



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**PATRÍCIA GOMES DE SIQUEIRA**

**O PROINFÂNCIA EM PENEDO:**  
**UMA AVALIAÇÃO SOBRE A RESSONÂNCIA DO PROGRAMA NA**  
**EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO**

**MACEIÓ**  
**2019**

PATRÍCIA GOMES DE SIQUEIRA

**O PROINFÂNCIA EM PENEDO:**  
UMA AVALIAÇÃO SOBRE A RESSONÂNCIA DO PROGRAMA NA  
EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, como requisito à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Lenira Haddad  
Coorientadora: Profa. Dra. Patrícia Maria Uchôa Simões

MACEIÓ  
2019

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale – CRB4 - 661

S618p Siqueira, Patrícia Gomes de.

O Proinfância em Penedo : uma avaliação sobre a ressonância do programa na educação infantil do município / Patrícia Gomes de Siqueira. – 2019.  
198 f. ; il.

Orientadora: Lenira Haddad.

Coorientadora: Patrícia Maria Uchôa Simões

Tese (doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro Educação. Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 141-148.

Apêndices: f. 149-198.

1. Educação infantil. 2. Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). 3. Políticas Públicas I. Título.

CDU: 373.211.24



Universidade Federal de Alagoas  
Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação

O PROINFÂNCIA EM PENEDO: UMA AVALIAÇÃO SOBRE A RESSONÂNCIA  
DO PROGRAMA NA EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO

**PATRÍCIA GOMES DE SIQUEIRA**

Tese de Doutorado submetida à banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 09 de agosto de 2019.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Lenira Haddad (PPGE/UFAL)  
(Orientadora)

Profa. Dra. Patricia Maria Uchoa Simões (UFRPE/FUNDAJ)  
(Coorientadora)

Profa. Dra. Edna Cristina do Prado (PPGE/UFAL)  
(1ª Avaliadora Interna)

Profa. Dra. Inalda Maria dos Santos (PPGE/UFAL)  
(2ª Avaliadora Interna)

Profa. Dra. Valdete Côco (PPGE/CE/UFES)  
(1ª Avaliadora Externa)

Prof. Dra. Marlene Oliveira dos Santos (MPED/UFBA)  
(2ª Avaliadora Externa)

*À Educação Infantil como um  
direito de todas as crianças alagoanas.*

## RESUMO

O presente estudo teve o objetivo de avaliar a ressonância do programa Proinfância no processo de ampliação da oferta de vagas e melhoria da qualidade do atendimento da Educação Infantil por meio de estudo de caso em Penedo - Alagoas. Esta pesquisa é parte de um estudo maior denominado “A criança, a cidade e o patrimônio: diálogos com os saberes e fazeres da comunidade penedense e eborense”, coordenado pela Profa. Dra. Lenira Haddad, que tem Penedo como cidade de referência, razão pela qual se definiu como cidade para realização deste estudo. A coleta de dados se deu em três etapas: a primeira foi a caracterização dos marcos regulatórios do programa e o mapeamento do Proinfância em Alagoas desde o surgimento até 2018, por meio de análise documental. A segunda para caracterização político-administrativa da educação infantil de Penedo, por meio de entrevistas e questionários junto à Secretaria Municipal de Educação, análise documental; e a terceira etapa o estudo de caso no qual foram utilizados como instrumento de coleta: entrevista com a diretora e coordenadora, questionário com as professoras, auxiliares de sala e pais ou responsáveis pelas crianças. A análise se apoiou nos referenciais teórico-metodológicos do Ciclo de Políticas de Stephen Ball (1992, 2001, 2014). Foram subsídios para reflexão sobre questões que envolvem as relações políticas e práticas relacionadas ao Programa os seguintes autores: Ramos (2011), Garcia (2014), Almeida (2015), Costa (2015), Nunes et al (2015), Vieira (2016) e Pires (2017). O estudo defende a tese de que o programa tem um grande potencial indutor de políticas municipais o que favorece identificar na realidade local estratégias para se construir indicadores de qualidade para a educação infantil do município. Os dados evidenciaram que o Proinfância no município de Penedo, apesar de não ter conseguido concluir 100% todas as etapas do processo de implementação das unidades adquiridas, ressoou de modo significativo no contexto político educacional local. Diante de influências procedentes de uma política macro, a gestão atual de Penedo assumiu o compromisso de promover a melhoria da qualidade da Educação Infantil por meio de investimentos na área. O contexto educacional penedense apresentou a necessidade de romper com as duas vertentes predominantes nas práticas pedagógicas observadas: a assistencialista - com foco no atendimento relativo aos cuidados e à guarda; e outra com ênfase na alfabetização aludindo a preparação para o ensino fundamental. Os resultados fomentaram delinear indicadores de qualidade para a educação infantil local com o intento de (re)estruturação dos processos pedagógicos e (re)definição de práticas de qualidade concernentes à realidade local.

**Palavras-chave:** Educação Infantil; Proinfância; Políticas Públicas

## ABSTRACT

The present study aimed to evaluate the resonance of the Proinfância program in the process of expanding the offer of places and improving the quality of childcare through a case study in Penedo - Alagoas. This research is part of a larger study called “The child, the city and the heritage: dialogues with the knowledge and practices of the Penedo and Eborensis community”, coordinated by Prof. Dr. Lenira Haddad, who has Penedo as a reference city, which is why she defined herself as a city for this study. Data collection took place in three stages: the first was the characterization of the program's regulatory frameworks and the mapping of Proinfância in Alagoas from its inception until 2018, through document analysis. The second for the political-administrative characterization of Penedo's early childhood education, through interviews and questionnaires with the Municipal Secretariat of Education, document analysis; and the third step was the case study in which they were used as a collection instrument: interview with the principal and coordinator, questionnaire with the teachers, room assistants and parents or guardians of the children. The analysis was based on the theoretical-methodological frameworks of Stephen Ball's Policy Cycle (1992, 2001, 2014). The following authors were subsidized for reflection on issues involving political relations and practices related to the Program: Ramos (2011), Garcia (2014), Almeida (2015), Costa (2015), Nunes et al (2015), Vieira (2016) ) and Pires (2017). The study defends the thesis that the program has a great potential to induce municipal policies, which favors to identify in local reality strategies to build quality indicators for the early childhood education of the municipality. The data showed that Proinfância in the municipality of Penedo, despite not being able to complete 100% of all stages of the process of implementation of acquired units, resonated significantly in the local educational political context. Faced with influences from a macro policy, Penedo's current management has made a commitment to improve the quality of early childhood education through investments in the area. The penedense educational context presented the need to break with the two predominant strands in the pedagogical practices observed: the assistentialist - focusing on care related to care and custody; and another with an emphasis on literacy alluding to preparation for elementary school. The results encouraged to delineate quality indicators for local early childhood education with the intention of (re) structuring the pedagogical processes and (re) defining quality practices concerning the local reality.

