

## Políticas educacionais no contexto dos “Governos Democrático-Populares” no Brasil: impactos na Educação Infantil

### Educational policies in the context of the "Democratic-Popular Governments" in Brazil: impacts on Children Education

Cláudia Miranda Martins  
Faculdade Dinâmica, Ponte Nova/MG  
cmiranda9@gmail.com

---

#### Resumo

A centralidade deste artigo é compreender as principais mudanças em termos de políticas públicas educacionais no Brasil entre 2003 e 2012, com foco na primeira fase da Educação Básica, ou seja, a Educação Infantil. No centro desta análise, objetiva-se demonstrar a experiência de criação e implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância, criado na conjuntura dos esforços de lutas e conquistas para que o acesso à educação pública seja garantido para todos e, neste caso, também incluindo a primeira infância. A metodologia utilizada para a construção do artigo baseia-se em procedimentos qualitativos como pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Com efeito, acreditamos que a pesquisa apresenta reflexões que contribuem com o debate sobre as políticas educacionais que priorizam a Educação Básica no Brasil nos anos 2000. **Palavras chave:** Governos Pós-Neoliberais. Políticas Educacionais. Educação Infantil. Proinfância.

---

#### Abstract

The centrality of this article is to understand the main changes in terms of public educational policies in Brazil between 2003 and 2012, focusing on the first phase of Basic Education, that is, Children Education. At the heart of this analysis, the objective is to demonstrate the experience of creating and implementing the National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for the Public School Network of Children Education – Proinfância, created in the conjuncture of efforts of struggles and achievements so that access to public education is guaranteed for all and, in this case, also including early childhood. The methodology used to construct the article is based on qualitative procedures such as documentary research and bibliographic research. In fact,

we believe that the research presents reflections that contribute to the debate about the educational policies that prioritize the Basic Education in Brazil in the years 2000.

**Keywords:** Postneoliberalism Governments. Educational Policies. Children Education. Proinfância.

---

## Introdução

Tudo luta por mudanças, menos os velhos sistemas. A vida dos velhos sistemas nasceu de imensas teias de aranhas medievais. No entanto, há gente que acredita numa mudança, que tem posto em prática a mudança, que tem feito triunfar a mudança, que tem feito florescer a mudança. Caramba! A primavera é inexorável!

(Pablo Neruda).

A formação do território e da sociedade brasileira revela um legado de mais de 500 anos onde moradia, educação, saúde, cultura e lazer não se constituíram como direito de toda a coletividade, mas, privilégio de poucos. Aliados a isso, estão as contradições da própria história de um país que se desenvolveu sob o signo de uma matriz originária marcada pela violência contra os povos indígenas, escravidão negra, exclusão de milhões de brasileiros do acesso à terra e ao território, concentração do poder político, segregação social e aguda desigualdade.

A observação detida e ampliada desse processo ainda permite estabelecer a análise interescolar da própria constituição da América Latina enquanto o *primeiro espaço/tempo de um padrão de poder de vocação mundial e, desse modo e por isso, como a primeira identidade da modernidade* (QUIJANO, 2005a, p. 117). Neste sentido, o autor ainda afirma que *a produção histórica da América Latina começa com a destruição de todo um mundo histórico, provavelmente a maior destruição sociocultural e demográfica da história que chegou a nosso conhecimento* (QUIJANO, 2005b, p. 16).

Os séculos de colonialismo e de reprodução continuada das estratégias de dominação presentes no Brasil e em demais países da América Latina representaram também a submissão dos sujeitos, seus territórios e identidades a condições de *iletrados, explorados e culturalmente colonizados e dependentes, isto é, até o desaparecimento de todo padrão livre e autônomo de objetivação de ideias, de imagens, de símbolos* (QUIJANO, 2005b, p. 16).

Diante disso, uma constelação de *saberes-fazeres*, cosmologias, línguas, modos de conceber e se relacionar com a natureza foram considerados como expressão de barbárie e atraso, portanto, excluídos da história escrita apenas pela perspectiva da modernidade européia, capitalista, industrial, cristã, branca e patriarcal.

A perpetuação histórica desse processo também teve na educação um recurso de controle, manutenção de interesses e poder, assim como de exclusão. O próprio sistema escolar brasileiro, tal qual o da maior parte dos países da América Latina, carrega as mazelas e contradições de um sistema copiado de referências européias e mecanicamente adaptado para o interior de sociedades muito plurais e distintas daquelas de onde foram desenvolvidos.

Mariategui (2008), por exemplo, chamou a atenção para isto no livro *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*, publicado em 1928, ao analisar a história da educação pública no Peru. Para ele, diante da herança colonial espanhola e da influência francesa e estadunidense no Peru, *a educação nacional não tem um espírito nacional: em vez disso tem um espírito colonial e colonizador* (MARIATEGUI, 2008, p. 115). Portanto, o autor demonstrou que os programas de educação pública e o Estado se referiam aos índios não como peruanos iguais aos demais, mas, considerados como “raça” inferior.

Conseqüentemente, por séculos os sistemas educacionais de países latino-americanos, como na experiência peruana (analisada por Mariategui) e também no exemplo particular do Brasil, deixaram importantes segmentos da sociedade a margem do acesso às escolas e universidades. Foram e são os filhos e filhas da classe trabalhadora, dos camponeses e demais sujeitos que constituíram suas identidades territoriais de modo distinto dos referenciais eurocêntricos de saber e poder impostos pelas classes dominantes.

A análise das Políticas Públicas em educação na América Latina, referenciada em leituras perpassadas por uma *epistemologia sul*, do modo como interpreta Boaventura de Sousa Santos, permite o contato com importantes referências para compreender a América Latina e os povos de diferentes geografias que vivem neste território, como Mariategui (2008), Marini (1994), Parada (2001) e Quijano (2005) foram concretizadas. A partir da discussão apresentada e fundamentada em autores como estes, foi possível fortalecer a apreensão dos sujeitos, da cultura, das experiências de lutas anti-coloniais e movimentos de independências políticas, conquistas democráticas alicerçadas em reivindicações organizadas

por estudantes universitários, professores e ações de movimentos sociais que grafaram e ainda grafam a história latino-americana.

Isso colocou no centro de nossas preocupações a reflexão sobre sujeitos reais desde as lutas de resistências contra os opressores escravistas e colonizadores aos movimentos sociais que lutam por reforma agrária e educação do campo e demais lutas populares que reivindicam reconhecimento oficial. Permite pensar e problematizar as políticas públicas educacionais, para que permitam ou fortaleçam o exercício do direito a educação considerando as realidades que apresentam diversidades culturais e combate a pobreza<sup>1</sup> e desigualdade social.

Isto posto, esta breve consideração sobre elementos que estão presentes na formação da América Latina e especialmente na sociedade brasileira, contribui para revelar processos históricos de produção e reprodução da desigualdade, onde a educação serviu a interesses de classes específicas. Mas, a educação também foi e continua sendo um direito indispensável ao usufruto de outros direitos. Sendo assim, falar em direito a educação mantém também um elo entre a dialética do ensinar e aprender. Neste sentido, para Puiggrós (2010, p. 19) *cuando hablamos de derecho a la educación, nos referimos a los derechos a enseñar y aprender. La educación es un vínculo en el cual sus integrantes cumplen funciones diferenciadas y que requiere de la intervención de ambos miembros, el educador y el educando*. Ao mesmo tempo, defende que na educação repousa instrumentos de resistência e luta por uma sociedade onde possa imperar a justiça social e o exercício pleno da cidadania.

