

**ONDE ESTÃO AS TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL?  
REFLEXÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA**

*Leila Lôbo de Carvalho*

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia- UESB  
E-mail: leyllalobo@hotmail.com

*Leila Pio Mororó*

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia- UESB  
E-mail: lpmororo@yahoo.com.br

**Resumo:** Procuramos neste trabalho identificar como está organizado o atendimento da Educação Infantil em um município baiano. Para tanto, utilizou-se como instrumento de coleta de dados a análise documental com base nos dados do Educacenso. As reflexões tecidas tomam como referência a perspectiva teórica-metodológica do Materialismo Histórico Dialético. Entre os resultados, o estudo aponta que no contexto de obrigatoriedade de matrículas de crianças a partir de quatro anos muitos municípios, para atenderem essa demanda, adaptaram salas anexas em escolas de Ensino Fundamental. Nesse cenário, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) ganha relevância por construir e equipar com verbas da União escolas para atender especificamente a Educação Infantil.

**Palavras chave:** Educação Infantil; Política Educacional; Proinfância.

### **Introdução do problema**

A partir da aprovação da Constituição Federal de 1998 e da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN) aprovada em 1996, a Educação Infantil passou a ser considerada como a primeira etapa da Educação Básica, ficando sob a responsabilidade dos municípios a garantia da oferta de vagas em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos, sendo que na etapa creche (de zero a três anos) a matrícula, mesmo não sendo obrigatória, é um direito garantido à criança.

Quando em 2009, foi aprovada a obrigatoriedade da matrícula das crianças da Pré-escola (quatro a seis anos), coube aos municípios a tarefa de regulamentar, fazer a chamada pública e organizar a oferta de vagas para essa etapa. Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) ressaltam que, apesar dos marcos legais estarem estabelecidos, eles não têm se efetivado da mesma forma nas diferentes regiões do país.

Dentre essas diferentes formas, a que um número expressivo de municípios tem optado é a de adaptar os espaços em escolas de ensino fundamental existentes para acomodar as novas matrículas obrigatórias, as quais, antes, eram recusadas por falta de vagas.

Nesse contexto, questionamos a respeito de onde estão as turmas de Educação Infantil em um município localizado no território de identidade Sertão Produtivo da Bahia. Estariam elas localizadas em centros de Educação Infantil ou em escolas de Ensino Fundamental? Essa indagação nos ajudou a compreender as mudanças que, aos poucos, começaram a ser introduzidas no cenário da Educação Infantil a partir da política de ampliação do tempo de escolaridade obrigatória.

O recorte dado a este trabalho faz parte da pesquisa mestrado cujo objetivo foi o de identificar os efeitos da implementação do Proinfância em um município localizado no Território de Identidade do Sertão Produtivo, no estado da Bahia. O estudo se aproxima da perspectiva teórica-metodológica do Materialismo Histórico Dialético e teve como instrumentos de coleta de dados a análise documental, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas com docentes e gestoras das unidades do Proinfância do município investigado. Para este trabalho trouxemos alguns dos dados reunidos a partir da análise documental.

Por compreendermos que a realidade, à primeira vista, é um todo caótico que pode ser compreendida a partir de sucessivas aproximações, esperamos que esta pesquisa seja não apenas a retomada de um percurso histórico, mas a possibilidade de, a partir dela, permitir uma análise que ultrapasse as aparências dos fatos e fenômenos relativos às políticas para a Educação Infantil das últimas décadas e a compreensão do movimento que causou e transforma cotidianamente as ações dos seres humanos nessa mesma política e na vida social.

## As possibilidades e os desafios na implementação do Proinfância

Denominado Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, o Proinfância foi criado pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. Como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, o Proinfância foi o primeiro programa criado cujo objetivo foi o de construir, reformar e equipar escolas de Educação Infantil em todo o país desde da instituição da Educação Infantil como uma das etapas da Educação Básica. O programa ainda está em vigor, entretanto tem sofrido diversas alterações desde sua formulação.

