãs de direito, traz um novo reordenamento entre os poderes, criando um sistema compartilhado de responsabilização pelos níveis de ensino. Desse modo, distribuem-se competências para cada ente federado (BRASIL, 1988).

Inferimos que esse primeiro pressuposto definido pelo programa é uma forma de corrigir a discrepância diante das condições desiguais dos municípios brasileiros e também de minimamente assumir um regime de colaboração entre os entes federados.

Além disso, mesmo não esquecendo o caráter polissêmico do termo qualidade, vale a pena ressaltar que o padrão mínimo de qualidade já está definido tanto na Constituição como na LDBEN, estabelecendo que o ensino devesse obedecer alguns princípios, dentre eles o de padrão de qualidade, conforme se observa no artigo Art. 206 da Constituição: "o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VII – garantia de padrão de qualidade;" (BRASIL, 1988) e no artigo Art. 4º da LDBEN: "o dever do Estado com educação escolar

20Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao. Acesso em: 15 jun. 2018.

21 A resolução foi aprovada no mesmo dia da resolução do PDE, o que configura um pacote de ações governamentais para a educação brasileira, intencionalmente planejada.

pública será efetivado mediante a garantia de: IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem" (BRASIL, 1996).

O segundo pressuposto, o de proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de Educação Infantil, já estava previsto no PNE de 2001, pois a meta de ampliação da Educação Infantil esteve condicionada, concomitantemente, à construção de novos espaços para atendimento às crianças.

> Com relação ao espaço físico da educação infantil, projetou-se a elaboração de padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições dessa etapa de ensino. Segundo o plano, essas estruturas deveriam respeitar as diversidades regionais, assegurando o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo (DALLAGNOL, 2015, p. 86).

Além disso, o prazo estipulado para que os municípios fizessem a adequação seria de cinco anos, ou seja, em 2006, as escolas já deveriam atender aos padrões de qualidade na infraestrutura de rede física, fato que não aconteceu.

O terceiro pressuposto, relativo à necessidade de construção de creches e escolas de Educação Infantil como realidade de muitos municípios, reafirma a inexistência de espaços físicos destinados a essa etapa, uma vez que as turmas de Educação Infantil ainda são atendidas em escolas de ensino fundamental, sem condições específicas de mobiliário, equipamentos, materiais didáticos, entre outros, conforme eram previstos para a qualidade do ensino destinado às crianças de até seis anos.

Por fim, o quarto pressuposto, da necessidade de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede física escolar de Educação Infantil para ajustá-las às condições ideais de ensino-aprendizagem, diz respeito aos direitos das crianças a um espaço que favoreça seu desenvolvimento com integralidade e vivências mediadas por um ambiente propício.

Considerando esses quatro pressupostos, o Proinfância tem como objetivo realizar investimentos com ações supletivas e redistributivas nas redes públicas de ensino dos municípios e do Distrito Federal, sendo os recursos financeiros destinados à construção, reestruturação e melhoria da infraestrutura de creches e pré-escolas, além da aquisição de equipamentos, prioritariamente em regiões que apresentem crianças com maiores índices de vulnerabilidade social (BRASIL, 2007).

Além do financiamento para as construções, o programa disponibiliza recursos financeiros para realização de reformas em prédios antigos e compra de mobiliário. Porém, o

levantamento realizado por Costa até 2014 demonstrou que ainda "não identificamos a liberação de recursos com essa finalidade para nenhum município brasileiro" (COSTA, 2015, p. 104).

Para que o programa seja implantado, os municípios devem fazer a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto[22] nº 6.094, de 24 de abril de 2007; elaborar o Plano de Ações Articuladas[23] (PAR); e sinalizar o interesse em aderir ao programa.

O Proinfância vincula-se diretamente a duas dimensões: a de recursos pedagógicos e a de infraestrutura. Portanto, o município só conseguia a execução do programa a partir do estabelecimento da demanda no PAR.

Entretanto, em 2013, o FNDE publicou um manual técnico, denominado "Orientações gerais para solicitação de Construção de creches Proinfância Tipo B e C (MI), com recursos de Emendas Parlamentares" (BRASIL, 2013). A partir de 2012, com a autorização emitida pela Lei Ordinária nº 12.695/2012, a União, por meio do Ministério da Educação, passou a transferir recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato para ações de construção, ampliação e reformas de edificações escolares. Ao invés de firmarem convênios com o FNDE, passaram a firmar um ajuste mais simplificado, denominado Termo de Compromisso (BRASIL, 2013).

Ao vincular a adesão do programa à emenda parlamentar, o Proinfância deixa de ser visto como uma ação de uma política pública centrada nas necessidades do município e passa a ter uma dependência direta da indicação de um parlamentar, fato que modifica substancialmente a concepção de uma política pública para a Educação Infantil.

A elaboração do PAR é prevista no PDE e acontece através de um diagnóstico que identifica, a partir de quatro dimensões expressas nos programas educacionais do plano plurianual da União (BRASIL, 2007), o que é mais emergente dentro da situação educacional do município, e a partir disso tem-se uma ação prioritária a ser desenvolvida em parceria com os entes federados.

Após esses procedimentos, há a seleção dos municípios a partir dos critérios estabelecidos pela Resolução de criação, especificados em dois anexos, a saber: anexo I: Critérios de agrupamento e classificação dos municípios interessados na adesão ao programa:

---

[22] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 15 de junho de 2018.

[23] Art. 9° O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes (BRASIL, 2007b).

> a) **Populacional**: prioridade aos municípios com maior população na faixa etária considerada, maior taxa de crescimento da população nesta faixa e com 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 aos 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 da educação infantil (BRASIL, 2007a) (grifo nosso).

O anexo II, Manual de orientações técnicas[24], que contém as especificações para execução da obra e padrões construtivos mínimos, tais quais: qualidade da obra, segurança, salubridade, conforto ambiental, durabilidade, custos, manutenção, acessibilidade, pé direito, cobertura, forros, esquadrias, ferragens, revestimento, divisórias, pisos, alvenaria, instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias, quadros, relação de equipamentos e mobiliários, dentre outras descrições.

O Proinfância apresenta três modelos de projetos arquitetônicos[25]denominados como Tipo A, Tipo B e Tipo C. O tipo A pode ser um projeto arquitetônico construído pelo próprio município e financiado pela união, desde que atenda às recomendações e padrões estabelecidos pelo MEC. O Tipo B e o Tipo C são modelos padrões de construções, diferenciando-se apenas pelo tamanho e capacidade de atendimento. O tipo B tem capacidade de atender 112 crianças em período integral e 224 em dois turnos. O tipo C atende 60 alunos em período integral e 120 em dois turnos.

Desde quando foi criado, o programa teve várias reformulações que versam sobre tempo de finalização de obras, repasses de recursos financeiros, métodos de construção, entre outros.

Na sua primeira fase, entre 2007 e 2012, os municípios eram responsáveis pelos processos de licitação, contratação, execução e fiscalização das construções. O tipo de metodologia utilizada nas construções era a convencional; a execução se dava por meio de programas governamentais, ações orçamentárias; e os recursos destinados às obras eram repassados por meio de convênios, celebrados entre a autarquia e os entes federados. Assim, nessa primeira fase, foram pactuadas 5.686 unidades do Proinfância (BRASIL, 2017).

24 Disponibilizado em formato PDF ao final da resolução.
25As fotos dos modelos de projeto do Proinfância podem ser conferidas nos anexos deste trabalho.

Em 2011, ao ser incluído na segunda etapa do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e regulamentado pela Resolução nº 69, de 28 de novembro de 2011[26], houve uma mudança substancial na forma de execução das obras do Proinfância, pois a pactuação dos termos de compromisso começaram a ser efetuados eletronicamente e os recursos passaram a ser destinados via transferências automáticas entre os entes federados.

A inclusão do programa no PAC 2 demarcou prioridade para a Educação Infantil e representou a intenção de se efetivar a expansão da oferta de vagas através da construção de novas escolas.

Na segunda fase (2012-2015), apesar das mudanças efetuadas com o intuito de melhorar a execução do programa, não foram alcançados os resultados. Entre essas mudanças, destacam-se o maior prazo para comprovação da propriedade, a informatização do processo, a mudança no método de construção, regulamentados pela Resolução/CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013, que estabelece os critérios para assistência técnica e financeira aos municípios e ao Distrito Federal para construção de unidades de educação infantil – Proinfância, com utilização de Metodologias Inovadoras (MI) de construção (BRASIL, 2013). Nesse período, foram pactuadas 3.604 obras por meio de MI.

A utilização de Metodologias Inovadoras visa o atendimento a três premissas básicas do processo de implantação e expansão do programa Proinfância: Custo da Construção compatível ou menor que o preço de referência do FNDE; Tempo de execução reduzido, utilizando para tal um processo licitatório e de contratação mais eficiente e transparente, e uma metodologia de projeto e construção mais rápida e limpa; e Qualidade da construção através dos recursos oferecidos pela industrialização de construção, e da possibilidade de mensuração de requisitos de desempenho do edifício, previstos pela NBR 15575 (BRASIL, 2013).

Além disso, fatores como agilidade e qualidade no processo licitatório, menor preço, agilidade na construção, qualidade da construção, limpeza da obra e sustentabilidade justificavam a nova metodologia como sendo mais adequada.

Com essas mudanças, principalmente por conta da tramitação de execução do programa não mais necessitar de processos físicos, via correios, e ser exclusivamente por meio virtual, a iniciativa foi reconhecida e premiada em 2014.

> Essas mudanças levaram a que, em dezembro de 2014, a metodologia de execução do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de

26Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000003&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=FNDE/MEC. Acesso em: 15 de junho de 2018.

> Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) tenham sido premiados pela Controladoria Geral da União (CGU) como exemplos de boas práticas na administração pública (COSTA, 2015, p. 110).

Entretanto, posteriormente, apesar da proposta ter recebido prêmios de boas práticas de administração pública, começaram a surgir muitos problemas com obras paralisadas. Assim, foram feitas novas reformulações.

Em 2015, foram disponibilizadas reformulações do tipo de obras, incluindo mais dois modelos para escolha dos municípios, Tipo 1 e Tipo 2. O Tipo 1 tem capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos, ou 188 crianças em período integral. Já o Tipo 2 tem capacidade de atendimento de até 188 crianças, em dois turnos, ou 94 crianças em período integral. Dessa forma, os Tipos 1 e 2 diferenciam-se dos Tipos B e C pelo tamanho da área construída e aumento na capacidade de atendimento.

Outra alteração ocorrida em 2016 refere-se ao projeto de ampliação das escolas existentes, através da construção de módulos dentro das escolas do tipo B e C. Essa ação se caracteriza como um prolongamento do bloco pedagógico, pois objetiva a construção de salas e sanitários infantis.

Além dessa alteração, ainda em 2016, o programa acrescentou a implantação do Módulo de Educação Infantil, destinada às escolas de Educação Infantil e/ou Ensino Fundamental que dispõem de terrenos desocupados, com área mínima de medidas de 20m por 20m. A capacidade de atendimento é de até 96 crianças em dois turnos e 48 em período integral.

Consideramos que a ação de estender a construção de módulos dentro de escolas de Ensino Fundamental, por um lado, oportunizaria um espaço físico adequado para as crianças, entretanto, o ambiente com rotina própria de outra etapa de ensino deixaria de contemplar as especificidades dos tempos e currículos da infância. O que defendemos é a existência de centros de Educação Infantil.

Sobre a terceira fase, de 2015 até a atualidade, a CGU aponta que ela retorna ao modelo inicial e sofre modificações na porcentagem do repasse financeiro para a execução da obra,

> É basicamente um retorno à primeira – os entes federativos têm o encargo de licitar, contratar, executar e fiscalizar as obras. É marcada pela disponibilização de novos projetos arquitetônicos baseados em métodos construtivos tradicionais. Em 2015, em decorrência dos apontamentos da CGU, foi realizada uma mudança positiva na regra de transferência dos recursos financeiros aos entes federativos. A primeira parcela do repasse foi reduzida para até 15% do montante pactuado, após a inserção da ordem de serviço de início de execução da obra. A norma anterior permitia que esse

> percentual fosse de até 70% do valor do empreendimento (BRASIL, 2017, p. 9).

De 2015 até agora, fase atual do programa, procuramos compreender o motivo das dificuldades e o porquê das obras não finalizadas. Sobre a retomada das obras inacabadas, Silvio Pinheiro, presidente do FNDE nomeado no ano de 2016, ao participar de evento promovido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), na sede do Tribunal de Contas da União (TCU), em Brasília, que tratou dos problemas das obras do Proinfância que estão inacabadas e paralisadas, afirmou[27] que o governo anterior havia entregue apenas 80 creches e que estaria trabalhando para criar uma solução para que os municípios retomassem as obras.

Todavia, essa informação da entrega de apenas 80 creches não condiz com os dados do observatório do PNE, que aponta que, em 2015, havia 1184 creches concluídas. A justificativa do presidente revela a dificuldade dos entes federados na execução de programas elaborados pela união. Uma vez que programas gestados para serem executados em grandes centros não são compatíveis com municípios regionalmente desiguais e desassistidos de recursos humanos e tecnológicos.

Um estudo técnico realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), em 2017, apontou os principais motivos pelos quais os municípios não lograram êxito na conclusão das obras. Dentre eles destacam-se: abandono de empresa construtora; incapacidade do município em relicitar as obras; não prorrogação de vigência por ausência de formalização por parte da prefeitura; e o desequilíbrio físico-financeiro na obra. O estudo ainda considera que "a estratégia compartilhada para a construção das creches necessita ser revista, pois a causa do problema analisado não é de exclusiva responsabilidade das prefeituras" (CNM, 2017, p. 19).

O fato dos municípios não conseguirem êxito com o novo modelo de construção já havia sido confirmado pela Controladoria-Geral da União (CGU[28]) no final de 2017, quando o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União publicou o relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 80, que refere-se à implantação de escolas para educação infantil. Nele, a CGU afirma que "vem acompanhando o Proinfância no âmbito de várias ações de controle e diversas irregularidades em sua execução têm sido diagnosticadas. Reportagens da imprensa nacional e local acerca da falta de vagas na educação infantil pública

[27]Disponível em: http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/11228-presidente-do-fnde-apresenta-estrat%C3%A9gia-para-retomada-de-obras-inacabadas-no-tcu. Acesso em: 22 jun. 2018.

[28] A CGU tem como função assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

também são recorrentes" (BRASIL, 2017, p. 3). E ainda ressalta que, "ao longo dos dez anos de sua existência, foi provisionada para o programa em leis orçamentárias uma quantia superior a R$ 13,7 bilhões. Porém, os recursos federais efetivamente transferidos aos entes federativos atingiram o montante de R$ 6,4 bilhões nesse período" (BRASIL, 2017, p. 3).

O relatório apresenta dados importantes sobre a implantação do Proinfância e confirma a dificuldade de acesso a informações precisas sobre os impactos do programa na expansão do atendimento à Educação Infantil.

Além disso, considerando o programa dentro do ordenamento de planos decenais, ele compõe um conjunto de estratégias que se pretende alcançar em dez anos. Mas o acompanhamento dessa ação tem sido dificultado devido a dois fatores: não há dados quantitativos acerca da contribuição do programa e o mesmo não define a quantidade de vagas que será ofertada para cada etapa, fato que dificulta o conhecimento da demanda real por vagas para crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos. Não está claro qual o percentual de entrega de creches e pré-escolas pretendido pelo governo com fins de apoiar o cumprimento da meta do PNE (BRASIL, 2017, p. 74).

A inferência que podemos fazer sobre a quantidade de vagas, a partir da análise do memorial descritivo de cada modelo, é sobre a quantidade de salas para cada etapa. Por exemplo, o tipo B tem dois blocos pedagógicos: o Bloco Creche I e II para crianças de 0 a 3 anos, com 4 salas de aula; e o Bloco Creche III e pré-escola para crianças de 3 a 5 anos e 11 meses, sendo 2 salas para creche e 2 para pré-escola. Notamos, portanto, que a etapa creche é responsável pela ocupação de seis das oito salas. Ou seja, o impacto maior do programa é para o atendimento de crianças de até três anos.

Após onze anos de criação, a avaliação dos resultados alcançados pelo programa é frágil, evidenciando que não há dados confiáveis para um diagnóstico acerca do sucesso do Proinfância (BRASIL, 2017, p. 73).

Uma possível saída para o levantamento de dados concretos sobre o Proinfância seria o desenvolvimento de projetos de pesquisa realizados em parceria do MEC com universidades públicas, utilizando visitas *in loco* como instrumento de pesquisa. Entretanto, demanda financiamento e esforço coletivo de pesquisadores.

Considerando as fases e reformulações que marcaram o processo de implantação do programa, o relatório da CGU faz a seguinte avaliação,

> A utilização de Metodologias Inovadoras (MI) de construção nas edificações escolares apresentou deficiências em seu planejamento e execução, resultando

> na descontinuidade das construções por esse método e no dano potencial ao erário de 249 obras iniciadas nessa metodologia que não poderão migrar para o método convencional. [...] O Proinfância contribuiu pouco para o atingimento da Meta 1 do PNE e apresentou baixa eficácia, visto que das 8.824 obras previstas, 2.708 apresentam o status de 100% concluída e, conforme informações do MEC, 1.478 escolas estão em funcionamento. Em função das fragilidades do Programa, identificou-se um dano potencial de R$ 829 milhões, relativo a obras inacabadas, paralisadas e canceladas, incluindo as obras em MI (BRASIL, 2017, p. 3).

Esse fato revela os prejuízos e a falta de planejamento na efetivação das ações políticas. Entre os principais problemas enfrentados na execução das obras estão: dificuldades técnicas relacionadas às novas tecnologias de construção; abandono das obras e terceirização dos serviços pelas construtoras; incapacidade das empresas de fornecer a quantidade de material conforme a demanda; falhas na execução e má qualidade de materiais apresentados.

Além disso, nos convém perguntar: a indução de políticas públicas pela União tem, de fato, representado reconhecimento das limitações estruturais dos entes federados? A proposição de um programa como o Proinfância poderia ser efetuado por outros meios?

As reformulações pelas quais passaram o programa fizeram o caminho de ida e volta, iniciaram com um modelo de construção, avaliaram que seria viável um novo modelo mais ágil, barato e sustentável, porém, em 2018, retornaram ao modelo inicial. Compreendemos que a implementação de uma política pública ou programa não segue linearmente o projeto elaborado inicialmente, pois em todas as etapas existem a ação dos sujeitos que compõem a realidade e que determina a direção da ação política.

Entretanto, o que percebemos é que as ações, que deveriam ser do Estado, são interrompidas com mudanças de governo e isso implica diretamente na efetivação de políticas púbicas.

Com relação ao número de escolas construídas no país, o relatório da CGU, aponta que de 2007 a 2017 foram pactuadas 9.290 construções. Porém, há divergências entre as informações fornecidas, no sistema, pelos entes federativos e empresas supervisoras contratadas pelo FNDE, uma vez que, no

> Simec Obras 2.0 exibe 3.482 obras concluídas (posição de 31 de março de 2017 e engloba obras construídas desde o início do Programa, em método construtivo tradicional e inovador) e que “obra concluída” não implica dizer que ela está pronta para uso – o sistema permite que o fiscal da prefeitura migre a obra para a situação concluída quando sua execução física é superior 90% (BRASIL, 2017, p. 56).

Esses dados nos revelam a inconsistência das informações relativas ao estado das obras do programa e, mais ainda, a intencionalidade de se criar indicadores que não condizem com a situação real, uma vez que são permitidas que, eletronicamente, o *status* da obra seja dado como concluída, sem efetivamente estar.

> As divergências encontradas produzem duas informações discordantes. De um lado, com base nos dados inseridos pelos entes federados, do montante total de 3.482, 2.708 construções (78%) estão efetivamente finalizadas, ou seja, tiveram 100% dos serviços contratados concluídos. De outro lado, segundo as empresas supervisoras contratadas pelo FNDE e que fiscalizaram in loco 1.922 do montante de 3.482, há 176 (0,5 %) com 100% dos serviços executados. Assim, observa-se que, embora mais de três mil obras tenham sido declaradas pelos entes como concluídas, os fiscais do FNDE encontraram um percentual com finalização bem menor (BRASIL, 2017, p. 57).

Além desses impasses, as dificuldades apresentadas na gestão pública com a compreensão das normas técnica e burocrática da resolução são desafios a serem superados, no que se refere à compreensão do regime de colaboração e a responsabilização financeira, uma vez que muitas instituições construídas pelo programa funcionam parcialmente devido à falta de recursos para funcionamento integral e pagamento dos salários profissionais da educação.

No contexto do planejamento educacional, o objetivo relativo ao Proinfância está inserido como uma das estratégias de alcance da sua primeira meta sobre Educação Infantil do Plano Nacional de Educação de 2014-2024:

> 1.5 - manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de Educação Infantil (BRASIL, 2014, s/p).

Porém, o levantamento realizado até 2015 demonstrou que essa estratégia tem sido insuficiente, uma vez que o programa, até então, atendeu apenas 30% da demanda estimada, segundo dados do próprio observatório do PNE.

> O Programa Proinfância tem dado atendimento ao disposto nesta estratégia. Esse atendimento, contudo, ainda é relativamente modesto em função das necessidades. De 2011 a 2015, o programa registra 1.139 creches concluídas e 1.884 em execução; há ainda 1.542 em fase preparatória de projeto, 103 em contratação, 306 em licitação e 710 em reformulação. Enfim, os números estão muito distantes da necessidade referida na estratégia 1.1. Quanto aos padrões construtivos, eles estão definidos nos manuais do programa, com orientações claras aos interessados, tanto no que se refere à construção de unidades novas como na reforma de unidades já existentes (BRASIL, 2015, s/p).

Portanto, ainda não podemos afirmar com clareza a situação das obras do Proinfância em todo o território nacional, já que os dados disponíveis são limitados e, conforme o relatório da CGU, não condizem com a realidade dos municípios que fizeram a pactuação do programa.

Com relação às possibilidades de controle e acompanhamento social das obras do programa, identificamos que a Organização Não Governamental (ONG) Transparência Brasil[29], fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e entidades não-governamentais, dispõe de um mecanismo de acompanhamento social das obras do Proinfância.

A atuação da ONG é dividida em duas áreas: monitoramento de instituições, que é a transformação de dados públicos brutos em informações para o cidadão. Com a criação de instrumentos na internet, relatórios, estudos e levantamentos empíricos sobre a incidência do problema da corrupção em diferentes instituições, esferas e níveis de governos. Na segunda área de atuação, denominada *advocacy*[30], ela fomenta o debate público sobre temas envolvendo corrupção e integridade das instituições, e tem garantido a sua participação nos conselhos de Transparência da Controladoria Geral da União, do Senado Federal e do governo do Estado de São Paulo, além de ampla divulgação na mídia por meio de entrevistas, artigos, entre outros.

Um dos trabalhos desenvolvidos pela Transparência Brasil é o aplicativo "Tá de Pé[31]". Ele foi desenvolvido através do financiamento da Google, após ter sido vencedora do Desafio Google de Impacto Social 2016. Esse aplicativo é disponível para qualquer cidadão e foi criado exclusivamente para fiscalização das obras de infraestrutura de escolas e creches no Brasil.

Através do aplicativo Tá de Pé, o cidadão pode ir até o local de construção, fotografar a obra e encaminhar as fotos. O arquivo é recebido por engenheiros voluntários cadastrados no projeto, que verificam se a obra apresenta indícios de atrasos em relação ao cronograma oficial e, caso sejam verificados indícios de atraso, eles entram em contato com a prefeitura do

[29] A ONG participou da mobilização na aprovação de duas leis muito conhecidas no Brasil, Lei da Ficha Limpa e Lei de Acesso à Informação (LAI), (Lei nº 12.527/2011). Disponível em: https://www.transparencia.org.br/quem_somos#estrutura. Acesso em: 25 de jan.de 2019.

[30]Segundo Libardoni (2000, p. 2) As definições e os significados da *advocacy* têm variado no tempo e vêm sendo formulados a partir de como são compreendidos a política e o poder. *Advocacy* tem origem na palavra *advocare*, do latim, que significa ajudar alguém que está em necessidade. Em inglês, provém do verbo *to advocate*. Mas como advocacia e advogar, em português, referem-se fundamentalmente a atividades de natureza legal ou jurídica, preferimos traduzir *advocacy* como defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição. Isso porque *advocacy* tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade.

[31] Maiores informações do Projeto, disponível em: https://www.transparencia.org.br/projetos/tadepe. Acesso em: 25 jan. 2019.

município, que terá 15 dias para responder. Caso não tenha resposta, eles contatam os vereadores e o Ministério da Educação, que também têm 15 dias para responder. Se, mesmo assim, o alerta permanecer sem resposta, eles acionam a Controladoria-Geral da União. Atualmente, o aplicativo acompanha 5.303 obras do Proinfância que ainda não foram finalizadas em todo o país.

É válido ressaltar que essa ação se torna importante no processo de acompanhamento das obras do Proinfância, pois induz os responsáveis técnicos a uma ação contínua de atualização de documentos ou dados sobre as obras, uma vez que a falta de alimentação de dados no Simec dificulta o conhecimento da real situação das obras e influencia no tempo de finalização do projeto. Um problema recorrente nas pesquisas que tratam do Proinfância é a dificuldade de acesso aos dados, bem como a inconsistência dos mesmos.

3.1 AS OBRAS DO PROINFÂNCIA NA REGIÃO NORDESTE

Pensar na execução de um programa como Proinfância no Nordeste não é como se pensar na materialização desse programa nas regiões sul e sudeste, dadas as desigualdades de condições de acesso que se acentuam nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

Analisando a oferta e a demanda da educação infantil nos espaços rurais, Rosemberg e Artes (2012) afirmam que, em termos de caracterização da oferta da educação básica, três elementos conseguem defini-la: insuficiência, discriminação e precariedade.

É preciso demarcar que, apesar das contradições que se apresentam na efetivação do programa, a partir da sua criação, inaugurou-se um novo cenário de perspectivas para os primeiros passos em busca da equidade no acesso à Educação Infantil. O modelo padrão do Proinfância possibilita uma infraestrutura mínima de qualidade que seja acessível a todos os municípios brasileiros que apresentam demanda de escolas para crianças de zero a seis anos em espaços urbanos e rurais.

Considerando a baixa incidência de pesquisas sobre o Proinfância na região Nordeste, realizamos um levantamento das obras do programa nessa região. Optamos por organizar em três tabelas. Na primeira tabela (Tabela 3), apresentamos os dados de oito estados do Nordeste. Na segunda (Tabela 4), apresentamos os dados do estado da Bahia, por ser o estado com maior número de obras do programa e também pelo fato do município pesquisado pertencer a esse estado. Na terceira (Tabela 7), apresentamos os dados do território de identidade do Sertão Produtivo, no estado da Bahia, ao qual pertence o campo empírico da pesquisa.

Nos quadros elencamos os dados sobre o tipo de construção, ou seja, o modelo arquitetônico adotado, a quantidade de obras pactuadas com a união e a situação em que se encontram as obras. Para melhor compreensão da situação das obras, elaboramos o quadro 4 com a legenda da mesma.

Quadro 4 – Legenda e descrição da situação das obras do Proinfância

Situação no obras 2.0/ Informação inserida pelo ente	Descrição
Concluída	Obra apta a prestação de contas
Não iniciada	Instrumento de pactuação vencido
Em execução	Obra com ordem de início inserida no sistema
Cancelada	Obra cancelada por solicitação
Paralisada	Informação inserida pelo ente sobre a paralisação da obra que pode ter motivos técnicos e/ou administrativos.

Fonte: Simec, 2018.