Quando, em determinada realidade, milhões de homens e mulheres, crianças e adultos, em suas classes sociais, etnias, gêneros e *territórios da existência* são exilados da moradia, alimentação, terra, casa, escola ou universidade, mudanças estruturais precisam ser colocadas em curso. Dentro delas está o papel central da educação. Isto se aproxima do que foi proposto por Paulo Freire, ao dizer que a função da educação é humanizar, ao afirmar que *quando tantos seres humanos são negados em sua humanidade, a função da educação é recuperar a humanidade roubada*<sup>2</sup>. A educação é, neste sentido, compreendida como *prática de liberdade, ao contrário daquela que é prática de dominação* (FREIRE, p. 98).

---

<sup>1</sup> Destaca-se que “la relación entre la educación y la pobreza es una relación construida. No es obvia o “natural”, no obstante la idea muy difundida acerca de que la educación es una de las formas privilegiadas de evitar y/o salir de la pobreza.” (PARADA, 2001, p. 65).

<sup>2</sup> Citação de Paulo Freire pontuada por Miguel Arroyo em entrevista disponível em: <<https://educacaoeparticipacao.org.br/acontece/miguel-arroyo-a-escola-tem-que-se-integrar-com-uma-pluralidade-de-forças-para-dar-conta-da-educacao-integral/>>.

Por conseguinte, o que durante séculos foi naturalizado, como o analfabetismo, a desigualdade estrutural, a fome e a exclusão dos pobres, viram surgir mudanças concretas e significativas na primeira década do século XXI, especialmente no contexto do que foi chamado por Emir Sader de “*a construção da hegemonia pós-neoliberal*”, que caracterizou os primeiros 10 anos dos governos de Lula e Dilma. O Brasil experimentou importantes transformações econômicas, políticas e sociais neste período. Diante disto, houve a ampliação de alguns direitos que resultaram em melhores e mais abrangentes políticas públicas, possibilitando a inclusão efetiva de segmentos da população vitimados pela miséria, desemprego e *a sobrevivência nos limites*, como afirma Arroyo (2010).

É no cerne desta conjuntura que podem ser identificadas os avanços nas políticas educacionais voltadas tanto para a Educação Superior quanto para a Educação Básica. Destarte, as análises sobre as políticas educacionais nos primeiros 10 anos do século XXI revelam um quadro de transformações na Educação Superior brasileira. Conhecida por seu caráter histórico de segregação e exclusão da classe trabalhadora dos seus espaços de formação, chegar a universidade era para poucos. Aos pobres eram furtadas até mesmo as condições de terminar o Ensino Básico. Por isso, as políticas voltadas para a ampliação de vagas e manutenção dos estudantes no Ensino Superior (a exemplo do Programa Universidade para Todos – PROUNI e Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, bolsas de graduação e pós-graduação etc.) foram uma conquista que fomentou ações democratizadoras desta fase da educação, e que pôde ser percebida no decorrer dos governos de Lula e Dilma.

Ernesto Che Guevara disse que Universidade *debe ser flexible, pintarse de negro, de mulato, de obrero, de campesino, o quedarse sin puertas, y el pueblo la romperá y él pintará la Universidad com los colores que le parezca* (Discurso en la Universidad de Las Villas, Cuba, 1959). Neste sentido, nos espaços das Universidades Públicas brasileiras, por exemplo, além do incremento de vagas para as distintas áreas de formação superior, após poucos anos é possível perceber uma pluralidade maior de mulheres, negros, indígenas e camponeses<sup>3</sup>. É

---

<sup>3</sup> Por intermédio do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, por exemplo, além de jovens e adultos, camponeses e camponesas, terem tido seus direitos de acesso a educação ampliados nas fases de alfabetização, ensino fundamental e médio, também conquistaram espaços em cursos técnicos profissionalizantes de nível médio e cursos superiores e de especialização.

Conforme Barbosa (2014, 165) “no momento de constituição do PRONERA, a correlação de forças definiu a perspectiva de uma política gerida por múltiplas mãos, isto é, pelos movimentos sociais camponeses, mas

inequívoca a apreensão de que isto tem provocado mudanças essenciais na composição de classe da sociedade brasileira, assim como nas gerações de famílias dos trabalhadores. Milhares de famílias, neste país, pela primeira vez tem tido um filho ou filha que chega e conclui o Ensino Superior, sem falar das oportunidades que se abriram a eles para continuar os estudos nos níveis de mestrado e doutorado<sup>4</sup>.

Como está sendo observada, a conjuntura do quadro de mudanças verificada na sociedade brasileira a partir dos anos 2000 é bastante notória em desvelar o novo contexto no âmbito da educação, sobretudo diante de políticas que incluíram os pobres e “filhos” da segregação social no sistema escolar brasileiro. E, além de poder-se dizer em inclusão pela via de políticas públicas educacionais, nota-se que o próprio conteúdo substantivo desse processo tem sido mais acolhedor, o que também foi perceptível na Educação Básica. Isso pode ser constatado diante da ampliação do direito a educação instituído em 2009 (Emenda Constitucional n. 59), quando tornou obrigatório, e de oferta gratuita, a Educação Básica para os sujeitos entre 04 e 17 anos de idade.

Sendo assim, passou a ser obrigação do estado acolher as crianças e também garantir o fornecimento de transporte, alimentação e material didático em todas as etapas da Educação Básica. Essa constatação ainda está incluída num universo maior de importantes programas sociais como Bolsa Família<sup>5</sup> e Mais Educação<sup>6</sup>, que passaram a contribuir para a garantia de manutenção das crianças nas escolas, pois sabe-se que não basta criar novas vagas. É notória a ampliação das *oportunidades de acesso e permanência no sistema educacional dos mais pobres, dos ignorados e postergados pelas políticas de privilégio e exclusão que as elites construíram em boa parte da história brasileira* (GENTILI; OLIVEIRA, p. 253).

Tudo isso foi garantindo o desenvolvimento de um maior reconhecimento do pluralismo presente na sociedade brasileira, ampliação e garantia de direitos, cidadania e justiça social. No interior deste contexto de transformações sociais mais amplas e dentro das

---

também pelas instituições vinculadas ao Estado: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Ministério de Desenvolvimento Agrária (MDA), o Ministério de Educação e Cultura (MEC), além das universidades públicas participantes dos projetos educativos”.

<sup>4</sup> Entretanto, mesmo com os avanços conhecidos neste contexto, Oliveira (2011, p. 184) demonstra que “o acesso à educação superior no Brasil ainda é muito restrito, menos de 13% dos jovens em idade regular, isto é, entre 18 e 24 anos, encontram-se matriculados no ensino superior”.

<sup>5</sup> O Programa Bolsa Família foi criado pelo Governo Lula, por meio de uma Lei Federal nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

<sup>6</sup> Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10.

quais estão inseridas as políticas educacionais, pode-se fazer algumas perguntas: quais foram as principais mudanças (e também permanências?) nas políticas educacionais voltadas para a Educação Básica? Quais políticas tiveram maiores impactos na Educação Infantil? A criação e implementação do Proinfância nos municípios brasileiros podem ser compreendidas neste contexto de mudanças em termos de políticas educacionais, lutas e conquistas de direitos?

Por conseguinte, neste artigo procura-se compreender as principais mudanças em termos de políticas públicas educacionais no Brasil entre 2003 e 2012, com foco na primeira fase da Educação Básica, ou seja, a Educação Infantil. No bojo desta análise, intenciona-se demonstrar a experiência de criação e implementação do Proinfância como exemplo de um Programa que, ao fomentar a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas, contribui para que as crianças compartilhem espaços de cooperação, intercâmbio de saberes, brincadeira e desenvolvimento. Um Programa que foi criado na conjuntura dos esforços de lutas e conquistas para que o acesso à educação pública seja garantido para todos<sup>7</sup> e, neste caso, também incluindo a primeira infância. A metodologia utilizada para a construção do artigo baseia-se em procedimentos qualitativos como pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

Por conseguinte, além da introdução, na primeira parte do artigo busca-se contribuir com o debate sobre as políticas educacionais com foco na Educação Básica no Brasil nos anos 2000. No segundo momento discuti-se os efeitos destas políticas na Educação Infantil com destaque para a experiência do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA). E por fim, as considerações finais, onde alguns dos pontos centrais discutidos ao longo do texto são retomados.