No município pesquisado o tipo de projeto arquitetônico implantado foi o Tipo B. Ele tem capacidade de atender 112 crianças em período integral e 224 em dois turnos. Com relação a estrutura o projeto é composto por dois blocos pedagógicos: o Bloco Creche I e II para crianças de 0 a 3 anos, com 4 salas de aula; e o Bloco Creche III e pré-escola para crianças de 3 a 5 anos e 11 meses, sendo 2 salas para creche e 2 para pré-escola. Desse modo, a etapa creche é responsável pela ocupação de seis das oito salas. Ou seja, o impacto maior do programa é para o atendimento de crianças de até três anos.

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

**Tabela 1 –Capacidade de atendimento do Bloco pedagógico do Tipo B**

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

Fonte: Memorial Descritivo Tipo B, FNDE, 2013.

Na história da política educacional brasileira as unidades do Proinfância ganham relevância por tornarem-se o primeiro programa criado especificamente para garantir a

ampliação de vagas na primeira etapa da Educação Básica, especialmente na etapa creche que compreende o atendimento de crianças de zero a três anos.

Em termos de investimento na primeira etapa da Educação Básica, segundo Costa (2015) o Proinfância foi o programa que mais mobilizou recursos para a Educação Infantil através da construção das escolas em todo país. A continuação e ampliação do programa como ação prioritária do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), durante a gestão da presidenta Dilma Vana Rousseff (PT) representou a continuidade do planejamento estratégico para alcance da primeira meta do Plano Nacional de Educação.

Apesar da inclusão do programa como ação prioritária do governo, a implementação do Proinfância em muitos municípios brasileiros não se deu de forma esperada. Existem muitas obras paralisadas e canceladas.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou um estudo técnico em 2017 que apontou os principais motivos pelos quais os municípios não lograram êxito na conclusão das obras. Dentre eles destacam-se: abandono de empresa construtora; incapacidade do município em relincar as obras; não prorrogação de vigência por ausência de formalização por parte da prefeitura; e o desequilíbrio físico-financeiro na obra.

O estudo ainda considera que “a estratégia compartilhada para a construção das creches necessita ser revista, pois a causa do problema analisado não é de exclusiva responsabilidade das prefeituras” (CNM, 2017, p. 19).

O fato dos municípios não conseguirem êxito com o novo modelo de construção já havia sido confirmado pela Controladoria-Geral da União (CGU) no final de 2017, quando o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União publicou o relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 80, que refere-se à implantação de escolas para educação infantil. Nele, a CGU afirma que “vem acompanhando o Proinfância no âmbito de várias ações de controle e diversas irregularidades em sua execução têm sido diagnosticadas. Reportagens da imprensa nacional e local acerca da falta de vagas na educação infantil pública também são recorrentes” (BRASIL, 2017, p. 3).

Outro elemento apresentado pelo relatório da CGU diz respeito a dificuldade de acesso a informações precisas sobre os impactos do programa na expansão do atendimento à Educação Infantil. Além disso, considerando o programa dentro do ordenamento de planos decenais, ele compõe um conjunto de estratégias que se pretende alcançar em dez anos. Mas o acompanhamento dessa ação tem sido dificultado devido a dois fatores: não há dados quantitativos acerca da contribuição do programa e o mesmo não define a quantidade de vagas que será ofertada para cada etapa, fato que dificulta o conhecimento da demanda real por vagas para crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos. Não está claro qual o percentual de entrega de creches e pré-escolas pretendido pelo governo com fins de apoiar o cumprimento da meta do PNE (BRASIL, 2017, p. 74).

Após onze anos de criação, a avaliação dos resultados alcançados pelo programa é frágil, evidenciando que não há dados confiáveis para um diagnóstico acerca do sucesso do Proinfância (BRASIL, 2017, p. 73). Uma possível saída para o levantamento de dados concretos sobre o Proinfância seria o desenvolvimento de projetos de pesquisa realizados em parceria do MEC com universidades públicas, utilizando visitas in loco como instrumento de pesquisa. Entretanto, demanda financiamento e esforço coletivo de pesquisadores.

### **O Proinfância no cenário municipal**

No cenário nacional os dados sobre os impactos do Proinfância ainda são escassos, existem números de obras concluídas, todavia, não há uma sistematização do que a inauguração dessas unidades representou em termos de oferta da Educação Infantil.