Tabela 3 - Quantidade, tipo e situação das obras do Proinfância pactuadas em oito estados da região Nordeste entre os anos de 2007 a 2018

Estados	Tipo	Concluída	Não iniciada	Cancelada	Paralisada	Em execução	Quantidade	Total
AL	Tipo B	0	0	0	0	3	3	116
	MI tipo B	11	7	13	2	2	35	
	Tipo C	11	3	1	0	5	20	
	MI Tipo C	4	1	10	1	0	16	
	Tipo B Bl. E	0	0	0	0	3	3	
	Tipo C Bl. E	0	0	0	0	1	1	
	Proj 1 Conv.	0	1	7	1	12	21	
	Proj 2 Conv.	1	4	3	1	8	17	
	Tipo A	0	0	0	0	0	0	
MA	Tipo B	80	65	4	17	20	186	440
	MI tipo B	0	0	9	1	1	11	
	Tipo C	25	13	5	0	5	48	
	MI Tipo C	0	0	13	0	0	13	
	Tipo B Bl. E	0	0	0	0	3	3	
	Tipo C Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Proj 1 Conv.	3	23	38	10	53	127	
	Proj 2 Conv.	1	17	6	3	25	52	
	Tipo A	0	0	0	0	0	0	
PI	Tipo B	26	15	0	1	3	45	193
	MI tipo B	1	2	8	3	2	16	
	Tipo C	16	12	0	0	3	31	
	MI Tipo C	0	1	6	0	0	7	
	Tipo B Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Tipo C Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Proj 1 Conv.	10	2	5	2	22	41	
	Proj 2 Conv.	5	5	8	4	31	53	
	Tipo A	0	0	0	0	0	0	
CE	Tipo B	95	23	5	3	9	135	434
	MI tipo B	9	2	38	3	2	54	
	Tipo C	33	2	0	0	4	39	
	MI Tipo C	0	0	17	0	0	17	
	Tipo B Bl. E	3	0	0	0	1	4	
	Tipo C Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Proj 1 Conv.	14	4	61	3	50	132	
	Proj 2 Conv.	3	2	17	6	25	53	
	Tipo A	0	0	0	0	0	0	
RN	Tipo B	62	13	6	2	16	99	189
	MI tipo B	0	0	2	0	1	3	
	Tipo C	17	7	0	1	5	30	
	MI Tipo C	0	0	8	0	0	8	
	Tipo B Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Tipo C Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Proj 1 Conv.	0	1	9	3	10	23	
	Proj 2 Conv.	0	1	12	3	10	26	
	Tipo A	0	0	0	0	0	0	
PE	Tipo B	77	20	4	6	9	116	392
	MI tipo B	3	9	44	3	0	59	
	Tipo C	32	10	4	2	8	56	
	MI Tipo C	0	5	26	3	0	34	
	Tipo B Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Tipo C Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Proj 1 Conv.	1	10	14	0	36	61	
	Proj 2 Conv.	3	18	8	1	29	59	
	Tipo A	3	3	0	0	1	7	
PB	Tipo B	42	27	6	1	6	82	259
	MI tipo B	14	3	21	3	3	44	
	Tipo C	52	7	4	1	4	68	
	MI Tipo C	1	0	13	0	0	14	
	Tipo B Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Tipo C Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Proj 1 Conv.	0	2	15	1	10	28	
	Proj 2 Conv.	0	1	11	0	11	23	
	Tipo A	0	0	0	0	0	0	
SE	Tipo B	15	4	5	2	2	28	112
	MI tipo B	1	1	5	4	0	11	
	Tipo C	8	4	6	0	1	19	
	MI Tipo C	2	3	3	0	3	11	
	Tipo B Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Tipo C Bl. E	0	0	0	0	0	0	
	Proj 1 Conv.	1	4	12	0	9	26	
	Proj 2 Conv.	0	2	7	1	7	17	
	Tipo A	0	0	0	0	0	0	

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do site de Transparência Pública - Obras FNDE- Simec. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/painelObras/index.php. Acesso em: 10 jan. 2019.

Nesses oito estados da região Nordeste foram pactuadas 2.135 obras do Proinfância, sendo que os estados do Maranhão (440), Ceará (434), Pernambuco (392) e Paraíba (259) apresentaram os maiores índices de adesão ao programa, respectivamente. O estado com menor adesão foi Sergipe (112), seguido de Alagoas (116), Rio Grande do Norte (189) e Piauí (193).

O tipo de construção mais adotada pelos estados foram os projetos arquitetônicos do Tipo B, com o total de 694 unidades pactuadas. E o Tipo A, no qual os municípios podem elaborar seu próprio projeto arquitetônico, sendo o tipo que teve menor adesão nos estados. O estado de Pernambuco pactuou 7 unidades desse tipo.

Somando todos os tipos de construção, o total de obras concluídas nos oito estados foi de 685 obras. O total de obras não iniciadas representa 359 unidades, isso significa, por exemplo, que se algum município pactuou um modelo construtivo e ainda não começou o processo de construção, ele poderá migrar para outo tipo construtivo, para tanto, o ente federado deverá fazer apenas a alteração documental no Simec. Geralmente, os municípios que adotaram as metodologias inovadoras e não conseguiram iniciar a obra podem migrar para o modelo de construção convencional.

Até janeiro de 2019, 98 obras do Proinfância estavam em situação paralisada e 474 obras em execução. Com relação às obras paralisadas e atrasadas, o relatório da CGU apresentou algumas críticas ao modelo proposto pelo FNDE para a recondução das obras, assinalando que as obras paralisadas ou aquelas com lento processo de execução permanecem sem solução.

> Conclui-se que as medidas adotadas pelo FNDE para a retomada das obras em função da descontinuidade da construção das unidades escolares por meio de MI são precárias, posto que só atendem majoritariamente àquelas obras não iniciadas. Não há solução para obras abandonadas/paralisadas ou em ritmo lento de execução que não podem ser migradas para a tecnologia convencional. Por fim, recai novamente sobre os municípios a responsabilidade pela licitação, cuja dificuldade de sua condução pelas prefeituras já foi identificada pela Autarquia (BRASIL, 2017, p. 39).

As obras canceladas correspondem a 519 unidades. Faz-se necessário destacar que quando uma obra é cancelada o município deve devolver o valor recebido para o governo federal. O alto índice de obras canceladas faz com que a ampliação e universalização do atendimento em creches e pré-escolas fiquem cada vez mais distantes de se alcançar.

Na tabela 4 apresentamos os dados do Proinfância na Bahia, sendo o estado do Nordeste com maior índice de adesão às obras do programa.

Tabela 4 – Quantidade, tipo e situação das obras do Proinfância pactuadas no estado da Bahia entre os anos de 2007 a 2018

Tipo	Concluída	Não iniciada	Cancelada	Paralisada	Em execução	Quantidade
Tipo B	142	47	9	15	33	246
MI tipo B	2	19	39	9	8	77
Tipo C	94	19	7	4	13	137
MI Tipo C	1	6	20	2	2	31
Tipo B Bl. E	0	0	0	0	7	7
Tipo C Bl. E	0	1	0	0	2	3
Proj 1 Conv.	1	11	24	7	64	108
Proj 2 Conv.	4	7	27	3	39	80
Tipo A	0	14	0	0	0	14
TOTAL	244	124	126	40	169	703

Fonte: SIMEC- Transparência pública- Obras FNDE, 2018.[32]

Na Bahia foram 703 obras pactuadas, das quais 244 foram concluídas, 124 não iniciadas, 126 paralisadas e 169 estão em execução. Assim como nos demais estados do Nordeste, o Tipo B foi o projeto com maior adesão, totalizando 246 unidades.

Agrupando os dados das tabelas 3 e 4, temos a totalidade das obras do Proinfância pactuadas no Nordeste, especificadas na Tabela 5 a seguir. Assim, foram 2.838 obras, das quais:

Tabela 5- Situação das obras do Proinfância no Nordeste

Concluídas	Não iniciadas	Cancelada	Paralisada	Em execução
929	483	645	138	643

Fonte: Simec, 2018

O tipo de construção com menor recorrência nessa região foi o Tipo A, sendo aderido por dois estados, Pernambuco (7) e Bahia (14). Os catorze projetos propostos pela Bahia localizam-se na região metropolitana da capital, e ambos não foram iniciados. Já em Pernambuco foram pactuados sete projetos, dos quais três obras foram concluídas, três não iniciadas e uma se encontra em execução.

Buscamos identificar se esse dado foi recorrente nas demais regiões do país, conforme pode ser analisado na Tabela 6.

[32]Disponível em: http://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php?estuf=BA&muncod=&esfera=&tipologia=120&g-recaptcha-response=03ADlfD19xgYy2Kud2LvGCmo1BQuTOF4NUIglD0khe7wunL8IDyEXeGKNMj7M_y7qWo0c0vu5jRLYL6a6fVl3w-LvW2ekAFU1BtaIDZva1ssRQl3-RS7Z919DMJC5erbFXK6N7HHcERu2O-1dJek2SjLjvJVn4Ucud6JjYJrL9QrqJBLijoOEGdM1T1zr4h4-i9vGwK7JwRagbOxO218K3d8L-xxr4hqkrPzbayigelzvSBCEs4F-Fq3xQv8i6-iwKfOMe9-R7TC290AsEYxtzxKxF0J83ZKkYlQ. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

Tabela 6 – Adesão à construção do projeto Tipo A por região no Brasil

SUL	**SC**	**PR**	**RS**						
	5	28	25						
SUDESTE	**SP**	**RJ**	**ES**	**MG**					
	134	36	6	76					
CENTRO-OESTE	**GO**	**MT**	**MS**	**DF**					
	10	0	0	14					
NORTE	**AM**	**PA**	**AC**	**RO**	**RR**	**AP**	**TO**		
	0	0	1	0	0	0	12		
NORDESTE	**BA**	**PE**	**PI**	**PB**	**CE**	**MA**	**AL**	**SE**	**RN**
	14	7	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Simec, 2018.

Identificamos que no país o Tipo A foi a proposta com menor adesão. Na região Sul (58), Sudeste (252), Centro-Oeste (24), Norte (13) e Nordeste (21). Nas regiões Sul e Sudeste, todos os estados pactuaram esse tipo de obra, sendo o estado de São Paulo (134) com maior adesão e Santa Catarina (5) com menor adesão.

Nas demais regiões, foi reduzido o número de estados que optaram pela elaboração do próprio projeto. No Norte do país, dois estados solicitaram a construção do Tipo A, Acre (1) e Tocantis (12).

Segundo Lopes (2018, p. 213), “os projetos do Tipo B foram os mais contratados, seguidos do Tipo C e do Tipo 1 convencional”. A autora aponta que os estados com maior número de contratação eram Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná, respectivamente. E os estados com menores números de contratação de obras foram Amapá, Roraima, Acre, Rondônia e Sergipe.

Tabela 7 – Quantidade, tipo e situação das obras do Proinfância pactuadas no Território de Identidade Sertão Produtivo, estado da Bahia, entre os anos de 2007 a 2018

Municípios	Quantidade	Tipo	Situação	Assessoria Proinfância MEC/UFBA
Brumado	2	B	Concluída	Sim
		2 conv	Em Execução desde 2013	
Caculé	1	MI B	Em Execução desde 2013	Não
Caetité	2	C	Concluída	Sim
		C	Concluída	
Candiba	1	C	Concluída	Não
Contendas do Sincorá	Não Tem	-	-	Não
Dom Basílio	1	B	Concluída	Sim
Guanambi	4	B	Concluída	Não
		B	Concluída	
		B	Concluída	
		MI C	Em Execução desde 2014	
Ibiassucê	1	MI C	Paralisada	Não
Ituaçu	1	2 conv	Em Execução desde 2013	Não
Iuiú	1	B	Concluída	Sim
Lagoa Real	2	B	Concluída	Sim
		C	Concluída	
Livramento de Nossa Senhora	2	B	Concluída	Sim
		MI C	Cancelada	
Malhada de Pedras	1	B	Concluída	Sim
Palmas de Monte Alto	1	B	Concluída	Sim
Pindaí	1	1 conv	Em Execução desde 2014	Não
Urandi	1	C	Concluída	Sim
Rio do Antônio	1	B	Concluída	Sim
Sebastião Laranjeiras	1	1 conv	Em Execução	Não
Tanhaçu	3	2 conv	Em Execução desde 2014	Não
		1 conv	Em execução desde 2018	
		1 conv	Em execução desde 2018	
Tanque Novo	1	1 conv	Cancelada	Não

Fonte: Simec, 2019.

Dos vinte municípios pertencentes ao território do Sertão Produtivo, no estado da Bahia, identificamos que dezenove fizeram adesão ao Proinfância e apenas o município de Contendas do Sincorá não aderiu ao programa.

No total foram pactuadas 28 unidades pelos municípios que compõem esse território de identidade. Dezesseis obras foram concluídas, duas unidades canceladas, uma unidade encontra-se paralisada e nove unidades com obras em execução. Como nos dados dos quadros anteriores, o Tipo B foi o modelo mais adotado para a construção.

Desses municípios, dez receberam assessoramento e acompanhamento do Projeto Proinfância Bahia MEC/UFBA. Destaca-se, nesse cenário, que as consultorias realizadas nos

municípios contribuem para que as práticas e concepções para/sobre Educação Infantil sejam aprimoradas, pois além de fazer um diagnóstico dos municípios, identificando as fragilidades, o projeto auxilia na construção de propostas pedagógicas e na formação de professores.

3.2 O PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO: AS ASSESSORIAS TÉCNICAS E PEDAGÓGICAS AOS MUNICÍPIOS

A Resolução do Proinfância define como agentes responsáveis para execução do programa o FNDE, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e os municípios. E a cada um é dada uma responsabilidade**.**

No tocante aos processos de assessoria técnica e pedagógica aos municípios, a Resolução define que compete à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação "orientar os municípios e o Distrito Federal quanto à execução da política pedagógica necessária ao funcionamento das unidades de educação infantil" (BRASIL, 2007).

Devido à falta de informações sistematizadas no site do FNDE sobre as ações do programa, identificamos que a função de assessoramento tem sido realizada através de parcerias do MEC com universidades públicas e via editais públicos.

Conseguimos identificar três parcerias de projetos com universidades federais, sendo: o Projeto de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria de Educação Básica (SEB), Coordenadoria de Educação Infantil (COEDI), Ministério da Educação (MEC) e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), para o processo de assessoramento na implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul; o Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Educação e a Universidade Federal da Bahia (UFBA), tendo a Faculdade de Educação (FACED) como executora, o qual teve como objetivo maior assessorar e acompanhar pedagogicamente os municípios baianos que aderiram ao programa; e o Projeto de cooperação Técnica entre o MEC a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Os projetos têm como objetivo realizar o diagnóstico da educação infantil nos municípios contemplados e caracterizar as principais necessidades para o assessoramento técnico-pedagógico. São realizadas visitas técnicas nos municípios contemplados a fim de acompanhar a organização da estrutura e assessorar a formação continuada dos professores e gestores para que as escolas construídas possam implementar suas propostas pedagógicas e currículos, orientadas pela Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI).

Se considerarmos que o programa está localizado em todas as regiões do país, o processo de acompanhamento e assessoramento não tem sido abrangente quanto à necessidade

dos municípios contemplados. Porém, uma das entrevistadas na pesquisa de Lopes (2018, p. 206) afirmou que "o assessoramento técnico pedagógico esteve presente em todos os estados, mas não em todos os municípios. Todos os relatórios estão no MEC".

Os resultados do projeto realizado pelas três universidades estão divulgados na internet, em livros, periódicos, anais de eventos, entre outros meios de divulgação. Todavia, com relação às consultorias realizadas via editais públicos, encontramos apenas disponíveis na internet os editais de abertura das seleções para contratação de consultores.

Costa (2015, p. 132) ressalta que

> De acordo com depoimento da COEDI/MEC, o número de técnicos no setor, centralizados em Brasília-DF, é insuficiente para prestar assessoramento pedagógico a todos os entes federados participantes do programa. Por isso, para viabilizar o trabalho de assessoria pedagógica a COEDI/MEC firmou contratos de cooperação com dois organismos internacionais: Organização dos Estados Íbero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura - OEI e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO que, após seleção realizada por meio de análise de currículo firmaram contrato com profissionais de reconhecido trabalho na área para prestar consultorias aos Municípios participantes do Proinfância.

Algumas consultorias fizeram parte do projeto denominado "Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação na Formulação e Implementação da Política Municipal de Educação Infantil" e tiveram financiamento da OEI.

Nos editais estavam descritos o objetivo, as atividades a serem realizadas, a justificativa, a especificação dos serviços a serem realizados, as exigências de qualificação mínima para concorrer ao edital, os produtos, as parcelas de pagamento e prazo de execução.

Compreendemos que esse modelo de contratação impossibilitou uma maior sistematização dos dados para compreensão da realidade dos municípios nos quais o programa foi implantado, uma vez que os assessores realizam os trabalhos, mas o resultado dessas ações não são publicizados.

Entendemos que é preciso ampliar o acompanhamento através das assessorias técnicas e pedagógicas aos municípios que estão em processo de implementação do Proinfância, preferencialmente, via projetos de cooperação técnica com universidades públicas.

3.3 O PROINFÂNCIA NO BRASIL A PARTIR DAS PRODUÇÕES ACADÊMICAS: APONTAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DAS PESQUISAS

As produções acadêmicas possibilitam, através dos esforços de diferentes pesquisadores, conhecer como são implantadas e implementadas diferentes políticas públicas. Portanto, elas revelam os impactos, avanços, contradições, interpretações e lacunas existentes em diferentes regiões do país na materialização das políticas.

Com a finalidade de qualificar a revisão de literatura, começamos pelos estudos mais recentes. Assim, concordamos com Costa (2015, p. 126), quando este afirma que "pela novidade da política, ainda são poucos os estudos sobre o Proinfância".

Fizemos o levantamento de teses, dissertações e de trabalhos de eventos científicos/acadêmicos para identificarmos os trabalhos existentes. Para tanto, utilizamos como recorte temporal os anos entre 2008[33] a 2018, e como descritor de busca a palavra Proinfância no título ou nas palavras-chave. Essa busca foi realizada no banco de teses e dissertações da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT, no catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no banco de anais digitais do Seminário do Grupo de Pesquisa sobre Crianças e Infâncias (GRUPECI) e nos anais das reuniões nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), todos disponibilizados via online em sítios específicos.

Os critérios de escolha desses sites de teses, dissertações e anais de eventos pesquisados referem-se à relevância científica que representam no meio acadêmico e na área específica de Educação Infantil.

Em consulta ao banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES[34], identificamos vinte e oito pesquisas, sendo vinte e três dissertações e cinco teses. No banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD[35] foram encontradas 5 produções, sendo que as mesmas já haviam sido localizadas no banco da CAPES. Portanto, nos restringimos aos dados da CAPES para realizarmos a seleção das produções (teses e dissertações) localizadas. Notamos que são muito recentes os anos de publicações, especificamente entre 2011 a 2018. Além disso, identificamos maior concentração das pesquisas nos programas de pós-graduação nas áreas de educação, porém, elas também se localizam nos mestrados em Política Social e Administração, Arquitetura e Urbanismo e

33 Essa escolha justifica-se devido ao fato do programa ter sido criado em 2007.
34Disponível em: http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/. Acesso em: 17 jun. 2018.
35Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Search/Results?lookfor=PROINFANCIA&type=AllFields&limit=20&sort=relevance. Acesso em: 17 jun. 2018.

Economia Doméstica. Outra questão que nos chamou a atenção são as regiões em que estão localizados esses estudos.

No quadro 5 podem ser observadas as características referentes ao ano de publicação, o programa de pós-graduação, a região do programa e a região pesquisada.

Quadro 5 – Autores, programa de pós-graduação e região investigada das teses e dissertações sobre o Proinfância publicadas na CAPES entre 2011 a 2018

TIPO	ANO	AUTOR(A)	PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO	REGIÃO DO PROGRAMA	REGIÃO INVESTIGADA
TESES	2018	ALMEIDA	Doutorado em Educação- UNB	Centro-Oeste	Brasília
	2018	LOPES	Doutorado em Educação- USP	Sudeste	Brasil
	2016	BRASIL	Doutorado em Educação- UERJ	Sudeste	Rio G. do Norte
	2016	VIEIRA	Doutorado em Educação- UFPR	Sul	Brasil
	2015	COSTA	Doutorado em Educação – UFMG	Sudeste	Belo Horizonte
DISSERTAÇÕES	2018	NATALINO	Mestrado Arquitetura e Urbanismo- UFV	Sudeste	Coronel Fabriciano/MG
	2018	AGUIAR	Mestrado Arquitetura e Urbanismo- UFRN	Nordeste	Natal
	2018	ALMEIDA	Mestrado Arquitetura e Urbanismo- UFRN	Nordeste	Natal
	2018	CETRONI	Mestrado Profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas- UNESP	Sudeste	Monte Alto/SP
	2017	EYE	Mestrado Profissional em Gestão- UNB	Centro-Oeste	Brasília
	2017	BARBOSA	Mestrado em Educação- UFG	Centro-Oeste	Sudeste Goiano
	2017	MONTEIRO	Mestrado em Educação – URI	Sul	Brasil
	2017	ENDLICH	Mestrado em Educação- UERJ	Sudeste	Quatis/ RJ
	2017	CARVALHO	Mestrado em Educação- UFG	Centro-Oeste	Caiapônia/GO
	2017	RAMBO	Mestrado em Arquitetura e Urbanismo- UNB	Centro-Oeste	Brasil
	2017	MORIMOTO	Mestrado Prof. em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sócio-Ambiental – UDESC	Sul	Camboriú/SC
	2016	KLOSINSKI	Mestrado em Educação- UFFS	Sul	Erechim/RS
	2016	OLIVEIRA	Mestrado em Educação- UNIRIO	Sudeste	Rio de Janeiro
	2016	MARTINS	Mestrado Em Economia Doméstica-UFV	Sudeste	Tocantins
	2015	ALMEIDA	Mestrado em Educação – UFRJ	Sudeste	Rio de Janeiro
	2015	DALLAGNOL	Mestrado em Educação – UFFS	Sul	Brasil
	2014	GARCIA	Mestrado em Educação – UEMGS	Centro-Oeste	Chapadão do Sul/MS
	2014	SATHRES	Mestrado em Educação- UFSM	Sul	Rio Grande do Sul
	2014	SILVA	Mestrado em Educação- UNIRIO	Sudeste	Rio de Janeiro
	2014	MATTOS	Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública- UFJF	Sudeste	Juiz de Fora
	2014	MARCELINO	Mestrado Profissional em Arquitetura e Urbanismo – UFRN	Norte	Brasil
	2013	REZENDE	Mestrado Profissional em Educação- UNB	Centro-Oeste	Brasília
	2013	MARCONDES	Mestrado em Política Social – UNB	Centro-Oeste	Brasil
	2011	RAMOS	Mestrado em Administração – UNB	Centro-Oeste	Brasil

Fonte: CAPES, 2018.

Quanto à distribuição por região, identificamos que 9 produções acadêmicas estudaram aspectos relacionados à região Sudeste, 9 ao Centro Oeste, 6 ao Sul, 1 ao Norte e 3 ao Nordeste do país. Fato que reafirma a importância do nosso trabalho, uma vez que ele tem como foco um município da região Nordeste.

Com relação às instituições em que foram desenvolvidos os trabalhos, identificamos que foram 6 na Universidade de Brasília (UNB), 2 na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2 Universidade Federal do Rio de Janeiro (UNIRIO), 2 na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), 2 na Universidade Federal de Goiás (UFG), 3 na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e os demais trabalhos foram nas seguintes universidades: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade de São Paulo (USP) e na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

Das 28 produções localizadas, selecionamos 6 trabalhos (1 tese e 5 dissertações) para serem analisados mais detalhadamente, por tratarem do processo de implantação e implementação do programa e os desdobramentos na política de Educação Infantil dos munícipios pesquisados. No quadro 6 é possível verificar os títulos dos seis trabalhos selecionados.

Quadro 6 – Autores, título e universidade das teses e dissertações sobre o Proinfância analisadas neste trabalho

TIPO	ANO	TÍTULO	UNIVERSIDADE	AUTOR
TESE	2015	Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de educação infantil	UFMG	Sandro Coelho Costa
DISSERTAÇÕES	2016	Uma avaliação da implementação do programa Proinfância em Erechim: a política dos espaços escolares	UFFS	Daniele Vanessa Klosinski
	2016	Implementação do Programa Proinfância no Estado do Tocantins.	UFV	Claudia Miranda Martins
	2014	Políticas públicas para a educação infantil na cidade de Chapadão do Sul: estudo de caso do programa Proinfância.	UEMGS	Wagner Silvestre de Oliveira Albiol Garcia
	2014	A implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos	UFJF	Clarice da Silva Mattos
	2011	Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de casos no contexto do Proinfância.	UNB	Jorge Luiz Rocha Reghini Ramos

Fonte: CAPES, 2018.

Martins (2016) estudou o processo de implementação do Proinfância no estado do Tocantins, especificamente em 108 municípios, no período compreendido entre os anos 2013 e

2014, identificando os fatores que facilitaram ou impediram o alcance dos objetivos do referido programa no estado, através da caracterização do programa no âmbito das políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil e em Tocantins; da identificação dos pressupostos do Proinfância e sua contextualização no espaço e tempo da implementação das políticas públicas na conjuntura da educação tocantinense. Teve como eixo de análise: o planejamento institucional, a construção do Projeto Político Pedagógico e a implementação das DCNEI. A autora concluiu que o Proinfância pode fortalecer ações que priorizam o desenvolvimento integral das crianças, ao construir espaços adequados para essa fase do crescimento e desenvolvimento humano com a ampliação do acesso às creches e pré-escolas, especialmente para os filhos da classe trabalhadora brasileira. Porém, ela ressalta que é preciso considerar as diferenças entre o desenho e a idealização do programa e sua implementação, conforme cada realidade e a assimetria de interesse e exercício de poder, que também precisam ser consideradas. Para Martins (2016),

> [...] um programa formulado a nível federal para ser implementado do modo como foi idealizado, formatado e provavelmente pensando numa realidade ideal defronta com os desafios locais, que são heterogêneos. Por isso, acredita-se que é preciso considerar que para a sua efetivação exitosa, o desenho final do Proinfância não exclua as realidades locais, com seus gestores, crianças, comunidades e culturas (MARTINS, 2016, p. 195).

Notamos ainda que Martins (2016) fez o levantamento utilizando alguns dos autores apontados em nosso mapeamento, como Garcia (2014), Rezende (2013), Ramos (2011) e Marcondes (2013).

O estudo realizado por Garcia (2014) analisou o processo de implementação e implantação do Proinfância na unidade de educação infantil Cei Sibipiruna, na cidade de Chapadão do Sul em Mato Grosso do Sul, especificamente. O autor realiza a análise a partir dos temas como rotina, qualidade, aspectos políticos e pedagógicos. Ele aponta que o Programa Proinfância em Chapadão do Sul teve limitações na sua implementação, como a lentidão na liberação da aprovação do mesmo e a burocracia de documentos; as alterações na planta padrão da estrutura física, que segundo contrato poderia ser realizada, foi impedida; apesar da unidade ser muito diferente das outras estruturas existentes no munícipio, ficou evidenciado que a nova estrutura precisa de uma nova lógica organizacional e um Projeto Político Pedagógico elaborado por toda a comunidade escolar, objetivando a qualidade social. Assim, o Garcia (2014) conclui que

> A estrutura física é fator relevante, mas somado a ele deve haver um conjunto de aspectos como, por exemplo, a elaboração de um Projeto Político Pedagógico – PPP – construído democraticamente com a participação da comunidade escolar; a capacitação dos profissionais atuantes na Educação Infantil e uma gestão que considere a participação dos responsáveis na organização da unidade. Esses aspectos vão além de tabelas e estatísticas. Eles perfazem uma qualidade social (GARCIA, 2014, p. 108).