### **Políticas educacionais no início do século XXI e os impactos na Educação Infantil**

Procedendo de uma breve periodização política e econômica do Brasil nas últimas décadas, Emir Sader, no livro *Lula e Dilma: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil*,

---

<sup>7</sup> Contudo, sabe que essa ideia, a de educação para todos, está calcada numa compreensão abrangente dentro do movimento “Educação para Todos”. Desse modo, McCowan (2011, p. 10) diz que “embora os esforços para a expansão do acesso à educação tenham tido motivações diversas como a teoria do capital humano e a concepção de construção nacional, o movimento “Educação para Todos”, em seu conjunto, tem por base o direito de todas as crianças à educação, o qual fora previamente garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948”.

publicado em 2013, demonstrou que *o Brasil passou, em poucas décadas, por uma ditadura militar – 21 anos – por governos neoliberais – 12 anos -, e agora já completa 10 anos de governos pós-neoliberais. São mudanças muito radicais, num espaço relativamente curto de tempo* (SADER, 2013, p. 141).

Consequentemente, Sader (2013) considera que os governos de Lula e Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal que vigorou nos anos 1990 com Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Além disso, Sader (2013) defende que essa caracterização pós-neoliberal ainda aproxima o “Brasil dos anos 2000” com outras experiências de governos na América Latina, como os Kirchners na Argentina, da Frente Ampla do Uruguai, de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa no Equador.

Alguns traços em comum aglutinaram as aproximações entre o Brasil e esses governos, tais como a prioridade a políticas sociais e não o ajuste fiscal; processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; o papel do Estado como o indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013).

Sendo assim, considerando os distintos governos e contextos políticos e econômicos que permearam as últimas décadas no Brasil, chama-se a atenção para alguns dos aspectos que caracterizaram o governo neoliberal fortalecido com FHC nos anos 1990 e o *governo democrático-popular* (OLIVEIRA, 2015) iniciado por Lula, especialmente entre os anos de 2002 a 2012.

Oliveira (2015) diz que no decorrer da década de 1990 o Brasil e outros países da América Latina enfrentaram um processo de reestruturação do Estado que, justificado pelas necessidades de ajustes estruturais, em grande medida em razão da crise da dívida externa, alterou a relação entre Estado e sociedade civil, tendo como referencial paradigmático a adoção dos critérios da economia privada na gestão da coisa pública. Foi no interior deste processo que o país vivenciou a agressiva ofensiva neoliberal, cujo objetivo é *criar novos campos para a acumulação de capital em domínios até agora considerados fora dos limites do cálculo de lucratividade* (HARVEY, 2007, p. 19). Entre eles, continua Harvey (2007, p.

19), os *serviços públicos de todos os tipos (habitação popular, educação, saúde pública, previdência social) e instituições públicas (como universidades, centros de pesquisa, prisões)*.

Portanto, além do exemplo brasileiro, a agenda neoliberal teve desdobramentos nos sistemas educacionais de diversos países da América Latina, conforme os ditames de organismos internacionais como o Banco Mundial. Sendo assim, ganhou força “una concepción que no considera a la educación como un bien social, sino como un elemento del mercado” (PUIGGRÓS, 2010, p. 25). Em razão disto, do modo como é demonstrado por Puiggrós (2010, p. 25), algumas medidas se destacaram, elas entras:

Reducir al mínimo indispensable la oferta de educación del Estado a los ciudadanos [...] Reducir la inversión pública em educación y lograr la máxima eficiencia de los programas estatales residuales. [...] Disminuir al mínimo la masa de docentes y establecer la libertad de mercado para su contratación, eliminando los convenios colectivos de trabajo.

Isto posto, Mercadante (2010) disse que a ofensiva neoliberal no Brasil da última década do século XX foi traduzida pela abertura comercial e financeira indiscriminada, privatização de empresas públicas estratégicas<sup>8</sup>, internacionalização do sistema financeiro, redução drástica da capacidade de investimento e regulação econômica, sucateamento da infraestrutura e dos serviços sociais básicos, além da combinação de altas taxas de juros com sobrevalorização cambial e ajuste fiscal.

No cerne desta investida neoliberal conhecida no Brasil da década passada, ocorreram impactos significativos na educação<sup>9</sup>. Para Oliveira (2009), muitas reformas ocorridas no decurso dos oito anos de FCH estiveram na contramão dos direitos de garantias adquiridos na Constituição de 1988. Um exemplo evidente disto se deu com a priorização do Ensino Fundamental na política de financiamento, por intermédio da aprovação do Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

---

<sup>8</sup> Para Harvey (2013, p. 130), a política de privatização constitui “o “braço armado” da acumulação por espoliação”.

<sup>9</sup> Segundo Oliveira (2011, p.184) “durante a década de 1990, a América Latina voltou a viver uma nova onda de reformas na educação combinadas com reformas no âmbito do Estado. Muitos governos implantaram reformas nos seus sistemas de educacionais, visando assimilar uma lógica de mercado, buscando flexibilizar a gestão educacional, delegando inclusive, poder e responsabilidades em matéria de financiamento às autoridades locais e, em alguns casos, às próprias escolas. Essas mudanças contribuíram também para maior segmentação do sistema educativo, sobretudo na educação superior, em que a matrícula no setor privado cresceu significativamente na referida década”.

(FUNDEF) pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental<sup>10</sup>.

Oliveira (2009) demonstra que mediante a Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, o amplo direito à educação, do nascimento à conclusão do Ensino Médio, sem o limite de idade previsto na lei antecedente (lei n. 5692/71) foi substituído pela prioridade dedicada ao Ensino Fundamental e a progressiva universalização do Ensino Médio.

Essa alteração constitucional marca a mudança de foco nas políticas educacionais coerentemente com o que ocorria no campo das políticas sociais. A partir de então, a vocação universal na condução de tais políticas afirmada na Constituição Federal de 1988 passa a ser substituída pela noção de priorização aos mais necessitados, a públicos-alvo específicos. (OLIVEIRA, 2009, p. 199).

Diante desta discussão é de interesse observar como as reformas neoliberais perceptíveis nas políticas educacionais dos anos 1990 incorreram, direta ou indiretamente, na oferta de Educação Infantil. Neste contexto, Correa (2011) afirma que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar n. 101, de 05 de maio de 2000), ao estabelecer em seu artigo 19 que *a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida* (BRASIL, 2000), *representou desdobramentos para toda a educação, mas, de maneira mais enfática para a Educação Infantil, ao estabelecer alterações na gestão financeira dos poderes públicos municipais, estaduais e federal* (CORREA, 2011, p.22), tendo em vista que se observou nos municípios *um incremento da busca por “alternativas” que não implicassem em gastos com folha de pagamento e, globalmente, fossem mais baratas aos cofres públicos* (CORREA, 2011, p.22)

---

<sup>10</sup> Conforme informações do MEC “A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País(1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino”.

Também no decorrer da década de 1990, outras ações que dizem respeito à Educação Infantil podem ser destacadas, como a publicação do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) (BRASIL, 1998)<sup>11</sup>. Em sequência, no ano de 1999, houve a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, através da Resolução CEB Nº 1, de 7 de abril de 1999. Ainda em 1999, o Ministério da Educação, por intermédio de parceria com a Fundação Orsa e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), aprovou o Prêmio Qualidade da Educação Infantil<sup>12</sup>, que contribuiu para exemplificar a presença do ideário liberal nestas medidas educacionais.

