



XIV ANPED-CO

XIV ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO CENTRO OESTE

2577 - Trabalho Completo - XIV ANPED-CO (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

Proinfância: uma política de acesso à educação infantil.
Leilane Mendes Barradas - UnB - Universidade de Brasília

O presente artigo trata do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), um programa que visa ampliar o acesso à educação infantil. Busca-se, neste documento, analisar o programa sob o ponto de vista de uma política pública instituída pelo Governo Federal e implementada pelos municípios e pelo Distrito Federal, destacando a importância da atuação dos atores e das redes de políticas públicas para superação das dificuldades relacionadas a implementação de uma política pública educacional. Aponta ainda, a partir dos dados da execução do Programa, reflexões sobre a continuidade do Proinfância no atual Governo.

PROINFÂNCIA: UMA POLÍTICA DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL.

RESUMO

O presente artigo trata do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), um programa que visa ampliar o acesso à educação infantil. Busca-se, neste documento, analisar o programa sob o ponto de vista de uma política pública instituída pelo Governo Federal e implementada pelos municípios e pelo Distrito Federal, destacando a importância da atuação dos atores e das redes de políticas públicas para superação das dificuldades relacionadas a implementação de uma política pública educacional. Aponta ainda, a partir dos dados da execução do Programa, reflexões sobre a continuidade do Proinfância no

atual Governo.

Palavras chave: Política Pública. Educação Infantil. Financiamento da Educação. Plano Nacional de Educação.

1. INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição de 1988, a educação brasileira começou a dispor de legitimidade jurídica para avançar rumo a universalização da educação básica e para buscar a qualidade do ensino público e privado.

Doze anos depois, a Emenda Constitucional n° 14/1996 deu nova redação ao Art. 208 da C.F/1988 assegurando a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental e oferta aos que a este não tiveram acesso na idade apropriada, ou seja, dos 7 aos 14 anos de idade. Outro ponto importante foi a progressiva universalização do ensino médio gratuito.

No mesmo ano foi publicada a Lei 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Quando de sua publicação, a LDB previa, essencialmente: acesso ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; a progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio e o atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.

Uma década mais tarde, a Lei n° 11.274/2006 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

Todavia, um importante marco legal para a educação infantil de quatro a seis anos no País foi a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB), pela Emenda Constitucional n° 53/2006. A partir de então, as matrículas dos alunos da educação infantil passaram a ser contabilizadas para efeitos de repasse de recursos do Fundo, o que permitiu também maiores investimentos na educação infantil.

Três anos depois, a Emenda Constitucional n° 59/2009 assegurou a educação básica obrigatória, dos quatro aos 17 anos de idade e também oferta gratuita àqueles que não tiveram acesso na idade própria. A partir disso, etapas como a pré-escola e o ensino médio foram incluídos na educação básica, o que favoreceu o desenvolvimento de políticas mais contundentes nessas etapas de ensino.

Importante destacar que na Carta Magna, a educação brasileira é organizada de forma colaborativa, sendo que caberá a União, de forma redistributiva e supletiva, “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

Nesse contexto de colaboração entre as unidades federativas que em 2007 o Ministério da Educação, por meio da Resolução n° 6/2007, lançou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). O Programa, de acordo com a referida Resolução, destina recursos financeiros para municípios e Distrito Federal com o intuito de financiar a despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas. Os recursos financeiros destinam-se apenas a àquelas entidades em razão das atuações prioritárias de cada ente federativo estabelecidas na CF/1988, conforme já dito anteriormente.

Diante desse breve histórico sobre a educação infantil no Brasil, do ponto de vista jurídico, é que se pretende nesse artigo analisar o Proinfância como uma política pública para a educação infantil, implementada em conjunto pela União, o Distrito Federal e os municípios. Para isso, este artigo realiza uma pesquisa documental, utilizando-se de normas e resoluções expedidas pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), bem como de dados financeiros e orçamentários extraídos dos sistemas de ambas as entidades.

2. PROINFÂNCIA: UMA POLÍTICA PÚBLICA

A literatura sobre os conceitos e etapas das políticas públicas é vasta e possui nomenclaturas e definições que divergem de acordo com o autor estudado. De acordo com SARAIVA (2006) política pública “trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Ainda de acordo com o mesmo autor, sob uma perspectiva mais operacional, política pública “é um sistema de *decisões públicas* que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos” (grifo nosso). Note-se que um ponto importante desse conceito está centrado nas decisões públicas, tomadas por agentes públicos e decididas por autoridades formalmente instituída no âmbito de sua competência, denotando uma abordagem estadista para o conceito.