No cenário municipal, através da análise documental conseguimos fazer o levantamento por meio dos dados do Educacenso, para identificarmos a oferta e matrículas da Educação Infantil. Desse modo, em 2018 elas estavam distribuídas da seguinte forma:

**Tabela 2- Escolas públicas que ofertam a Educação Infantil no município e a distribuição das turmas em 2018.**

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

Fonte: Educacenso, 2018.

Vale ressaltar que nesse mesmo ano foram matriculadas 443 crianças nas escolas da rede privada do município. A rede pública, portanto, foi a responsável pela maioria do atendimento da Educação Infantil no município.

Buscamos identificar no Educacenso a quantidade de matrículas por escolas que atendem essa primeira etapa da Educação Básica, conforme pode ser observado na tabela 3.

**Tabela 3 – Quantidade de matrículas por escola na Educação Infantil**

<b>Escolas</b>	<b>1º período (1 a 2 anos)</b>	<b>2º período (2 a 3 anos)</b>	<b>3º período (3 a 4 anos)</b>	<b>4º período (4 a 5 anos)</b>	<b>5º período (5 a 6 anos)</b>

1	29	50	72	-	-
2	28	29	28	-	-
3	<b>18</b>	<b>39</b>	<b>65</b>	<b>35</b>	<b>37</b>
4	<b>16</b>	<b>43</b>	<b>113</b>	<b>43</b>	<b>23</b>
5	<b>18</b>	<b>23</b>	<b>57</b>	<b>38</b>	<b>23</b>
6	-	-	-	98	144
7	-	-	-	-	25
8	-	-	-	22	49
9	-	-	-	20	34
10	-	-	-	46	38
11	-	-	-	21	26
12	-	-	-	23	48
13	-	-	-	22	45
14	-	-	-	25	49
15	-	-	-	26	27
16	-	-	-	-	29
17	-	-	-	16	55
18	-	-	-	33	91
19	-	-	-	-	19
20	-	-	-	22	26
21	-	-	-	28	46
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>184</b>	<b>335</b>	<b>518</b>	<b>834</b>

Fonte: Educacenso, 2018

Das 1.980 matrículas na Educação Infantil da rede escolar pública, 628 eram de crianças que tinham entre zero a três anos e 1.352 de crianças com idade entre quatro e seis anos.

Os dados da tabela 3 evidenciam como as unidades do Proinfância (escolas 3, 4 e 5) tornaram no cenário municipal um espaço privilegiado que integra crianças de zero a seis anos em um ambiente único sob a identidade de Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI).

Nesse cenário instituído a partir da construção de escolas com estrutura física intencionalmente pensada para o público infantil essas unidades do Proinfância podem tornar-se um lugar cuja concepção de criança e de infância podem ser bem definidas no projeto pedagógico, na organização de espaços internos e externos, na disponibilização dos materiais para atender especificamente a esse público.

Os dados da etapa creche evidenciam que as matrículas nas unidades do Proinfância correspondem a mais da metade do atendimento que é ofertado pelo município, ou seja, atendem 392 crianças. Ao todo, do universo de 1.980 crianças matriculadas na Educação Infantil no município investigado, as três unidades do Proinfância correspondem a 591 matrículas.

Já o número de crianças pequenas matriculadas em escolas de Ensino Fundamental, esse corresponde a um total de 911. Ou seja, no ano de 2018, mais da metade do total das 1.352 crianças com faixa etária entre quatro e seis anos estavam compartilhando o seu espaço de formação com outra etapa de ensino.

As implicações desse tipo de organização se desdobram em várias questões. A rotina própria do Ensino Fundamental, por vezes, pode ser adotada como parâmetro para o trabalho pedagógico com as crianças menores, o que nos leva a pensar que, ao se criar um programa de construção de escolas destinadas exclusivamente para a educação das crianças pequenas, com projetos arquitetônicos padronizados, a União também poderá induzir aos municípios a construir e organizar espaços de atendimento para as crianças de zero a seis anos, garantindo, portanto, a indução de uma política para a Educação Infantil voltada para as necessidades e especificidades dessa faixa etária.