Klosinski (2016) realiza um estudo sobre a implementação do Proinfância no município de Erechim/RS, com foco no espaço escolar, para isso, ela analisa os memoriais descritivos de cada projeto do Proinfância, assim como os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para escolas de Educação Infantil. A autora aponta que o programa garante o atendimento de crianças pequenas, com um espaço pensado e projetado para estas, mas apresenta lacunas apontadas na disposição e estruturação dos espaços escolares. Assim, ela afirma que o programa ampliou, em média, de 320 vagas a mais para o município.

Mattos (2014) analisa a implementação do Proinfância em Juiz de Fora – MG e as dificuldades enfrentadas durante a implementação do programa por membros da Secretaria de Educação, visando identificar possíveis falhas do processo. A autora constata que a eficácia das políticas públicas está vinculada às condições orçamentárias, às especificidades locais e à maneira como os principais responsáveis pela sua efetivação a vem conduzindo. Ela afirma que "a identificação dos principais fatores que dificultam, ou favorecem a operacionalização do programa em determinadas localidades do município é relevante para traçar as estratégias mais adequadas para sua concretização" (MATTOS, 2014, p. 123).

Ramos (2011) procura entender como a descentralização de políticas públicas, determinada pelo pacto federativo brasileiro, em um contexto de heterogeneidade das administrações subnacionais, afeta a implementação de programas governamentais formulados pela União. Assim, tendo o Pronfância como objeto de estudo, o autor considera que nas relações entre implementação de programas federais e descentralização de políticas, as burocracias e capacidades locais merecem destaque, devido aos interesses e das lideranças envolvidas nos governos locais.

Costa (2015) analisa o Proinfância e identifica suas implicações na organização das políticas de Educação Infantil de três Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Desse modo, ele investigou as políticas municipais de Educação Infantil e os efeitos causados pelo Proinfância, como expansão de matrículas e estratégias e desafios de implementação do programa. Assim, ele evidenciou a fragilidade das relações federativas e as inconsistências pelas quais o programa vem passando em sua implementação.

Com relação às técnicas e instrumentos de pesquisa, identificamos que 5 trabalhos utilizaram entrevistas estruturadas e semiestruturadas com professores, gestores do MEC, das secretarias de educação e das unidades do Proinfância. Esse dado chama-nos a atenção, pois nenhum dos trabalhos tem crianças como sujeitos de pesquisa, e, ao mesmo tempo, revela-nos a necessidade de estender as pesquisas para elas, que são os principais atores da política.

Ainda sobre os instrumentos, notamos que 1 trabalho utilizou a observação e outro fez uso do questionário. Observamos que a pesquisa documental foi comum a todos os trabalhos. No que se refere ao método de pesquisa, 5 trabalhos utilizam a abordagem qualitativa, sendo que 4 trabalhos se denominam como estudo de caso.

Ficou evidente que o programa é uma politica de governo "que proporcionou auxílio aos municípios nas questões de acesso e permanência de crianças na Educação Infantil" (KLOSINSKI, 2016, p. 97), e que outros programas sociais do governo federal, como o Minha Casa Minha Vida, estão associados ao Proinfância,

> A construção de milhares de moradias em todo território brasileiro, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, vem acarretando demandas ligadas ao atendimento de crianças na Educação Infantil, fato que levou o Governo Federal a aprovar a sua associação ao Proinfância, ou seja, o município que comprove uma demanda decorrente do surgimento dos conjuntos habitacionais erguidos poderá pleitear recursos para construção de unidades de Educação Infantil, desde que estas fiquem próximas às referidas moradias (MATTOS, 2014, p. 34).

Outra questão abordada nas pesquisas refere-se à implementação do programa nos municípios, haja vista que muitos apresentam dificuldades com a manutenção das instituições construídas pelo programa, e isso se deve ao fato de que o regime de colaboração ainda não é uma forma consolidada de gestão pública.

A estrutura do programa Proinfância está pautada no regime de colaboração entre a União e os municípios. Em uma análise sobre o regime de colaboração nas políticas educacionais, Souza *et al* (2017) consideram que as tentativas de instituição do regime de colaboração entre os sistemas de ensino no Brasil se afiguram assistemáticas e pontuais, exprimindo, portanto, fragmentação e desarticulação entre si, distantes de um projeto nacional mais amplo de educação.

Tal análise tem desdobramentos na necessidade da efetivação do Sistema Nacional de Educação e na regulamentação do regime de colaboração, uma vez que um dos principais problemas na implementação do Proinfância nos municípios é a dificuldade de manutenção das instituições em tempo integral, devido à falta de recursos financeiros.

Ramos (2011) aponta isso ao discutir sobre a implementação de programas federais nos municípios,

> As evidências de que as burocracias locais têm papel central na implementação de programas federais [...] e de que a disponibilidade de recursos (não apenas humanos, físicos ou informacionais, mas também financeiros) por parte das administrações locais é condição necessária ao sucesso da implementação de programas federais em áreas de políticas descentralizadas (RAMOS, 2011, p. 163).

Esse dado revela a necessidade do fortalecimento do regime de colaboração, em diversos aspectos, pois a proposta da União em viabilizar condições estruturais e financeiras para que os municípios realizem construção de escolas da educação infantil não garante a qualidade e ampliação da oferta dessa etapa educacional.

Martins (2016, p. 196), ao pesquisar a implementação do Proinfância no estado do Tocantins, reafirma a necessidade de fortalecimento de apoio técnico aos municípios e aponta para outras questões,

> Com relação à organização do funcionamento da instituição aponta-se para a necessidade de se investir no fortalecimento do apoio técnico aos municípios, que ultrapasse a cooperação em termos de aporte financeiro e contribua para a resolução dos seguintes impasses: elaboração do projeto político pedagógico, organização curricular que atenda às especificidades de cada faixa etária sem escolarizar a infância, organização dos espaços e a profissionalização docente (formas de ingresso na carreira, formação inicial e continuada, valorização do trabalho docente e suas condições de trabalho) (MARTINS, 2016, p. 196).

Notamos que a autora elenca a necessidade de apoio nas questões pedagógicas, curriculares e valorização docente, assim como reafirma a dificuldade de recursos para a manutenção dos estabelecimentos construídos através do programa,

> Além disto, é imprescindível considerar um aspecto relativo às dificuldades no âmbito dos municípios, que se refere aos recursos necessários para a manutenção dos estabelecimentos, tendo em vista a baixa remuneração das matrículas das crianças de 0 a 05 anos pelo FUNDEB e o alto custo para a manutenção de um estabelecimento de educação para crianças pequenas (MARTINS, 2016, p. 197).

Há, ainda, um elemento importante apontado por Silva (2014), a partir da pesquisa realizada no estado do Rio de Janeiro sobre as condições de trabalho docente encontradas nas instituições pesquisadas, que foram construídas a partir do Proinfância. Segundo ele, os

vínculos empregatícios e as relações de trabalhos são elementos a serem repensados para além da qualidade dos espaços físicos.

> Verifica-se uma intensificação e precarização do trabalho docente nas unidades pesquisadas, devido às tensões existentes pelos vínculos empregatícios, das relações entre professores e auxiliares, pela pouca participação dos docentes nas ações de gestão e planejamento, da formação ainda claudicante (SILVA, 2014, p. 121).

Costa (2015) revela que, em questão de financiamento para a educação infantil, o Proinfância foi o programa que mais mobilizou recursos.

> Frente à constatação de que os Municípios brasileiros não possuíam fontes de financiamento bem delineadas para subsidiar construções, reformas e manutenção da rede física de Educação Infantil, não apresentando em geral condições técnicas para implementar a concepção estabelecida na expansão das matrículas, o Governo Federal propôs, em 2007, o Proinfância. Este tornou-se o Programa que, historicamente, mais mobilizou recursos da União para essa etapa da Educação Básica (COSTA, 2015, p. 55).

O autor aponta que, através do programa, foi efetivada uma ampla descentralização financeira para esse segmento, no sentido de subsidiar reformas e construções. Esse cenário de construções de escolas impulsionou a expansão de matrículas em todo o país.

3.3.1 A produção acadêmica em anais de evento- GRUPECI

Em relação aos trabalhos publicados em anais de eventos, foram analisadas as produções acadêmicas do Seminário do Grupo de Pesquisa sobre Crianças e Infâncias (GRUPECI). Esse seminário é referência em produções acadêmicas sobre criança e infância, pois congrega vários grupos de pesquisa de universidades brasileiras. Acontece a cada dois anos e sua primeira edição data de 2008, tendo sido realizado, até 2017, cinco edições do evento.

Foram encontrados sete trabalhos apenas nas edições IV (2014) e V (2016) do evento. O termo Proinfância foi utilizado como critério de busca, sendo selecionados os trabalhos em que apesentava o termo no título ou no resumo. Na IV edição do evento, foram identificados 5 trabalhos, e na V edição foram identificados 2 trabalhos, totalizando 7 produções sobre o Proinfância, conforme pode ser observado no quadro 7.

Quadro 7 – Trabalhos de anais do GRUPECI

GRUPECI							
Título	O projeto Proinfância: assessoramento e acompanhamento pedagógico às redes e sistemas de ensino nos municípios da região central, noroeste e norte do estado do Rio Grande do Sul	Políticas educativas para crianças de 0 a 3 anos nos municípios do estado do Rio de Janeiro	O lugar dos bebês e de suas infâncias nas práticas pedagógicas em instituições do Proinfância	O Proinfância, por uma política de construção identitária da educação infantil.	A educação infantil e o programa Proinfância: organização, impactos e desafios.	Percorrendo os espaços do Proinfância do RJ: diálogos com a pesquisa	Educação infantil em quatro municípios: um olhar a partir da abordagem do ciclo de políticas
Autores	MELLO; GOELZER; GALLINA; CANCIAN	ENDLICH; PINA; FARIA;SILVA; ALMEIDA; SILVA; GOMES	SANTOS	GOMES	RICCI	ALMEIDA; TAVARES	ZANETTI; GOMES; BRASIL; SILVA
Grupo de pesquisa e universidade	Estudos sobre Infância: Políticas Públicas, Currículo, Práticas Pedagógicas e Formação Docente. (UFSM)	Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão-Nei&Pe - (UERJ)	Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Infantil, Criança e Infâncias – GEPEICI (UFBA)	Grupo de Pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas – EIPP (UNIRIO)	Grupo de Pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas – EIPP (UNIRIO)	Grupo de Pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas – EIPP (UNIRIO)	Núcleo de estudos da infância: pesquisa & extensão (UERJ)
Edição	V	V	IV	IV	IV	IV	IV
Ano	2016	2016	2014	2014	2014	2014	2014
Eixo	3- Práticas educativas e infância	1- Infância, cultura, diversidade e inclusão	3- Práticas educativas e infância	4- Políticas para a infância e formação de professores	4- Políticas para a infância e formação de professores	4- Políticas para a infância e formação de professores	4- Políticas para a infância e formação de professores

Fonte: Anais das edições IV e V do GRUPECI.

Os trabalhos estão distribuídos nos seguintes eixos temáticos: Práticas educativas e infância, Infância, cultura, diversidade e inclusão e Políticas para a infância e formação de professores.

Dos sete trabalhos, dois (MELO *et al,* 2016; SANTOS, 2014) são resultados de pesquisas envolvendo os processos de assessoramento técnico-pedagógico, desenvolvidos através da parceria do MEC com as universidades públicas, especificamente Universidade Federal de Santa Maria e a Universidade Federal da Bahia.

Os outros cinco trabalhos (ENDLICH *et al*, 2016; GOMES, 2014; RICCI, 2014; ALMEIDA; TAVARES, 2014; e ZANETTI *et al*, 2014) são resultados de pesquisas sobre

Política Educacional para a Educação Infantil desenvolvidas por grupos de pesquisa de duas universidades públicas do estado do Rio de Janeiro, sendo que quatro autores (SILVA; ENDLICH; ALMEIDA; BRASIL) também têm dissertações sobre o Proinfância, que estão publicadas na CAPES.

A partir da leitura dos resumos, fizemos o agrupamento por temáticas abordadas. Dessa forma, identificamos que seis trabalhos tratam dos processos de implantação, implementação, avaliação, impactos e repercussões do Proinfância na política de Educação Infantil nos municípios pesquisados.

Dos seis trabalhos, três são vinculados ao Grupo de Educação Infantil e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, que realizou 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", desenvolvidas entre os anos de 2011 a 2013.

O estudo de Ricci (2014) teve como objetivo acompanhar e avaliar a Educação Infantil nos municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, que aderiram ao Proinfância para, posteriormente, identificar as estratégias de organização que os sistemas municipais de ensino e as Secretarias Municipais de Educação vêm desenvolvendo para atender à Educação Infantil e sua adequação às condições de vida das crianças, no âmbito das unidades do Proinfância.

Já o trabalho de Gomes (2014) reflete sobre o Proinfância enquanto uma política indutora de colaboração entre os entes federados e discute a política de seleção e de formação do quadro de funcionários nos municípios; e as práticas desenvolvidas na unidade do Proinfância. Assim, a autora aponta considerações sobre a identidade dos profissionais que atuam nesse segmento educacional e que, em algumas localidades, o programa é a oportunidade do início de novas práticas, políticas e pedagógicas, que mais afeta as concepções vigentes.

Almeida e Tavares (2014) apontam os impactos da implantação do programa na política de Educação Infantil em seis municípios do estado do Rio de Janeiro e tecem reflexões sobre o ingresso, atendimento, práticas pedagógicas, recursos materiais e organização do espaço nas unidades do programa. Desse modo, os autores mostram que podem ocorrer alguns avanços com relação ao acesso e à qualidade; ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil; melhoria da qualidade na Educação Infantil e do bem-estar das crianças; melhor formação dos profissionais e a possibilidade da formação continuada. Porém, eles relatam a modulação por turmas, que é proposta pelo programa, muitas vezes, não está adequada às concepções do município, pois a realidade é a da superlotação.

Ainda como ação de grupos de pesquisa, dois trabalhos foram desenvolvidos no Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI:&PE) do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, tendo a abordagem do ciclo de políticas como referencial teórico metodológico.

A pesquisa de Zanetti *et al* (2014) analisa as políticas de Educação Infantil em quatro municípios, sendo dois municípios no estado de Minas Gerais, um no Rio de Janeiro e outro no Rio Grande do Norte. Este último, especificamente, analisa o Proinfância, o lugar do espaço na Educação Infantil nos documentos oficiais publicados a partir de 2006 e sua reverberação na prática do município de Olho D'agua do Borges – RN. Assim, as autoras buscaram perceber como as políticas nacionais são ressignificadas, nas estaduais e municipais; compreender o efeito disso numa sala de aula em uma Unidade construída pelo Proinfância; e entender como esse local é programado e efetivado na prática pedagógica cotidiana das professoras e das crianças. Dessa forma, a análise parcial apontou que há tensões entre o texto das políticas e as práticas do cotidiano escolar.

Endlich *et al* (2016) refletem as consequências das mudanças legais e políticas nas propostas para as crianças de zero a três anos, a partir da implementação do Proinfância no estado do Rio de Janeiro e da Emenda Constitucional de nº 59/2009. Os autores fazem a análise dos desafios existentes nas políticas locais, para o cumprimento de oferecer ambientes educacionais de qualidade para crianças de 0 a 3 anos. O objetivo da pesquisa foi observar o resultado da implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil. Assim, os autores apontam a preocupação, por parte dos representantes das secretarias municipais, com a diminuição de vagas para crianças de zero a três, face à obrigatoriedade de atendimento às de quatro a cinco anos de idade, decorrente das exigências legais supracitadas.

O trabalho de Melo et al (2016), resultado de um projeto de cooperação técnica firmado entre a Secretaria de Educação Básica (SEB), Coordenadoria de Educação Infantil (COEDI), Ministério da Educação (MEC) e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), aborda o processo de assessoramento na implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul. Assim, o estudo aponta que a ação desenvolvida pela universidade cumpre sua função de ensino, pesquisa e extensão, assessorando as redes e sistemas de ensino na implementação do Proinfância.

Por fim, um trabalho se diferencia dos demais, pois discute, a partir dos dados do projeto de cooperação técnica do MEC/UFBA, especialmente, o lugar dos bebês nas unidades do Proinfância.

Desse modo, Santos (2014) aborda, especificamente, o lugar dos bebês e de suas infâncias nas práticas pedagógicas em instituições de Educação Infantil, construídas por meio do Proinfância no estado da Bahia. A autora parte do princípio de que todos os bebês têm um lugar na prática pedagógica e busca compreender como esse lugar é construído, quem participa dessa construção e como esse lugar influencia o desenvolvimento integral e as infâncias dos bebês. Desse modo, ela conclui que a alteração do lugar e da condição dos bebês nas práticas pedagógicas observadas nos berçários em instituições de Educação infantil do Proinfância requer ações urgentes, que não perpassa somente pela ação do professor, mas também pela formulação e execução das políticas públicas, currículos, proposta pedagógica, concepção e organização dos espaços, entre outros.

Apesar de ser o programa que mais tenha realizado investimentos, Santos (2014) revela que, em relação aos objetos, brinquedos, livros e outros materiais, "é urgente nas instituições do Proinfância, uma política pública nacional de compra desses materiais e objetos para o uso dos bebês e das crianças" (SANTOS, 2014, p. 164). Ou seja, há uma disponibilização financeira, entretanto, a mesma não reflete nos materiais que compõem o espaço das instituições.

Considerando a importância da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação para a produção científica brasileira, realizamos a busca nos anais da ANPED, especialmente no GT05 – Estado e Política Educacional, e no GT07 – Educação de Crianças de 0 a 6 anos. Todavia, encontramos apenas um trabalho na modalidade pôster. De autoria de Daniele Marques Vieira, "Ser criança na unidade do Proinfância: o que o espaço pedagógico revela?", resultado de uma pesquisa realizada em dez unidades do Proinfância no Paraná que busca identificar, a partir do espaço, os indícios das práticas pedagógicas realizadas nas unidades do programa.

Para além das questões materiais, visivelmente postas como desafios a serem superados na implementação de um programa, há que considerar os contextos de influências que perpassam as políticas públicas educacionais. Penn (2002), ao discutir sobre a primeira infância na visão do Banco Mundial[36], nos chama atenção sobre o equívoco de se utilizar os Estados Unidos como modelo para educar as crianças.

36 Banco Mundial é uma denominação genérica para numerosas instituições financeiras internacionais como o Banco de Pesquisa e Desenvolvimento (Bird), a Associação Internacional de Corporação Financeira e Desenvolvimento Internacional. Um país, para integrar o Bird, deve primeiramente associar-se ao Fundo Monetário Internacional (FMI). A intenção original, e louvável, do Banco Mundial e de seus antecessores e parceiros era a de promover um novo fluxo de desenvolvimento e a reconstrução das economias debilitadas pela Segunda Guerra Mundial. O Banco vem traduzindo essas intenções com liberalidade e, atualmente, tem interesses financeiros em quase todos os países "em desenvolvimento" ou em transição (PENN, 2002, p.9).

> Trata-se de uma sociedade cujos valores podem ser considerados representativos de um neoliberalismo econômico extremo. É uma sociedade que adota uma economia política específica, baseada em pressupostos sobre o papel do indivíduo e do Estado e das relações entre ambos. Por exemplo, considera normais as disparidades intensas entre ricos e pobres e interpreta tais desigualdades como sendo decorrentes de conquistas ou fracassos pessoais (PENN, 2002, p. 16).

É preciso reconhecer que, por um lado, o Proinfância representa, dentro da política redistributiva, uma ação importante, mas cabe também questionar os interesses dos organismos multinacionais na ampliação de políticas públicas para a primeira infância. Há uma urgência em discutir e conhecer em que posição se localiza o Proinfância e em que contexto ele surge. Esses questionamentos contribuem para pensar para além do que está posto.

Assim, através dessas reflexões, foi possível perceber que as pesquisas realizadas referem-se ao processo de implementação a partir de vários aspectos, nesse sentido, notamos que apenas um dos trabalhos selecionados aborda o processo de implantação.

A partir dessa contextualização, sobre os objetivos das pesquisas apresentadas, consideramos que o levantamento bibliográfico nos auxilia na definição do nosso objeto de estudo e no referencial teórico, pois nos indicam possibilidades de leituras para ampliação do conhecimento sobre elementos que compõem nosso estudo.

Neste capítulo, apresentamos o Proinfância nas dimensões política e histórica e a produção acadêmica de teses e dissertações publicadas na CAPES e nos anis do GRUPECI e da ANPED. No próximo capítulo, trataremos mais especificamente dos efeitos da implementação do Proinfância no município a partir dos dados empíricos.

4 "*NÃO TEM COMPARAÇÃO*[37]": A ESTRUTURA FÍSICA DAS UNIDADES DO PROINFÂNCIA

Segundo Lenine (1914, s/p)

> A unidade do mundo não consiste no seu ser... A unidade real do mundo consiste na sua materialidade e esta última está provada... por um longo e laborioso desenvolvimento da filosofia e das ciências naturais... O movimento é o modo de existência da matéria. Nunca e em parte alguma houve nem poderá haver matéria sem movimento... Matéria sem movimento é impensável do mesmo modo que movimento sem matéria...

A partir da materialidade proporcionada à política de educação infantil através da implementação do Proinfância e reportando à nossa questão de pesquisa, apresentamos neste capítulo como, sob o olhar das professoras e diretoras, a nova estrutura física exerceu efeitos sobre a organização do trabalho pedagógico e nos objetivos e finalidades da Educação Infantil expressa no projeto político pedagógico das unidades analisadas.

Agrupamos nossa análise em duas dimensões: uma sobre o espaço físico propriamente dito e outra sobre a organização pedagógica das unidades do Proinfância. Neste capítulo abordamos apenas a primeira dimensão.

Assim, procuramos interpretar o movimento do programa a partir de sua efetivação enquanto espaço público destinado às crianças de zero a seis anos. Para tanto, apresentamos a organização da Educação Infantil no município, os elementos do processo de implantação do Proinfância, os dados de expansão de matrículas, a caracterização das unidades pesquisadas com as vozes de alguns atores envolvidos na implementação do programa e buscamos compreender como espaço físico é evidenciado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

4.1 A INCLUSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

No plano de organização sistêmica do atendimento educacional no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, está prevista a criação de um Sistema Nacional de Educação

[37] Fala da Professora 3, quando questionada sobre a comparação da estrutura física das escolas de Educação Infantil no município.

(SNE). Todavia, segundo Saviani (2014) o termo sistema tem várias compreensões, as quais, segundo o autor, são utilizadas de maneira equivocada: "o termo 'sistema' é utilizado em educação de forma equívoca, assumindo, pois, diferentes significados. [...] com efeito, sabe-se que é muito comum a utilização do conceito de sistema de ensino como sinônimo de rede de escolas" (SAVIANI, 2014, p. 20).

Segundo o autor, o artigo 211 da Constituição não permitiria aos municípios organizar seus sistemas de ensino, uma vez que compete à União fazê-lo, e esclarece que a LDBEN é quem regulariza a criação de sistemas de ensino nos municípios: "a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da LDB e não da Constituição Federal" (SAVIANI, 2014, p. 21).

Para Saviani, por causa dos entraves políticos, econômicos e ideológicos, o Brasil tem retardado a criação do seu Sistema Nacional de Educação, enquanto outros países da América Latina e Europa já implantaram os seus sistemas de ensino, na passagem do século XIX para o XX, com muito êxito no campo educacional.

Nessa direção, buscamos conhecer como o município organiza sua rede de escolas, como está prevista a primeira etapa e quais os níveis que contempla sua ação. A partir da análise documental, identificamos que o Sistema Municipal de Ensino (SME) foi criado em 2004 através da Lei n° 202/04.

Nele já estava previsto, em seu Título III do Direito à Educação e o dever de Educar, no art. 4°, inciso III, o atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade. Apesar de não ter definido como prioridade, a lei estabeleceu que o poder público municipal deveria assegurar o acesso à Educação Infantil, uma vez que estava incluída no SME.

É importante ressaltar que, em 2004, a Educação Infantil não era contemplada pelo FUNDEF e seu financiamento ainda estava vinculado à Secretaria de Assistência Social. Apesar de estar legalmente instituída no sistema educacional, desde 1996, ela permaneceu mantida pela assistência social durante os dez anos instituídos para a transição.

A inclusão na legislação é importante para a garantia do direito à educação, entretanto, ela não garante um padrão de qualidade do atendimento. Muitos desafios se estabeleciam para além da mudança de paradigma educacional e teórico. Dentre esses desafios, podemos citar a formação de professores, currículo, financiamento e a necessidade de espaços físicos que respeitem os direitos fundamentais das crianças.

Elaboramos no quadro 8 um comparativo entre a legislação nacional e a municipal, a fim de compreender como estão organizadas, em termos legais, as questões referente à formação exigida para ingresso no magistério, o número de alunos por turma, sobre a

remuneração, regime de funcionamento das escolas, jornada de trabalho e metas para educação infantil nos planos decenais.

Quadro 8 – A legislação nacional e municipal

CATEGORIAS DE ANÁLISE	LEIS NACIONAIS	LEIS MUNICIPAIS
FORMAÇÃO EXIGIDA PARA INGRESSO NO MAGISTÉRIO	**Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** **Art. 62.** A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017)	**Lei Nº 1.089 de 10 de novembro de 2016 - Plano de cargos, carreira e remuneração dos profissionais do magistério público municipal**. **Art. 19 - § 1º**- b) habilitação em curso de Pedagogia nos termos da Legislação vigente para a Educação Infantil.
NÚMERO DE ALUNOS POR TURMA	**Parecer CNE/ CEB nº 20/ 2009**. 6 a 8 crianças por professor (no caso de crianças de 0 a 1 ano); 15 crianças por professor (no caso de crianças de 2 a 3 anos); e 20 crianças por professor (no caso de crianças de 4 e 5 anos)	**Resolução N° 002 de 22 de dezembro de 2008.** **Art. 11:** I- 1 professor para 6 a 8 bebês de 0 a 2 anos II- 1 professor para cada 15 crianças de 3 anos III- 1 professor para cada 20 crianças de 4 e 5 anos §2°- em casos especiais, manterá números inferior ou superior.
REMUNERAÇÃO	**Lei Nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** **Art. 2º** O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R$ 950,00 (novecentos e cinqüenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal. **Art. 5°-** O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.	**Lei Nº 1.089 de 10 de novembro de 2016 - Plano de cargos, carreira e remuneração dos profissionais do magistério público municipal**. **Art. 9º-** II assegurar um piso salarial profissional que se constitua em remuneração condigna de acordo com o piso nacional; **Art. 42.** Os vencimentos dos cargos do Magistério serão fixados em razão da titulação ou habilitação específica, independentemente do período/ano/série escolar ou disciplina de atuação, considerando se vencimento básico da carreira o fixado para o cargo de Professor Nível 1, Referência "A".
REGIME DE FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS	**Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** **Art. 31:** II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013). III - atendimento à criança de, no mínimo, 4(quatro) horas diárias para o turno parcial e	**Matriz Curricular da Educação Infantil - 2017** Creche – integral - 10 horas diária 2000 horas anuais. Pré-escola- parcial - 4 horas diária 800 horas anuais.

	de 7 (sete) horas para a jornada integral;	
JORNADA DE TRABALHO	**Lei Nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** **§ 4º** Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.	**Lei Nº 1.089 de 10 de novembro de 2016 - Plano de cargos, carreira e remuneração dos profissionais do magistério público municipal**. **Art. 56**. Os Profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal poderão submeter se a uma jornada de trabalho semanal de 20 a 40 horas, das quais 1/3 será destinada às atividades complementares.
METAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS DECENAIS	**Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE)** **Meta 1:** Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.	**Lei Nº 951 de 17 de junho de 2015 (PME)** **Meta 01**: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.

Fonte: Diário Oficial do município, Conselho Municipal de Educação e Senado Federal, 2017.