Por outro lado, Secchi (2010) faz uma outra abordagem sobre política pública, afirmando que se trata de “uma diretriz elaborada para enfrentar um *problema público*” (grifo nosso). Nesse contexto, esse conceito filiado a uma abordagem multicêntrica determina uma política pública é o problema a ser tratado ou resolvido: um problema público, independentemente dos atores estatais ou não estatais envolvidos. Essa definição parece-nos mais adequada ao atual contexto mundial de globalização em que as parcerias entre instituições públicas e privadas tem se mostrado cada vez mais estratégicas para a resolução de conflitos e problemas comuns, nas três esferas de governo.

A educação infantil, enquanto etapa da educação básica, é crucial para o desenvolvimento emocional, cognitivo e social das crianças. O acesso à creches e pré-escolas é um direito da criança e tem sido reivindicado por diversos atores sociais durante anos. A pressão da sociedade moderna e dos educadores em todo o País fez com que políticas para a educação infantil comessem a ser implementadas antes mesmo de haver a obrigatoriedade da oferta, com a alteração realizada pela emenda constitucional nº 59/2009. Assim, ainda em 2007, foi lançado o Proinfância.

Como já destacado anteriormente, o Proinfância é um programa do Ministério da Educação que, por meio do FNDE, financia a construção de creches e pré-escolas com projetos de engenharia e arquitetura previamente padronizados, além da aquisição de equipamentos e mobiliários para o funcionamento da creche ou pré-escola. Um estabelecimento de educação infantil, modelo de projeto padrão do FNDE Tipo 1, que atende 188 alunos em turno integral ou 376 em dois turnos, custa com dados da tabela SINAP de 2017, aproximadamente R\$ 2.030.314,37 (dois milhões, trinta mil, trezentos e quatorze reais e trinta e sete centavos).

Para a execução desses recursos, caberá aos municípios e ao Distrito Federal a realização de um processo licitatório para a contratação da empresa que realizará a obra, bem como o acompanhamento e a fiscalização da execução do projeto contratado. Os recursos financeiros para o pagamento das obras são transferidos, atualmente, a medida que o município ou o DF insere as ordens de serviço emitidas durante a obra e medem e atestam sua efetiva execução. Quando se aproxima a conclusão da obra, o FNDE disponibiliza, ainda, recursos para a aquisição dos equipamentos e mobiliários necessários ao funcionamento da creche ou pré-escola. A Resolução nº 13/2012, de 8/12/2012, do Conselho Deliberativo do FNDE estabelece as obrigações e responsabilidades de cada ente envolvido na execução do programa.

A transferência de recursos era operacionalizada até 2011 a partir da assinatura de um convênio entre o município ou Distrito Federal e o FNDE, inicialmente com os municípios prioritários listados. Nesse período, de 2007 a 2011, foram pactuadas 2.543 novas creches, beneficiando 2.327 municípios e o Distrito Federal, distribuídas em todos os estados brasileiros.

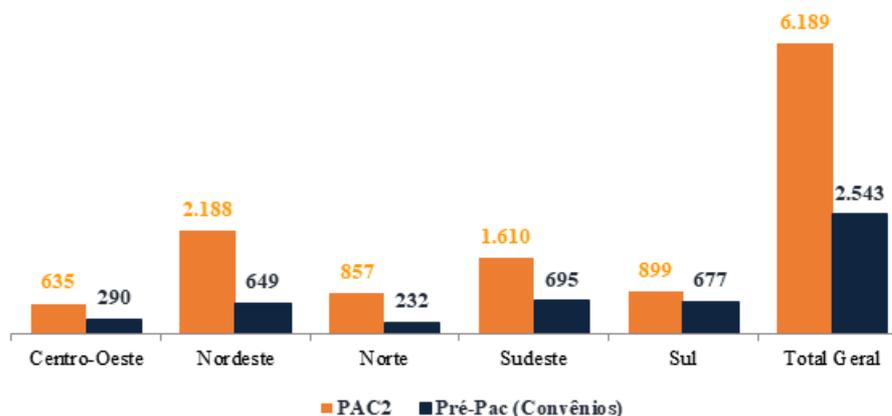
A partir de 2011 as pactuações passaram a ser realizadas por meio de Termo de Compromisso, firmado e assinado eletronicamente a partir do empenho e aprovação do projeto e da análise da dominialidade do terreno indicado para a construção da creche ou pré-escola, o que proporcionou mais celeridade e dinamização ao processo de repasse, em razão de sua simplificação. No mesmo ano, o Proinfância passou a contar com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o que potencializou os recursos e possibilitou a realização de novos termos de compromisso para construção de novas unidades de educação infantil.