A aproximação analítica entre medidas como o Fundef, Lei de Responsabilidade Fiscal, referencial curricular único e premiação individual, permite questionar os verdadeiros interesses que permeavam essas medidas educacionais. Até porque, neste contexto, a classe trabalhadora no campo e nas cidades era e continua sendo a que menos tinha/tem acesso a primeira etapa da Educação Básica, especialmente nas creches. Neste sentido, a pesquisa de Correa (2011) revelou que mesmo com as principais medidas implementadas por FHC no âmbito da Educação Infantil, em 2002, último ano do seu mandato, os percentuais de matrículas em creches não chegavam a 10% e em pré-escolas não alcançavam 50% das crianças.

Portanto, as experiências dos programas de ajustes estruturais, desregulamentação da administração pública, privatizações e imposição da racionalidade técnica para orientar as políticas sociais que permearam os anos de políticas neoliberais com FHC fizeram da educação objeto de estratégias e interesses privados voltados para a acumulação do capital. Em razão disso, conforme Gentili; Oliveira (2013, p. 254) *após mais de uma década de reformas neoliberais, na sequência de mais de vinte anos de ditadura militar, muitos eram os anseios por justiça social e democracia. A educação desempenhava centralidade diante deste*

---

<sup>11</sup> “Sem caráter obrigatório, o documento foi amplamente divulgado em todo o território nacional, distribuído a todos os professores de educação infantil do país. E, como meio de forçar sua adoção, o governo estabeleceu que a liberação de recursos à formação de professores dessa etapa educacional só ocorreria se o RCNEI fosse adotado como currículo oficial”. (CORREA, 2011, p. 22).

<sup>12</sup> Segundo Correia (2011, p. 22-23) “Esse tipo de premiação, além de não considerar as condições objetivas em que o trabalho pedagógico se realiza, fomenta a ideia de que cabe ao professor, individualmente, a maior parcela da responsabilidade sobre a qualidade da educação. [...] Se considerarmos que em 2000, primeiro ano de vigência do prêmio, apenas 5.741 professores de creche, de um total de 50.224, ou seja, pouco mais de 10%, e 52.686 de pré-escola, de um total de 228.335, pouco mais de 23%, tinham o Ensino Superior completo, podemos avaliar a desigualdade estabelecida entre os “concorrentes””.

cenário em que mudanças eram almeçadas no horizonte, dentro do qual Luiz Inácio Lula iniciava seu primeiro mandato em 2003.

Neste sentido, com referência à Educação Básica, houve importantes iniciativas nos anos 2000, permitindo agir para ampliar e assegurar o direito à educação sem perder de vista sua universalização e não o atendimento prioritário a públicos alvos específicos. Um exemplo disso ocorreu com a ampliação da obrigatoriedade escolar, através da Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou os artigos 208, 211, 212 e 214 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo a obrigatoriedade e gratuidade da Educação Básica (nas suas três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) para todos os brasileiros entre a faixa etária de 4 a 17 anos de idade.

Outra medida de destaque e que também ilustra as transformações e conquistas no âmbito da Educação Básica, foi a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), por meio da Lei n. 11.738/2008. A instituição desta lei foi resultado concreto de muitas lutas coletivas protagonizadas pelos docentes de Educação Básica no Brasil em busca pela valorização do seu trabalho. Gentili e Oliveira (2013) defendem que a aprovação do PSPN, ainda que em patamares muito baixos, representou o reconhecimento dos professores que cumprem relevante papel na sociedade brasileira, compelindo os 26 estados da federação, Distrito Federal e todos os municípios existentes nos estados a pagar um mesmo valor mínimo para os que ingressam ou atuam na educação básica pública. “A instituição do PSPN recupera e reforça, ainda, a noção de carreira profissional, enfraquecida em razão da degradação sofrida pelas condições de trabalho nas redes públicas estaduais e municipais nas últimas décadas do século passado” (GENTILI e OLIVEIRA, 2013, p. 255).

Quanto a Educação Infantil, se na década anterior as crianças e suas famílias não receberam devida atenção, diante do novo contexto de governo “democrático-popular”, era preciso fortalecer também os esforços para que os direitos das crianças destacados na Constituição Federal (1988), Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) fossem reconhecidos e assegurados.

A LDB (1996), nos artigos 29 e 30 definiu a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica e o tipo de oferta em creches e pré-escolas para as crianças de até 6 anos. No entanto, com a promulgação da Lei nº 11.274/2006, que dispõe sobre a duração de 9 anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade, a

Educação Infantil passou a ser de 0 a 3 anos (creche) e de 4 a 5 (pré-escola). Consequentemente, para garantir o direito à educação para as crianças em creches e pré-escolas surge a necessidade de criação e execução de políticas públicas que promovam atendimento de qualidade. Implica também o fortalecimento de ações do poder público no sentido de planejar espaços e prover instituições de mobiliários e demais materiais e brinquedos para as crianças, investir na formação de professores e gestores, elaborar diretrizes curriculares, o que também exige destinação de recursos para a sua efetivação.

Essas constatações também se inserem no contexto de criação, no último ano do primeiro mandato do governo Lula, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por intermédio da Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006, atribuindo nova redação ao parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal (1988) e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Como esclarece Oliveira (2009), o Fundo foi regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28/12/2006, que foi convertida na Lei n. 11.494, de 20/06/2007, estabelecendo finalmente o FUNDEB e ampliando, em relação ao Fundo anterior (Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF), a principal estratégia de financiamento da Educação Básica, compreendendo, a partir de então, a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

No entanto, Correa (2011) enfatiza que ao sair do executivo, o projeto para o fundo não previa a inclusão das creches em sua composição e, foi apenas a partir de pressão contínua construída por diferentes setores da sociedade civil, com destaque para experiências de reivindicações organizadas como o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), que a situação foi invertida. Desse modo, verifica-se que programas como o Proinfância (criado em 2007) emergiu no contexto destas mudanças no que se refere às políticas de Educação Infantil no Brasil.

Com efeito, no decorrer dos primeiros 10 anos de governos “democrático-populares” outras medidas ainda se destacaram por representar impactos na Educação Infantil como as ações direcionadas aos investimentos na formação de professores em atuação nesta fase da Educação Básica. Em razão disso, enfatiza-se a criação do Proinfantil – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil, em 2005. Segundo informações do Ministério da Educação (MEC), com duração de dois anos, o Programa foi

constituído, a partir da parceria entre o MEC, os Estados e municípios interessados, como um curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal, destinado aos profissionais em exercício na sala de aula da Educação Infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas – municipais e estaduais – e da rede privada, sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não, sem a formação específica para o magistério.

Ainda no âmbito da formação de professores, em 2009, o Ministério da Educação, em parceria com 15 universidades federais, de 15 estados, lançou a oferta de 3.210 vagas para Curso de Especialização em Educação Infantil, presencial e gratuito, com carga horária de 360 horas e duração de 18 meses. Conforme o MEC (2009) as vagas foram destinadas a profissionais de escolas (professores, coordenadores, diretores de creches e pré-escolas das redes pública e privada (filantrópica, comunitária ou convencional), que mantinham convênio com o poder público, e também equipes de Educação Infantil dos sistemas de Ensino. Ainda segundo o MEC (2009) o Curso de Especialização em Educação Infantil foi lançado integrado a política nacional de formação de profissionais do magistério da Educação Básica, desenvolvida pelo próprio Ministério da Educação em parceria com estados, Distrito Federal e municípios, conforme previsto no Decreto nº 6.755/2009.

Percebe-se que o Brasil conheceu avanços significativos em termos de políticas educacionais que tiveram desdobramentos diretos na Educação Infantil. No entanto, a compreensão do movimento dialético deste processo revela contradições. Houve rupturas e transformações, mas, também houve permanências dos governos neoliberais da década de 1990 que se arrastaram no interior da década de 2000, influenciando nas ações implementadas pelos “governos democrático-populares”, que apesar das mudanças,

[...] elas não foram capazes de romper a racionalidade que informa as políticas educacionais que seguem promovendo uma ideia de progresso dependente de uma gestão escolar eficaz, que prevê práticas de avaliação e de regulação mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares como garantia de resultados mais justos. No entanto, a definição de justiça social, central nessa agenda, é pouco debatida e problematizada nos espaços decisórios em matéria educativa (Oliveira, 2015, p. 627).