**Keywords:** Early Childhood Education; Proinfancy; Public policy

## LISTA DE SIGLAS

- BNCC** – Base Nacional Comum Curricular
- CODEVASF** - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
- COEDI** - Coordenação Geral de Educação Infantil
- DCNEI** – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
- EC** - Emenda Constitucional
- ECA** - Estatuto da Criança e do Adolescente
- FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- GPEIDH** - Grupo de Pesquisa em Educação Infantil e Desenvolvimento Humano
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano
- IEI** – Instituição de Educação Infantil
- INEP** - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPCA** - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
- LDBEN** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC** - Ministério da Educação
- MI** - Metodologias Inovadoras
- MIEIB** - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
- MTE** - Ministério do Trabalho e Emprego
- PAR** - Planos de Ações Articuladas
- PCC** - Plano de Cargos e Carreiras
- PNAD** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PNE** - Plano Nacional de Educação
- PNQEI** - Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil
- PPGE** - Programa de Pós-Graduação em Educação
- PPP** - Projeto Político Pedagógico
- PROINFÂNCIA** - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

**SEMED** - Secretaria Municipal de Educação

**SIMEC** - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

**TCLE** - Termo de Consentimento Livre Esclarecido

**UFAL** - Universidade Federal de Alagoas

**UFPE** – Universidade Federal de Pernambuco

**UNCME** – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1** – Tipologia, características e capacidade de atendimento das unidades do Proinfância

**Quadro 2** – Faixa etária atendida por módulos do Proinfância

**Quadro 3** – Grupos de atendimento por característica dos municípios

**Quadro 4** – Número de municípios e adesões por período

**Quadro 5** - Unidades do Proinfância em Alagoas segundo tipologias

**Quadro 6** - Unidades do Proinfância em Alagoas segundo situação da obra

**Quadro 7** – Número de adesões e municípios contemplados pelo programa em Alagoas até 2018 organizados por mesorregiões **Sertão, Leste e Agreste**

**Quadro 8** - Número de matrículas na educação infantil no estado de Alagoas entre os anos 2007 e 2017

**Quadro 9** - Cobertura educacional no município de Penedo por faixa etária

**Quadro 10** – Adesões do Proinfância em Penedo

**Quadro 11** - Cobertura educacional no município de Penedo por faixa etária

**Quadro 12** - Cobertura educacional no município de Penedo por faixa etária comparativa

**Quadro 13** – Adesões do Proinfância em Penedo

**Quadro 14** - Agrupamento de crianças conforme faixa etária e razão adulto/crianças

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** – Contextos de processo de formulação de uma política

**Figura 2** - Mapa de processo da atividade de seleção na implementação do Proinfância

**Figura 3** - Organograma da gestão municipal de educação de Penedo

**Figura 4** - Planta baixa projeto padrão Proinfância tipo B

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO: O CICLO DE POLÍTICAS DE STEPHEN BALL.....</b>	<b>32</b>
2.1 As contribuições do Ciclo de Políticas de Stephen Ball.....	32
2.1.1 Os contextos da política pública no modelo analítico de Ball.....	35
2.1.2 As contribuições da abordagem analítica de Ball no desenho metodológico do estudo.....	39
<b>3 O PROINFÂNCIA NO CONTEXTO NACIONAL: DA GÊNESE À IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA.....</b>	<b>41</b>
3.1 O contexto de influência: a gênese do Proinfância.....	41
3.2 O processo de adesão e seleção dos municípios.....	47
3.3 Desafios na implementação: licitação e execução do projeto.....	50
3.4. Tipologias das obras e Metodologia de construção .....	51
<b>4 REVISÃO DE LITERATURA: OS CONTEXTOS DE GESTÃO E DAS PRÁTICAS DO PROINFÂNCIA.....</b>	<b>57</b>
4.1. Gestão municipal e os desafios na implementação do programa.....	57
4.2 Concepções, interações e práticas pedagógicas nos espaços do Proinfância.....	63
4.3. Contribuições dos estudos sobre o Proinfância.....	68
<b>5 O PROINFÂNCIA NO CONTEXTO ALAGOANO.....</b>	<b>72</b>
<b>6. O PROINFÂNCIA EM PENEDO.....</b>	<b>84</b>
<b>6.1 O processo de implementação da obra</b>	
6.1.1 O contexto socioeconômico e educacional município.....	84
6.1.2 Gestão da rede pública municipal de Educação Infantil de Penedo.....	
6.1.3 As unidades do Proinfância de Penedo.....	97
<b>6.2 O processo de implementação pedagógica – estudo de caso</b>	
6.2.1 A Escola Municipal de Educação Infantil Pedrinha de Penedo.....	103
6.2.2 Espaço físico da instituição de educação infantil .....	110
6.2.3 Observação do Berçário I e Jardim II .....	123
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>141</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>149</b>
Apêndice a.....	149
Apêndice b.....	166
Apêndice c.....	167
Apêndice d.....	169
Apêndice e.....	173
Apêndice f.....	175
Apêndice g.....	184
Apêndice h.....	186

Apêndice i .....	189
Apêndice j .....	192
Apêndice k.....	196

## 1. INTRODUÇÃO

Vinculada à linha de pesquisa Processos Educativa do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), esta tese aponta os resultados da avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância por meio de um estudo de caso no município de Penedo, situado na mesorregião leste alagoana.

A tese ora apresentada descreve e problematiza a partir dos contextos macro e micro o processo de implementação do Proinfância no município de Penedo procurando evidenciar a ressonância do programa na expansão do atendimento das crianças à educação Infantil e na melhoria da qualidade da educação infantil do município. Nessa perspectiva, foram analisados os contextos de influência da política na construção e do programa e sua implementação no contexto da prática. Os resultados deste estudo subsidiaram a construção de indicadores de qualidade para a educação infantil local como proposta de tornar o Proinfância um espaço potente de experiências infantis e oportunizar a aprendizagem e desenvolvimento das crianças da rede de ensino. Importante dizer os indicadores são medidas quantitativas específicas para verificar o andamento ou a qualidade dos processos de implementação das Políticas Públicas de Educação Infantil.

A seguir, serão apresentados os aspectos que levaram à aproximação da autora com o tema pesquisado, assim como a pertinência social e acadêmica do estudo e seus objetivos. No segundo item serão demonstrados os caminhos percorridos no processo de coleta e análise dos dados, assim como os pressupostos teórico-metodológicos e os contratemplos encontrados nessa trajetória. No final será apresentada a organização geral da tese.

### *Pertinência, aproximação com o tema e objetivos*

O direito da criança pequena à Educação no Brasil é algo recente na história brasileira, assegurado a partir da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996), a qual utiliza o termo Educação Infantil para definir o atendimento de crianças de 0 a 5 anos. A educação, então, passa a ser um direito da criança e um dever do Estado. Essa demanda é um reflexo de um processo histórico-social que envolve as mudanças nas estruturas familiares, na organização do trabalho produtivo e a inserção da mulher no mercado de trabalho. Em abril de 2013 começou a vigorar Lei de nº 12.796 (BRASIL, 2009a) determinando a obrigatoriedade da matrícula das crianças a partir quatro anos de idade na pré-escola.