O PAC foi uma iniciativa do Governo Federal lançada em 2007, no segundo mandato do Governo Lula, que promoveu a retomada do planejamento e execução de obras de infraestrutura em três grandes eixos: social e urbano, logística e energético. Em 2011 o PAC entra em sua segunda fase, a partir de quando as creches e pré-escolas passaram a ser contempladas com recursos provenientes do Programa.

De 2011 a 2016, foram pactuadas mais 6.189 unidades escolares, de acordo com informações constantes do Relatório de Gestão do FNDE (2016). Todavia, em 2015, início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, apenas quinze novos projetos foram aprovados e em 2016, com recursos do PAC 2, somente 2 novas unidades foram pactuadas.

No total, 8.732 unidades foram pactuadas até o momento, envolvendo recursos orçamentários da ordem de R\$ 8.12 bilhões, até 2016.

Gráfico 1 – Quantidade de creches apoiadas entre 2007 e 2016 - PAC2 e Pré-PAC (por região)



Fonte: FNDE/DIGAP. Relatório de Gestão (2016) - FNDE.

Conforme informações constantes do Relatório de Gestão de 2016 do FNDE, em 31/12/2016, ainda restavam inscritos em restos a pagar, recursos da ordem de R\$ 4,42 bilhões de reais, o que significa que se tratam de recursos pactuados, mas que não foram pagos seja em razão da falta de execução por parte dos municípios e do Distrito Federal, seja por falta de disponibilidade orçamentária por parte da União para saldar seus compromissos.

3. A EXECUÇÃO DO PROINFÂNCIA NO NÍVEL MUNICIPAL

O empoderamento da gestão municipal iniciou-se na Constituição de 1988, momento em que os municípios passaram a participar do pacto federativo com autonomias, responsabilidades e obrigações determinadas na Carta Magna.

De acordo com Farah (2007):

“As políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro até o início dos anos 1980 se caracterizavam, em primeiro lugar, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios – quando esses eram envolvidos na política – o papel de

executores das políticas formuladas centralmente.” (p. 189)

A partir da reforma das políticas sociais e da instituição gradativa do neoinstitucionalismo, o Estado deixa de ser o provedor exclusivo de determinados recursos e programas e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços a serem prestados, seja pela iniciativa privada, seja por outras instâncias de governo ou mesmo pela sociedade civil organizada.

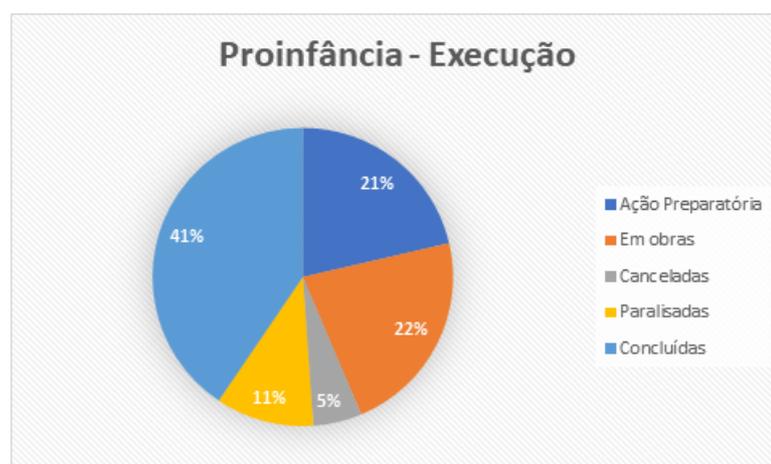
É nesse contexto que os municípios passam a ser responsáveis pela ampliação da oferta de creches e pré-escolas, na educação infantil, bem como pela universalização do atendimento no ensino fundamental.

Diversos setores da sociedade local pressionam os gestores municipais para ampliar o acesso às creches e a pré-escolas pelos mais diversos motivos, seja para que as mães possam trabalhar, seja a partir da consciência da importância da escola, seja mesmo para garantir que as crianças tenham alimentação adequada em ambientes de famílias que vivem na extrema pobreza.