Questões como o projeto político pedagógico, o currículo, as práticas pedagógicas, a organização dos espaços, materiais e equipamentos acessíveis ao tamanho das crianças precisam ser pensados a partir de uma concepção de infância e da especificidade de uma escola que tem, em seu público, crianças pequenas. Quando esses elementos não são pensados a partir das crianças pequenas, existe a probabilidade de ter a antecipação dos processos educacionais.



Esse modelo de organização de turmas da etapa pré-escola em instituições com outras etapas de ensino nos leva a refletir sobre a necessidade de se pensar outro modelo de oferta da Educação Infantil. Compreendemos que essa desvinculação das etapas creche e pré-escola tende a reforçar uma identidade dual de uma etapa que deveria ter a sua oferta integrada em centros de educação infantil.

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

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

Nesse contexto de falta de financiamento, por não ser etapa obrigatória, o atendimento na etapa creche deixa de ser prioridade e o binômio de que a creche é para cuidar e a pré-escolar para educar, ainda se apresenta como debate necessário nos cursos de formação de professores e nas instituições escolares, mesmo após mais de duas décadas de regulamentação via Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)

Embora a LDBEN tenha normatizado a Educação Infantil, enquanto primeira etapa da Educação Básica, ela deixou, em sua versão inicial, de contemplar aspectos importantes no processo educacional, como o financiamento e a formação de professores.

Segundo Cerisara (2002, p. 330) a Educação Infantil foi marginalizada no processo de transferência do atendimento das secretarias de assistência para secretarias de educação,

pois sem recurso definido seria impossível efetivar as mudanças propostas pela legislação.

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

Inferimos que o modelo de adaptação, adotada por vários municípios, tem como um dos fatores determinantes o cumprimento da obrigatoriedade da matrícula a partir dos quatro anos de idade, que foi instituída pela Emenda Constitucional N° 59 de 11 de novembro de 2009, e cujo prazo para implantação se esgotou no ano de 2016.

Após instituída a mudança da obrigatoriedade os municípios brasileiros tiveram que viabilizar formas de cumpri-la. Segundo Pinto (2015, p. 107) “a emenda não previu uma fonte adicional de recursos para viabilizar uma ampliação das matrículas sem perda da qualidade”. Dessa forma, a via mais comum de implantação da universalização da matrícula de crianças na Educação Básica, adotada pelos municípios, foi a criação de salas anexas em escolas já existentes, e não a construção (ou ampliação) de centros específicos para esse público.

### **Considerações finais**

Notamos que no contexto de singularidade das políticas públicas de Educação Infantil, marcado pela ausência de financiamento, o atendimento a essa etapa tem acontecido de diferentes formas. O que tem prevalecido no modelo de oferta são crianças compartilhando espaços educativos com outras etapas de ensino.

Nesse cenário, o Proinfância surge como uma ação do governo que, após materializado no contexto local, pode se consolidar como uma ação transformadora da prática pedagógica para a primeira etapa da Educação Básica, uma vez que ele torna-se lugar privilegiado para atendimento das crianças de até seis anos.

## Referências

BRASIL. **Resolução nº. 6**, de 24 de abril de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <https://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: 18 de julho de 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 80 Implantação de Escolas para Educação Infantil**. Brasília, 2017.

CAMPOS, Maria M.; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Estudo Proinfância**: situação das creches nos Municípios brasileiros. Estudos Técnicos e Educação. 2017. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3136%22>. Aceso em: 19 de dez. 2018.

CERISARA, Ana Beatriz. O referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. 2002. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, p. 326-345. set. 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 25 de abril 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

COSTA, S. C. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil. 2015. 291 f. Tese (Doutorado em Educação, Conhecimento e Inclusão Social) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2015.

## SOBRE AS AUTORAS

### **Leila Lôbo de Carvalho**

Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Professora de Educação Infantil da rede pública de ensino de Guanambi-Ba. Membro do Núcleo de Estudo, Pesquisa e Formação de Professores (NEFOP).

E-mail: leyllalobo@hotmail.com

### **Leila Pio Mororó**

Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Coordenadora do Núcleo de Estudo, Pesquisa e Formação de Professores (NEFOP).

E-mail: E-mail: lpmororo@yahoo.com.br