O atendimento à criança pequena em instituições extrafamiliares não se deu de modo linear, mas relativo às demandas, condições e concepção educacional para a primeira infância<sup>1</sup>. Até meados dos anos 70, as instituições de Educação Infantil vivenciaram um lento processo de expansão (KUHLMANN, 2000). Muitos atendimentos eram ofertados em condições precárias, ligadas a órgãos de saúde e bem-estar social para atender às necessidades da mãe trabalhadora que necessitava de suporte em horário integral. Muitas dessas instituições estavam ligadas diretamente ou conveniadas à administração pública, outras à esfera privada, muitas vezes sustentadas em uma concepção de educação custodial assistencialista para as camadas sociais mais pobres, em espaços poliformos, acolhendo crianças de 0 a 6 anos. Esse atendimento assistencialista das creches, direcionado aos mais pobres muitas vezes precarizado, se justifica por uma concepção de educação difundida desde o início do século XX, que se consolidou mediante um processo histórico em diversos lugares do mundo, conforme explica Kuhlmann Jr. (2000, p.8):

A concepção da assistência científica, formulada no início do século XX, em consonância com as propostas das instituições de educação popular difundidas nos congressos e nas exposições internacionais, já previa que o atendimento da pobreza não deveria ser feito com grandes investimentos. A educação assistencialista promovia uma *pedagogia da submissão*, que pretendia preparar os pobres para aceitar a exploração social. O Estado não deveria gerir diretamente as instituições, repassando recursos para as entidades (grifo do autor).

Conforme Rosemberg (1999), estes processos foram construídos historicamente pelo modelo simplificado de educação e se legitimou em duas trajetórias de educação infantil: 1) uma profissional, baseada em formação educacional do corpo docente, envolvendo espaços e equipamentos específicos, 2) outra doméstico-familiar, apoiando-se em recursos disponíveis na comunidade e não profissionalização das educadoras, baseada nas aptidões inatas das mulheres para cuidarem das crianças, modelo de pré-escola de massa. As periferias das cidades com mais de 20 mil habitantes e áreas que apresentavam taxas de mortalidade infantil elevadas, principalmente no Nordeste, foram áreas definidas como prioritárias para esse modelo.

Esse processo de expansão excluiu crianças pobres e negras, conforme a política de imigração dos anos 80 impregnada de “matizes racistas”, que reforçou o padrão de distribuição regional de dois grupos raciais. Os negros que foram marginalizados se deslocaram para as regiões economicamente menos desenvolvidas, tal como o Nordeste, e os brancos, para o Sudeste, sendo esta última considerada como a região mais desenvolvida do

---

<sup>1</sup> Nesse estudo, o termo primeira infância faz referência aos primeiros anos de vida criança, em particular, os cinco primeiros, sendo estes marcados por intensos processos de desenvolvimento humano em todas as dimensões.

Brasil (ROSEMBERG, 1999). Nessa equação, quando o assunto é o acesso e condições de oportunidades educacionais, se faz necessário considerar essas desigualdades e diferenças regionais.

O cenário de diferenças na oferta e qualidade do atendimento à criança fomentou a mobilização de diversos atores sociais em busca de expansão e qualidade para a educação pré-escolar<sup>2</sup> brasileira. Essa bandeira de luta se somou a outros movimentos sociais para reivindicar direitos de setores da sociedade que se encontravam precários ou inexistentes para a população brasileira em plena ditadura militar. Essa luta pela educação pré-escolar envolveu a população civil, trabalhadores e trabalhadoras, agentes responsáveis pela política educacional, assim como estudiosos de diversas áreas voltadas à criança pequena.

Para entender os motivos do surgimento da preocupação com o pré-escolar na década de 70 no país, torna-se necessário olhar em várias direções. Pois, no caso, trata-se de uma preocupação que, apesar das críticas levantadas, acabou encontrando uma grande receptividade, não só entre os agentes do Estado responsáveis pela política educacional, como também na própria população, através de uma acolhida aparentemente favorável da opinião pública – o que se reflete no tratamento do tema pelos meios de comunicação de massa - e, principalmente, através da pressão mais ou menos organizada da clientela demandatória. Embora seja difícil determinar o peso relativo que pode ter tido a política de financiamento de pesquisas no caso, é bom lembrar que essa receptividade manifestou-se também nos meios acadêmicos, com o aumento de trabalhos realizados sobre o tema e a proposta de cursos voltados para a educação pré-escolar no âmbito da universidade (CAMPOS, 1985, p.21).

Nesse contexto de luta, a criança ganha espaço no discurso político e jurídico quando assume lugar de sujeito de direito na sociedade. Em 1990, é aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), Lei federal que dispõe sobre um conjunto de normas de ordenamento jurídico brasileiro que tem como objetivo a proteção integral da criança (desde o feto em gestação até os 12 anos) e do adolescente (entre 12 e 18 anos). Além de confirmar direitos, define diretrizes de políticas para a infância. Entre outros direitos, garante a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência (art. 53, incisos I e V), atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade; (art. 54, inciso IV).

A conquista de direitos da criança se torna uma realidade no campo legal de modo que a educação infantil e suas especificidades passam a ser campo fértil para diversos debates voltados à expansão e qualidade no atendimento, integração do cuidar e educar e a qualificação do profissional de educação infantil durante toda a década de 90. Em 1994, no contexto das discussões em torno da elaboração da LDBEN, o Ministério da Educação (MEC)

---

<sup>2</sup> Nesse período histórico na havia a definição de creche e pré-escola como parte de uma mesma etapa educacional conforme defendidos na CF88, a pré-escola seria qualquer atendimento com intenção educacional e extrafamiliar existente.

por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), promove uma série de encontros e seminários com o objetivo de discutir com os gestores municipais e estaduais de educação questões relativas à definição de políticas para a Educação, e como resposta elabora o documento *Política Nacional de Educação Infantil* (BRASIL, 1994a). Neste documento se definem os principais objetivos: 1) expansão de vagas de crianças de 0 a 6 anos; 2) implemento de melhoria da qualidade no atendimento de creches e pré-escolas; e 3) promoção de concepção integradora do cuidar e educar como aspectos indissociáveis. Ainda no mesmo ano, o MEC publica outro documento como desdobramento dos objetivos do anterior (BRASIL, 1994b), no qual se discutia a necessidade e a importância de um profissional qualificado e um nível mínimo de escolaridade para atuar em creches e pré-escolas como condição para a melhoria da qualidade da educação. No ano seguinte, 1995, o mesmo Ministério definiu a melhoria da qualidade no atendimento educacional nas creches e pré-escolas como seu principal objetivo e, para atingi-lo, apontou quatro linhas de ação : 1) incentivo à elaboração, implementação e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares; 2) promoção da formação e da valorização dos profissionais que atuam nas creches e nas pré-escolas; 3) apoio aos sistemas de ensino municipais para assumirem sua responsabilidade com a Educação Infantil; 4) criação de um sistema de informações sobre a educação da criança de zero a seis anos (BRASIL, 2002).

Nesse processo de discussões e debates, é aprovada a LDBEN 9394 em 1996, a qual regulamenta a Educação Infantil sobre seus diversos aspectos: objetivos, faixa etária, formação docente mínima exigida, entre outros, e a define como a primeira etapa da Educação Básica. A creche e a pré-escola são reconhecidas como parte de um mesmo projeto educacional, diferenciadas apenas pela faixa etária. No artigo 89 da referida Lei, é estabelecido o prazo de três anos, a contar da data de sua publicação, para que os gestores públicos municipais integrem as creches e pré-escolas, as já existentes e/ou as criadas posteriormente, no âmbito do sistema educacional.