Neste sentido, considerando a continuidade de ações desenvolvidas no interior da racionalidade neoliberal do governo de FCH, Correa (2011) enfatiza o exemplo do programa “Prêmio Professores do Brasil”. Conforme informações do MEC, o Prêmio é uma iniciativa

deste Ministério, por intermédio da Secretaria de Educação Básica, cuja meta é reconhecer, divulgar e premiar o trabalho de professores de escolas públicas que contribuem para a melhoria dos processos de ensino e aprendizagem nas salas de aula. Isto posto, Correa (2011) afirma que o Prêmio Professores do Brasil demonstra a manutenção da lógica liberal, segundo a qual o indivíduo é, eximindo a dimensão da coletividade, responsável pelo “sucesso” no desempenho de suas funções. Ou seja, *são estimuladas ações pontuais e, mais uma vez, desconsidera-se a realidade objetiva da escola e do sistema em que os professores trabalham na determinação de diferentes padrões de qualidade* (CORREA, 2011, p. 26).

Por conseguinte, diante deste contexto e retomando os avanços em termos de conquistas de direitos no âmbito dos “governos democrático-populares”, destaca-se que é no interior da conjuntura de criação e implementação de ações em termos de políticas educacionais que impactaram a Educação Infantil que surgiu o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), no ano de 2007. Esse Programa pode ser entendido como uma ação concreta por parte do governo federal junto aos municípios e o Distrito Federal em termos de assistência financeira para ampliar e garantir o acesso de crianças em creches e pré-escolas de Educação Infantil da rede pública. Dessa maneira, no próximo item do artigo objetivamos analisar o surgimento do Proinfância e seus desdobramentos na primeira fase da Educação Básica.

### **O Proinfância no contexto recente das políticas de Educação de Infantil**

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o sistema federativo como organização político-administrativa da República do Brasil, prevê a autonomia dos entes federados, não estabelecendo relação hierarquizada entre eles, mas sim uma relação baseada no regime de colaboração. Com isto, ocorre a descentralização dos serviços da União para os Municípios e Estados. Neste contexto, a União perde sua função executora, ficando com a função de normatizar, coordenar as políticas e dar apoio técnico e financeiro aos demais níveis de governo, o que resulta em uma nova relação Estado/sociedade na formulação e controle das políticas públicas.

Em razão disto, ao propor pesquisar o Programa Proinfância, ressalta-se a centralidade dos municípios na implementação de suas ações, uma vez que é atribuída a este ente federado

a responsabilidade pela Educação Infantil. Essa observação fomenta o interesse em aprofundar o estudo sobre a criação e implementação de políticas públicas educacionais no Brasil, com foco na Educação Infantil.

Sob o prisma da sociologia da ação pública, Carvalho (2015, p. 317) defende que

A política pública é entendida como processo e resultado da intervenção das autoridades públicas (por via de seus dispositivos de produção normativa e de intervenção executiva) e de uma plêiade de outros atores (estatais e não estatais) que, situados em diversas escalas ou níveis de ação (supranacional, nacional, regional, local), participam na definição do bem comum em torno do qual as atividades sociais (nos domínios da economia, da educação, da saúde, do emprego, etc.) devem ocorrer e devem ser coordenadas. (Commaille, 2004).

No interior do entendimento sobre políticas públicas apresentado por Carvalho (2015) compreende-se as medidas colocadas em cursos no âmbito das políticas educacionais no Brasil. Com efeito, pode-se falar do Proinfância, seu surgimento e processo de implementação pelo Governo Federal no território brasileiro a partir do elo cooperativo com os municípios e o Distrito Federal. O Proinfância foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC). O principal objetivo é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios garantindo a ampliação do acesso de crianças a creches e pré-escolas de Educação Infantil da rede pública, desdobrando na melhoria do atendimento a essa etapa da Educação Básica.

Assim, retomando a análise do Proinfância, pontua-se que para a destinação dos recursos do Programa busca-se atender ao disposto no artigo 1º da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, que estabelece:

Art. 1º Os recursos financeiros do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA serão destinados à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal. (BRASIL, 2007).

Rezende (2013) destaca que a referida Resolução (nº 6, de 24 de abril de 2007) aponta que o instrumento para viabilizar a transferência dos recursos aos contemplados seria feito

mediante convênios entre o FNDE e o proponente contemplado. Além disso, estavam previstas as transferências dos recursos na quantidade de parcelas e nos prazos indicados no cronograma de desembolso do Plano de Trabalho aprovado pela Diretoria de Programas e Projetos Educacionais (DIRPE) do FNDE.

Ao destacar o fato de que a aprovação pela DIRPE, do FNDE, era outro requisito fundamental para o recebimento dos recursos, Rezende (2013) traz à tona a responsabilidade do MEC, estabelecida no Art. 6º do Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008 que diz: *O Ministério da Educação coordenará a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação do Pro-Infância* (BRASIL, 2008, Art. 6, *caput*).

O Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008, que *dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância* (BRASIL, 2008) surge diante da necessidade de mais formalização do processo de firmamento de convênio, tendo em vista que *hierarquicamente pode-se afirmar que o Decreto é superior à Resolução, sendo assim, tem maior poder de definição*. (REZENDE, 2013, p. 42).

Uma diferença central entre o Decreto (nº 6.494 de 30 de julho de 2008) e a Resolução (nº 6, de 24 de abril de 2007) é que aquele traz três objetivos de forma bem clara, quais sejam:

- I - a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública;
- II - a melhoria da infra-estrutura das creches e pré-escolas públicas já existente nas redes municipais e do Distrito Federal; e
- III - a ampliação do acesso à educação infantil, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação. (Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008).

Por outro lado, Rezende (2013) explica que no Decreto supracitado não há novidades quanto à forma de execução, ou seja, permanece como convênios e sempre após a aprovação dos projetos apresentados. No entanto, demonstra-se que o respectivo decreto aponta que o Proinfância financiará três ações distintas, a saber:

- 1 - construção de unidades escolares de ensino infantil;
- 2 - reforma de creches e pré-escolas públicas existentes; e
- 3 - aparelhamento de escolas reformadas ou construídas por este programa. (Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008).

Em razão disso, é comum associar o Proinfância à construção de novas unidades, talvez por ser essa a ação principal, do modo como está esclarecido no Decreto nº 6.494/08. No entanto, é importante observar também que o Programa apóia financeiramente a reforma e aquisição de equipamentos para as creches e pré-escolas.

Consequentemente, conforme destacado por Rezende (2013), além de normas operacionais para a solicitação da assistência financeira por parte do Distrito Federal e dos municípios, destaca-se o fato de que os projetos de Proinfância propostos deveriam apresentar observância dos parâmetros básicos de infraestrutura para a Educação Infantil ou concordância do proponente em adotar o projeto executivo disponibilizado pelo FNDE.

O primeiro instrumento legal de formalização do programa é uma resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nº 6, de 24 de abril de 2007. A partir dessa data, os municípios puderam enviar projetos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no qual, uma vez analisados e deferidos, eram celebrados convênios com as prefeituras que recebiam recursos para a construção das unidades de educação infantil pleiteadas. Ao longo dos anos, os proponentes puderam enviar projetos arquitetônicos próprios para a construção de suas unidades de educação infantil (chamados projetos Tipo A), mas também tiveram à disposição dois outros projetos padronizados (tipos B e C) disponibilizados pelo FNDE que, uma vez adaptados à realidade local, poderiam ser encaminhados para análise. Esse modelo de implementação é alterado consideravelmente a partir de 2011, na segunda fase do programa (PAC 2), quando são abolidos os convênios, e os recursos passam a ser transmitidos por transferência obrigatória mediante assinatura de termo de compromisso (REZENDE, 2013, p.41).