Em relação à formação exigida para ingresso no magistério, identificamos que a lei municipal avança no sentido de estabelecer como formação mínima para ingresso no magistério a graduação em Pedagogia. Há que considerar que no município tem um campus de uma universidade pública do estado da Bahia que oferta a graduação em Pedagogia em dois turnos, com 80 vagas por ano, e ela contribui decisivamente na formação de profissionais que atuam no município. Além da universidade pública, ainda existem faculdades que ofertam o curso de Pedagogia à distância.

A discussão sobre educação de qualidade envolve muitos aspectos que são responsáveis por condições de trabalho adequadas, que refletem no número de alunos por turma, remuneração e jornada de trabalho.

Assim, identificamos que o número de crianças por professor está em consonância com o Parecer n° 20/2009 do CNE, entretanto, a Resolução municipal acrescenta que, em casos especiais, manterá números inferiores ou superiores ao estabelecido. Há nessa condição estabelecida pela resolução municipal duas questões que merecem ser analisadas: a primeira diz respeito à possibilidade de salas cheias, que poderia caracterizá-las como “depósito”; e a segunda é que se analisarmos, por exemplo, a estrutura das salas das unidades do Proinfância, que foram projetadas para atender uma quantidade determinada de alunos por turma, ao extrapolar esse limite, a qualidade do ensino e as condições de trabalho podem ser comprometidas.

A remuneração e jornada de trabalho dos professores também estão em consonância com as leis nacionais. Porém, Prado (2018), em pesquisa realizada no mesmo município, demonstrou que descontinuidades e rupturas marcam o contexto atual do município.

> [...] já acompanhamos preocupações relacionadas à ampliação da carga horária do professor para 16 horas semanais, o não pagamento da titulação desde 2017 e atrasos nos pagamentos dos professores. Tais preocupações, se materializadas, revelam um retrocesso [...] em relação ao processo de valorização do professor (PRADO, 2018, p. 119).

Desse modo, apesar de haver a similaridade na legislação, a materialização acontece de forma fragmentada e a valorização profissional não é completamente efetivada.

Destacamos que a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, representou o início de uma equiparação salarial dos professores que atuam na Educação Infantil. Anteriormente, eram oferecidos salários inferiores aos professores da Educação Infantil e muitos deixavam de atuar nessa etapa por questões salariais. A partir dessa garantia legal, instituída pela lei do piso, os licenciados em Pedagogia podem escolher trabalhar com a primeira etapa da Educação Básica e ter a valorização salarial equiparado a atuação nas demais etapas de ensino.

No tocante ao regime de funcionamento das escolas, notamos que o município, de acordo a matriz curricular aprovada em 2017, oferece a creche em tempo integral, com jornada de dez horas diárias, e a pré-escola, com jornada parcial de 4 horas diárias. Porém, a fala da professora revela que as instituições do Proinfância só atendem em jornada parcial.

> *Desde quando construiu a gente imaginava que seria integral, nós nunca imaginamos que quando inaugurasse essa escola ela funcionaria só meio período. A gente sempre achou que seria integral, tanto que veio os materiais, têm os colchões, tem berço, tem tudo. Material para funcionar integral está completo, só falta funcionar. É um sonho funcionar integral e segundo o que a gente ouve é que o município não tem condições de arcar com funcionamento integral. Mas já tem alguma mobilização da comunidade para que a escola funciona integral*. ***(Professora 3)***

Com relação às metas para a Educação Infantil nos planos decenais, o município mantém o texto da meta 1 do PNE, entretanto, nas estratégias, ele não contempla a ampliação do atendimento em tempo integral e nem a formação inicial e continuada dos profissionais da educação que atuam nesse segmento.

Contudo, percebemos que a consonância legal entre ambas não garante a efetivação da mesma no âmbito municipal. Isso se deve ao fato de que, no contexto da prática, as políticas estão sujeitas a reinterpretações, conforme apontam Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 433),

> Se os textos são, ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experienciadas no contexto das práticas educativas. Relembrando que os textos de políticas não são simplesmente recebidos e implementados, mas, ao contrário, dentro da arena da prática estão sujeitos à interpretação e recriação.

As autoras ainda apontam para a necessidade de termos um olhar investigativo para ler o que as políticas dizem, mas também captar o que "não dizem".

4.2 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E AS OBRAS DO PROINFÂNCIA

O Proinfância se insere numa perspectiva de políticas redistributivas na esfera municipal. Enquanto ação que visa a expansão da Educação Infantil em todos os municípios brasileiros, ela se materializa através da construção de escolas.

Todavia, para que seja estabelecida essa colaboração entre os entes federados, é necessário que o município elabore seu Plano de Ações Articuladas (PAR) a cada quatro anos, com o diagnóstico da demanda para a cada etapa educacional.

Assim, identificamos que, em 2012, o município elaborou seu PAR e nele estava prevista a necessidade de ampliação da rede escolar. A demanda prevista para a infraestrutura existente era garantir as condições necessárias à ampliação, melhoria e manutenção da infraestrutura física das escolas de educação infantil.

> A rede municipal de ensino conta com 3 creches que funcionam em prédios próprios, 1 extensão que funciona numa casinha alugada, 1 escola de educação infantil que funciona num espaço sob cessão de uso e 17 que funcionam em escolas de ensino fundamental (8 em sedes próprias e 9 em sedes cedidas pelo governo estadual – escolas que foram municipalizadas) (MUNICÍPIO[38], 2012).

[38] Para preservar o anonimato, as citações das referências documentais do município foram identificadas dessa forma.

O indicador de necessidade de novos prédios escolares é justificado a partir da demanda para a etapa, o município possui apenas 3 creches com sede própria, 1 extensão que funciona numa casinha alugada (atende 28 crianças) e 1 escola de educação infantil na área urbana, necessitando, portanto, de novos prédios escolares para atender a demanda (MUNICÍPIO, 2012).

É preciso situar que o diagnóstico prevê apenas a ampliação e a construção de escolas urbanas, justificando que, com a extinção das classes multisseriadas, os alunos da educação infantil (pré-escola) passaram a ser atendidos nas escolas nucleadas que se localizam nos distritos e na sede (MUNICÍPIO, 2012).

Quanto à demanda da Educação Infantil do Campo (EIC), o relatório descreve que "não se aplica", comprovando, assim, a inexistência de creches no campo. Entretanto, o plano prevê como subação a consolidação de um plano plurianual para construção de escolas no campo.

Todavia, a pesquisa realizada por Carvalho (2016), este revela algumas das situações que as crianças do campo, com idade entre quatro e cinco, enfrentam para terem acesso ao ensino obrigatório na Educação Infantil. "Pode-se apontar a situação do ônibus escolar citada pelas crianças: de ônibus é ruim porque tem uma cadeira assim de ferro e dói nossa cabeça a hora que "noís" dorme'" (CARVALHO, 2016, p. 57).

A autora relatou o fechamento das escolas, a péssima qualidade dos transportes escolares e, principalmente, "a violação de um direito constitucional de crianças de quatro e cinco anos de idade e a violência simbólica aos corpos dessas crianças ao serem submetidas a um percurso longo e doloroso em transportes sem qualidade" (CARVALHO, 2016, p. 57).

Não tivemos acesso ao PAR de 2016-2019, a secretaria nos informou por mensagem via e-mail que algumas iniciativas ainda estavam em cadastramento, disponibilizando-nos o relatório "Descrição de Iniciativas" com o resumo das ações. Nesse relatório encontramos duas ações específicas para a Educação Infantil: Adquirir mobiliários de sala de aula e materiais escolares.

Ou seja, as outras crianças residentes no campo continuam sendo invisibilizadas pela política municipal.

4.3 OS TERMOS DE COMPROMISSO E OS DADOS DO SIMEC

Tivemos acesso aos termos de compromisso firmados entre a União e o município, sendo três no ano de 2012 e um em 2014. Conforme descrito no terceiro capítulo, o Programa

passou por duas etapas, sendo que os termos firmados pelo município foram na segunda etapa, no âmbito de PAC 2.

Nos termos pactuados, o município compromete-se a cumprir vinte e seis requisitos para completa execução do programa, de acordo com os requisitos da lei, perpassando de ações como: executar os recursos financeiros recebidos do FNDE exclusivamente para o cumprimento do objeto pactuado, nomear profissional para fiscalização das obras, responsabilizar-se pelos recursos próprios referentes às obras de terraplanagem e contenções, infraestrutura de redes, conclusão das obras e entrega à população; realizar licitações para contratações necessárias à execução da obra; fixar a marca do Governo Federal em placas, cartazes; manter atualizada a escrituração contábil; prestar esclarecimento sobre a execução do programa sempre que solicitado pelos órgãos fiscalizadores, registrar no Módulo de Monitoramento de obras no SIMEC os recursos recebidos, entre outras ações que são acordadas nos termos.

Nos termos de compromisso firmados entre o município e governo federal, os valores investidos em cada instituição podem ser conferidos na tabela 8.

Tabela 8 – Valores pactuados nos termos de compromisso 2012/2014 por unidades de Educação Infantil

EMEI	Ano	Tipo	Valor
10047	2012	B	1. 453.346, 63
10048	2012	B	1. 453.339, 02
10049	2012	B	1. 453.339, 02
128194	2014	C	913.020,92

Fonte: Termos de compromisso, 2012 e 2014.

Para as três primeiras instituições do Tipo B, foram firmados acordos para construção no ano de 2012, que levaram 4 anos para sua inauguração, ocorrida em 2016. Outro acordo para construção do tipo C foi firmado em 2014, mas já se passaram 4 anos e a obra ainda não fora finalizada, conforme demonstrado na tabela 9.

Tabela 9 – Lista de obras do Proinfância no munícipio[39] com tipologia, situação, valor empenhado e valor pago e percentual de execução

Nome	Tipologia	Situação	Valor empenhado	Valor pago	Percentual de execução	Dias sem atualização
PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 001	Educação Infantil Tipo B	Concluída	R$ 1.453.346,63	R$ 1.453.346,62	-	-
PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV 001	Educação Infantil Tipo B	Concluída	R$ 1.453.339,02	R$ 1.453.339,02	-	-
PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 002	Escola de Educação Infantil Tipo B	Concluída	R$ 1.453.339,02	R$ 1.452.000,00	-	-
CRECHE de M*[40]	Projeto Tipo C - Bloco Estrutural	Execução	R$ 2.466.956,48	R$ 502.161,51	31.48%	16 dias (s)

Fonte: Simec, 2018. Acesso em: 08 de junho de 2018.

Na tabela 9, observamos que a obra encontra-se em execução e com valor muito superior ao estabelecido anteriormente pelo termo de compromisso.

Considerando as inúmeras obras inacabadas e com prazo de vigência encerrado, entre outros fatores, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, através da Resolução nº 3, de 23 de fevereiro de 2018, autorizou a finalização das obras cujos prazos de execução já haviam se esgotado.

> Art. 1° Fica autorizado o FNDE a convocar os entes federativos os quais assinaram ajustes que tinham como objeto a realização de obras de infraestrutura educacional e estejam com seu prazo de vigência expirado para firmar novos termos de compromisso fundamentados na Lei no 12.695, de 25 de julho de 2012, para finalização das obras.
> Art. 2° A contratação a ser realizada com recursos provenientes dos novos termos de compromisso firmados nos termos do art. 1o desta Resolução fica condicionada à utilização da Metodologia Construtiva Convencional na execução do objeto do contrato administrativo, devendo serem apuradas eventuais irregularidades relativas à sociedade empresarial anteriormente contratada, exceto quando o FNDE entender que a conclusão da obra pela metodologia inovadora for mais vantajosa (BRASIL, 2018).

Essa resolução revela que a priorização do Proinfância no PAC 2 foi interrompida, haja vista que a implantação do programa acontece por meio das parcerias estabelecidas entre o Estado e as empresas privadas, portanto, inúmeras obras não foram finalizadas.

Há que se questionar, ainda, a reformulação dos projetos que retornam da Metodologia Construtiva Inovadora para a Metodologia Construtiva Convencional, uma vez que a

[39] Disponível em: http://simec.mec.gov.br/par/estado_municipio_prefeitos.php. Acesso em: 08 de junho de 2018.
[40] Retirado o nome para preservar os cuidados éticos de anonimato.

metodologia inovadora era apontada como obra de menor custo e tempo de construção. Entretanto, como pode ser observado nas tabelas 8 e 9, os valores ultrapassam o valor das três instituições que já foram finalizadas e que têm maior capacidade de atendimento.

Na tabela 10, demonstramos os dados do município disponíveis no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), módulo público. Nesse sistema constam as unidades aprovadas.

Tabela 10 – Quantidade de creches aprovadas e o déficit de unidades no município, segundo os dados do SIMEC[41]

Unidades de creche	Total
Déficit global de unidades	9
Unidades total PAC	3
Creches aprovadas Pré-PAC 2	0
Creches aprovadas PAC 2	2
Creches propostas 2012-2014	3
Creches MCMV	1

Fonte: SIMEC, 2018.

Os dados do Simec apontam que a implantação das três unidades do Proinfância no município ainda não supre a demanda populacional na faixa etária de zero a seis anos e revelam o déficit de nove unidades.

4.4 ENTRE O DIREITO DAS CRIANÇAS E A NECESSIDADE DAS FAMÍLIAS, A REIVINDICAÇÃO PELO ATENDIMENTO EM JORNADA INTEGRAL

Os dados do observatório do PNE revelam que, em 2015, existiam na rede pública três instituições que atendiam a etapa creche. Com a construção das unidades do Proinfância, em 2016, passaram a ser seis instituições. Todavia, os dados do Educacenso de 2017 revelam que existem apenas cinco escolas com a etapa creche no município pesquisado.

O relatório de monitoramento do Plano Municipal de Educação aponta que, em 2016, a porcentagem de crianças de 4 a 5 anos que frequentavam a escola era de 87,79% e a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos de 21,39%.

O que se observa é que, além da cobertura ser insuficiente, ele privilegia apenas as crianças residentes na área urbana, uma vez que não existe nenhuma escola de Educação Infantil na área rural no município.

[41]Disponível em:http://painel.mec.gov.br/painel/mapas/mapaProInfancia/creche/creche/2012_2014. Acesso em: 08 jun. 2018.

Além da porcentagem, tivemos acesso aos dados do Educacenso em relação ao número de matrículas na Educação Infantil, que podem ser observados na tabela 11.

Tabela 11 – **Matrículas na Educação Infantil do município entre 2015 e 2018**

Etapa	Matrículas 2015	Matrículas 2016	Matrículas 2017	Matrículas 2018
Creche	329	650	564	628
Pré-escola	1.404	1.409	1.850	1.352
Total	1.733	2.059	2. 414	1.980

Fonte: Educacenso, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Os dados da etapa creche revelam um aumento de 321 novas matrículas, ou seja, entre 2015 e 2016, o atendimento através da inauguração das obras do Proifância praticamente dobrou o número de matrículas. Nos anos seguintes, houve uma redução em 2017 (86) e em 2018 (22). Já entre 2016 e 2018, notamos uma oscilação entre os números matrículas na pré-escola, sendo registrado maior atendimento em 2017 e um decréscimo de 498 matrículas em 2018.

A partir dos dados informados pelas diretoras através do questionário, foi possível identificar os dados relativos à matrícula, ao número de professores e monitores, tipo de atendimento, quantidade de salas e de turmas de cada unidade, conforme podem ser observadas na tabela 12.

Tabela 12 – Quantidade de matrículas, salas, turmas, professores e monitores das três unidades do Proinfância

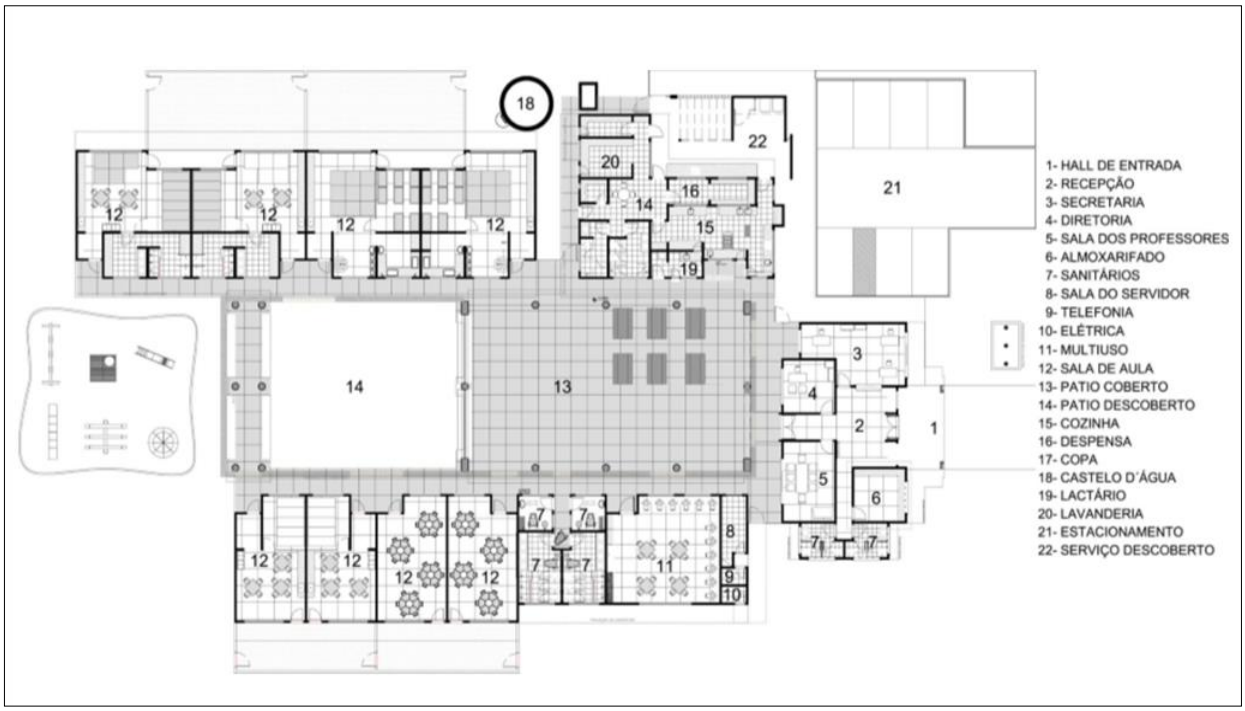
Descrição	EMEI 1	EMEI 2	EMEI 3
Número de matrículas	203	271	156
Salas de atendimento	8	9	8
Quantidade de turmas	11	13	8
Crianças de 1 a 2 anos - 1° Período	18	20	16
Crianças de 2 a 3 anos - 2° Período	40	42	20
Crianças de 3 a 4 anos - 3° Período	67	138	60
Crianças de 4 a 5 anos - 4° Período	37	46	37
Crianças de 5 a 6 anos - 5° Período	41	25	22
Professores	11	14	10
Monitores	7	9	7
Atendimento	Parcial-4horas	Parcial-4horas	Parcial-4horas

Fonte: Questionário com as diretoras, 2018.

Para compreendermos esses dados, é importante retornarmos às características próprias da construção do Tipo B para entendermos como foi pensada a utilização dos espaços e como estão organizados nas unidades pesquisadas.

Na figura 4, podemos observar como estão distribuídos os espaços nesse tipo de construção.

Figura 4 – Planta baixa do Proinfância TIPO B



Fonte: FNDE, 2018.

As unidades do Tipo B dispõem de oito salas de atividades, sendo seis salas para atendimento na etapa creche e duas para a pré-escola. Isso significa que, em uma escola com atendimento parcial em dois turnos, a unidade poderia atender até 224 crianças, sendo, dessas, 128 vagas destinadas para crianças com até 3 anos e 96 vagas seriam para de crianças entre 4 e 6 anos.

Conforme o memorial descritivo que orienta as construções desse modelo padrão, o bloco pedagógico, composto por oito salas de atendimento é dividido em quatro tipos:

Tabela 13 – Distribuição das salas de atendimento e número de crianças recomendado por sala no bloco pedagógico do Tipo B

Salas de atendimento	Número de crianças recomendado por sala
Creche I - 0 até 18 meses	8
Creche II - 18 meses até 3 anos	12
Creche III - 3 até 4 anos	12
Pré-Escola – 4 até 5 anos e 11 meses	24

Fonte: Memorial Descritivo Tipo B, FNDE, 2013.

Para cada idade são distribuídas duas salas, totalizando a capacidade máxima de 224 crianças em dois turnos, ou 112 em atendimento integral.

Porém, os números divergem e nos indicam questões importantes sobre o funcionamento das três unidades, que se colocam como desafios após três anos de funcionamento das escolas.

Os dados da tabela 12 revelam que o atendimento nas três unidades é de crianças a partir de um ano de idade. Nas entrevistas, as diretoras relataram que a rede pública do município oferece matrículas apenas para crianças a partir de um ano de idade.

Nas três unidades do Proinfância, o atendimento é do tipo parcial, no qual, de acordo com a legislação brasileira, a criança deve permanecer o mínimo de 4 horas diárias na instituição; e a distribuição do número de matrícula por sala, no caso das creches, é bem superior ao recomendado, provocando o que as professoras e as diretoras classificaram como inadequação do número de matrículas ao tamanho das salas existentes.

> *O tamanho das salas para a quantidade de aluno que ela é planejada é adequada. Agora, para a quantidade de alunos que a gente recebe ela é pequena, não é? Mas é um espaço planejado para a quantidade de aluno dentro da lei. (**Professora 3)***

> *Na verdade, pela condição de metros quadrados, nós só deveríamos receber 16 crianças por turma, mas a nossa demanda foi tão grande que a gente não pode nem manter em um turno só, esperando para que o período integral fosse finalmente implantado. Nós tínhamos uma demanda muito grande de crianças, e aí, por exemplo, tinha uma sala com repartição, 25 crianças no 5º período, por exemplo, quatro deles com deficiência, e que requer assistente, a sala ficou numerosa demais e pequena com 25 crianças que era para receber 16. Foi tirada aquelas partes de separação para a sala ficar maior. (**Diretora 2)***

As salas cheias se devem ao fato de as escolas só atenderem cada período em um turno. Não há, por exemplo, a oferta de turmas de creche no turno vespertino, nesse caso, a oferta é parcial, com atendimento para cada etapa em apenas um turno. Em duas escolas, o atendimento das crianças de até três anos é em turno oposto ao da pré-escola.

Isso significa que, em um dos turnos, algumas salas ficam ociosas, sem utilização, vazias. Se o atendimento ocorresse em dois turnos[42], não teria a necessidade de superlotação das salas.

Para exemplificar, utilizaremos o caso da EMEI 3. Nessa unidade, tem-se o atendimento de crianças do 2° período em apenas um turno. Por isso, a sala que deveria ser com

[42] Esses dados foram de 2018. Todavia, identificamos que em 2019 houve a ampliação de atendimento nas três unidades com utilização das salas nos dois turnos.

doze crianças, atende vinte. Se o atendimento parcial fosse ofertado em dois turnos, o número de crianças estaria abaixo da capacidade e teria pelo menos mais 4 vagas dentro do recomendado.

Não defendemos que o atendimento seja apenas em período parcial, mas respeitado o direito das crianças e as condições socioeconômicas das famílias, o governo local precisa garantir a efetividade da utilização da escola, quer seja em período integral ou parcial.

As escolhas políticas dos dirigentes influenciam diretamente na implementação das políticas. Portanto, nossa avaliação não pode ser apenas na perspectiva de dizer que o programa não tem sido efetivado, mas fazer a correlação de forças entre os interesses de quem está no poder e as escolhas que fazem e, consequentemente, do tipo de atendimento que é ofertado às crianças.

Com relação ao atendimento, a Diretora 2 entende que, pelo perfil das famílias atendidas, a escola em período parcial atende suas necessidades, mas pontua que é um perfil que pode oscilar, então o seu posicionamento é passível de mudanças. Já as Diretoras 1 e 2 entendem que o atendimento integral é uma demanda que a comunidade espera ser atendida.

> *Inicialmente foi uma luta. Lutamos mesmo para que a criança fosse atendida em tempo integral. Olha como a gente muda! Eu já não acho tão necessário. Eu acho que a criança precisa ter um período para a educação sistematizada, institucional, mas ela também precisa de ter um tempo com sua família [...] algumas questões da educação hoje, deve ser de ordem da família mesmo, a questão da moral, cívica, religiosa, como tantas outras questões, que precisam ser trabalhadas e são de ordem da família. Mas assim, isso foi uma coisa que foi terceirizado para a escola, para a babá, para a televisão, eu sinto que essa criança hoje, ela não conhece mais sua família. Então assim integral, que bom! Mas para essas crianças tão pequenas, que a gente sabe a questão dos afetos, do relacionamento, do toque são coisas tão importantes para essa criança que vai ficar aquém...porque essa criança não tem o aconchego da família e quando chega em casa está todo mundo muito cansado [...]Nós estamos aqui enquanto profissionais da educação, nós estamos aqui educando, não dá para separar educação de cuidado, nem de todas as questões do afeto, mas tem algumas ordens que é particular e intransferível da família. [...] então hoje eu acho positivo o atendimento parcial. Se você me pergunta: para todas as escolas públicas? Não, não estou falando para todas as escolas, estou falando para esta escola hoje, porque já sinalizei para você que o nosso grupo vai ter gente carente, mas de carência elevada é o mínimo [...] alguns dos pais aqui tem condições de pagar escola particular para os seus filhos.* ***(Diretora 2)***

> *A mãe deixa o filho aqui e com quatro horas tinha que pegar[...] pelo que eu ouvi, pode funcionar o dia todo, mas eu não sei porque disseram que os três primeiros anos tem que funcionar parcial [...] do jeito que está, não faz diferença. A realidade social não está mudando.* ***(Diretora 1)***

> *Aqui principalmente por ser um bairro carente deveria ser o período integral. Os pais têm necessidade também para procurar algum trabalho. Segundo os comentários de*

> *muitos pais, por exemplo, eles trabalham o dia todo, alguns tem que pagar uma pessoa para cuidar dos filhos enquanto eles não estão na escola. Quem tem um pai, uma mãe ou um tio que cuida, tem menos trabalho, agora quem não tem, ou precisou sair do serviço ou teve pagar alguém para tá cuidando do filho. A comunidade já é carente e tem uma escola que poderia oferecer período integral e não oferece. (**Professora 1)***

Essas questões geram o seguinte questionamento: o atendimento em creche pode ser apenas parcial? Quem regulamenta sobre o atendimento é a LDBEN, que discorre em seu artigo 31, incluído pela Lei N° 12.796, de 2013, que o "atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral" (BRASIL, 2013).

O fato de poder ser ofertada em período parcial não pode servir de parâmetro para a oferta. O governo local precisa garantir opção de escolhas para as famílias, inclusive a oferta em período integral. A regulamentação não diz que deve ser apenas parcial, ou o contrário, mais uma vez a correlação de forças e interesses de representantes políticos pode determinar o tipo de atendimento ofertado às crianças.

O debate sobre a Educação Infantil em jornada de tempo integral está na agenda educacional. No PNE, a meta seis pretende oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas e atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos alunos da educação básica.

O PME apresenta a mesma proposta de ampliação de atendimento em tempo integral, determinando o final da década de vigência do plano, como prazo final para alcance da meta.

Identificamos que no PME (2015, p. 67) o município descreve que, na rede pública, o atendimento em creche é integral e que, na rede privada, acontece em dois turnos. A inauguração das escolas do Proinfância ocorreu um ano após a homologação do PME. Entretanto, a assertiva de creche pública em tempo integral não serviu de parâmetro para o funcionamento das unidades do Proinfância, apesar do PME (2015, p. 68) apontar que "essas novas creches terão um diferencial em relação às existentes, atenderão crianças de 0 a 5 anos em tempo integral".

Nesse sentido, é importante deixar explícito nosso posicionamento de que a defesa por uma escola em período integral precisa ser encarada com um debate crítico, de uma política educacional de Estado e não como ações individuais e compensatórias de outras demandas sociais.