Como previsto na Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), os estados e municípios ganham autonomia e se estabelece o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa reorganização implica no processo de descentralização no Brasil que tem como elemento principal a municipalização das políticas públicas (MACEDO; DIAS, 2011). Desse modo, a educação infantil e o ensino fundamental ficam sob a competência dos municípios, o que exige recursos próprios para manutenção de ambas as etapas educacionais.

Para o financiamento da educação com foco na melhoria da qualidade, ainda em 1996, é instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) por Emenda Constitucional de nº 14, em setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997 (BRASIL, 1996b). O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados prioritariamente ao Ensino Fundamental e proporcional às matrículas das etapas educação infantil e ao ensino médio. Ou seja, as demais etapas ficaram sem vinculação de recursos, dependentes da boa vontade dos gestores municipais e estaduais para financiá-las. Esta política de financiamento, apesar de um grande avanço pela contribuição ao controle e fiscalização de contas referentes à educação pública, sofreu muitas críticas pela desigualdade e pelo custo-aluno, valores considerados aquém do ideal para educação de qualidade, até mesmo para o ensino fundamental, etapa foco desta política (MACEDO; DIAS, 2011)

Apesar de muitos direitos à educação infantil serem reconhecidos legalmente, ainda não era possível garantir o acesso e qualidade do atendimento ofertado à etapa recém-inaugurada mediante a insuficiência da política de financiamento vigente. A sociedade civil insatisfeita com um sistema escolar massificado e de péssima qualidade estava ansiosa pela democratização de fato e direito da educação e a melhoria da qualidade de sua oferta, impulsionou a pressão dos movimentos sociais que teve forte influência nas conquistas posteriores. Em alguns estados, como o Ceará, Mato Grosso do Sul e Pará, tinham representações estaduais desses segmentos e se articularam para formar comissões estaduais próprias de Educação Infantil. Nessa conjuntura, em 1999, é criado o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), movimento que desde então tem contribuído efetivamente no processo de luta para garantia de direitos das crianças de zero a seis anos.

Diante desse cenário de debates e acordos acerca da educação brasileira, após ampla participação de atores sociais de diversos segmentos é aprovado em 2001, pela Comissão de Educação do Senado Federal, o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2010). Nesse Plano são definidos objetivos e metas a serem alcançados nos 10 anos seguintes, prevendo ações articuladas entre os planos estaduais e municipais, como forma de evitar a descontinuidade administrativa das políticas educacionais na transição dos governos e o desperdício de dinheiro público. Em relação à educação infantil foram definidos objetivos e metas ligados à expansão da oferta e padrões mínimos de qualidade na infraestrutura física

das instituições de educação infantil e reforçada a dependência da iniciativa da União para que fossem alcançados:

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.
2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:
  - a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;
  - b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;
  - c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;
  - d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar;
  - e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
  - f) adequação às características das crianças especiais.
3. A partir do segundo ano deste plano, somente autorizar construção e funcionamento de instituições de educação infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infraestrutura definidos no item anterior.
4. Adaptar os prédios de educação infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conformes aos padrões mínimos de infraestrutura estabelecidos (BRASIL, 2001).

Neste mesmo documento, na meta dois para o Ensino Fundamental, dispõe sobre a ampliação da etapa do ensino fundamental para nove anos com matrícula obrigatória aos seis anos de idade, à medida que fosse sendo universalizado o atendimento na faixa de 6 a 14 anos. Esta meta foi favorecida materializou em 06 de fevereiro de 2006, com aprovação da Lei nº 11.274 (BRASIL, 2006a). A proposta buscou assegurar a todas crianças desta etapa, um tempo mais longo no convívio escolar, mais oportunidades de aprender e um ensino de qualidade e fazer com que aos seis anos de idade a criança estivesse no primeiro ano do ensino fundamental e terminasse esta etapa de escolarização aos 14 anos. Desse modo, a faixa etária para a etapa da Educação Infantil ficou reduzida, passando a atender crianças de 0 a 5 anos e 11 meses até 31 de março no ano de matrícula. Essa medida impactou diretamente na pré-escola, ao alocar as crianças de seis anos para a etapa posterior. Esta mudança aumentou as chances de alcance da meta 1 do PNE para ampliar para 80% o número de matrículas na pré-escola, pois diminuiu o contingente etário.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que altera o texto constitucional pela EC de nº 53/2006 (BRASIL, 2007a) representou uma importante conquista para a política de financiamento da Educação Básica. A Lei teve a intenção de corrigir as limitações e efeitos negativos do FUNDEF que até então priorizava seus recursos para o Ensino

Fundamental. Este Fundo passa a vigorar em 2007, com vigência até 2020, e representa a distribuição de recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Além desses recursos, ainda cabe ao FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na Educação Básica. O MIEIB e a Campanha Nacional pela Educação foram importantes interlocutores no processo de inclusão da Educação Infantil nesta política de financiamento tão necessária para a educação brasileira.

Importante destacar que a distribuição desse recurso tem como referência as matrículas registradas no Censo Escolar dos estados e municípios e que o valor mínimo nacional não é o mesmo praticado em todos os Estados da Federação. O valor mínimo nacional, definido anualmente, representa um referencial a ser observado em relação aos recursos que devem ser repassados a cada governo (estadual ou municipal). Além da manutenção das matrículas, 60% do FUNDEB são destinados à remuneração do profissional do magistério e aos encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais do magistério em efetivo exercício, observando sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Nesta mesma lei, o artigo 30 da seção VI é redefinido para “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 2007b).

É nesse contexto de políticas e programas educacionais nacionais voltados à melhoria da qualidade da Educação Infantil com mecanismos de cooperação técnica e financeira a partir do regime de colaboração entre União, estados, municípios e Distrito Federal que é criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que se materializa por meio da resolução nº 006 de 24 de abril de 2007, mais conhecida com a Lei do Proinfância (BRASIL, 2007c). O programa, vigente até os dias atuais, tem por finalidade prestar assistência financeira com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), aos municípios e Distrito Federal, visando garantir o acesso de crianças às instituições de educação infantil da rede pública e melhores condições educacionais.

Trata-se de um programa do governo federal que tem como principal objetivo a ampliação da oferta de vagas na educação infantil, por meio de repasse de recursos financeiros federais destinados à cobertura de despesas de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal. O Proinfância se justifica pelas metas do PNE 2001-2010 de ampliação do acesso na educação infantil e padronização de infraestrutura física, sendo este programa parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O programa é organizado em quatro componentes: 1) projeto arquitetônico; 2) construção da obra; 3) equipamentos e mobiliário; 4) assessoramento pedagógico; e 5) manutenção das novas matrículas. Estes componentes se configuram como premissas de ampliação do acesso à creche e pré-escola e melhoria do atendimento. É válido dizer que, desde a criação do programa, os municípios contemplados têm contado com recursos e suporte extremamente significativos destinados à educação infantil, jamais visto na história da Educação brasileira.