O Programa Proinfância apresenta uma possibilidade de financiamento do custo inicial de ampliação da rede municipal para atender a essa demanda. Todavia, de acordo com Farah (2007), o deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas subnacionais de governo não é um processo isento de problemas.” Em razão das diversas capacidades municipais, seja técnica, administrativa ou mesmo pedagógica.

Embora 8.732 escolas e creches tenham sido pactuadas, esses números, infelizmente, não se refletem necessariamente em novas vagas para a educação infantil. De acordo com dados consultados no SIMEC, apenas 3.574 unidades pactuadas, desde 2007, estão concluídas, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Execução do Proinfância.



Fonte: Simec. Dados extraídos em 07/11/2017.

Atualmente, 21% das obras pactuadas estão em ação preparatória o que pode denotar que ou elas ainda estão em fase de aprovação do projeto junto ao FNDE, ou caso já aprovado, o projeto encontra-se em fase de licitação realizada pela entidade beneficiada. Outra situação que compromete a execução do programa é a quantidade de obras paralisadas que se encontram nessa situação pelos mais diversos motivos: seja porque as empresas contratadas abandonaram as obras, seja por falta de pagamento ou, ainda, pela simples falta de atualização do sistema de monitoramento de obras do Ministério da Educação. Em ambos os casos, percebe-se a dificuldade de execução desse programa, especialmente por envolver diretamente mais de um ente federativo.

Na implementação dessa política pública, diversos problemas surgiram durante a execução de ambos os lados. Não se pode afirmar que os municípios são os únicos culpados por problemas na execução desses projetos. O recente cenário de restrições orçamentárias pode estar dificultando o repasse tempestivo de recursos por parte do Governo Federal o que prejudica a execução e conclusão das obras. Por outro lado, a burocracia exigida pela legislação para a transferência dos recursos tem dificultado as aprovações dos projetos para os municípios iniciem os processos licitatórios que por si só já são lentos e demasiadamente engessados. Estima-se que o prazo para realização de uma

concorrência para contratar uma obra seja, em média, de 285 dias.

Acrescente-se a esse prazo o tempo necessário para realização da obra, que pode variar de acordo com a capacidade técnica e financeira do município.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de implementação de qualquer política pública é complexo e diversificado e está sujeito às mais diversas dificuldades. Quando se trata de uma política formulada pelo Governo Federal e executada pelos potenciais mais de 5.600 municípios, e pelo Distrito Federal, alguns gargalos adicionais podem acontecer, que não estavam previstos inicialmente.

É sabido por todos que em nosso País temos problemas com corrupção em várias instâncias do poder, seja no executivo, no legislativo ou no judiciário. Em resposta a isso, e muitas vezes pressionados pelos órgãos de controle os gestores tem se resguardado e cumprido determinações que implicam em faz cada vez mais exigências para a transferência de recursos. Aqueles entes que recebem esses recursos, por sua vez, também preocupam-se em executá-los de forma que consigam fazer a prestação de contas adequada desses recursos.

Com todas as dificuldades citadas, o Proinfância, ainda que timidamente frente a quantidade de escolas que poderiam estar em funcionamento, tem auxiliado a ampliação do acesso de crianças à educação infantil.

O Plano Nacional de Educação - PNE para o decênio 2014-2024, estabelece a universalização, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até 2024. De acordo com os dados constantes do Relatório de Avaliação do Ciclo 2014-2016, publicado pelo INEP (2017), embora tenhamos avançado, ainda não alcançamos a meta de universalizar a pré-escola até 2016. Com a crise econômica recente, novas creches e pré-escolas não estão sendo financiadas pelo Proinfância.

Diante do cenário orçamentário atual, será que conseguiremos alcançar a meta 1, ao menos em 2024? Nesse momento de crise econômica e institucional que o País vive, a participação da sociedade civil organizada, a gestão inovadora e eficiente de alguns municípios, bem como a criação de novas redes e arranjos institucionais podem ser a única alternativa para alavancar o acesso e garantir o direito à educação infantil de milhões de brasileiros e brasileiras.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 de novembro de 2017.

BRASIL. **Lei Nº 13.005**, de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em 07 de novembro de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 6, 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130->

[resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007](#). Acesso em 07 de novembro de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. [Resolução/CD/FNDE nº 13, 8 de junho de 2012](#). Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3523-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-13-de-08-de-junho-de-2012>. Acesso em 07 de novembro de 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no nível local de governo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.) Políticas Públicas. Coletânea. Brasília, ENAP, 2007, v. 2, p. 187 a 215.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, jun 2000.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). Coletânea Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. P. 1 a 60.