Isto posto, pode-se destacar que a partir da resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nº 6, de 24 de abril de 2007, o Proinfância foi executado entre o ano de 2007 até o ano de 2011, quando foram celebrados os últimos convênios. Este período foi denominado por Rezende (2013, p. 23) de fase Pré-PAC, *para diferenciá-la da fase seguinte que consistirá na execução por meio da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2.*

Para a firtatura desses convênios, fase Pré-PAC, o FNDE adotou como critérios a exigência de comprovação da:

- Necessidade de construção da unidade escolar na localidade, por meio de estudo de demanda, com base em dados do Censo Escolar;

- Dominialidade do terreno por parte do órgão interessado;
- Viabilidade técnica e legal do terreno para implantação da escola.

Para aprovação dos projetos, as comprovações exigidas acima eram feitas por meio de plantas de localização, de locação e de outros documentos que apontassem o local da construção e suas características. Esse conjunto de documentos impressos era encaminhado ao FNDE para iniciar o processo de análise de cada projeto proposto pelo ente federado.

Para seleção dos projetos, o FNDE verificava a exatidão dos documentos encaminhados e formalizava os convênios com base nas prioridades de atendimento estabelecidas no Anexo I da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, classificadas pelas dimensões a seguir,

- 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.

Sendo assim, os grupos de atendimento prioritário foram definidos seguindo os critérios listados, na seguinte ordem:

1. Grupos com valores de indicadores de vulnerabilidade social mais altos.
  2. Grupos com valores de indicadores de situação populacional mais altos.
  3. Grupos com valores de indicadores de situação educacional mais altos.
- Dentro de cada grupo, a prioridade de atendimento é ordenada em função do valor obtido para o indicador de situação populacional que mais fortemente associa-se à demanda. (BRASIL, 2007, Anexo I da Resolução nº6).

Diante do exposto, fica claro que nesta fase os municípios que estivessem inseridos nos critérios estabelecidos tiveram a oportunidade de conseguir recursos do FNDE para construir as instituições de Educação Infantil, bastando a apresentação da documentação exigida para formalização do convênio de assistência financeira, uma vez que havia recurso previsto no orçamento à espera dos projetos. Vale lembrar que, nesta fase, os 1.827

municípios com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo de 4,2 pontos foram priorizados.

Em 2011, no contexto em que o Proinfância foi incluído na segunda versão do PAC, o secretário-executivo do MEC, José Henrique Paim, chamou a atenção quanto *a limitação técnica de alguns municípios, principalmente na condução de processos de licitação e na dificuldade generalizada de comprovar a regularidade do terreno e da demanda de crianças na localidade escolhida para a instalação da escolinha* (MÁXIMO, 2011, p. 1).

Em 2011, com a inclusão do Proinfância no PAC 2<sup>13</sup>, as exigências direcionadas aos municípios para sua implementação foi reduzida, ocorrendo uma melhora significativa no processo de análise e maior aproveitamento dos projetos para aprovação pelo FNDE. Neste contexto, a exigência da comprovação dominial do imóvel passou a ser efetuada até a prestação de contas da primeira parcela, o que deu aos entes federados um tempo maior para providenciar os documentos necessários a essa comprovação. Outro fator importante que facilitou o processo para os municípios foi a disponibilização de um sistema informatizado *on-line* para apresentação dos projetos, sem trâmite de documentos impressos, realizado através do Módulo PAR - Plano de Ações Articuladas, do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC - disponível em <<http://simec.mec.gov.br>>).

Pode-se dizer que a informatização deste processo favoreceu uma relação mais dinâmica entre o Ministério da Educação e o ente federado, diminuindo o tempo de análise do FNDE e de resposta às diligências pelos entes federados. Porém, permaneceu a necessidade de comprovação de demanda e a disponibilização de terreno viável para a construção da obra. A inclusão do Proinfância no PAC 2 também representou a priorização do Programa pelo governo federal como ação estruturante para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

---

<sup>13</sup> “O marco que formaliza a execução do Proinfância no âmbito do PAC 2 é o Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011, em que é possível encontrar a ação de execução do Proinfância listada entre outras inúmeras ações que compõem a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento. Esse decreto determina que o ministério tenha uma ação orçamentária (cuja sigla é “12KU”) que corresponde à “Implantação de Escolas para Educação Infantil”. Não há, entretanto, outra norma (lei, decreto, ou resolução) como as citadas anteriormente, que detalhe alterações no formato de execução do programa, causadas pelo PAC 2”. (REZENDE, 2013, p. 43).

Neste sentido, Rezende (2013) contribui para esclarecer melhor o detalhamento do processo de surgimento, modificações e consolidação do Proinfância no Brasil<sup>14</sup>, ao explicar que,

A partir de 2011, o governo federal toma a decisão de alterar a forma oficial de execução do Proinfância e passa a executá-lo no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que é um grande programa do governo federal com a missão de promover o crescimento do país por meio de investimentos e estímulo à economia. [...] Com o advento do PAC 2, o Proinfância ganha relevância, visibilidade, novas metas, mais recursos e torna-se uma das mais (se não a mais) importantes ações do governo federal para a ampliação do atendimento na educação infantil. (REZENDE, 2013, p. 16).

Contudo, ao ser incluído no PAC 2, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dividiu os municípios em três grupos de atendimento para fins de planejamento e estabelecimento de metas. (Quadro 1).

**Quadro 1** – Grupos de atendimento para fins de planejamento e estabelecimento de metas

GRUPOS	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	% DA POPULAÇÃO
G1	477	<ul style="list-style-type: none"><li>• 11 RMs (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos);</li><li>• Acima de 70 mil habitantes no N, NE e CO</li><li>• Acima de 100 mil habitantes no S e SE</li></ul>	60%
G2	221	<ul style="list-style-type: none"><li>• Entre 50 e 70 mil habitantes no N, NE e CO</li><li>• Entre 50 e 100 mil habitantes no S e SE</li></ul>	8%
G3	4866	<ul style="list-style-type: none"><li>• Abaixo de 50 mil habitantes</li></ul>	32%

**Fonte:** BRASIL. Nota de Resposta a Requerimento recebido via Lei de Acesso à Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria do PAC. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/aceso-a-informacao-1/sic/2012/creches\\_beneficiadas\\_no\\_pac-2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/aceso-a-informacao-1/sic/2012/creches_beneficiadas_no_pac-2.pdf)>. Acesso em: 20 de Jan./2016.

Apesar desta divisão dos municípios em grupos, na primeira mobilização do PAC 2, em 2010, todos os municípios puderam cadastrar suas solicitações no SIMEC, tendo em vista

<sup>14</sup> Também é importante destacar as contribuições da pesquisa de Ramos (2011), ao avaliar aspectos como caracterização do Proinfância; forma de implementação do Programa; condições para acessar os recursos; como pleitear os recursos; o processo de seleção dos municípios a serem atendidos; a efetivação das transferências; análise do desenho do Programa etc. Esses aspectos podem ser analisados com detalhes em Ramos (2011, p. 63-72).

que *não houve limite pré-estabelecido de projetos a serem apresentados* (BRASIL, 2012, p.3).

No entanto, na seleção do PAC 2 de 2013 foi realizado um estudo que levou em consideração o déficit de atendimento, por faixa etária e por tamanho de município, além das metas de atendimento estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE). Isto representou uma estratégia para ampliar a oferta de educação para crianças de 0 a 5 anos, redução do déficit de atendimento por faixa etária, significando uma estratégia do Governo Federal para impulsionar os municípios a cumprirem a Emenda Constitucional 59 (BRASIL, Emenda Constitucional 59/2009).