No que se refere ao componente 4 do Proinfância, assessoramento pedagógico, a Coordenadoria Geral de Educação Infantil (COEDI/MEC) ofertou consultoria especializada aos municípios participantes do programa em fase próxima de conclusão das obras como vistas aos processos de planejamento técnico-pedagógico e de gestão/avaliação da política de educação infantil. A consultoria ofertada fazia parte do projeto OEI/BRA/09/001 – “Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação na Formulação e Implementação da Política Municipal de Educação Infantil”, coordenado pela Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), organismo internacional de caráter governamental.

Entre os anos de 2013 e 2014 participei desse projeto como consultora especializada na modalidade produto, por meio do edital de seleção 044/2013, com a responsabilidade de assessorar técnica e pedagogicamente as Secretarias Municipais de Educação (SEMED) e suas instituições de educação infantil (IEI) públicas conveniadas do estado de Pernambuco. Naquela ocasião, eu morava em Alagoas e atuava como docente substituta nas disciplinas de educação infantil do curso de Pedagogia na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), campus Caruaru. O acompanhamento docente dos estudantes no estágio supervisionado em educação infantil ajudou a compreender melhor as concepções que permeavam as práticas nos espaços educacionais de diversos municípios do estado.

O trabalho como consultora teve como objetivo desenvolver diversas atividades de orientações nos processos de planejamento técnico-pedagógico e de gestão da política de

Educação Infantil e incluiu 69 municípios com mais de 50% da obra concluída, contabilizando 84 instituições em construção de 118 contemplados com o programa dos 185 municípios pernambucanos. As atividades desenvolvidas focaram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) a partir das dificuldades de cada contexto, com apoio técnico aos municípios que foram organizados em polos regionais, resultando em três produtos: **Produto 1:** Documento Técnico de caráter analítico sobre a importância da reformulação e implantação do PPP nas IEI, contendo proposta de assessoramento técnico e pedagógico nos respectivos polos regionais à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI. **Produto 2:** Documento Técnico contendo os resultados da análise dos dados de caracterização do atendimento nos municípios e proposição de orientações curriculares a partir dos principais desafios a serem enfrentados na implementação das DCNEI. **Produto 3:** Documento Técnico de caráter propositivo contendo subsídios para a melhoria da qualidade nas instituições de Educação Infantil, a partir da transferência de conhecimento, com recomendações ao MEC referentes à Educação Infantil e especialmente ao Proinfância.

A partir desta consultoria, foram percebidas muitas dificuldades enfrentadas pelos municípios, em todas as etapas do processo do programa, da adesão ao funcionamento das novas unidades. A vivência com a realidade dos municípios pernambucanos me motivou a compreender melhor o processo de implementação do Proinfância em Alagoas e compreender se há ressonância do programa na qualidade da oferta e práticas com as crianças da educação infantil do estado de Alagoas. Em 2013 retornei para Alagoas para assumir a função de Técnica em Assuntos Educacionais da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). o fato de ser pesquisadora da área da Educação Infantil e entender as dificuldades educacionais e sociais da primeira infância no estado, estar residindo e trabalhando na capital Maceió, me ajudou retomar às pesquisas acadêmicas.

Durante a consultoria, foram observados muitos entraves ligados a questões burocráticas, conclusão de obra sem ou pouca demanda de matrículas, inconsistências técnicas do projeto padrão relacionadas às obras, diligências que paralisavam as obras, não conclusão ou abandono das obras pelas empreiteiras, perda de repasse de recursos para aquisição de mobiliário e equipamentos e programas suplementares para manutenção de novas matrículas, material de baixa qualidade, perda de prazos. Entraves que, de algum modo, direta ou indiretamente, incidiam na qualidade do atendimento ofertado nas instituições em funcionamento, interferiam diretamente na vida das crianças e das famílias dependentes destes espaços. Em muitos casos, o funcionamento das novas unidades se efetivava mediante

a transferência de matrículas de instituições já existentes consideradas inadequadas pela precariedade das estruturas, inibindo assim ideia de ampliação do acesso devido às necessidades locais.

Apesar de todos os desafios inerentes ao processo de implementação do programa, foi percebido que o Proinfância fez a diferença na realidade educacional dos municípios. Novas perspectivas foram assumidas, principalmente na oferta de vagas para os bebês, oportunizadas pela estrutura dos novos espaços. Um programa desta magnitude releva a necessidade de entender a realidade local e identificar estratégias para aproveitamento do potencial indutor de políticas municipais para melhoria da qualidade da educação infantil dos municípios participantes, principalmente no momento político econômico atual, no qual a Educação, assim como outras áreas, tem sido fortemente impactada pelos cortes de verbas do governo federal.

Para situar o contexto atual, em 2016, por meio da Emenda Constitucional (EC) 95, o então presidente Michel Temer, alterou o ato das disposições constitucionais transitórias, de modo que ficou instituído um novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, ou seja, 20 anos. Dessa forma, os exercícios posteriores terão como referência o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, e só podem ser corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à lei orçamentária (BRASIL, 2016).

É possível dizer que esta lei de teto dos gastos representa um programa de privatização, concentração de renda e exclusão social, rompendo assim com o pacto social assinado na CF de 88 na qual educação, a saúde, a segurança, a previdência social, a assistência são reconhecidos como direitos sociais, sendo o Estado o detentor e responsável por sua aplicação. Pela restrição de gastos, essa medida afetou diretamente as políticas de financiamento oriundas do governo federal, tal como a construção de escolas, e conseqüentemente o processo de ampliação da oferta e qualidade na educação infantil.

Importante situar que nessa conjuntura, no final da vigência do PNE 2001-2010, a meta 1 para a educação infantil, de ampliar a oferta, não havia sido alcançada, de modo que foi reforçada no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014). A meta 1 deste novo Plano prevê a universalização da pré-escola e ampliação da oferta em creches de forma a atender, no mínimo 50% (cinquenta por cento) das crianças de até três anos para 2016. O ano de 2016 se

encerrou sem alcançar essas metas, apesar dos 11,8% de crescimento das matrículas nesta etapa educacional entre os anos de 2013 a 2017 (INEP/MEC, 2018).

Além das matrículas, o INEP indica em relatório do Censo de 2017 que o padrão de infraestrutura das instituições de educação infantil está aquém do que se espera para a área. Especifica que há no Brasil atualmente 116,5 mil instituições de Educação Infantil e houve um aumento de 19,4% no número de escolas que oferecem creche. 71,5% das escolas dessa etapa da educação básica são de responsabilidade da rede municipal. A rede privada praticamente completa a oferta de educação infantil, com 27,7% das escolas. 61,8% das escolas de educação infantil estão na zona urbana, sendo que 21% são creches de pequeno porte, atendendo até 50 crianças e 27,2% são pré-escolas. Dentre as creches, 61,1% têm banheiro adequado à Educação Infantil e apenas 33,9% possuem berçário. Apesar de baixa, a disponibilidade de parque infantil é maior para creche (57,6%) do que para a pré-escola (42,7%). Se as instituições de Educação Infantil estão aquém dos padrões mínimos de qualidade esperados, como ficarão sem a cooperação técnica e financeira da esfera federal? Quantos municípios dispõem de recurso próprio para expandirem suas redes por meio de estruturas físicas adequadas a práticas com crianças pequenas? Como proporcionar qualificação profissional específica para os profissionais da educação infantil por meio de formação continuada? Quais alternativas para implementar políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação infantil local? De que modo os municípios podem desenvolver suas competências político administrativas sem o apoio da União?