Para Maurício (2015),

> Ao se estender para além da obrigatoriedade escolar, a expansão da jornada incorpora a possibilidade de opção, já que se afasta da associação à obrigatoriedade, aproximando-se da noção de educação integral como política que projeta o futuro e não como política que se propõe a compensar o passado (MAURÍCIO, 2015, p. 114).

O atendimento em jornada integral para crianças de até seis anos pode suscitar práticas pedagógicas organizadas de forma sistêmica e com qualidade. Como bem pontua Araújo (2015),

> É por isso mesmo que vale interrogar o aspecto mais desconcertante dessa realidade, quando se atribui ao tempo integral na educação infantil um novo tipo de interlocução pública capaz de garantir e criar novos direitos, fazendo transitar, por vezes, práticas clientelistas e uma institucionalidade desconexa com as formas mais duradouras e sistêmicas de educação infantil com qualidade socialmente referenciada (ARAÚJO, 2015, p. 21).

O aumento da jornada, além de ser uma demanda da sociedade, não pode deixar de lado a função da escola, e a identidade dessa etapa como base da Educação Básica.

Entre as dificuldades para o atendimento em jornada integral, apontadas por Maurício (2015, p. 115), está a infraestrutura, "o espaço físico e a infraestrutura são as dificuldades mais recorrentes para implementação do tempo integral ou da escola com ampliação de jornada. São fatores que agravam as condições de trabalho, caracterizando sua precarização".

Na perspectiva da infraestrutura, o memorial do Projeto Tipo B do Proinfância descreve-o como ambiente com condições de ofertar atendimento em jornada integral.

Por outro lado, sob a avaliação da diretora e da professora da EMEI 3, para o atendimento integral é necessário a ampliação de espaços com áreas livres.

> *Poderia ter uma quadra coberta, o que falta aqui hoje, no meu ponto de vista, é uma quadra coberta para gente trabalhar, não só com a pré-escola, mas também com a educação infantil como todo (**Diretora 3**).*

> *Para os alunos da parte da creche dá para funcionar integral, vai depender do trabalho do professor, porque o espaço que nós temos dá para fazer um trabalho diferenciado. Por que o aluno não vai ficar o tempo todo em sala de aula então tem que usar esses espaços externos para diferenciar o trabalho. Agora quanto a pré-escola tem que ter um espaço diferenciado para eles **(Professora 3).***

Na defesa de uma escola integral que respeite o direito das crianças, Sarmento (2015, p. 85-86) argumenta que "é preciso olhar a infância em tempo integral a partir de uma concepção dos direitos da criança, recusando o mero confinamento nas instituições educativas".

Assim, entendemos que não basta apenas ampliar a duração de tempo que as crianças passam nas escolas, mas que, aliado ao tempo, é necessário um projeto pedagógico que oriente o trabalho educativo.

4.5 A ESTRUTURA FÍSICA ENTENDIDA COMO ESPAÇO FORMATIVO

Não tivemos a intenção de avaliar individualmente cada espaço quanto à arquitetura escolar. Fizemos as perguntas de forma ampla para que as entrevistadas pudessem avaliar a utilização do espaço de forma global.

Buscamos realizar uma análise crítica dos elementos apontados pelas entrevistadas, para compreender os efeitos da implementação do Proinfância sob a perspectiva das professoras. Procuramos identificar os conceitos-chave, a partir de um quadro analítico, para empreender uma interpretação de dados de forma coerente e contextualizada.

A primeira questão apontada nas entrevistas é sobre o modelo padronizado, que não considera as características climáticas do Nordeste, especialmente devido aos longos períodos de temperatura elevada na região e as salas apresentarem um pé[43] direito baixo.

Notamos que essa questão foi identificada em todos as pesquisas analisadas, seja pela estrutura não ser compatível com as regiões mais quentes e nem também com as regiões mais frias. Monteiro (2017), por exemplo, que investigou unidades do Proinfância localizadas nas regiões Sul e Nordeste, confirma essa situação.

Identificamos que o projeto foi construído através da parceria do FNDE com o Laboratório de Projetos do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília (LabProjetos). Tal parceria resultou no projeto denominado "Creches de Referência para o Programa Proinfância", sendo coordenado pela arquiteta Ione Nogoceke e pelo engenheiro civil André Luiz Aquere de Cerqueira e Souza. A equipe de projeto é composta por professores, alunos de pós-graduação e de graduação dos cursos da Faculdade de Tecnologia da UnB e profissionais contratados pelo Laboratório de Projetos e FNDE.

Para tanto, a equipe teve como parâmetro uma simulação realizada através de *softwares*, que considerou três latitudes distintas dentro do território nacional, a partir de três grandes cidades: Boa Vista, Brasília e Florianópolis, ou seja, das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul.

43 Essa nomenclatura refere-se a altura livre entre o piso e o teto.

De acordo com as informações presente no projeto executivo, a função do LabProjetos foi de

> desenvolver o projeto executivo de arquitetura, adequando o estudo preliminar à regulamentação pertinente, assim como à concepção e desenvolvimento dos projetos executivos de engenharia, quais sejam: Sistema Estrutural e de Fundações, Sistemas Hidrossanitários de Água Fria, Água Pluvial, Esgoto Sanitário, Gás Combustível, Segurança contra Incêndio, Sistema Elétrico, Cabeamento Estruturado, SPDA, Ar Condicionado e Ventilação Mecânica (FNDE, 2008, p. 1).

Ainda no manual é esclarecido que os projetos apresentam alternativas tecnológicas para o conforto ambiental, que estão sujeitas aos condicionantes locais climáticos e de infraestrutura.

> Face à diversidade de regiões geográficas nas quais a edificação virá a ser construída, os projetos desenvolvidos apresentam alternativas tecnológicas tais como projeto de instalações elétricas em 110V ou 220V, fundações em sapatas ou estacas, alternativas sanitárias à ausência de rede pública de esgoto, além de recomendações quanto à orientação ótima do edifício com vistas à eficiência energética e conforto ambiental. Por solicitação do FNDE, foram desenvolvidos dois modelos de creche, adequadas a terrenos de 40x50m (Projeto A) e 40x70m (Projeto B), configurando-se desta maneira um conjunto de oito diferentes projetos, sujeitos, ainda, a condicionantes locais de clima e infra-estrutura (FNDE, 2008, p. 1).

O projeto ainda recomenda que “os fatores de insolação e ventilação natural devem ser cuidadosamente observados, quando da escolha do terreno e, principalmente na definição da orientação do edifício da creche”. Recomenda-se um estudo específico para a localidade, levando-se em conta “o direcionamento dos ventos favoráveis, brisas refrescantes e a temperatura média no verão e inverno”, características de cada Município (FNDE; UNB, 2008, p. 16).

Evidencia-se, portanto, que a responsabilidade pelo conforto ambiental é um dos fatores que devem ser analisados pelos técnicos da prefeitura, responsável pela indicação dos terrenos adequados à construção.

Somam-se a isso, na avaliação das professoras, as falhas hidráulicas e elétricas, bem como de utilização de materiais de baixa qualidade na construção, a exemplo das portas, que já tiveram que ser substituídas na EMEI 1. É importante destacar a fala da professora sobre os objetos vindos diretamente do FNDE. Segundo ela, esses são de qualidade superior e de maior durabilidade do que os objetos adquiridos pelo poder municipal.

Outra questão apontada diz respeito à distribuição dos espaços. Vista por uma diretora como um lugar escondido, bem guardado, a cozinha foi usada como exemplo por ela. Entretanto, a história dos ambientes destinados à educação das crianças é marcada por arranjos e improvisos, e nesses locais, por vezes, a cozinha estava em contato próximo e as crianças tinham acesso a ela.

O manual de definição dos espaços, porém, foi pensado para proporcionar não apenas a independência e a liberdade de trânsito pelas crianças, mas também para garantir sua segurança. Portanto, os espaços como cozinha, lavanderia, central de gás e castelo d'água, restringem o acesso de crianças desacompanhadas a fim de garantir a integridade física das mesmas.

Com relação à utilização dos espaços, conforme proposto no projeto padrão Tipo B, identificamos que a maioria das professoras não conheciam o programa, nem tão pouco sabiam que era uma ação do governo federal em todo o país.

Entendemos que a consciência sobre a finalidade de cada espaço proposto pelo programa permite que, localmente, a comunidade escolar possa reestruturar seus usos a partir da demanda apresentada. Essa reestruturação pode se dar desde o projeto de paisagismo externo até a organização das salas. O impasse entre modificar o espaço para ter um uso qualificado e/ou permanecer conforme projeto padrão, mas sem uso, deve ser analisado por cada unidade. Para tanto, é preciso ter como parâmetro um atendimento que garanta um processo educativo com qualidade e condições adequadas de atendimento.

Foi identificado que as salas de informática não foram equipadas com computadores, portanto, não são utilizadas para este fim. O espaço se transformou em sala de vídeo, de leitura e, na EMEI 3, foi transformada em biblioteca. As salas do berçário, bem como seus materiais (como berços e colchonetes) também não são utilizadas, pois as unidades do Proinfância no município atendem apenas crianças a partir de um ano de idade.

A EMEI 2, devido à demanda, transformou a sala multiuso em sala de aula pelo mesmo motivo. A EMEI 3 retirou as partes divisórias das salas do berçário, para ampliar o espaço para as crianças maiores e para as professoras.

Algumas falas evidenciam que parte das alterações na organização do espaço aconteceram em virtude da grande quantidade de crianças por turma "nós precisamos mudar um pouquinho, porque ficava um espaço pequeno e as turmas muito grandes, precisamos tirar as divisórias de algumas salas, daquele espaço que seria para dormir. " (**Professora 2**). A diretora 2 também informou que a sala multiuso foi transformada em sala de aula devido à

grande procura por vagas. Outras falas também descrevem sobre as mudanças ocorridas no espaço das unidades do Proinfância.

> *Começamos a mudar a estrutura da escola, foi tirada aquelas partes de separação para a sala ficar maior[...] já que a gente não está atendendo em período integral a hora do soninho se faz desnecessária [...] a parte do fundo que era pó de brita a gente calçou, deixou o espaço da areia [...]provavelmente vamos tirar uma pia. Sinto falta de um pátio livre[...] outra coisa que a gente sente falta é de sombras para a criança brincar. (**Diretora 2**)*

Com relação às necessidades estruturais de cada unidade, nas entrevistas foram apontados os seguintes elementos: brinquedoteca, quadra coberta, biblioteca, sala de recurso multifuncional, brinquedos, livros de literatura infantil, auditório, ar condicionado, cobertura do anfiteatro, toldos, materiais aconchegantes e recursos humanos.

> *Nós temos o anfiteatro que não tem cobertura, então é um espaço que na maioria das vezes nós não podemos usar por questão do sol. (**Professora 2**).*

> *O berçário que foi planejado para bebês, mas estamos atendendo os alunos maiores[...] A sala de informática usamos como biblioteca. (**Professora 3**)*

> *Aquele espaço para contação de história a gente não consegue utilizar de forma alguma. Não sei se você percebeu é um buraco. Então assim o medo de uma criança empurrar a outra ou mesmo descuidar e cair é muito grande. (**Professora 1**)*

A maioria dos elementos foi comungada pelas entrevistadas, apenas a quadra coberta foi citada por uma diretora, como necessidade para que o atendimento fosse ampliado para jornada integral.

Outra necessidade é de recursos humanos. A diretora da EMEI 1 relata que a escola necessita de mais funcionários, pois os espaços como pátio, refeitório e banheiro exigem a presença constante de adultos para garantir a segurança das crianças nos espaços externos.

Diante das reflexões apontadas sobre a estrutura física das escolas do Proinfância, é pertinente perguntar: Por que o espaço é importante? O que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil orientam? E como essa relação com o espaço aparece na proposta pedagógica das unidades?

A Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010 define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCNEB). Em seu artigo 9°, as DCNEB elencam os requisitos que uma escola com qualidade social, que tem como centralidade o estudante e a aprendizagem, deve considerar: "VI – compatibilidade entre a proposta curricular e a **infraestrutura**

entendida como espaço formativo dotado de efetiva disponibilidade de tempos para a sua utilização e acessibilidade" (BRASIL, 2013, p. 22) (grifo nosso).

Desse modo, a infraestrutura de uma escola apresenta-se não apenas como material concreto, mas como espaço formativo que deve apresentar uma compatibilidade com a proposta pedagógica.

Ainda acrescenta que, para se estabelecer um padrão mínimo de qualidade, é preciso que, entre outros elementos, as creches e escolas possuam condições de infraestrutura, adequados equipamentos e acessibilidade, professores qualificados com remuneração adequada e compatível com a de outros profissionais com igual nível de formação, em regime de trabalho de 40 horas em tempo integral em uma mesma escola; definição de uma relação adequada entre o número de estudantes por turma e por professor, pessoal de apoio técnico e administrativo que garanta o bom funcionamento da escola (BRASIL, 2009).

A identidade de uma escola de Educação Infantil se constitui em estabelecimentos que cuidam e educam concomitantemente. E, para tanto, necessitam de profissionais com formação específica, refutando assim funções de caráter meramente assistencialista, embora mantenha a obrigação de assistir às necessidades básicas de todas as crianças (BRASIL, 2009).

No artigo 5°, as DCNEI definem que creches e pré-escolas se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial (BRASIL, 2009).

O texto da resolução ainda acrescenta as implicações que os espaços que atendem crianças de zero a seis anos devem assumir.

> Cumprir função sociopolítica e pedagógica das creches e pré-escolas implica assumir a responsabilidade de torná-las espaços privilegiados de convivência, de construção de identidades coletivas e de ampliação de saberes e conhecimentos de diferentes naturezas, por meio de práticas que atuam como recursos de promoção da equidade de oportunidades educacionais entre as crianças de diferentes classes sociais no que se refere ao acesso a bens culturais e às possibilidades de vivência da infância (BRASIL, 2009, p. 85).

Para Horn (2004), a organização do espaço traduz ou revela a concepção pedagógica da escola e dos professores, a visão de mundo e de ser humano que se constitui nas relações interpessoais estabelecidas no espaço escolar.

> As escolas de educação infantil têm na organização dos ambientes uma parte importante de sua proposta pedagógica. Ela traduz as concepções de criança, de educação, de ensino e aprendizagem, bem como uma visão de mundo e de

> ser humano do educador que atua nesse cenário. Portanto, qualquer professor tem, na realidade, uma concepção pedagógica explicitada no modo como planeja suas aulas, na maneira como se relaciona com as crianças, na forma como organiza seus espaços na sala de aula (HORN, 2004, p. 61).

Santos (2014) compreende que a utilização dos espaços deve ter relação com a intenção do que se quer realizar e defende que sua organização seja pensada a partir dessa intencionalidade e não apenas a partir de interesses como ampliação de matrículas ou de adaptações para outros fins.

> Os diferentes usos que se pode fazer de um espaço estão relacionados com o que se quer ofertar às crianças e aos adultos em uma instituição de Educação Infantil. O que deve justificar, portanto, a adaptação e/ou os diferentes usos dos espaços é o resultado das experiências das crianças e adultos e não a ociosidade do espaço por falta de materiais e de equipamentos ou o interesse em ampliar o número de crianças na instituição, mesmo quando o espaço não é adequado para tal finalidade (SANTOS, 2014, p. 151).

> *As divisórias eu não retirei. Porque eu não retirei? Eu penso assim, a gente tem que respeitar o que está lá, porque se você observar na sala tem doze armários, que são doze divisórias. Então isso indica o quê? Que são doze crianças. Não é mais! Como é que a gente coloca vinte? Professor não dá conta. Agora no primeiro ano eu não coloquei vinte, eu coloquei dezoito.* ***(Diretora 1)***

Santos (2014) alerta que a adaptação permanente de alguns espaços pode ocasionar a perda de outros que são igualmente importantes no processo educativo.

> A adaptação em caráter permanente de um espaço pode significar a eliminação de outro espaço importante para o processo formativo da criança. Ao se adaptar os espaços supracitados, é preciso projetar a criação de outros que tenham a mesma função, pois nem as crianças, nem os adultos que frequentam e trabalham na instituição de Educação Infantil podem ser privados de usufruir de ambientes propiciadores de experiências pedagógicas e profissionais (SANTOS, 2014, p. 152).

Ainda sobre os espaços, as falas evidenciaram as principais dificuldades em sua utilização. A respeito dessas questões apontadas nas entrevistas, que também foram constatadas em outros municípios pesquisados por Santos (2014), a autora assinala que

> A justificativa é que o sol é muito forte na maior parte do dia/ano e que as crianças e os adultos não podem ficar sob o sol forte. Esse é um fato real, mas não pode ser uma justificativa para inviabilizar ou permitir o uso desses espaços pelas crianças em momentos esporádicos e em poucas horas do dia. As crianças têm o direito de frequentar esses espaços diariamente e de realizar diversas atividades com seus pares e com crianças de diferentes idades. Para garantir que as crianças frequentem esses espaços, é urgente que a equipe escolar, juntamente com os órgãos centrais dos municípios e com a

> comunidade, busque alternativas para diminuir a intensidade do sol no solário, no playground e no anfiteatro. O plantio de árvores e/ou de outros tipos de plantas (trepadeiras, maracujazeiro...), o uso de tecidos ou outro de tipo de cobertura flexível podem ser opções para resolver o problema (SANTOS, 2014, p. 152).

Assim, a autora sugere alternativas para que as demandas relacionadas às questões climáticas sejam solucionadas a fim de proporcionar uma ampla utilização dos espaços externos.

Ao pedirmos para as professoras fazerem uma comparação entre os espaços físicos das unidades do Proinfância e as outras escolas de Educação Infantil existentes no município, uma professora relata a diferença estrutural e material que marca a transição de uma "casa adaptada" para uma unidade do Proinfância.

> *Não tem nem como comparar. Porque era uma casa adaptada para receber essas crianças, com um único banheiro, para todas as crianças e adultos também, eram 2 salas , 1 cozinha, 1 sala improvisada para a direção, e 1 salinha pequenininha para televisão, livros, ali assim a gente desenvolvia algumas atividades, na sala a hora das crianças brincar a gente tinha que tirar as mesas e cadeiras encostar pra lá pra poder ter o espaço para as crianças sentar no chão pra brincar, até pra fazer atividade em grupo a gente tinha que tirar todas as mesas e cadeiras, pra poder criar um espaço no chão e trabalhar com as crianças em círculo. Então, não tem nem comparação de uma casa para uma escola com estrutura dessa, né.[...] É uma valorização muito grande e também como temos o conhecimento com as famílias do bairro, quando encontramos as mães daquela época que hoje já está também com filhos nesse espaço, a gente percebe a satisfação delas de ter um espaço desse para colocar a criança, mas é uma pena que não é integral.(**Professora 3**)*

As demais professoras argumentam que, apesar de algumas questões como a má qualidade dos materiais usados na construção e a falta de uma biblioteca, a estrutura da escola se destaca no município, inclusive em relação às instituições privadas que oferecem atendimento a essa etapa.

> *Eu diria que nós estamos em um lugar privilegiado em relação as outras escolas, inclusive as particulares também. (**Diretora 2**)*

> *Você vê a diferença, na outra escola que eu trabalhava não tem a metade desse espaço aqui, não tem pátio grande, não tem um parquinho, não tem uma quadra, não tem nada**. (Professora 2**)*

> *Não tem comparação não. Essa aqui é outra coisa. Ela ficou boa, agora tem essas peculiaridades. Eu fico pensando como é que nos dias de hoje eles fazem uma escola sem biblioteca? [...] agora assim, a gente sabe que o material que eles usam não presta. Já trocamos a porta, a fechadura deu problemas, no banheiro também. Quando nós entramos aqui no dia da inauguração as portas estavam podres cheias de cupim.* ***(Diretora 1)***

> *Eu não conheço outras escolas, conheço apenas uma, e em termos de estrutura física essa aqui é bem melhor. (****Professora 1****)*

> *Uma escola dessa modifica tanto a realidade que você vê no olhar do pai quando vem fazer a matrícula [...] Mas assim, foi um presente que o governo federal deu para o nordestino, nem só para o nordestino, mas para o Brasil. (****Diretora 3****)*

Ao questionarmos como o espaço físico interfere no desenvolvimento da prática pedagógica, as professoras evidenciaram que o espaço, os arranjos e modificações são elementos que auxiliam na prática de atividades, enriquecedores para o desenvolvimento das crianças. A professora 3 relata ainda algumas dificuldades enfrentadas, quando atuava na creche que funcionava em espaço improvisado.

> *Aqui você tem um espaço como esse, você tem areia, tem grama, tem espaço para criança subir, até subir em árvore a gente já tem! Então, para mim, não existe educação infantil sem um espaço para criança! Criança que não pula, que não corre, que não sobe em árvore não desenvolve. Então, assim, para a criança se desenvolver ela precisa de um espaço adequado. (****Diretora 3****)*

> *A questão do espaço ajuda no desenvolvimento da criança. Elas precisam de um espaço mais amplo, arejado. Então claro que influencia. (****Professora 2****)*

> *Influencia muito [...] enquanto eu trabalhava na extensão eu estava fazendo o curso de pedagogia na UNEB, então eu estudava a teoria e vivia a prática. Então era uma realidade totalmente diferente daquilo que se discutia. Era uma coisa muito angustiante! Quando eu cheguei na creche eram poucos autores que discutiam essa questão, não tinha aquele enfoque na educação igual hoje. Então, quando começou a estudar a disciplina de Educação Infantil na universidade, eu vinha para minha sala de aula e eu ficava angustiada porque não tinha como você fazer um trabalho naquele espaço, com aquelas crianças, com aquela teoria.* ***(Professora 3)***

É interessante destacar que a fala da professora 3 não coloca em oposição a relação teoria e prática, mas entende que a falta de espaço na creche em que ela trabalhava, antes da inauguração da unidade do Proinfância, dificultava a materialização de uma teoria.

A diretora 3 pontuou alguns elementos presentes no espaço externo, como grama, areia e árvores, indicando que o contato com os elementos naturais faz parte do cotidiano das crianças na escola.

Já a diretora 1 tem outro entendimento sobre o espaço: "*eu não acho que o espaço faz a diferença não, o que faz a diferença é o trabalho. Na escola eu acho que é o aluno que faz a diferença, claro que o professor também[...] eu acho assim que é a família e o professor no espaço em que ele estiver, com o material que ele tiver, no compromisso dele*".

Essa compreensão revela uma limitação no entendimento de que uma equidade na política pública educacional perpassa pelo acesso às condições estruturais que toda instituição escolar deve oferecer. Responsabilizar o professor, a família ou o aluno pelo compromisso com o sucesso escolar não nos parece ser o melhor caminho. A defesa do espaço físico como condição material indispensável ao desenvolvimento do processo educativo precisa ser pautado como elemento indissociável da prática pedagógica para que o improviso e adaptação não sejam parâmetros para modelos organizacionais de atendimento à Educação Infantil.

Compreendemos que o espaço é educativo e precisa ter uma função social para além de divisão de ambientes entre salas, refeitório e banheiros. Ele precisa ser extensão da sala de aula. Evidente que a intencionalidade do professor e a parceria com a família são indispensáveis, principalmente na Educação Infantil, em que o cuidar e educar são ações compartilhadas, entretanto, um espaço que não permite diferentes arranjos, além de ser inadequado, deixa de contemplar os padrões mínimos de qualidade que todas as crianças devem ter acesso para uma educação socialmente referenciada.

Sobre essa questão, de como organizar o espaço a fim de criar um ambiente que possibilite amplo desenvolvimento da criança, o MEC divulgou dois documentos a partir de um estudo realizado através do "Projeto de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação na formulação e implementação da Política Municipal de Educação Infantil".

Assim, em 2013, foi publicado um estudo propositivo sobre a organização dos espaços internos (Vol. I) das unidades do Proinfância, em conformidade com as orientações desse programa e as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEIs), com vistas a subsidiar a qualidade no atendimento.

Esse estudo foi elaborado através de consultoria de Maria da Graça Souza Horn, como resultado de um diagnóstico por amostra da utilização dos espaços físicos das unidades do Proinfância, que apontou distorções, subutilizações e dificuldades na organização dos espaços físicos. Assim, a autora apontou que a concepção que perpassa as ações pedagógicas dos educadores, "os modos de arranjar os espaços físicos e o livre acesso das crianças aos

brinquedos e materiais é a do não protagonismo das crianças, do não entendimento de que elas aprendem em e na interação com seus pares e com o espaço no qual estão inseridas" (HORN, 2013, p. 6).

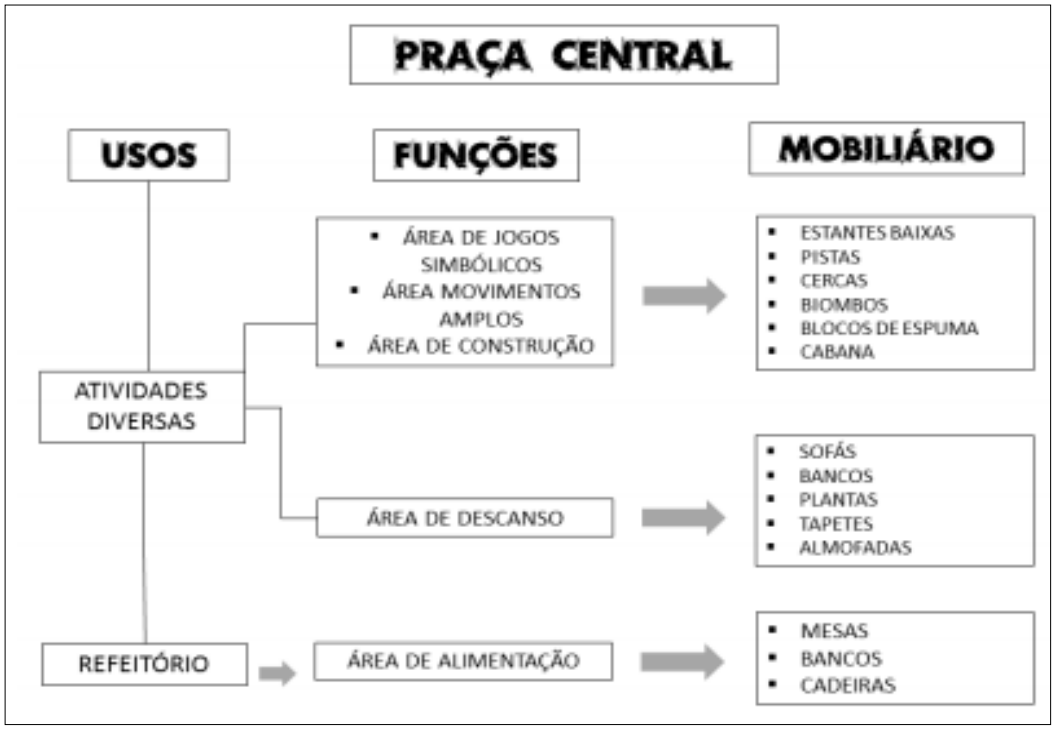
O estudo é propositivo e tem como referência a estrutura física do prédio Tipo B. Nele são explicitados a funcionalidade dos espaços e apontadas as possibilidades de organização.

Horn (2013, p. 10) destaca que

> No contexto das unidades de educação infantil, o espaço converte-se em um parceiro pedagógico. Por sua vez, as ações desenvolvidas pela criança serão descentralizadas de sua figura e norteadas pelos desafios dos materiais, dos brinquedos e do modo como organizamos o espaço. Nesse cenário, o educador deverá observar criteriosamente seu grupo de crianças e pensar o quê, como e por que disponibilizar diferentes materiais (de toda ordem e de diferentes naturezas, estruturados e não estruturados, tudo o que possa permitir a interação e a construção de conhecimento da criança).

Assim, o volume I do estudo propõe modelos de organização para as áreas internas. Na figura 5, pode ser observado um exemplo sugerido pela autora.

Figura 5 – Organização dos espaços da Praça Central



Fonte: Horn (2013).