Da maneira como está sendo exposto, percebe-se que como coordenador e indutor da política educacional, o Governo Federal, por intermédio do Proinfância, implementou ações de colaboração entre a União e os municípios, fortalecendo assistência técnica e financeira direcionadas ao financiamento da construção de unidades de Educação Infantil a aquisição de equipamentos e mobiliários, antecipação de custeio e assessoramento pedagógico.

Isto posto, fica claro que além de financiar a infraestrutura necessária ao atendimento das crianças, o Proinfância também prevê responsabilidade compartilhada com o município que implementa e mantém o atendimento da Educação Infantil, disponibilizando suporte técnico e pedagógico realizados por meio da contratação de consultores. Isso ocorre por intermédio da Coordenação Geral de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (COEDI/SEB/MEC), com objetivo de estruturar, à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil - DCNEI (BRASIL, Resolução CNE/CEB nº 5, 17/12/2009), o funcionamento das instituições<sup>15</sup>.

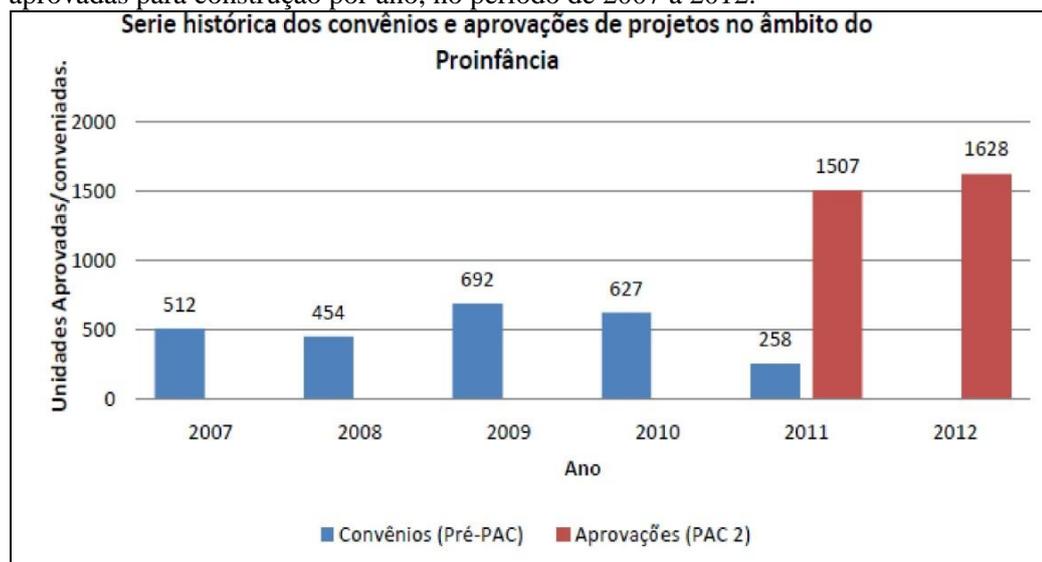
Uma observação detida dos resultados alcançados pelo Proinfância entre 2007 e 2012 demonstra seus avanços e limites. Conforme as informações disponibilizadas no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), a fase do Programa denominada como Pré-PAC ocorreu de 2007 a 2011. Por outro lado, a fase do PAC 2 apresentou metas de execução do Programa para os anos de 2011 e 2012, com previsão de término para 2014. (REZENDE, 2013).

---

<sup>15</sup> Rodrigues Flores; Albuquerque (2015, p. 17) afirmam que “É possível afirmar que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), estabelecidas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) na Resolução 05/09, foram originadas de um processo democrático de revisão das Diretrizes anteriores (Resolução CEB/CNE 01/99), visando promover uma maior participação da sociedade nas definições da política educacional para a área”.

De acordo com a pesquisa desenvolvida por Rezende (2013), foram 2.543 unidades conveniadas antes do PAC e 3.135 aprovadas no âmbito do PAC 2 até o ano de 2012, o que denota o cumprimento das metas estabelecidas de mil e quinhentas aprovações/ano, na fase PAC 2<sup>16</sup>. (Gráfico 1).

**Gráfico 1** - Número de unidades escolares do programa Proinfância conveniadas ou aprovadas para construção por ano, no período de 2007 a 2012.



**Fonte:** Rezende (2013, p. 47).

**Elaboração:** Rezende (2013).

Assim, de acordo com a observação das informações ilustradas no Gráfico 1, verifica-se que do total de 2.543 unidades conveniadas para construção na fase Pré-PAC, uma estatística de 1.009 (equivalente ao percentual de 39,68%) referem-se as obras concluídas (dados entre 2007 e 2012). Os dados apresentados demonstram lentidão no processo de execução das obras no âmbito dos municípios contemplados com o Programa.

Isso denota uma lentidão na execução das obras por parte das prefeituras. Como as obras estão atrasadas, há tendência de se atrasar, por consequência, a ampliação do acesso à educação infantil para o cumprimento das metas do Plano Plurianual de 2012 a 2015, da determinação constitucional de atendimento escolar obrigatório a partir dos 4 anos de idade e das prováveis metas do Plano Nacional de Educação que espera aprovação pelo Congresso Nacional (REZENDE, 2013, p. 47).

<sup>16</sup> Rezende (2013, p. 46) complementa sua observação dizendo que “É importante ponderar que a celebração com convênio ou a aprovação da obra por parte dos órgãos federais é apenas uma parte da consecução do programa, tendo em vista que a construção da escola propriamente dita ficará a cargo dos municípios ou DF”.

Estas constatações permitem a reflexão sobre o processo de implementação de determinada política pública ou programa, neste caso, o Proinfância. Ao se remeter às políticas educacionais e sua implementação, Brejo (2015) afirma que a sua formulação é considerada apenas o primeiro passo, sendo a sua implementação, o passo mais longo e o mais difícil, visto que depende de vontade política, de financiamento e, sobretudo de *uma combinação de políticas públicas orientadas para a superação das desigualdades sociais e para a emancipação intelectual das crianças* (BREJO, 2015 p.78).

Mesmo com as contradições, limites no processo de execução das obras e problemas estruturais ou políticos, como tem sido destacado na discussão sobre a implementação do Proinfância, o Programa se consolida como uma das expressões da política nacional do Governo Federal. Constitui-se como uma estratégia focada na efetivação do direito à Educação Infantil, uma vez que institucionaliza competências no âmbito do Estado brasileiro. Favorece a consolidação da identidade da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica.

### **Considerações Finais**

Neste artigo, tendo como ponto de partida as problematizações, reflexões e leituras propiciadas no decorrer da disciplina “Cenários e políticas públicas em educação na América Latina”, procurou-se apreender as principais transformações em termos de políticas educacionais no início dos anos 2000. Diferente da ofensiva neoliberal que perdurou nos anos 1990, especialmente protagonizada por FHC, acredita-se que a partir de 2003, quando iniciou-se, com Luiz Inácio Lula da Silva, os anos de “governos democrático-populares”, conforme denominados por Oliveira (2015), transformações significativas ocorreram na sociedade brasileira, permitindo que sujeitos historicamente excluídos e explorados passem a ter acesso a educação (Básica e Superior), ao emprego e a condições mais dignas de existência social e coletiva.

Desse modo, a análise das políticas educacionais voltadas para Educação Básica que foram criadas neste período (a partir de 2003) revelou avanços na conquista de direitos e justiça social, incluindo, como ficou exposto, impactos na Educação Infantil. Mesmo diante de dados do Pnad (2013) demonstrando que apenas 23,2% da população entre 0 a 3 anos e

81,4% entre aqueles que possuem de 4 a 5 anos frequentam creches e pré-escolas no Brasil, é inequívoco os esforços rumo ao atendimento das crianças nestas faixas etárias pela Educação Infantil, o que inclui, neste sentido, a criação e implementação de programas como o Proinfância. Isso, por sua vez, inclui os filhos e filhas da classe trabalhadora brasileira que passaram a ter espaços e direitos garantidos por políticas educacionais criadas pelos “governos democrático-populares”.