A oferta de programas aos municípios pela União, a título de cooperação, serve como ajuste ao processo de municipalização, em andamento desde 1988. Com o corte de recursos público, a responsabilidade da expansão de suas redes de ensino é comprometida e pode afetar consideravelmente a qualidade. A educação infantil, que tem apresentado infraestrutura precária em diversos municípios brasileiros e maior custo de manutenção de matrículas ofertadas em tempo integral, terá maior impacto, principalmente as crianças em idade de creche. Quanto menor a competência financeira do município, maior o impacto do corte, potencializado pelas desigualdades econômicas regionais que reforçam as diferenças entre grupos sociais a partir da raça, condição social, gênero e idade. Quanto menor a idade, maior a exclusão de direitos.

Como visto, mesmo sendo ainda insuficientes, as matrículas na educação infantil brasileira têm aumentado. Dados do Censo de 2017 INEP/MEC (2018) indicam que as matrículas de creche cresceram 30% em todo o país nos últimos anos, todavia demonstram que as regiões Norte e Nordeste detêm os mais elevados índices de exclusão ao acesso a esta

etapa da Educação Básica. Já na região sul do país, Santa Catarina é o estado brasileiro que detém o maior número de matrículas em creche, 34% das 299 mil crianças, região considerada local detentor de riqueza e com baixa taxa de desigualdade. Enquanto no país o número de crianças de quatro a cinco anos atendidas saiu de 72,5% em 2005, para 90,5% em 2015. Em Santa Catarina, a expansão foi de 77,7% para 94,2% no mesmo período.

Conforme o PNAD/IBGE (2018)m 2017, 56,4 milhões de pessoas frequentou a escola no Brasil. Entre as crianças de 0 a 3 anos a taxa de matrícula foi 32,7%, o equivalente a 3,3 milhões de crianças, um aumento de 2,4 pontos percentuais (p.p.) comparado a 2016. Para as crianças em idade de pré-escola, essa taxa chegou a 91,7%, de modo que a meta do PNE não foi alcançada em nenhuma região. As Regiões Nordeste e Sudeste apresentaram taxas acima da média nacional, 94,8% e 93,0%. Por outro lado, na Região Norte, 15% das crianças de 4 e 5 anos não estavam frequentando escola.

Diante desse retrato educacional das crianças de 0 a 5 anos, estimou-se que, em 2017, 7,3 milhões de crianças nessa faixa etária não frequentavam a escola, sendo 67,3% (6,8 milhões) da população de 0 a 3 anos e 8,3% (440 mil) da população de 4 e 5 anos. Comparando as regiões, a Região Norte apresentou a menor taxa de acesso entre as crianças até 3 anos (16,9%), seguida da Região Centro-Oeste (25,4%) e Nordeste (28,7%). Por outro lado, as Regiões Sul e Sudeste mantiveram as percentagens mais elevadas, 40,0% e 39,2%, respectivamente. Comparado a 2016, apenas o Norte e o Sudeste apresentaram crescimento para as crianças de 0 a 3 anos de idade. Os motivos da não frequência das crianças estão ligados à vontade dos pais ou responsáveis (0 a 3), à falta de vaga ou inexistência de instituição na localidade.

É nesse contexto de conquistas e ameaças de perdas de direitos, diferenças e desigualdades sociais que releva a importância de um estudo desta natureza para legitimar o investimento de recursos para expansão e melhoria da oferta e qualidade da educação infantil dos municípios brasileiros. Esse estudo se torna mais relevante para os municípios dos estados nordestinos, pelas diferenças econômicas regionais apontadas nos índices socioeconômicos considerados baixos comparados à média nacional. De acordo com a última atualização dos dados do IPEA em 2016, Alagoas fechou o período compreendido entre 2011 e 2014 com o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) do país, 0,667. O resultado, entretanto, é melhor que o período anterior, entre 2000 e 2010. A avaliação das políticas e programas para a educação infantil no contexto nordestino, especificamente Alagoas, toma-se relevante quando consideramos os processos de exclusão nas políticas de expansão da educação infantil brasileira.

É na condição de professora de Educação Infantil da rede pública de Maceió e pesquisadora da área em Alagoas, que essa tese busca a responder a questão: Qual a ressonância do Proinfância na qualidade da oferta e práticas com as crianças da educação infantil do estado de Alagoas? Para isso se propõe a avaliar o Programa Proinfância no estado de Alagoas por meio de um estudo de caso, como parte de uma política nacional de educação infantil no processo de ampliação de vagas e melhoria da qualidade do atendimento. É nessa perspectiva que este estudo defende a tese de que o programa tem um grande potencial indutor de políticas municipais o que favorece identificar na realidade local estratégias para se construir indicadores de qualidade para a educação infantil do município.

Na intenção de defender esta tese, optou-se pelos pressupostos teóricos analíticos do Ciclo das Políticas de Stephen Ball que orientaram a escolha dos procedimentos de coleta e análise dos dados.

### *Objetivos da Pesquisa*

O desenho metodológico da pesquisa foi construído a partir de seus objetivos e referencial teórico. Por se tratar de um objeto de estudo que envolve múltiplas dimensões de análise, os procedimentos metodológicos adotados no processo de coleta de dados se propuseram a alcançar os seguintes objetivos:

**Objetivo geral** avaliar a ressonância do programa Proinfância no processo de ampliação da oferta de vagas e melhoria da qualidade do atendimento da Educação Infantil por meio de estudo de caso em Penedo – Alagoas.

**Objetivos específicos:** 1) mapear a situação do Programa Proinfância no estado de Alagoas, 2) caracterizar as dimensões político-administrativas da educação infantil e o Proinfância no município de Penedo, 3) compreender de forma mais aprofundada as etapas do processo de implementação e o funcionamento de uma unidade do Proinfância em Penedo.

### *O caminho percorrido*

Para situar o objeto de estudo nas produções acadêmicas e identificar as perspectivas discutidas sobre o Proinfância nos últimos anos foi realizada busca, entre os meses de outubro e novembro de 2017, na base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de pesquisas em nível de doutorado e mestrado, com o descritor Proinfância. Foram utilizados apenas estudos disponíveis em arquivo desta base de dados, resultando em sete estudos (RAMOS, 2011; REZENDE, 2013; GARCIA, 2014; ALMEIDA, 2015; COSTA, 2015; VIEIRA, 2016; PIRES, 2017) e relatórios de pesquisa do Grupo de

Pesquisa Educação Infantil & Política Públicas da UNIRIO acerca de dois estudos realizados entre os anos de 2010 e 2014 no estado do Rio de Janeiro (NUNES et al, 2015). O processo de revisão apresentou a necessidade de leituras complementares de artigos e capítulos de livros que ajudaram a melhor compreensão do objeto de estudo e suas vertentes.