Em 2014, foi publicado o volume II sobre a organização dos espaços externos do Proinfância. Nele a autora indica que o diagnóstico realizado demonstrou o uso da sala de aula como lugar privilegiado, em detrimento das áreas externas.

> Com relação aos espaços externos existe uma clara divisão entre a atividade pedagógica como exclusiva dos espaços internos e a atividade de diversão e desafogo para os espaços externos, o que evidencia uma atitude de tomar a sala de aula como lugar privilegiado de todas as atividades consideradas como educativas. Via de regra, o parque é única possibilidade de brincar lá fora com gangorra, escorregador, balanços e caixa de areia, sendo considerado por muitas educadoras como a única alternativa de interação no pátio (HORN, 2014, p. 6).

A autora aborda ainda a importância de brincar e interagir nos espaços externos e conceitua como a criança aprende e desenvolve através das interações e brincadeiras. Além disso, Horn (2014) apresenta ilustrações como possibilidades de utilização no pátio, conforme figura 6.

Figura 6 – Sugestão de organização de espaços externos para crianças de creche e pré-escola nas unidades do Proinfância



Fonte: Horn (2014).

Importante destacar que as sugestões propostas por Horn apresenta-se como um material que pode servir de referência de leitura para a comunidade escolar re(pensar) a utilização dos espaços e minimizar os elementos apontados pelas professoras como problemáticos.

Sobre o paisagismo e as áreas externas, o memorial do programa aponta que essas questões serão de responsabilidades dos municípios proponentes e devem ser custeadas como contrapartida do ente federado.

> As despesas inerentes à execução do projeto de implantação da unidade escolar, como aquisição, limpeza e terraplenagem do terreno, drenagem de águas pluviais, abastecimento de água e energia elétrica, ligação da rede de esgotamento sanitário à rede pública, cerca/muro de fechamento, calçada de acesso aos blocos e paisagismo, correrão por conta do Proponente. Serão, ainda, custeados a título de contrapartida qualquer item acrescentado ao projeto que não esteja contemplado na planilha-padrão repassada pelo FNDE quando da disponibilização do projeto (BRASIL, 2007, p. 6).

O memorial ainda acrescenta que o projeto segue os parâmetros contextuais ambientais e determina que as características do terreno sejam com dimensões em que a área construída corresponda a 1/3 da área total do terreno e não ultrapasse 50%, a fim de manter áreas livres para recreação, paisagismo, estacionamentos e possibilidade de ampliação. Orienta também que o projeto segue os parâmetros contextuais funcionais e estéticos de organização espacial com áreas de recreação e vivência que propicie interação com o ambiente natural.

Assim sendo, o projeto de construção do Proinfância determina que a responsabilidade com a finalização da área externa com muros e paisagismo seja planejado, financiado e construído por cada município.

Isso significa que espaços para arborização e minimização da incidência de sol devem ser planejados em cada unidade. O projeto padrão está posto, porém, a possibilidade de transformação dos espaços cabe ao município e aos atores que o ocupam diariamente.

Por fim, neste capítulo, dialogamos sobre a implantação do Proinfância no município com foco nos efeitos percebidos a partir da materialização da estrutura física e na utilização dos espaços. No próximo capítulo apresentamos a discussão sobre a segunda dimensão, que se refere à organização pedagógica das unidades pesquisadas.

5 "*SE VACILAR A GENTE SONHA COM ESSES MENINOS, SONHA E PREOCUPA*[44]": A ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA DAS UNIDADES DO PROINFÂNCIA

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil apontam alguns elementos que devem ser considerados ao se construir uma proposta pedagógica para crianças de zero a seis anos. Dentre eles, citamos a seguir os que estão previstos no artigo quatro a respeito de como a criança deve ser considerada

> Art. 4º - As propostas pedagógicas da Educação Infantil deverão considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009).

Neste capítulo apresentamos os efeitos da implementação do Proinfância sobre a dimensão pedagógica. Entendemos que é nessa dimensão que se materializa a "actividade revolucionária prática" (LENINE, 1914), pois nela se revelam as concepções de sociedades, de ser humano e de educação defendida pelas três unidades do Proinfância. Assim, a partir da reflexão sobre a dimensão estrutural do programa, foi preciso identificar, através da intencionalidade pedagógica evidenciada nas falas e nos projetos pedagógicos, o potencial transformador que uma estrutura física legalmente instituída pode provocar a partir do movimento que é feito pelos atores que constroem as relações humanas e culturais dentro dessa estrutura.

Para tanto, apresentamos os projetos pedagógicos das unidades e evidenciamos como estão apresentadas as dimensões do educar, cuidar e brincar nesses projetos, ao tempo que intercalamos reflexões sobre as finalidades da Educação Infantil.

5.1 PERCEPÇÕES DO SER PROFESSORA NAS UNIDADES DO PROINFÂNCIA

Caracterizar a função de um professor em uma concepção materialista e histórica pressupõe entendê-lo como ator responsável pela transmissão, socialização e construção do

[44] Fala da professora 2 quando relatava sobre suas experiências docentes na unidade do Proinfância.

conhecimento histórico-educacional, a partir das relações sociais estabelecidas nas instituições escolares. Essa socialização ocorre a partir de uma postura dialógica, problematizadora, questionadora e crítica.

O professor no contexto da Educação Infantil tem a função de apresentar às crianças o conhecimento historicamente acumulado, a fim de que ela seja capaz de sentir-se parte dessa história e, consequentemente, de transformar a realidade social.

Segundo Neto (2010, p. 109), "o educador é responsável pela preparação da criança para assumir e transformar o espaço em que habitará e pela inserção da ideia de preservação das bases deste mundo. Sem isso, tanto o mundo ficaria em perigo como a formação da criança seria incompleta". Para o autor, o desafio de assumir essas responsabilidades na escolarização das crianças perpassa pelo processo formativo de cada professor, sendo indispensáveis uma formação inicial crítica e consciente do papel do educador.

Assim sendo, um dos fatores essenciais para a qualidade da educação é a formação dos profissionais que nela atuam. Como descrito no segundo capítulo, a trajetória do magistério na primeira infância foi ocupada por mulheres com baixa escolaridade, todavia, o perfil encontrado nas três instituições não confirma essa realidade.

Além dos professores, o município conta com monitores que têm a função de auxiliar os professores no desenvolvimento do trabalho pedagógico. O vínculo trabalhista desses profissionais é temporários. No último concurso realizado em 2015, não houve vagas para o cargo de monitores e ou auxiliares. Quanto à escolaridade desses, os níveis variam desde o ensino fundamental incompleto a estudantes do nível superior, majoritariamente matriculados em curso de licenciatura em Pedagogia. A fala da Diretora 2 parece evidenciar que os monitores, por vezes, assumem a docência em casos de ausência de professores.

> *Aqui hoje as monitoras, são pedagogas. E se não fossem elas eu não sei o que faria. Porque a gente tem professor que adoece e infelizmente não tem quem substitui.*

A fala remete ao processo de precarização do trabalho, quando profissionais da educação com formação superior em licenciatura especifica para atuar na Educação Infantil exercem a função sem a possibilidade de acessão a carreira docente e com salário inferior. Entendemos que, quando a função de monitoria é exercida por professor auxiliar, há uma probabilidade de qualidade no trabalho desenvolvido nas escolas. Entretanto, não defendemos que esses vínculos sejam estabelecidos com forma de precarização do trabalho.

5.1.1 Cuidar, educar e amar? O perfil da docência na Educação Infantil

"A que se deveria destinar a Educação Infantil?" Essa indagação foi feita por Pasqualini e Martins (2008, p. 71) ao discutir a identidade da Educação Infantil, considerando-a como uma tarefa a se realizar no Brasil. Por compreender essa pergunta como fundamental na discussão sobre o que caracteriza essa primeira etapa da Educação Básica, buscamos identificar nas entrevistas e no texto das propostas pedagógicas[45] as possíveis respostas para qual seria a finalidade da Educação Infantil.

Comumente, a resposta à pergunta se traduz no binômio cuidar-educar, tanto pela legislação que coloca essas duas finalidades como indissociáveis, como pelos pesquisadores da área, mas pouco se tem avançado para o detalhamento do que de fato vem a ser essa ação.

Pasqualini e Martins (2008) consideram que "os desafios colocam-se tanto no plano das políticas públicas quanto no plano pedagógico". Segundo as autoras,

> Historicamente, a EI vem sendo compreendida tanto como equipamento de caráter assistencial-custodial, especialmente no caso das creches, quanto como estratégia de combate à pobreza, prevenção do fracasso escolar, preparação para o Ensino Fundamental ou mesmo sua antecipação (PASQUALINI; MARTINS, 2008, p. 71).

Tiriba (2005, p. 5) pondera que "essa dualidade se deve ao fato de que o homem foi separado da natureza, a razão da emoção, a criança do corpo, dificultando a integração de cuidar e educar".

Para a professora 2, a relação com a escola transpõe a dimensão temporal do trabalho. Para ela, o ser professor envolve uma identidade afetiva que ultrapassa os muros da escola e se transforma em afetos da vida cotidiana.

> *A gente leva coisa para casa, a gente dorme e acorda e pensa em escola. Se vacilar a gente dorme e sonha com esses meninos (risos). Sonha e preocupa! São tantas coisas que as vezes a gente nem imagina o que essas crianças passam, qual os seus sonhos, essas coisas de família... eles trazem tudo para cá. Então é isso que aguça a gente! Não vou falar muito que estou chorando[...]. Eu falo que eles são os meus filhinhos, meus amores. Até os que são sapecas, encontram a gente na rua, grita, abraça, beija, é uma satisfação! [...]. Eu sou escola, claro que eu sou minha família,*

45 Pires e Mororó (2018, p. 339) destacam que um "aspecto digno de nota é a imprecisão com que o tema "projeto pedagógico" é tratado no corpo da LDB, verificável pela variedade da terminologia utilizada pelo legislador para se referir a esse instrumento: proposta pedagógica (Arts. 12 e 13), plano de trabalho (Art. 13) e projeto pedagógico (Art. 14).

> *mas eu sou parte disso aqui, sempre fui e vou morrer sendo. Todos os dias é um desafio, todos os dias a gente melhora, muda, isso que é legal!* ***(Professora 2)***

Como compreender ou analisar a fala acima numa perspectiva de reconhecimento e valorização da profissão docente, sem, no entanto, colocá-la como profissão feminina, sem o fetichismo de que cuidar e educar crianças pequenas é coisa de mulher?

Tiriba (2005) nos ajuda a encontrar um caminho para contextualizar essa fala numa perspectiva histórica e dialética. A autora nos convida "ao invés de negar ou subvalorizar o amor que sentem pelas crianças e por sua profissão, os pesquisadores e formadores poderiam contribuir para resgatá-los e significá-los" (TIRIBA, 2005, p. 16).

A autora alerta que "se é necessário evitar modelos explicativos naturalizantes e aproximar-se das explicações sobre cuidado, entendido como prática histórica construída socialmente, não é possível escamotear o fato de que estas práticas sociais estão vinculadas às mulheres" (TIRIBA, 2005, p. 9).

Os sentimentos evidenciados pela professora devem ser refletidos a partir da realidade histórica-social em que está envolvida. O lugar ocupado pela mulher tem determinações históricas que devem ser analisadas, a fim de evitar o equívoco de identificá-la apenas como negativa e romantizada.

> Historicamente, as mulheres estão relacionadas à emoção e à natureza. E, mesmo considerando que esta situação lhes foi imposta socialmente, não é possível negá-la, nem tampouco desconsiderar suas implicações, negativas ou positivas. Em que medida as análises fundadas unicamente no paradigma do trabalho (num contexto de relações capitalistas de produção) têm contribuído para limitar a compreensão do significado, do lugar, do papel do afeto, do amor, da paixão na profissão de educar crianças? (TIRIBA, 2005, p. 10).

Mais adiante a autora responde a essa questão apontando os desafios para um projeto de formação de professores que problematize a importância do cuidar, desconstruindo os sedimentados conceitos de subordinação patriarcal. Para Tiriba (2005),

> Afirmar sua condição de geradora da espécie e assumir sua história social, sem com isto deixar de rejeitar a situação de opressão, nem reduzir-se à natureza essencial e recair no determinismo biológico. Valorizar a experiência feminina, desconstruindo elementos de subordinação patriarcal, sem jogar fora o saber que é fruto de seu modo histórico de pensar-sentir-fazer. Estes seriam desafios para um projeto de formação de educadoras que visasse enfatizar a importância do cuidar (TIRIBA, 2005, p. 10).

No modo de sociedade capitalista, o cuidado tornou-se atividade privatizada, fazendo com que o ato do cuidar seja minimizado como necessidade humana. Por essa lógica, Tiriba (2005) ainda pergunta:

> Como ter cuidado e aprender a cuidar numa sociedade que não cuida da natureza, das outras espécies, nem da própria espécie, que destrói em função dos objetivos do capital? Vivemos um tempo de planetarização da lógica do capital, que concentra na mão de poucos os bens materiais e imateriais postos à disposição pela natureza ou produzidos socialmente. Apenas 20% da população humana consomem cerca de 80% de toda a riqueza do planeta. No Brasil, país rico de alimentos, um terço da população passa fome (TIRIBA, 2005, p. 12-13).

Em uma sociedade estruturada na lógica do mercado, as ações pedagógicas realizadas por professoras dentro das instituições escolares de Educação Infantil, que têm como função o binômio do cuidar e educar, vista por outro ângulo, tornam-se possibilidades de relações e práticas humanizadoras entre diferentes sujeitos, em contraposição a um modelo individualista que determina o capital.

> O cuidado exige um tempo que não é o do mercado, dos negócios, onde o objetivo é a acumulação e impera a lógica da competência, da competitividade. O cuidado está pautado na necessidade do outro. Isto significa que quem cuida não pode estar voltado para si mesmo, mas receptivo, atento e sensível para poder perceber o que o outro pode precisar. Para cuidar é necessário um conhecimento daquele que necessita de cuidados, o que exige proximidade, tempo, entrega (TIRIBA, 2005, p. 14).

A fala da diretora 3 reflete o cuidado receptivo, como ética e como atitude: *"a gente não pode pensar só no educar, eu penso em tudo: na alimentação, no remédio..."*. Perceber a necessidade do outro e ser capaz de modificá-la é o que humaniza as relações entre os seres humanos. Isso não descaracteriza o educar, mas diluem-se os limites entre o cuidar.

Pasqualini e Martins (2008) rejeitam a ideia de que a história das creches foi dedicada apenas ao cuidado,

> Cumpre ressaltar a superficialidade da análise que defende que historicamente as creches se dedicaram exclusivamente ao cuidado, não constituindo, portanto, instituições educativas ou educacionais. Na medida em que se mostra impossível dissociar cuidado e educação, ou seja, se é impossível cuidar de crianças sem educá-las, consideramos que toda instituição de cuidado encerra uma determinada proposta pedagógica (PASQUALINI; MARTINS, 2008, p. 77).

Para as autoras, o ato de “cuidar” das crianças enquanto as mães trabalhavam sempre esteve atrelado a um ato educativo, cabendo, portanto, questionar para que lado esse ato se direcionava, para subserviência ou para a humanização.

> Dizer que o objetivo da Educação Infantil é educar e cuidar de forma indissociável tem referenciado que tipo de práticas junto às crianças pequenas? É possível dizer que esse objetivo fez avançar a compreensão do caráter educativo dessas instituições? A que preço? O que significa cuidar? Até onde vai a educação e o cuidado? Onde começa um e outro? Será que educar já não contempla o cuidar? Se o cuidado faz parte da vida humana e é constitutivo de todas as relações entre seres humanos, será que é necessário utilizá-lo na Educação Infantil? Que benefícios e que prejuízos a expressão “educar e cuidar de forma indissociável” tem trazido para o trabalho com crianças? (PASQUALINI; MARTINS, 2008, p. 77 apud CERISARA, 2004, p. 8).

A recorrente discussão antiescolar da Educação Infantil leva as autoras a localizar, sob o ponto de vista de uma perspectiva dialética e racional, a necessidade de superação de concepções romantizadas sobre a infância.

> Urge a superação de concepções abstratas e românticas sobre a infância, para que se possa, efetivamente, apreendê-la em sua real especificidade, qual seja, sua constituição histórico-social. Diante da constatação de que as famílias das classes populares têm na escola um dos poucos ou talvez o único espaço de acesso ao conhecimento sistematizado e que a desigualdade de acesso a esse patrimônio cultural humano é gestada e perpetuada já na EI, evidencia-se a importância da luta pela democratização de um *ensino* infantil de qualidade, afirmando a escola de EI como instituição de *socialização do conhecimento* (PASQUALINI; MARTINS, 2008, p. 94).

Desse modo, as autoras defendem que a natureza educacional das creches e pré-escolas exige que a socialização do conhecimento seja função indispensável das instituições que atendam a primeira etapa da Educação Básica.

Arce (2004) analisa que no Brasil há um movimento de constituição de uma nova pedagogia com o intuito de cortar os laços com o ensino e com a figura do professor como profissional responsável pela socialização de conhecimento. Assim, a autora questiona se é possível haver educação sem ensino e acrescenta: “se as instituições de Educação não tiverem por objetivo último o ensino e a aquisição de conteúdos por parte das crianças, o que caracterizaria a especificidade dessas instituições perante outras como, por exemplo, um clube onde a criança brinca e interage? ” (ARCE, 2004, p. 156).

Cabe-nos perguntar: o que seria então o ensino na Educação Infantil?

> O ensino está permeando todo o trabalho educativo a ser realizado na Educação Infantil! Precisamos deixar para trás a ideia de que quando falamos em ensino este se reduz a aula expositiva, o ensino é a produção intencional da necessidade de conhecer, explorar, descobrir e, para isso a transmissão, reprodução, imitação são essenciais. O ensino na Educação Infantil é o momento em que o professor leva a criança a formar conceitos, a confrontar conhecimentos. Transmite a esta criança todo o conhecimento acumulado pela humanidade e presente nos objetos que nos cercam. O ensino está presente no planejar intencional que deve ser realizado pelo professor das atividades que pretende realizar com as crianças. Ao manipular o corpo da criança, ao pensar junto com ela procurando introduzir um novo conhecimento. Ao explorar com ela o mundo em que vivemos o professor está interagindo e, por meio deste ensinando deliberadamente, intencionalmente. Pois, objetiva com cada movimento seu gerar desenvolvimento, tornar a criança capaz de realizar sozinha aquilo que ainda não consegue, de compreender, de pensar, de imaginar, de criar a partir do mundo que construímos como seres humanos, para ir além (ARCE, 2013, p. 10).

Arce (2013) nos ajuda a compreender como a socialização do conhecimento, através do ensino, dá condições para que a criança conheça, vivencie e explore o mundo, tendo a capacidade de aprender e, consequentemente, de criar e transformar. É interessante que nessa concepção a infância da criança não deixa de ser considerada e o adulto, nesse caso, o professor, tem a função essencial de planejar intencionalmente o que se quer desenvolver para que as crianças possam elaborar conceitos e confrontá-los.

Compreendemos que essa perspectiva crítica tenciona à reflexão da responsabilidade e do lugar privilegiado que ocupam os professores que exercem à docência logo no início da vida de tantos seres humanos. É um lugar que exige profissionais qualificados com formação acadêmica e humana para desenvolverem um modo de convivência fundamentada no respeito à diversidade. Nas creches e pré-escolas a práxis do professor, se humanizada, pode tornar-se um modelo de relações interpessoais, de afetos, de resolução de conflitos, de convivência, de respeito, de empatia, de diálogo e de amor.

Mas como o amor se relaciona com a educação? Para Freire (1997, p. 38) a amorosidade deve ser atrelada ao processo de uma prática educativa democrática, “é preciso juntar à humildade com que a professora atua e se relaciona com seus alunos, uma outra qualidade, a amorosidade, sem a qual seu trabalho perde o significado. E amorosidade não apenas aos alunos, mas ao próprio processo de ensinar. ”

Freire (1997, p. 38) acrescenta que essa amorosidade também se manifesta na coragem de lutar por uma educação de qualidade e contra todas as formas de autoritarismo.

> É preciso contudo que esse amor seja, na verdade, um "amor armado", um amor brigão de quem se afirma no direito ou no dever de ter o direito de lutar, de denunciar, de anunciar. É essa a forma de amar indispensável ao educador progressista e que precisa de ser aprendida e vivida por nós.

Assim, cuidar, educar e amar são verbos que potencializam e humanizam as relações no exercício da docência na Educação Infantil.

5.2 A ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA E O PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO

O projeto pedagógico de uma escola, enquanto documento obrigatório instituído pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, determina que as escolas devem elaborar e executar uma proposta pedagógica com a participação dos docentes e da comunidade escolar. Assim, ele tem a função de fazer com que a escola defina qual o seu papel enquanto instituição educativa localizada em sociedade plural e desigual.

Segundo Pires e Mororó (2018), algumas contradições se estabelecem a partir dessa determinação. Para as autoras,

> Esse ordenamento legal subjaz uma concepção de "autonomia legislada". É possível que muitas escolas se sintam "obrigadas" a construírem seus projetos em atendimento às determinações legais. Também é possível que muitos projetos pedagógicos sejam elaborados por *experts*, em gabinetes, com uma única ou primeira função: atender as orientações legais ou as cobranças de órgãos superiores do sistema educacional. Ainda é possível que algumas escolas, diante do isolacionismo e desamparo a que são submetidas, em virtude da ausência de recursos (humanos e materiais) e de orientação por parte do Estado - representado aqui pelos órgãos superiores à escola, no sistema educacional -, criem mecanismos de resistência e optem pela não construção do projeto pedagógico (PIRES; MORORÓ, 2018, p. 340).

As condições materiais para elaboração dos projetos pedagógicos apontados pelas autoras traduzem as diferentes formas que os municípios podem buscar para elaboração desse documento.

As DCNEB determinam que um dos elementos que devem compor o projeto pedagógico de uma escola são as bases norteadoras da organização do trabalho pedagógico. Assim, as bases que norteiam o trabalho em todas as etapas da Educação Básica são: o educar e o cuidar. Para tanto, o parecer CNE/CEB Nº 20/2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, indica que as instituições devem assegurar a educação em sua integralidade, entendendo o cuidado como algo indissociável ao processo educativo

(BRASIL, 2009). Notamos, portanto, que o cuidado não é atitude específica para a atuação com crianças de zero a seis anos, mas uma atitude que perpassa todas as etapas educacionais.

Além disso, o parecer ainda acrescenta dois eixos que fundamentam as práticas pedagógicas com as crianças: as interações e brincadeiras. Portanto ambos devem ser ponto de partida no trabalho com crianças.

> Brincar dá à criança oportunidade para imitar o conhecido e para construir o novo, conforme ela reconstrói o cenário necessário para que sua fantasia se aproxime ou se distancie da realidade vivida, assumindo personagens e transformando objetos pelo uso que deles faz. Na história cotidiana das interações com diferentes parceiros, vão sendo construídas significações compartilhadas, a partir das quais a criança aprende como agir ou resistir aos valores e normas da cultura de seu ambiente (BRASIL, 2009, p. 87).

Arce (2004) chama atenção para a forma como entendemos o ato do brincar, assim, a autora destaca que, quando a brincadeira é vista apenas na perspectiva do prazer que ela pode proporcionar à criança, há uma redução do seu significado histórico e social.

> Quando a importância da brincadeira na formação da criança centra-se na questão do prazer, o próprio significado social e histórico da brincadeira é secundarizado e torna-se desnecessário explicar de forma científica em que a brincadeira consiste, qual sua especificidade como atividade humana e porque ela é necessária ao desenvolvimento infantil (ARCE, 2004, p. 159).

Portanto, a brincadeira não pode ser entendida apenas como atividade prazerosa, mas como uma atividade potencial e criativa para o desenvolvimento humano.

Arce (2004, p. 163) ainda escreve que as interações também precisam ser compreendidas em uma totalidade e não apenas entre pares (criança-criança), e enfatiza que "a escola deve levar a criança a interagir com a cultura universal do gênero humano, cultura essa que vem sendo construída ao longo do processo histórico".

Considerando os eixos fundamentais para a organização do trabalho pedagógico, buscamos identificar como são apresentadas as dimensões do educar, cuidar e das interações e brincadeiras nos projetos pedagógicos das três unidades pesquisadas.

Assim sendo, tivemos acesso aos projetos da EMEI 2 e 3. A diretora da EMEI 1 nos informou que o projeto da unidade ainda estava em construção e, por isso, não foi disponibilizado. Faz-se necessário destacar que, entre 2017 e 2018, a secretaria municipal de educação iniciou um trabalho com as escolas auxiliando na construção e reformulação dos projetos pedagógicos. Dessa forma, a Portaria n° 6 de 28 de janeiro de 2019 determina que o

prazo para os diretores encaminharem a cópia do projeto é até o último dia do mês de maio do corrente ano.

A estrutura do projeto da EMEI 2 é composta de apresentação, introdução, justificativa, dados institucionais, lista dos participantes na elaboração, missão, visão e histórico da escola, caracterização dos recursos físicos e humanos, colegiado escolar e um tópico específico denominado Políticas de Estágio na Escola. Em seguida, tem-se os objetivos, vinte e três metas, os princípios norteadores com fundamentação legal e epistemológica, o marco situacional, a dimensão pedagógica com proposta curricular abordando o planejamento, currículo, metodologia, avaliação e um tópico sobre disciplina.

Destacamos dois elementos que nos chamaram atenção. O primeiro diz respeito ao tópico sobre as políticas de estágio na instituição que indica a intenção de uma escola aberta ao estabelecimento de parcerias com a universidade, se auto assinalando, portanto, como um lócus de formação, com possibilidades de promover ricas experiências entre estudantes e professores.

Sobre a articulação das universidades com as escolas de Educação Infantil o Plano Estadual de Educação (PEE) dá sustentação a essa possibilidade pois estabelece como uma das estratégias (1.13) da primeira meta, sobre o atendimento de crianças de zero a seis anos, a parceria para elaboração de propostas pedagógicas.

> Estimular a articulação entre Pós-Graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de propostas pedagógicas das escolas e de cursos de formação inicial que incorporem os avanços de pesquisas ligadas às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 05 (cinco) anos; (BAHIA, 2016, p. 5).

O segundo é o tópico que se relaciona a temática da disciplina. No projeto pedagógico de uma das escolas, a disciplina aparece relacionada aos valores, entre escola, família e sociedade e como um fator fundamental para uma instituição escolar. Tal posição nos leva a questionar que uma instituição que atende crianças pequenas que estão em processo de conhecimento de si, de descoberta do seu corpo, com suas limitações e potencialidades, a disciplina, vista como algo para além de organização, da convivência social, pode tendenciar para a defesa de corpos disciplinados, ainda na tenra infância.

É importante salientar que os espaços das unidades foram pensados para que a criança tenha liberdade de explorar e transitar entre eles. Ao pensar em um corpo disciplinado, o espaço também se disciplina, se estagna e impede o movimento e a liberdade de acesso.

A estrutura do projeto da EMEI 3 é composta de apresentação, justificativa, condições físicas com recursos humanos e pedagógicos, relações entre escola e comunidade, convivência na escola, perfil do público atendido, visão, missão e objetivos, princípios educativos, pressupostos educacionais, organização escolar, proposta curricular, plano de atividades com onze metas, acompanhamento e avaliação das crianças, implementação e avaliação do projeto.

5.2.1 Educar, cuidar, interagir e brincar? O espaço redimensionado pela proposta pedagógica

O ambiente escolar, como lugar de encontro da diversidade, torna-se um espaço onde as interações com os diferentes sujeitos favorecem o desenvolvimento, a linguagem, o pensamento e, consequentemente, a construção do conhecimento entre as crianças.

As DCNEI descrevem essas potencialidades possibilitadas pelas interações entre os sujeitos nas instituições escolares.