Como demonstrado por Arroyo (2015), a história do direito à educação é lenta e segregadora das crianças, dos adolescentes e jovens-adultos pobres, negros, indígenas, quilombolas, camponeses. Por isso, diz o pesquisador, é preciso aprofundar sobre que formas de olhar, tratar, segregar têm persistido nas relações de classe, sociais, políticas, econômicas, de produção e trabalho; têm persistido na negação de seus direitos à terra, território, trabalho, renda, teto e educação. Partindo dessa compreensão, um olhar atento sobre a formação econômica e social do Brasil demonstra que os padrões estruturais de exclusão, exploração e segregação encontraram na negação ao direito à educação estratégias de manutenção de poder político, econômico e de privilégios de classe.

Com efeito, quando milhões de trabalhadores e filhos de trabalhadores passaram a conquistar espaços nas universidades e escolas, e com isso formando, engajando e lutando por mais direitos, a sociedade também começa a conhecer mudanças, a descobrir a diversidade e pluralidade de seus territórios e sujeitos, a diversidade de línguas, modos de conhecer, aprender, ensinar e de se relacionar com a natureza. Diante disso, as políticas educacionais, os sistemas de ensino, as metodologias etc., começam a ser questionadas. Movimentos sociais, por exemplo, se organizam e lutam por direitos, propõem demandas e intervenções, interrogam os padrões de dominação que perduram por séculos na educação, no acesso a terra e ao território.

## Referências

ALMEIDA, F. B de.; TAVARES, L. H de J. **Percorrendo os espaços do Proinfância do Rio de Janeiro: diálogos com a pesquisa.** 2013. Disponível em: <<http://www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/TR19.PDF>>. Acesso em: 21 de mai./2015.

ARROYO, M. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1381-1416, out.-dez. 2010

\_\_\_\_\_. O direito à educação e a nova segregação social e racial – tempos insatisfatórios? **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.31, n.03, p. 15- 47, Julho-Setembro 2015

BARBOSA, L.P. As dimensões epistêmico-políticas da educação do campo em perspectiva latino-americana. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v.22, n.2, jul./dez.2014, pp.143-169.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5/10/1988. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 25 de fev./2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação - **MEC. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 006 de 24 de Abril de 2007**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>>. Acesso em: 25 de fev./2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Resenha/06\\_junho-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Resenha/06_junho-2008.htm)>. Acesso em: 25 de fev./2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação – MEC. **Resolução CNE/CEB nº 5, 17/12/2009**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/educacao-quilombola-/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13684-resolucoes-ceb-2009>>. Acesso em: 25 de fev./2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Instituiu o Programa Bolsa-Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.494/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

BREJO, J. A. O Lugar da educação infantil e da formação de seus professores no contexto das políticas e leis educacionais: breve trajetória histórica brasileira (1990-2013). In: CASTRO, C. L. F. de.; GONTIJO, C. R. B. (Org.). **Políticas Públicas de educação: a inclusão e a diversidade**. Barbacena: EdUEMG, 2015. P.41-91.

CARVALHO, L. M. As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos. **Currículo sem Fronteiras**, v. 15, n. 2, p. 314-333, maio/ago. 2015.

CORREA, B. C. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 9, Jan./jun., pp.20-29, 2011.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

GARCIA, W. S de O. A. **Políticas públicas para a educação infantil na cidade de chapadão do sul: estudo de caso do programa Proinfância**. 118 f. Dissertação( Mestrado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Paranaíba/MS, 2014.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 253-264.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 7.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo como destruição criativa. **INTERFACEHS** – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.2, n.4, Tradução, ago 2007

MARCONDES, M, M. **A política de creches do PAC-2 e o cuidado: análise na perspectiva da indivisibilidade e interdependência de direitos**. 2013. Disponível em: <[http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386707031\\_ARQUIVO\\_MarianaMazziniMarcondes.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386707031_ARQUIVO_MarianaMazziniMarcondes.pdf)>. Acesso em: 23 de mai./2015.

MARIÁTEGUI, J. C. **Sete ensaios de interpretação da realidade peruana**. São Paulo: Expressão Popular: CLACSO, 2008, pp.221-234.

MARINI, R.M. Las raíces del pensamiento latinoamericano. In: Ruy Mauro Marini y Mária Millán (Coords.). **La teoría social latinoamericana: los orígenes**. México D.F., El Caballito, 1994, pp.17-35.

MÁXIMO, L. **MEC muda critérios para fazer deslançar programa de creches**. 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/464271/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 13 de abr./2016.

McCOWAN, T. O direito universal à educação: silêncios, riscos e possibilidades. **Praxis Educativa**. Universidade de Ponta Grossa, v.6., nº1, jan-jun, 2011.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, Goiânia, v.25, n.2, p.197-2009, mai./ago., 2009.

\_\_\_\_\_. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015.

\_\_\_\_\_. Educação no Brasil. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. (Org.). **Agenda brasileira: tema de uma sociedade em mudança**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 176-187.

PARADA, M. B. Educación y pobreza: una relación conflictiva. In: ZICCARDI, A. (Compiladora). **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

PUIGGRÓS, A. Las alternativas cambian con el tiempo. In: PUIGGRÓS, A. **De Simón Rodríguez à Paulo Freire: educación para la integración iberoamericana**. Buenos Aires: Colihue, 2010, pp.7-37.

\_\_\_\_\_. Avatares y resignificaciones del derecho a La educación em América Latina. **Docência**, Año XV, no. 40. Santiago de Chile: Colégio de Profesores, mayo, 2010.

QUIJANO, A. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. **Estudos Avançados**, 19 (55), 2005.

\_\_\_\_\_, A. **Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina**. In: ROSENMAN, M. R. *Pensar América Latina. El Desarrollo de la sociología latinoamericana*. Buenos Aires, Clacso, 2005. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar>. Acesso em: 04 de abril/2016

RAMOS, J. L. R. R. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de caso no contexto do Proinfância**. 175 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2011.

RICCI, A. **A educação infantil e o programa proinfância: organização, impactos e desafios**. 2013, Disponível em: <<http://www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/TR19.PDF>>. Acesso em: 21 de mai./2015.

REZENDE, L. M. **Monitoramento e avaliação do Programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil – Proinfância: uma proposta metodológica**. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2013.

RODRIGUES FLORES, M. L.; ALBUQUERQUE, S. S. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

RODRIGUES FLORES, M. L.; MELLO, D. T de. **Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância: análises de uma política pública em colaboração**. Disponível em: <[www.anpae.org.br/.../MariaLuizaRodriguesFlores\\_res\\_int\\_GT1.pdf](http://www.anpae.org.br/.../MariaLuizaRodriguesFlores_res_int_GT1.pdf)>. Acesso em: 20 de mai./2015.

SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p.135-145.

SANTOS, B. S. de. S. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Por uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, N.63, p. 237-280, Outubro de 2002.

---

### Sobre a Autora

#### *Cláudia Miranda Martins*

Professora no Curso de Direito da Faculdade Dinâmica, Ponte Nova/MG. Possui mestrado em Economia Doméstica com ênfase em Políticas Públicas para a infância pela Universidade Federal de Viçosa (UFV/2016). É especialista em Gestão Escolar (UFV/2010). Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Viçosa (2004) e Direito pela Escola de Estudos Superiores de Viçosa (2006).

---

Artigo Recebido em Agosto de 2016.  
Artigo aceito para publicação em Novembro de 2016.