A **Pesquisa de campo** foi realizada uma pesquisa de campo quantitativo-descritiva na qual foram levantados documentos e informações sobre o Proinfância disponíveis no Ministério da Educação e na Secretaria e Presidente do Conselho Municipal de Educação de Penedo. Para melhor compreender o contexto de influência da política foi realizada uma entrevista com a coordenadora da COEDI da gestão anterior que acompanhou o processo de elaboração e implementação da política. Para melhor compreender a política contexto da prática foi realizada observação da rotina e práticas na Escola Municipal de Educação Infantil proveniente do Proinfância. Importante destacar que o nome original da instituição de educação infantil estudo de caso desta pesquisa será preservado e substituído pelo nome fictício “Escola de Municipal de Educação Infantil Pedrinha de Penedo”. Esta denominação faz menção à cidade de Penedo que significa grande rochedo e faz analogia a uma pequena parte da “construção” da rede de educação infantil do município. E no singular pela conotação de ser uma entre outras instituições de educação infantil da rede.

Visando complementar e esclarecer os dados dos documentos e registros fotográficos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e questionários com a diretora, coordenadora, professoras, auxiliares de sala e famílias das crianças, assim como observação das práticas na unidade em funcionamento.

Importante mencionar que todos os sujeitos da pesquisa autorizaram a participação tendo ciência e assinando o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), sendo o estudo submetido e aprovado por meio do Parecer Consubstancia do Comitê de Ética de Pesquisa da Universidade Federal de Alagoas (CEP/UFAL) de número 3.202.218.

O percurso metodológico apresentará uma descrição dos procedimentos correspondentes a cada objetivo em cada uma das etapas do estudo, bem como os desafios encontrados, conforme apresentados a seguir.

#### *Primeira etapa – Contextualização nacional e mapeamento do Proinfância em Alagoas*

Para compreender o *status quo* do Proinfância no Brasil foram examinados diversos documentos (leis, manuais e notícias) disponibilizados no *site* do FNDE e MEC o que viabilizou identificar e detalhar os marcos regulatórios do programa, suas etapas de implementação e regras. Pela ausência de um banco de dados com informações detalhadas foi

realizado contato telefônico pela Central de Atendimento ao Cidadão e mensagem no Fale Conosco, canal de atendimento do *site* do FNDE para uma possível entrevista com algum servidor do FNDE responsável pelo programa. Não houve atendimento nem retorno após várias tentativas. A gestão administrativa do contrato/convênio da obra é realizada pelo FNDE/MEC e a gestão pedagógica fica a cargo da COEDI/MEC.

Para contextualização do programa no estado de Alagoas foi realizado um mapeamento desde o surgimento até 2018. Os dados foram retirados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas *on-line* do governo federal na área da educação. É no SIMEC que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas (PAR) em suas cidades. Os dados foram disponibilizados por técnicas da COEDI/MEC à pesquisadora após solicitação via *e-mail* em março de 2018. Cabe ressaltar a disponibilidade no atendimento e acesso aos dados da COEDI/MEC. Porém, o mesmo não ocorreu no contato com o FNDE/MEC. Com os dados em arquivo de texto foi possível organizar uma tabela (apêndice A) identificando a quantidade de municípios contemplados com o programa, o número de adesões com o percentual de construção das obras até o momento da coleta. Desde o lançamento do Proinfância, em 2007, até o momento da consulta, Alagoas registrava 169 adesões com 58 obras concluídas distribuídas entre 85 municípios. Importante mencionar que a alimentação dos dados na plataforma SIMEC é de responsabilidade dos municípios, os dados podem estar desatualizados e não retratar fidedignamente a realidade.

Para melhor dimensionar o contexto de influência foi realizada uma entrevista (Apêndice B) com a Professora Rita Coelho que atuou como gestora da Coordenação Geral de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica (COEDI/SEB) do MEC, entre os anos de 2007 e 2016, para relatar sobre os determinantes de criação do Proinfância, as etapas do programa e a compreensão acerca da conjuntura da política anterior e atual e os novos rumos do Proinfância. A entrevista foi realizada no dia 27 de junho de 2019 via aplicativo *Whatsapp*. As questões foram enviadas com antecedência para que a entrevistada pudesse orientar suas respostas.

### *Segunda etapa – Caracterização da educação infantil e o Proinfância no município de Penedo*

Inicialmente a ideia era avaliar o Proinfância no estado de Alagoas por meio de quatro municípios distintos distribuídos nas três mesorregiões (sertão, agreste e leste), conforme

organização geográfica do estado. No entanto, na qualificação foi compreendido que o tempo e o trabalho a ser realizado eram incompatíveis com o tempo restante para defesa da tese. A aproximação da pesquisadora com os dados e a participação no Grupo de Pesquisa em Educação Infantil e Desenvolvimento Humano (GPEIDH) ajudaram a escolher Penedo como estudo de caso. Atualmente o GPEIDH vem desenvolvendo um amplo projeto de pesquisa e extensão denominado “A criança, a cidade e o patrimônio: diálogos com os saberes e fazeres da comunidade penedense e eborense” que tem Penedo como a cidade de referência, coordenado pela Profa. Dra. Lenira Haddad, orientadora desta tese. Esse estudo passou a ser uma das ações do Projeto. Penedo foi um dos primeiros municípios a aderir ao Proinfância em Alagoas, em 2007, e por apresentar 4 adesões ao programa com status distintos de obra (concluída, em construção, obra parada e obra cancelada). Os dados do município indicaram que havia dificuldades de gestão do programa o que comprometeu significativamente o processo de implementação.

Para compreender o processo de implementação do Proinfância e seus efeitos nos contextos de prática foram realizadas as coletas no município de Penedo entre os meses de fevereiro e junho de 2019. O primeiro contato com a secretaria de educação ocorreu dia 17 de dezembro de 2018 por mensagem de texto, comunicando sobre o estudo e a coleta de dados, solicitando autorização para início da pesquisa de campo. No dia 07 de janeiro de 2019 a gestora enviou via *e-mail* com a carta de anuência autorizando o início do estudo em Penedo.

Para caracterizar a dimensão político-administrativa da Educação Infantil de Penedo e compreender de forma mais aprofundada a implementação das obras do Proinfância, foram realizadas visitas à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Penedo, em 6 de fevereiro de 2019, para realizar entrevistas com a secretária (apêndice C) e a técnica responsável pela Educação Infantil no município (Apêndice D). Na ocasião, também foi possível entrevistar a presidente do Conselho Municipal de Educação (CME) (Apêndice E) que também é servidora da SEMED. Na ocasião a pesquisadora visitou a Escola Municipal de Educação Infantil Pedrinha de Penedo para se apresentar à diretora, conhecer a instituição e fazer uma entrevista (Apêndice F) com a gestora.

As visitas à Secretaria foram previamente agendadas. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas caracterizadas por roteiro previamente estabelecido direcionando as questões específicas do estudo: o Proinfância e suas demandas, estrutura e funcionamento das instituições de Educação Infantil, quadro de professores e programa de formação, políticas, demanda de matrículas efetivadas e seus *déficits*, comparando antes e depois do Proinfância.

Nessa etapa, nos dias 9 e 10 de Abril de 2019 foram realizadas visitas técnicas a três unidades do Proinfância, uma concluída em funcionamento do tipo B e outras duas do tipo C em fase final de construção. Na ocasião, a unidade em funcionamento estava sem atividades por ser um período de férias. A diretora da unidade recepcionou, acompanhou a visita e respondeu a um questionário (apêndice F).