> Na história cotidiana das interações com diferentes parceiros, vão sendo construídas significações compartilhadas, a partir das quais a criança aprende como agir ou resistir aos valores e normas da cultura de seu ambiente. Nesse processo é preciso considerar que as crianças aprendem coisas que lhes são muito significativas quando interagem com companheiros da infância, e que são diversas das coisas que elas se apropriam no contato com os adultos ou com crianças já mais velhas. Além disso, à medida que o grupo de crianças interage, são construídas as culturas infantis. (BRASIL, 2009, p. 87)

Portanto, as vivências e experiências adquiridas nas creches e pré-escolas, devem ser organizadas de modo a garantir e ampliar as possibilidades de interações e brincadeiras entre as crianças de diferentes culturas e com diferentes necessidades. Fato que exige do professor e das instituições acessibilidade de espaços, segurança, materiais, objetos, brinquedos entre outros.

No quadro 9 procuramos destacar como os Projetos Políticos Pedagógicos das duas unidades do Proinfância abordam a relação educar, cuidar, interagir e brincar.

Quadro 9– O educar, cuidar, interagir e o brincar no PPP das unidades do Proinfância

	Educar e Cuidar	**Interagir e Brincar**
	O Projeto Político Pedagógico da Escola [...] visa contribuir para que a família e educadores se percebam como aliados na educação e cuidado com as crianças. (p. 34) Proporcionar as nossas crianças a formação necessária para o desenvolvimento de suas potencialidades e singularidades, garantindo situações de construção do conhecimento e autonomia intelectual para a efetivação do	Nesse sentido, compreende-se que, o trabalho com metodologias que envolva brincadeiras, jogos, cantigas de roda, faz de conta na Educação Infantil, torna-se uma atividade gratificante, as atividades lúdicas devem fazer parte das estratégias para a construção de conteúdo específicos para as crianças da Educação Infantil, uma vez que a brincadeira é uma atividade educativa essencial e que faz parte da infância. É por meio das brincadeiras que as

E M E I 2	seu desenvolvimento sócio cultural e poder de transformação da sua realidade, numa perspectiva ética de parceria com todo o contexto educacional, comprometida com os princípios do respeito, comprometimento e solidariedade, levando-se em conta o tripé que respalda a educação infantil que é brincar, educar e cuidar. (p. 23) Algumas destas experiências passam pelo exercício sistemático de pensar o planejamento, articular o desenvolvimento de atividades pedagógicas de cuidado da educação junto às criança e elaboração de projetos. (P.22) Promover uma revisão teórica, a partir da necessidade das temáticas emergentes do contexto escolar, qualificando os docentes para a prática educacional para que este seja capaz de trabalhar com os alunos utilizando as mais diversas formas de expressão por meio do cuidado, educação e brincadeiras. (p. 23)	atividades propiciam a vivência de diversas emoções e pensamentos. (p.49) O aluno aprende brincando, na qual o professor parte da espontaneidade da criança para sistematizar os saberes e produzir por meio da interação proporcionada pelas brincadeiras a construção de conhecimentos. (p. 48) Por meio das interações sociais ocorrem ampliações e/ou comprometimento da capacidade do indivíduo de desenvolver suas habilidades, cognitivas, afetivas e sociais. (p.38) Quanto para nossos alunos,estes que tem voz ativa em todo o seu processo educativo, construindo seu conhecimento através da interação como meio e as relações sociais, sempre mediatizados por nós educadores, levando em conta o processo de desenvolvimento da criança, em seus aspectos lingüísticos, simbólicos, corporal e social. (p.35-36)
E M E I 3	Entendidos nesse sentido, educar e cuidar constituem as preocupações básicas dentro da proposta curricular desta escola, as quais devem articular-se num contexto em que cuidados e educação se articulem de modo prazeroso e lúdico. (p. 52) Consideramos que o desenvolvimento da criança envolve, de maneira indissociável, o cuidado e a educação. Reconhecemos que as aprendizagens acontecem em todos os momentos como: banho, alimentação, higiene, sono, etc. Sendo um ser social que desenvolve corpo e mente, cognitivo e afetivo as relações entre adultos e crianças serão orientadas pela, cuidado, proteção e afeto. (p. 26) O educar envolve o cuidar, de maneira que os cuidados físicos, emocionais, sociais e cognitivos se façam presentes em todo o momento das práticas realizadas nas instituições de educação infantil, visto que só se cuida educando e só se educa cuidando. (p. 43) Trabalho pedagógico ancorado no tripé do educar, cuidar e brincar, com finalidade de oferecer atendimento humanizado e de qualidade, efetivando, assim, seu papel social.(p. 7)	Faz-se necessária uma organização do tempo e do espaço nas instituições e um planejamento adequado para que o cuidar, o educar e o brincar não se separem. (p.44) Nessa perspectiva pedagógica, as interações sociais e o brincar não se limitam somente ao planejamento das atividades de sala de aula, mas contemplam todas as atividades vivenciadas no âmbito escolar, nas rotinas, nos encontros coletivos, como festas e confraternizações, nas reuniões com responsáveis de crianças, no recreio e naquelas que extrapolam os muros da escola e buscam na família a parceria no trabalho realizado. (p. 53) O brincar tem caráter de produção. Por meio dele, a criança vai construindo seu corpo, seu mundo e os conceitos que o acompanham pelo resto de sua vida. Além disso, com as atividades lúdicas, as crianças adquirem marcos e referências significativas que permitem o conhecimento do "eu" e a descoberta do mundo dos outros e dos objetos. (p.52) Brincar de roda, correr no pátio, cantar uma música, ouvir uma história, desenhar uma cena, escrever, preparar uma receita, contar objetos, dividir um lanche, observar um animal, fazer um passeio, conversar, brincar com caixas vazias, trocar figurinhas, dançar, dar um recado, são momentos preciosos que devem estar presentes nas rotinas infantis, criando situações de aprendizagens significativas em que as crianças possam desenvolver a autoestima, a comunicação, a imaginação e a afetividade. (p.57) Reconhecer e respeitar a criança com seus saberes, suas preferências, jeitos de brincar e suas experiências e planejar ações pedagógicas que garantam a especificidade da educação e o cuidado de cada faixa etária, privilegiando os tempos,

		espaços e materiais que possam enriquecer as interações estabelecidas entre os adultos e as crianças em suas relações sociais. É urgente o desafio de superar as práticas centradas no professor e permitir o protagonismo das crianças ao brincar, interagir, desenhar, escrever, resolver conflitos, comunicar-se, cuidar de si e do outro, enfim desenvolver-se. (p. 52)

Fonte: Projeto Político Pedagógico da EMEI 2 e 3, 2018.

Percebemos que, nos projetos pedagógicos apresentados, os eixos de cuidar, educar, interagir e brincar aparecem como elementos que conduzem o trabalho pedagógico. Assim, o educar e o cuidar são descritos como atividades compartilhadas das famílias com a escola e homogeneizado na rotina escolar.

Com relação às interações e brincadeiras, o texto expressa que o brincar é um elemento constitutivo da infância e que o professor tem a função essencial de planejar esses momentos, de forma a garantir que as interações estabelecidas sejam sistematizadas. Pois é a partir da brincadeira que a criança desenvolve o pensamento, a linguagem, reproduz e produz cultura, e constrói conceitos.

Pasqualini e Martins (2008, p. 95) ao refletirem sobre a função da Educação Infantil nos convida a repensar os objetivos e a intencionalidade dessa primeira etapa de ensino.

> Buscar a especificidade do trabalho pedagógico junto à criança pequena implica a proposição de objetivos educacionais e procedimentos de ensino específicos ou próprios a esse segmento. O que ensinar? Como ensinar? Ensinar para quê?: eis as questões a serem respondidas pelos pesquisadores e profissionais da área.

Evidentemente, o quê, como e para quê ensinar ainda são questões que exigem de nós uma resposta crítica para então afirmar qual a função da Educação Infantil. Como assinalam Pasqualini e Martins (2008, p. 95)

> As questões colocadas para o segmento – "o que ensinar?", "como ensinar?", "'ensinar para quê?" – permanecem em grande medida em aberto, e que as respostas oferecidas mostram-se compromissadas com uma perspectiva idealizada e naturalizante do desenvolvimento humano. É preciso oferecer respostas a essas questões a partir de uma perspectiva crítica e historicizadora.

Com relação aos apontamentos da produção científica para a especificidade dessa etapa, as autoras consideram que a produção contemporânea tem se sustentado em uma perspectiva idealizada e naturalizante do desenvolvimento infantil, não sendo capaz de responder as questões tão necessárias ao processo educativo da criança pequena no âmbito pedagógico.

A partir dessa discussão sobre as finalidades e objetivos da Educação Infantil e dos elementos presentes nos projetos pedagógicos da escola compreendemos que um dos efeitos do Proinfância no município é a possibilidade de que essas escolas tenham uma identidade e um caráter educacional bem definidos dentro do sistema de ensino.

5.2.2 Gestão Democrática e participativa: entre o desejado e o instituído

As unidades do Proinfância foram inauguradas em 2016 e a construção do PPP começou a se efetivar em 2017, quando as escolas contavam com o apoio do coordenador pedagógico. Nas três unidades, destacam-se três realidades distintas em cada uma delas. Em uma escola o PPP já foi finalizado (EMEI 2), em outra, no momento de conclusão da pesquisa ele já estava na etapa de finalização (EMEI 3) e na terceira escola, o PPP estava ainda em construção (EMEI 1).

A respeito do processo de construção dos PPPs as diretoras de cada unidade se posicionam da seguinte forma:

> *Quem senta para poder pensar o projeto político pedagógico, de fato, é o diretor. Ele escuta as demandas, os desejos, a ideia de metas, o que a gente quer, qual a visão dessas coisas todas, mas na hora de pontuar, de colocar no papel, é a função da gente mesmo. Depois você encontra em um momento coletivo, ler para as pessoas, vai vendo o que está bom, o que não está, e vai se adequando[...]. Eu nunca entendi o PPP como documento pronto e acabado [...]. Houve colaboração, tanto na reunião de colegiado, eu tinha sempre o cuidado de descrever, ou pelo menos criar um tópico sobre o que foi pontuado naquela reunião e que era importante [...] foi um trabalho muito interessante, quando você descreve isso no projeto político pedagógico as coisas vão ficando mais claras, de quais são os sonhos sonhados pela escola. (**Diretora 2**)*

> *O PPP proposto já tem um ano e meio. No primeiro semestre não foi feito nada. A partir de junho eu sentei com a coordenadora e as meninas, fizemos o projeto, passamos para ela, mas até esse ano, ainda, não conseguimos finalizar. Falta formatar, organizar o texto, colocar nas normas da ABNT, colocar os anexos. Na verdade, é um processo que ainda está em construção. Eu tenho algumas partes dele, mas não está todo finalizado. As partes que foram construídas, todos participaram, inclusive as monitoras. (**Diretora 1**)*

> *A escola tem o projeto político pedagógico. Iniciou em 2017 e continuamos a construção em 2018. Foi feito por coordenador, professor, diretor, do pessoal de apoio tivemos a contribuição das funcionárias efetivas, os demais não contribuíram, foi o nosso único erro, a não participação dos demais profissionais. Quando foi feita a divisão dos trabalhos não incluímos os demais funcionários. (**Diretora 3**)*

Apesar das diretoras assumirem que sua participação e iniciativa são decisivas na construção do PPP, salientam também que nesse processo, a participação do coordenador pedagógico se revelou importante, bem como da comunidade escolar, representada em seus diferentes segmentos, conforme evidenciado nas falas das diretoras. Houve, portanto, uma tendência de garantir que o documento fosse resultado de um debate coletivo.

Sobre a construção coletiva do projeto pedagógico e as mudanças que ela pode proporcionar ao ambiente escolar, Pires e Mororó (2018) apontam que

> A gestão pode se tornar mais democrática, não porque foi determinada por lei, e, sim, porque, na medida em que se instauram, na escola, formas mais participativas e coletivas de se pensar seus rumos e refletir sobre sua intencionalidade educativa e seus objetivos, cria-se, também, a possibilidade do aprendizado dos mecanismos democráticos de participação e tomada de decisões que se sustentam numa outra racionalidade da forma de gerir a escola e conduzir o trabalho pedagógico ali desenvolvido (PIRES; MORORÓ, 2018, p. 340).

A participação coletiva, o trabalho sistematizado e a avaliação constante são os elementos que sustentam e legitimam o projeto pedagógico e o sucesso de sua implementação.

As entrevistas com as diretoras nos revelaram algumas angústias vivenciadas em relação à gestão pedagógica das unidades. Dentre elas, apontaram a ausência da figura do coordenador pedagógico nas escolas.

> *O ano passado nós tivemos o privilégio de ter uma coordenadora, por pouco tempo, mas as coisas fluíram de uma forma intensa, eu penso que se tivéssemos continuado naquele fundamento ninguém segurava essa escola. A gente ia oferecer o melhor que podia dentro da questão educativa, mas infelizmente, nem sempre, a preocupação é a educação, por que se fosse teriam deixado a gente com o coordenador para fazer o trabalho que a gente tinha se proposto a fazer.* ***(Diretora 2)***
>
> *Às vezes eu não dou conta de fazer o administrativo. Eu tenho uma secretária que não é secretária, ela é serviços gerais e me ajuda, mas teve que sair por problemas de saúde. Então eu precisaria, pelo menos para eu não me preocupar tanto com o pedagógico, seria um coordenador. Que foi muito bom o ano passado, que tinha o coordenador e o pedagógico era mais articulado[...] ele faz o planejamento com os professores, busca sugestões e faz um trabalho mais coeso.* ***(Diretora 1)***
>
> *Hoje, por exemplo, não dou conta de ajudar, de participar do pedagógico, se você me perguntar qual é o seu erro, eu diria que essa questão pedagógica. Hoje não dá tempo, em 2017/2018 eu não participei como eu fazia antes, na escola a gente fazia o planejamento juntos, eu e as outras professoras, e hoje eu não tenho condições de fazer isso mais. Eu tenho que olhar a alimentação, eu tenho que olhar a sala, temos que olhar também o espaço físico, então assim, é muito difícil, e ainda tem a questão*

> *do trabalho burocrático, nós não temos secretária, eu sou sozinha para fazer tudo.* ***(Diretora 3)***

A prefeitura do município realizou o último concurso público para professores em 2015, entretanto, no quadro de vagas não constou o cargo de coordenador, mesmo sendo uma demanda antiga das escolas. Em 2017, a secretaria de educação disponibilizou coordenadores para as três unidades do Proinfância, porém, no ano seguinte, foi retirado e a formação passou a ser realizada de forma coletiva fora da escola.

Ao procurar identificar no processo de construção do projeto político pedagógico das unidades as referências em relação aos objetivos e finalidade da Educação Infantil utilizadas na construção deles, com exceção da professora 1, que ainda não estava na escola quando o PPP foi construído, as professoras responderam que:

> *Construímos um projeto político pedagógico coletivo. Foram utilizados vários autores e vários documentos, a LDB, o RCNEI, todos esses. E todos esses autores consagrados também.* ***(Professora 2)***

> *A nossa proposta está em construção, praticamente já concluiu, agora vai para a aprovação. Mas o PPP da escola foi construído por todos os professores, houve a participação dos pais, dos funcionários, da comunidade escolar. Esse projeto foi construído pelos professores, cada um ficava com uma parte e depois reunia e discutia através das reuniões, foi feito pelos professores coletivamente.* ***(Professora 3)***

As falas das professoras 2 e 3 nos revelam a realização de um processo coletivo de estudo e construção, fato que é indispensável para um documento que expressa a função e os objetivos da escola, sua forma de compreender o desenvolvimento das crianças, a educação, a sociedade, o conhecimento, enfim, o tipo de educação que se propõe a realizar.

5.3 FORMAÇÃO EM SERVIÇO OU COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA? AS LIMITAÇÕES DE UMA POLÍTICA DE GOVERNO

A pesquisa de Prado (2018) esclarece que a presença do coordenador parece estar condicionada à dissolução dos momentos de formação continuada: ou se tem o coordenador na escola ou se realiza encontros formativos com todos os professores coletivamente.

> O acompanhamento pedagógico também é evidenciado na fala dos professores, a presença dos coordenadores na escola é vista como uma conquista, principalmente se esse trabalho é pautado por processos sistemáticos de reflexão compartilhada sobre a prática em situações de

> interação entre professores e coordenadores pedagógicos. Todavia, o preço pago foi a dissolução dos momentos formativos coletivos e os momentos de estudo (PRADO, 2018, p. 102).

Em concordância com o apontamento feito pelas gestoras, percebemos uma instabilidade entre realizar formação na escola e em outros espaços coletivos.

A falta de coordenador, aliado à ausência de uma secretária escolar, intensifica e sobrecarrega o trabalho das diretoras. Sob a avaliação das mesmas, esse fato interfere em uma melhor sistematização do trabalho pedagógico, haja vista que os momentos de atividades complementares dos professores são realizados sem a necessária articulação.

A implementação do Proinfância, como um programa já materializado, concretiza em termos de infraestrutura, um espaço adequado para a Educação Infantil, que impõe a necessidade de agregar ao espaço a intencionalidade do trabalho desenvolvido, a fim de tornar-se o contraponto para uma educação socialmente referendada. A dicotomia estabelecida pela gestão municipal entre ter coordenação pedagógica nas escolas ou ter formação continuada, acaba por provocar, além da intensificação do trabalho dos diretores, um empecilho na efetivação do trabalho docente no interior das unidades do Proinfância.

Pensar nas influências da formação continuada na prática docente implica em um processo de reconhecimento da motivação que sustenta a prática pedagógica. De acordo com Mororó (2017b),

> Para que o professor possa compreender a sua atividade pedagógica em sua concreticidade, precisa de mediadores de abstrações, pois essa concreticidade não se apresenta ao professor como consequência imediata do fato de estar nela inserido. O professor precisa apreender em sua consciência a relação entre o objetivo da ação educativa e o motivo da atividade educativa na qual está envolvido, ou seja, o motivo da sua prática pedagógica. Motivo esse que, apesar de ser pessoal, origina-se e desenvolve-se a partir das relações sociais estabelecidas por ele durante o seu processo de desenvolvimento pessoal e profissional. Sendo assim, não se trata de algo intrínseco à sua natureza, mas sim de uma construção social (MORORÓ, 2017b, p. 42).

A descrição das entrevistadas sobre como acontece o processo de formação continuada apresenta diferentes conceitos sobre o que é a formação e qual sua função. As falas apresentam uma visão que parece imprimir valor apenas à formação que consegue responder às questões imediatas da prática pedagógica.

> *Tem a formação continuada no Cetep, não é a instituição que realiza, é o município. Na instituição nós temos os Acs coletivos, mas são para outras coisas de dentro da*

> *escola. Nós planejamos projetos, as outras coisas são no Cetep. Às vezes choca o dia e horário que estamos em sala de aula, aí eu mesmo não participo, porque cai sempre no dia que estou em sala de aula. Não tem flexibilidade no horário [...]. Não contribui porque nem sempre aborda coisas que a gente possa utilizar para gente trabalhar. A última vez que eu fui foi para a escolha do livro didático, não foi nada aproveitável. Não tinha um livro para a gente manusear, só tinha um ou dois exemplares das editoras.* ***(Professora 2)***
>
> *Aqui não dá tempo. Nós fazemos o Ac coletivo mas é para organizar o que vai trabalhar, tem muita coisa para resolver, não dá tempo.* ***(Diretora 1)***
>
> *Eu sempre digo que aqui a formação é em trabalho, porque o professor ele é a pessoa que tem o privilégio de criar novas estratégias sempre [...] quem está no PACTO, tem uma orientação, mas quem não está já tem outras dificuldades. Tem esses encontros, mas nem sempre vão dizer exatamente da rotina da sala de aula, especificamente. O que nos ajuda são as redes sociais, a gente planeja, vai comunicando uma com a outra, distribuindo ideias [...]. Se eu olho para uma criança e não consigo compreendê-la eu vou ler sobre isso. E essa é uma sugestão para todos que estão comigo, porque as vezes eu posso pagar caro por um curso, mas tudo que eu leio, que eu vejo de interessante, eu encaminho, levo para os pais, para os monitores. Eu falo: olha tem um material, um artigo interessante, eu queria que você lesse. (****Diretora 2)***
>
> *Temos os encontros coletivos, que são os planejamentos. Nós discutimos como está o trabalho em sala e também sugestões para contribuir uns com os outros. O município tem a formação do PNAIC e da BNCC para a proposta curricular. A BNCC é a UNEB que está fazendo. Agora o PNAIC são funcionários do município, concursados para coordenador, que já participaram da formação nacional do PNAIC.* ***(Professora 3)***

Segundo Mororó (2017b, p. 47), a importância dos cursos de formação continuada de professores se manifesta a partir do momento que aumentam "as possibilidades de ruptura com as formas de pensamento cotidianas para organizar e conduzir sua prática docente, permitindo aos professores neles envolvidos o reconhecimento da relação dialética entre a teoria, a prática social global e a prática pedagógica".

Nesse sentido, os cursos dedicados à formação de professores precisam possibilitar a compreensão da educação enquanto prática social, que se sustenta a partir de uma teoria, que tem sua efetivação nas práticas cotidianas estabelecidas no chão da escola. Para tanto, o caráter aligeirado de alguns cursos, com intuito de atender às mudanças implementadas por legisladores, não se caracterizam como estratégias de rupturas no fazer pedagógico.

> Uma formação aligeirada, centrada nos aspectos mais imediatos da ação pedagógica e sem aprofundamento teórico/metodológico, aliada a condições de trabalho desfavoráveis (excesso de carga horária, muitos alunos por turma, salários baixos, violência etc.) reduz o grau de autonomia docente no desenvolvimento de sua atividade submetendo-o às circunstâncias de alienação (MORORÓ, 2018, p. 120).

Além do projeto pedagógico, que diz respeito à identidade e à função educativa da escola, a Professora 3 trouxe elementos sobre a Proposta Pedagógica do município, apontando uma visão sistêmica e de pertencimento ao processo.

> *A construção dessa proposta pedagógica foi coletiva, com todos os professores de educação infantil do município, separada por grupos. Eu participei da parte da construção da creche. Eram realizadas reuniões. Lá era discutido por tema, tendo como base o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil e também as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, e alguns estudiosos da educação infantil. Isso demorou, acho que mais de dois anos [...] a proposta de Educação Infantil do município foi construída com os professores. Não foi uma proposta pronta, que pegou de lá e fez. Não! Foi sentada e construída, cada encontro fazia uma parte. Cada parte ali assim, que são os eixos né, que são divididos foi pensado para as crianças na educação infantil [...]* ***(Professora 3)***

A referida proposta foi construída pelos professores do município, em um processo de debates coletivos e sistematização por eixos. Ela é utilizada como documento norteador dos conteúdos curriculares, comuns a todas as escolas, servindo de base para construção de projeto pedagógico de cada escola. Sobre os princípios que orientaram a proposta, apesar de não explicitar claramente, a professora demonstra em sua fala a concepção sobre a função da Educação Infantil, ao mesmo tempo em que reafirma que não é espaço para alfabetização.

> *Tem alguém que ainda acha que a educação infantil é para alfabetizar menino, mas na minha concepção na educação infantil a gente trabalha para desenvolver a criança, para desenvolver as habilidades na criança, para quando chegar o processo de alfabetização. Não para alfabetizar a criança. Então a proposta ela foi pensado dessa forma, ela não foi pensada para alfabetizar escolarizar a criança, se alguém faz de outra forma, não está indo de acordo com a proposta da educação infantil do município.* (***Professora 3***)

No contexto municipal de oferta de turmas de Educação Infantil, em escolas de Ensino Fundamental, ou apenas em creches como vimos na organização dessa etapa de ensino, as três unidades do Proinfância inauguram, a nosso ver, três perspectivas no cenário municipal: tornar-se centros de referência em Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade; tornar-se espaços formativos de iniciação à docência para estudantes de licenciatura em Pedagogia e, a partir da parceria entre universidade (teoria) e Educação Básica (prática), realizar concomitantemente formação continuada dos professores; e de tornar-se paradigma para construção de outras escolas de Educação Infantil.

Neste capítulo abordamos os efeitos da implementação do Proinfância a partir da dimensão da organização do trabalho pedagógico. A seguir apresentamos as considerações finais, evidenciando de forma conjunta os efeitos do programa a partir das duas dimensões analíticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso construído por esta pesquisa nos permitiu compreender como a política de Educação Infantil no Brasil é marcada pelas mudanças econômicas e, contraditoriamente, pelo crescente interesse dos organismos internacionais em desenvolver políticas de proteção à infância pobre e desvalida, condicionadas aos interesses econômicos de desenvolvimento do capital humano para o futuro.

Compreendemos como os documentos e legislações, através da correlação de forças entre os diferentes atores sociais, asseguraram o direito à Educação Infantil até desencadear na implantação do Proinfância.

Investigamos os efeitos da implementação do programa sem desconsiderar, em nossas análises, as particularidades e contradições no processo de sua implementação.

Assim, no contexto histórico, a partir dos anos 1990, o trabalho coletivo de pesquisadores e movimentos sociais de luta pelo direito das crianças, para organização, sistematização e consolidação de uma política para a Educação Infantil no país foi interrompido diversas vezes por ações governamentais comprometidas com a reforma do Estado e com o modelo neoliberal. Os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, por exemplo, que desconsiderou todo o trabalho e acúmulo teórico que vinha sendo construído pela COEDI, demonstram as inconsistências do governo FHC, no que se refere à política educacional e, principalmente, para com a primeira etapa da Educação Básica e, por outro lado, a resistência dos pesquisadores e dos movimentos de defesa por uma educação socialmente referenciada para todas as crianças.

Nesse contexto, evidenciamos que, antes da criação do Proinfância, foram publicados vários documentos que orientavam os sistemas de ensino a organizarem o atendimento em instituições com condições mínimas de qualidade para crianças de zero a seis anos. O PNE (2001), por exemplo, já previa a necessidade de uma política de construção de escolas de Educação Infantil, porém, não foi efetivado. Somente em 2006, foi divulgado orientações aos sistemas de ensino através dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil. O diferencial desses documentos é que eles foram os primeiros que serviam como parâmetros para avaliar as condições estruturais e materiais para oferta da Educação Infantil.

Assim, no recorte temporal, identificamos que é no governo do Partido dos Trabalhadores, com o presidente Luís Inácio Lula da Silva, que surge o programa Proinfância,

com ação prevista no PDE, que se configura como um pacote de ações que envolvem prioritariamente a melhoria da qualidade da Educação Básica no país.

Tem-se a ampliação do programa na gestão da presidenta Dilma Vana Rousseff (PT), como ação prioritária dentro do PAC 2. Percebemos, portanto, que na história do país, foi o programa que mais investiu na etapa da Educação Infantil.

No que se refere aos três critérios para escolha de prioridade dos municípios: populacional, educacional e vulnerabilidade social, consideramos que, ainda, não é possível afirmar com clareza como esses índices, considerados como prioritários, têm sido modificados, uma vez que muitos municípios, nas diferentes regiões do país, estão com obras paralisadas e muitas instituições concluídas apresentam dificuldades na manutenção de recursos humanos, o que, por vezes, refletem em atendimento parcial, como é o caso do município pesquisado.

Outra questão importante é a prioridade das construções em áreas urbanas, pois o programa prevê que apenas um tipo de projeto seja construído em áreas rurais. Entretanto, não podemos identificar como tem acontecido a construção de escolas no campo, pois, até o momento, não foi disponibilizado se já houve e quantas instituições foram construídas no campo. Entendemos que um programa nacional, como o Proinfância, não pode desconsiderar as discrepâncias entre as escolas urbanas e rurais, principalmente em tempos de retrocessos e fechamento de escolas no campo. As crianças moradoras em áreas rurais ainda permanecem invisibilizadas nas políticas públicas, principalmente na etapa creche.

Apesar de ter se configurado como relevante no cenário das políticas públicas da Educação Infantil, o Proinfância passou por inúmeras reformulações desde sua criação em 2007, contudo, encontramos muitas dificuldades de acesso aos dados referentes ao programa, uma vez que não estão todos condensados em um único espaço virtual, conforme relatou a CGU. Nesse sentido, identificamos que a estratégia de contratar consultores para realizar acompanhamento pedagógico nos municípios dificultou o acesso aos dados sobre a implementação do programa nas diferentes regiões brasileiras. Os dados que deveriam ser amplamente publicizados, como aconteceu com os três projetos de cooperação técnica firmados entre o MEC e universidades públicas, simplesmente não estão disponíveis virtualmente para consulta pública.

A publicação desses relatórios poderia ser utilizada para a elaboração de um diagnóstico nacional sobre a implementação do Proinfância, a fim de identificar a oferta e demanda de atendimento nessas unidades, os desafios enfrentados pelos municípios, a proposta e as práticas pedagógicas desenvolvidas no interior dessas instituições e, finalmente, poderia ser um subsídio

para consolidar uma política de formação continuada para professores que atuam na Educação Infantil.

Após mais de duas décadas de regulamentação, ainda existem instituições de Educação Infantil que ainda não consolidaram sua identidade como parte integrante do sistema educacional, seja por que tais instituições são conveniadas, filantrópicas ou comunitárias. Nesse sentido, a implantação de uma construção arquitetônica do Proinfância já demarca um novo paradigma de espaços para o atendimento às crianças de zero a seis anos, pois o espaço não é neutro, ele também é educativo e traduz o tipo de formação que se pretende desenvolver.

Quando a União induz os municípios a aderirem um programa específico que oferece estrutura, equipamentos e mobiliários adequados para crianças de zero a cinco anos, ela possibilita um lugar de visibilidade ao processo de cuidar e educar, ao mesmo tempo, que, visualmente, o Proinfância diz à sociedade que o espaço da creche e pré-escola não é um espaço doméstico, mas um lugar de direito dos pequenos cidadãos.

Os efeitos do programa também podem ser percebidos na organização das propostas pedagógicas, uma vez que as instituições devem construir seus currículos em consonância com as DCNEI. Os processos de construção dessas propostas conferem o caráter intencional e sistematizado que deve ser observado numa proposta pedagógica com as crianças. Contudo, o processo de assessoria técnica e pedagógica, apesar de ter sido desenvolvido em todas as regiões do país, não alcançou todos os municípios e não encontramos informações que indicam sua continuação.

Além disso, com relação ao espaço físico, percebemos que a organização do trabalho pedagógico pode ser potencializado com a ampliação das experiências das crianças, pois a estrutura permite a variação dos tempos e utilização dos espaços.

Percebemos, também, com relação às pesquisas realizadas, que as crianças que são os sujeitos principais do Proinfância, ainda não foram ouvidas como atores finais do programa. Fato que remete à urgência de ampliação das pesquisas com criança.

Outro elemento que foi evidenciado nas entrevistas e que merece destaque são as políticas de formação continuada que são ofertadas aos professores no município pesquisado. As professoras citaram que participam do curso sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) para a Educação Infantil. Esse curso foi amplamente divulgado como uma formação sobre leitura e escrita, sem objetivar a alfabetização das crianças. Todavia, questionamos por que apenas a etapa pré-escola foi incluída nesta formação? Ou mais ainda, por que, ao invés de se anexar a uma política de formação destinada aos professores que atuam no ciclo de alfabetização, não se elabora uma política nacional de formação de professores da

Educação Infantil (creche e pré-escola), ampliando seus objetivos para além da linguagem oral e escrita?

Outra formação oferecida aos professores no município é sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da Educação Infantil. Entendemos que a redução das concepções teóricas que sustentam a construção do currículo para essa etapa nesse documento, e o consequente caráter de apostilamento e de privatização dos materiais didáticos já começa a adentrar as escolas de Educação Infantil. Sobre isso, é necessário refletirmos sobre como compreendemos as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Será que não seria necessário fazer com que os professores decifrem suas potencialidades antes de embarcar em um novo documento?

Outro elemento que merece destaque no contexto municipal é a oferta de turmas de Educação Infantil em escolas de Ensino Fundamental. Nesse sentido, a implementação das três unidades do Proinfância inauguram novas perspectivas no cenário municipal: tornar-se centros de referência em Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade; tornar-se espaços privilegiados para processos formativos de iniciação à docência para estudantes de licenciatura em Pedagogia; tornar-se lócus de parceria entre universidade e Educação Básica com criação de grupo de estudos e, consequentemente, possibilitando a formação continuada aos professores; e de tornar-se paradigma para construção de outras escolas de Educação Infantil.

Nesse momento de retrocessos do Estado democrático de direito, é preciso demarcar as conquistas que a Educação Infantil alcançou nas últimas décadas. Não desconsideramos as contradições e limitações que se estabeleceram desde a criação do programa, todavia, preferimos olhar para o potencial transformador que o Proinfância representa, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde as crianças pobres, negras e moradoras do campo, historicamente não tiveram o direito de frequentar espaços públicos, gratuitos e qualidades da Educação Infantil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Bezerra de; TAVARES, Leandro Henrique de Jesus. Percorrendo os espaços do Proinfância do RJ: diálogos com a pesquisa. *In:* IV Seminário do Grupeci, 2014. **Anais...**Goiás: UFG, 2014.

ALVES MAZZOTTI, Alda Judith. A "revisão da bibliografia" em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. *In:* BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto. **A bússola do escrever**: desafios e estratégias de teses e dissertações. São Paulo: Cortez, 2002.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. A "revisão da bibliografia" em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. *In:* BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto. **A bússola do escrever**: desafios e estratégias de teses e dissertações. Florianópolis: Editora da UFSC; São Paulo: Cortez, 2002.

ARAÚJO, Vania Carvalho. O "tempo integral" na educação infantil: uma análise de suas concepções e práticas. *In*: ARAÚJO, Vania Carvalho (org.). **Educação infantil em jornada de tempo integral**: dilemas e perspectivas. Vitória: EDUFES, 2015. p.21-57

ARCE, A.. Pedagogia da Infância ou Fetichismo da Infância. *In*: DUARTE, Newton. (org.). **Crítica ao Fetichismo da Individualidade**. Campinas/SP: Autores Associados, 2004, v. 01, p. 145-168.

ARCE, Alessandra. É possível falar em pedagogia histórico crítica para pensarmos a educação infantil? **Germinal:** Marxismo e Educação em Debate, Salvador, v. 5, n. 2, p. 5-12, jan. 2013. Disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9695/7083. Acesso em: 29 Jan. 2019.

BAHIA. **Lei nº 13.559**, de 11 de maio de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 12 maio 2016.

BARRETO, Angela Rabelo. Atualizando o quadro da educação infantil brasileira. *In:* **Política de Educação Infantil no Brasil**: Relatório de Avaliação. 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Memorial descritivo**: Projeto Proinfânica – Tipo 1. Brasília, 2013.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 3**, de 23 de fevereiro de 2018. Brasília, 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei no 10.172/2001, de 09 de janeiro de 2001. Brasília, 2001.

BRASIL. **Resolução nº. 6,** de 24 de abril de 2007. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao. Acesso em 18 de julho de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Brasília, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 24 de julho de 2017.

BRASIL. **Política nacional de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994.

BRASIL. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.** Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1995.

BRASIL. **Educação infantil no Brasil:** situação atual. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL. **Por uma política de formação do profissional de educação infantil.** Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL. **Educação Infantil:** bibliografia anotada. Brasília: MEC/ SEF/DPE/COEDI, 1995.

BRASIL. **Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil**: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise. Brasília: MEC/SEF/DPEF/COEDI, 1996.

BRASIL. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1999.

BRASIL. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infanti**l. Vol. 2. Brasília: MEC/SEF/DPEF/COEDI, 1998.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília: 1999.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC/SEB/DPE/COEDI, 2005.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB/DPE/COEDI, 2006a.

BRASIL. **Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para instituições de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB/DPE/COEDI, 2006b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB 20/2009**, de 11 de novembro de 2009. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Diretrizes curriculares nacionais para Educação Infantil. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei n. 8069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei n. 9.394,** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007c.

BRASIL. **Lei n. 10.172/2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Lei n° 13.005/2014**. Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno**. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 80 Implantação de Escolas para Educação Infantil**. Brasília, 2017.

BRASIL. Observatório do PNE. **Acompanhamento dos Planos Municipais de Educação.** 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Diário Oficial da União. Brasília, DF: DOU, 2008.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia C. de. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**: uma experiência em educação profissional. 4. ed. São Paulo; Cortez, 2007.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fulvia; FERREIRA, Isabel Morsoletto. **A constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas**. São Paulo, FDE, 1989.

CARVALHO, Leila Lobo de. **Contradições na implementação de políticas de Educação Infantil:** a legitimidade das falas de crianças do campo sobre a escola da cidade em Guanambi-Bahia. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) - Universidade do Estado da Bahia, Guanambi, 2016.

CERISARA, Ana Beatriz. O referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. 2002. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, p. 326-345. set. 2002. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 25 de abril 2017.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Estudo Proinfância:** situação das creches nos Municípios brasileiros. Estudos Técnicos e Educação. 2017.Disponivel em: https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3136%22. Aceso em: 19 de dez. 2018.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil. 2015. Tese (Doutorado em Educação, Conhecimento e Inclusão Social) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2015.

COUTO, Maria Aparecida Freire de Oliveira. "**DO LIMBO AO DIREITO**": A distribuição dos recursos financeiros para as creches utilizando o referencial do Custo Aluno - Qualidade

Inicial – CAQi. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 3. ed. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1987.

DALLAGNOL, Raquel. **Política educacional e espaço físico escolar**: a infraestrutura como dimensão na garantia de padrão de qualidade. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de pós-graduação em Educação. Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *In:* **Educar,** Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

ENDLICH, Andréa Relva da Fonte G; *et all*. Políticas educativas para crianças de 0 a 3 anos nos municípios do estado do Rio de Janeiro. *In:* V Seminário do Grupeci, 2016, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2016.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não**: cartas a quem ousa ensinar. São Paulo: Olho d'Água, 1995.

GAMBOA, Silvio Sánches. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

GARCIA, Wagner Silvestre de Oliveira Albiol. **Políticas públicas para a educação infantil na cidade de Chapadão do Sul:** estudo de caso do programa Proinfância. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Paranaíba, 2014.

GOMES, Rosane Monteiro. O Proinfância, por uma política de construção identitária da educação infantil. *In:* IV Seminário do Grupeci, 2014. **Anais...**Goiás: UFG, 2014.

HADDAD, Lenira. **A Creche em busca de identidade**. 4. ed. Curitiba, CRV, 2016.

HARVEY, David. **Condições pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2013.

HORN, Maria da Graça Souza. **Estudo propositivo**. A organização dos espaços internos das unidades do Proinfância em conformidade com as orientações desse programa e as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEIs) com vistas a subsidiar a qualidade no atendimento. Brasília, MEC, 2013.

HORN, Maria da Graça Souza. **Estudo propositivo**. A organização dos espaços externos das unidades do Proinfância em conformidade com as orientações desse programa e as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEIs) com vistas a subsidiar a qualidade no atendimento. Brasília, MEC, 2014.

HORN, Maria da Graça Souza. **Sabores, cores, sons, aromas**. A organização dos espaços na Educação Infantil. Porto Alegre: Artmed, 2004.

JINKINGS, Ivana. O golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. *In:* **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

KLOSINSKI, Daniele Vanessa. **Uma avaliação da implementação do programa Proinfância em Erechim:** a política dos espaços escolares. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2016.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. 7. ed. Porto Alegre: Mediação, 2015.

LENINE, Vladimir Ilytch. **Karl Marx**. Breve esboço biográfico seguido de uma exposição do Marxismo. 1914.

LENINE, Vladimir Ilytch.. **Estado e Revolução**. São Paulo: Editora Hucitec, 1978.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão Estratégica da Advocacy. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 207, jan. 2000. ISSN 1806-9584. Disponível em:https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936/11202. Acesso em: 25 jan. 2019.

LOPES, Thaís Andrea carvalho de Figueirêdo. **O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância):** expansão da educação infantil com qualidade?. 2018. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MARTINS, Cláudia Miranda Drumond. **Implementação do programa Proinfância no estado do Tocantins**. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) -Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2016.

MATTOS, Clarice da Silva. **A implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2014.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Educação integral e(m) tempo integral na educação infantil: possibilidade de um olhar inovador. *In:* ARAÚJO, Vania Carvalho (org.). **Educação infantil em jornada de tempo integral**: dilemas e perspectivas. Vitória: EDUFES, 2015. p.93-123

MELLO, Débora Teixeira de; *et all*. O projeto Proinfância: assessoramento e acompanhamento pedagógico às redes e sistemas de ensino nos municípios da região central, noroeste e norte do estado do Rio Grande do Sul. *In:* V Seminário do Grupeci, 2016, Florianópolis. **Anais...**: Florianópolis: UFSC, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social, Teoria, método e criatividade**. Vozes, Petrópolis, 2007.

MORORÓ, Leila Pio. A Influência da Formação Continuada na Prática Docente. **Educação & Formação**, Fortaleza, v. 2, n. 4, p. 36-51, mar. 2017b. Disponível em:http://seer.uece.br/?journal=Redufor&page=article&op=view&path%5B%5D=1961Acesso em: 30 jan. 2019.

MORORÓ, Leila Pio. Pesquisa avaliativa e política de formação de professores: considerações metodológicas. *In:* **Notas teórico-metodológicas de pesquisa em educação**: concepções e trajetórias. Ilhéus: Editus, 2017a. p. 55-74.

MORORÓ, Leila Pio. Pesquisar e consolidar na região o conhecimento sobre a Formação de Professores: o duplo desafio do NEFOP. **Formação Docente**, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 115-130, jul./dez. 2018.

MUNICÍPIO. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ações Articuladas** (PAR). 2012.

MUNICÍPIO. Secretaria Municipal de Educação. Lei de Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público Municipal. **Lei nº 1089** de 10 de novembro de 2016.

NETO, Wenceslau Gonçalves. Investigação e ensino na história da educação: retomando um debate nunca encerrado. *In:* BRITO, Silvia Helena Andrade de. *et al* (org**.). A Organização do trabalho didático na história da educação**. Campinas: Autores Associados, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira**. Educação e Sociedade**. v. 32, n.115, p. 323-337, abr/jun. 2011.Dispnível em: www.anped.org.br/28/textos/gt07. Acesso em: 16 de janeiro de 2019.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR** On-line. Campinas, n.33, p.78-95, 2009.

PASQUALINI, Juliana Campregher; MARTINS, Lígia Márcia. A Educação Infantil em busca de identidade: análise crítica do binômio "cuidar-educar" e da perspectiva anti-escolar em Educação Infantil. **Psic. da Ed**., São Paulo, n. 27, 2008, p. 71-100.

PENN, Helen. Primeira Infância: A visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**. n. 115, p. 7-24, mar. 2002.

PERONI, Vera Maria Vidal. Breves considerações sobre a redefinição do papel do estado. *In:* **Política Educacional e o papel do Estado no Brasil nos anos de 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PIRES, Ennia Débora Passos Braga; MORORÓ, Leila Pio. O papel do projeto pedagógico escolar na política educacional: entre o legal e o instituível. **Revista Tempos e Espaços em**

Educação, Lado direito, v. 11, n. 01, p. 335-350, nov. 2018. Disponível em: https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/9535. Acesso em: 29 jan. 2019.

PME. Lei do Plano Municipal de Educação. **Lei nº 951 de 17 de junho de 2015**. Munícipio, 2015.

PRADO, Jany Rodrigues. Os sentidos que professores de educação infantil do município de Guanambi atribuem a sua condição de trabalho docente. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018.

RAMOS, Jorge Luiz Rocha Reghini. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas**: um estudo de caso no contexto do Proinfância. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

RICCI, Aline. A educação infantil e o programa proinfância: organização, impactos e desafios. *In:* IV Seminário do Grupeci, 2014. **Anais...**Goiás: UFG, 2014.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). **A Arte de Governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, n° 107, p. 7-40, jullho/1999.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, março/2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas públicas e qualidade da Educação Infantil. *In:* SANTOS, Marlene Oliveira dos; RIBEIRO, Maria Izabel Souza (org.). **Educação Infantil os desafios estão postos e o que estamos fazendo?** Salvador: Sooffset, 2014. p. 169-185.

ROSEMBERG, Fúlvia; ARTES, Amélia. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. *In:* BARBOSA, Maria Carmen Silveira *et al.* (org.). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012. p. 13-69.

SANTOS, Marlene Oliveira dos. O lugar dos bebês e de suas infâncias nas práticas pedagógicas em instituições do Proinfância. *In:* IV Seminário do Grupeci, 2014. **Anais...**Goiás: UFG, 2014.

SANTOS, Marlene Oliveira dos. Organização e usos dos espaços e ambientes em instituições de Educação Infantil do Proinfância. *In:* SANTOS, Marlene Oliveira dos; RIBEIRO, Maria Izabel Souza. (org.). **Educação Infantil os desafios estão postos e o que estamos fazendo?** Salvador: Sooffset, 2014.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Para uma agenda da educação da infância em tempo integral assente nos direitos da criança. *In:* ARAÚJO, Vania Carvalho (org.). **Educação infantil em jornada de tempo integral**: dilemas e perspectivas. Vitória: EDUFES, 2015. p. 61-89.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc**., Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Indicadores do Município**. 2016. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=266. Acesso em:09 de junho de 2018.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jan. 2005.

SILVA, Antônia Almeida; JACOMINI, Maria Aparecida (org.). **Pesquisa em políticas educacionais:** características e tendências. Feira de Santana: UEFS, 2016.

SILVA, Pablo Luiz de Faria Vieira da. **As condições de trabalho docente na Educação Infantil**: uma análise a partir do Proinfância em quatro municípios do Rio de Janeiro. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de*; et all*. Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. v. 47 n.164 p.540-561 abr./jun. 2017.

TIRIBA, Lea. Educar e cuidar ou, simplesmente, educar? Buscando a teoria para

TOMÉ, Marta Fresneda. **A educação infantil foi para a escola, e agora?** Ensaio de uma teoria para a gestão institucional da educação infantil. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

VIERA, Edson Roberto; QUEIROZ, Antonio Marcos de; CAMPOS, Flávia Rezende; SANTOS, Virgínia Maria Bezerra dos**.** As Contribuições do PAC na Infraestrutura Brasileira e Goiana. **Série de textos para discussão do curso de Ciências Econômicas**. Texto para discussão n. 20. NEPEC/FACE/UFG, Goiânia, nov. 2010.

ZANETTI, Alexsandra *et all.* Educação infantil em quatro municípios: um olhar a partir da abordagem do ciclo de políticas. *In:* IV Seminário do Grupeci, 2014. **Anais...**Goiás: UFG, 2014.

ANEXOS

MODELOS DE PROJETOS ARQUITETÔNICOS DO PROINFÂNCIA

Projeto Tipo 1- 376 **Alunos** 1317,99 m²**Área** 40 x 60 m **Terreno**



Fonte: http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao/item/6412-proinfancia-tipo-1

Projeto Tipo 2- 188 **Alunos** 775,85 m² **Área** 45 X 35m **Terreno**



Fonte: http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao/item/6413-proinfancia-tipo-2

Projeto Tipo B- 224 **Alunos** 991,05 m² **Área** 40 x 70 m **Terreno**



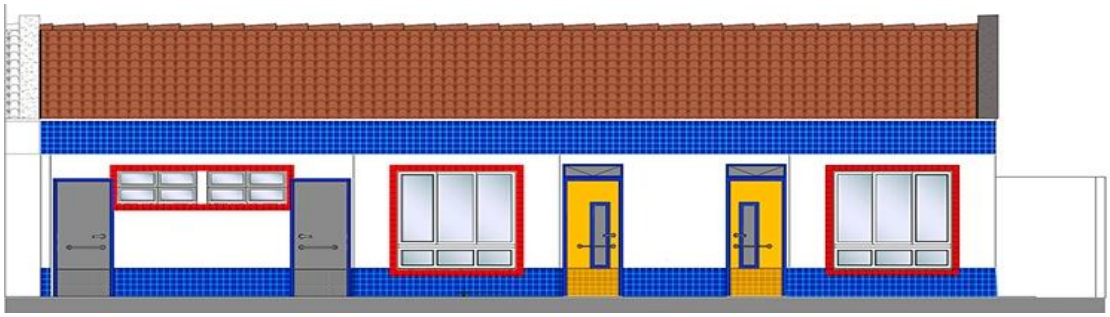
Fonte: http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao/item/4816-tipo-b

Projeto Tipo C- 120 **Alunos** 668,30 m² **Área** 35 x 45 m **Terreno**



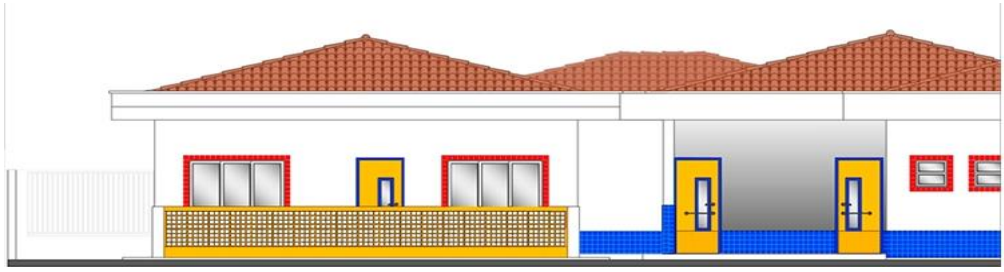
Fonte: http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao/item/4817-tipo-c

Ampliação Tipo B- 96 **Alunos** 115,46 m² **Área**



Fonte: http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao/item/8606-amplia%C3%A7%C3%A3o-tipo-b

Ampliação Tipo C - 24 **Alunos** 66,17 m2 **Área**



Fonte: http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao/item/8607-amplia%C3%A7%C3%A3o-tipo-c

Módulo de Educação Infantil - 96 **Alunos** 176,34 m² **Área**



Fonte: http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao/item/9267-m%C3%B3dulo-de-educa%C3%A7%C3%A3o-infantil

APÊNDICE A- QUESTIONÁRIO / PROFESSORES

DADOS PESSOAIS

1. Nome:_____

2. Idade:_____

3. Cor: ( )Branca ( ) Parda ( )Preta ( )Amarela ( )Indígena

4. Sexo: ( )Feminino ( )Masculino ( )Prefiro não identificar

5. Estado civil: ( )Solteiro(a) ( )Casado (a) ( )Divorciado (a) ( )Viúvo(a) ( )outro

6.Telefone:_____

7. E-mail :_____

8. Nome da instituição que trabalha:_____

9. FORMAÇÃO ACADÊMICA

Nível médio ( ) Especifique_____

Nível superior ( ) Especifique_____ Instituição:_____

Pós-graduação ( ) Especifique _____Instituição_____

TEMPO DE EXPERIÊNCIA E VÍNCULO EMPREGATÍCIO

10. Quanto tempo exerce a docência?_____

11. Quanto tempo exerce a docência na Educação Infantil?_____

12. Em que etapa você atua?_____

12. Já atuou na creche? ( ) Sim ( ) Não. Se sim, quanto tempo?_____

13. Já atuou na pré-escola? ( ) Sim ( ) Não. Se sim, quanto tempo?_____

14. Carga horária: ( ) 20 horas ( ) 40 horas

15. Vínculo empregatício: ( ) Efetivo ( ) Temporário

16. É lotada na instituição em que trabalha? ( ) Sim ( ) Não. Se não, qual a carga horária na instituição?

17. Para você, o que uma escola com a estrutura do Proinfância representa para a Educação Infantil no município?

_____

_____

APÊNDICE B- ROTEIRO DE ENTREVISTA

DADOS PESSOAIS

1. Nome:_____
2. Idade:_____
3. Cor: ( )Branca ( ) Parda ( )Preta ( )Amarela ( )Indígena
4. Sexo: ( )Feminino ( )Masculino ( )Prefiro não identificar
5. Estado civil: ( )Solteiro(a) ( )Casado (a) ( )Divorciado (a) ( )Viúvo(a) ( )outro
6. Telefone:_____
7. E-mail :_____

ESPAÇO FÍSICO E RECURSOS PEDAGÓGICOS

1. Me fala sobre o início da sua carreira e os motivos que levaram a ser professora.
2. E sobre a história da escola em que você trabalha. Onde ela funcionava? Por que foi construída?
3. Como você avalia a estrutura física dessa instituição?
4. Os espaços físicos da instituição são utilizados conforme o projeto original do Proinfância? Se não explique como acontece a utilização desses espaços.
5. O que falta nesse espaço para o desenvolvimento de sua prática com as crianças?
6. Há materiais pedagógicos disponíveis e adequados a necessidade das crianças de zero a cinco anos?
7. Como o espaço físico interfere no desenvolvimento da prática pedagógica com as crianças?
8. Você conhece outras instituições de Educação Infantil no município? Como você compara a diferença entre os espaços?
9. Para você o que significa ser professor de Educação Infantil em uma unidade do Proinfância?
10. Você considera que a construção de escolas através do programa Proinfância modifica o atendimento às crianças de zero a 5 anos do município?
11. Para você, como uma escola com a estrutura do Proinfância modifica a oferta da Educação Infantil no município?

PROPOSTA PEDAGÓGICA

12. Quais os princípios, referências e legislação orientaram na construção da proposta?
13. Quem participou desse processo? E qual foi a sua contribuição?
14. Qual é a relação da proposta pedagógica com a utilização do espaço físico?
15. Existe alguma dificuldade na realização do seu trabalho enquanto docente da educação infantil?
16. A instituição realiza formação continuada? Qual a periodicidade? É coletivo ou individual? Quem realiza a formação?

APÊNDICE C- QUESTIONÁRIO/ DIRETORAS

DADOS PESSOAIS

1. Nome:_____

2. Idade:_____

3. Cor: ( )Branca ( ) Parda ( )Preta ( )Amarela ( )Indígena

4. Sexo: ( )Feminino ( )Masculino ( )Prefiro não identificar

5. Estado civil: ( )Solteiro(a) ( )Casado (a) ( )Divorciado (a) ( )Viúvo(a) ( )outro

6.Telefone:_____

7. E-mail :_____

Formação Acadêmica:_____

ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

Quantos professores atuam na escola?_____

Com relação ao tipo de vínculo quantos são: Concursados _____ Contratados_____

Quantos professores com carga horária de: 20 horas_____ 40 horas_____

Tem coordenador pedagógico? ( )Sim ( )Não

Tem secretária escolar? ( )Sim ( )Não Qual a carga horária de trabalho? _____

Quantas turmas?_____

Quantas salas de aula?_____

Quantas crianças por sala?

Sala	Quantidade

Sala	Quantidade

Tem lista de espera? _____ Quantas crianças estão na lista de espera?_____

Turno de atendimento:

Crianças de 0 a 3 anos	Crianças de 4 a 5 anos
( ) parcial	( ) parcial
( ) integral	( ) integral
( ) ambos	( ) ambos

Qual a duração da jornada:

Parcial: De _____às_____ horas e de _____às _____horas

Integral: De _____às_____ horas

Informe qual a quantidade de crianças atendidas nesta unidade, segundo a idade das crianças no momento da matrícula:

Faixa etária	Quantidade
Até 1 ano	
2 anos	
3 anos	
4 anos	
5 anos	
6 anos	
Total de crianças	

As crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março do ano letivo são matriculadas na Educação Infantil?

Qual o critério usado para a matrícula das crianças nos diferentes agrupamentos?

Onde moram as crianças que frequentam essa unidade? (Obs: Pode marcar mais de uma alternativa)

( ) No entorno ( ) Em bairros próximos ( ) Em bairros distantes

Qual a renda média dos familiares das crianças atendidas?

Quantos monitores trabalham nessa unidade?