No processo de coleta foi realizada a pesquisa documental em documentos e registros disponibilizados pelos sujeitos, para analisar escritos primários compilados pelos municípios acerca da história e registro da Educação Infantil nos arquivos públicos, registros do PAR municipal, publicações parlamentares e administrativas, contratos e afins, todo documento pertinente ao estudo, com a finalidade de encontrar indícios ou dados consistentes acerca da conjuntura e dinâmica política educacional municipal. A secretária possibilitou o acesso ao SIMEC do município para buscar detalhes sobre as obras do Proinfância, muitas abas não estavam disponíveis o que não permitiu obter muitas informações.

#### *Terceira etapa - estudo de caso na Escola de Educação Infantil Pedrinha do São Francisco*

A terceira etapa do estudo teve como finalidade compreender de forma mais aprofundada a implementação pedagógica no Proinfância no contexto da prática. Para tanto, foi definido o estudo de caso como método, que se justifica pelo caráter de “[...] investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (YIN, 2010, p.39). Questões ligadas às políticas públicas emergem como fenômenos sociais complexos, o que faz do estudo de caso um método bastante pertinente.

Inicialmente foi realizada uma reunião com todas as professoras e auxiliares de sala para explicar a presença da pesquisadora no espaço educacional durante vários dias seguidos. Explicou-se que estar nos espaços de atividades observando e perguntando fazia parte do estudo, e que a lisura nas respostas, no desenvolvimento das atividades cotidianas para que não fosse alterada a rotina, era muito importante a compreensão da pesquisadora sobre como a instituição funciona e quais concepções estavam imbricadas nas escolhas e decisões.

Explicou-se que a intenção não era julgar o trabalho delas, mas entender e fazer uma análise mais fidedigna possível da realidade para, de algum modo, contribuir na melhoria da Educação Infantil do município. Essa contribuição viria pelo projeto maior que visa qualificar a rede municipal de educação infantil com intenção de investir em uma instituição do Proinfância para que se torne um centro de referência de Educação Infantil no estado. Esse

momento com as professoras e auxiliares foi crucial para o desenvolvimento desta etapa da pesquisa, pois contou com a contribuição efetiva de todas as participantes. Após a reunião, os TCLEs foram assinados e os questionários foram entregues para ser respondidos e devolvidos no dia seguinte.

O estudo de caso foi realizado entre os dias 27 e 31 de maio de 2019, iniciando as primeiras atividades do dia. A pesquisadora chegava na instituição antes das crianças e se retirava após a saída das mesmas. Durante os dias de coleta de dados, foram realizados os seguintes procedimentos: entrevista com a direção (Apêndice G), questionário com as professoras e auxiliares (Apêndice H), mapeamento do perfil socioeconômico das famílias das crianças atendidas pela instituição por meio de questionário (Apêndice I) e observação (Apêndice J) das práticas, organização e utilização do espaço, assim como da rotina da instituição.

Entendeu-se a necessidade de fazer uma entrevista com a diretora para esclarecer algumas respostas do questionário que não ficaram claras para a pesquisadora. Por estar inserida na rotina da instituição, o envolvimento com os sujeitos foi se fortalecendo por meio de uma relação de confiança. As conversas informais foram comuns todos os dias, de modo que muitos dados que já haviam sido coletados foram ganhando outro sentido nessa relação de proximidade.

Para favorecer o processo de análise de dados com um olhar mais apurado da realidade foi utilizado o registro fotográfico, sendo este um procedimento metodológico bastante utilizado nas pesquisas qualitativas. É essencial destacar que este recurso exige um olhar bastante atencioso e cuidadoso, e que este procedimento exige rigor na análise das imagens para que não comprometam a validade do método, conforme problematizam Rios et al (2016, p.108):

[...] existem sérios complicadores no uso da fotografia a comprometerem a validade científica de seus resultados como técnica de pesquisa, como desenvolver uma metodologia crítica de compreensão do visual da fotografia? Para Rose (2001) uma abordagem interpretativa crítica necessariamente envolve: a) Levar a imagem a sério, especialmente pela sua historicidade, contextualização e, ao mesmo tempo, autonomia de efeitos em relação ao objeto-referente; b) Pensar sobre as condições sociais e efeitos dos objetos visuais; c) Considerar a forma pela qual o pesquisador está analisando a imagem, compreendendo que nenhum olhar sobre a fotografia é inocente. Dessa forma, é necessário refletir sobre o viés crítico do próprio pesquisador.

Vieira (2016) defende que a fotografia revela por meio de uma técnica e detém, em uma fração de segundos, algo captado, congelado e eternizado pelo olhar que evidencia suas particularidades visíveis em um instante observável. Costa (2015) utilizou a fotografia por

entender que ao mesmo tempo em que mostra evidências de uma situação ou período da história por meio de sua função de registro de imagens, pode revelar imagens e momentos pouco visíveis. Justifica que nessa última situação, a fotografia desempenha a finalidade importantíssima para a pesquisa acadêmica - provocar o “olhar” do leitor/interlocutor. Além das fotografias, algumas atividades foram registradas por meio de videogravação.

A escolha dos procedimentos metodológicos adotados em cada etapa teve como base os referenciais teóricos adotados para iluminar a construção dos instrumentos e a análise dos dados deste estudo. Por se tratar de um contexto com um número reduzido de sujeitos, foi possível organizar os dados manualmente. Esse processo manual de tratamento dos dados ajudou a pesquisadora a obter um olhar mais apurado sobre a realidade investigada, contribuindo no processo de análise dos dados.

Para se avaliar o Proinfância como programa educação parte de uma política educacional nacional este estudo se apoiou na abordagem analítica do Ciclo de Políticas Stephen Ball (1992, 2001, 2014), que possibilitou compreender como se estabelecem as relações de poder nos processos micropolíticos, na ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e na necessidade de se articular os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

#### *Categorias de análise para avaliação da Educação Infantil do município*

De acordo com RAEDER (2014), pela complexidade do fenômeno o pesquisar política implica definir categorias de análises apropriadas para aprofundar o conhecimento. Para a definição das categorias de análise para avaliação do Proinfância foi necessário voltar no objetivo do programa que consiste em ampliar o acesso das crianças à Educação Infantil por meio de infraestrutura com padrões mínimos de qualidade. De acordo com Zabalza (1998), a infraestrutura é uma das dimensões da qualidade da educação infantil, vinculada às condições estruturais que implicam nas condições organizacionais e de funcionamento.

Por se tratar de um fenômeno complexo, avaliar a política pública exige do pesquisador a definição de categorias de análises apropriadas para aprofundar o conhecimento. A análise de políticas educacionais implica compreender o processo político multifacetado e dialético e exige a articulação das múltiplas influências do macro e microcontextos. Por se tratar de uma referência atual de avaliação para as políticas públicas educacionais voltadas para a primeira infância e envolver diversos contextos e sujeitos relacionados à peculiaridade da área se optou pelas dimensões dos Parâmetros Nacionais de

Qualidade da Educação Infantil – PNQEI (BRASIL, 2018) como referência na elaboração das entrevistas, questionários e categorias para análise dos dados.

As oito áreas focais dos PNQEI estão organizadas a partir de princípios e práticas específicas relacionadas à qualidade da Educação Infantil, que são: 1) Gestão dos sistemas e redes de ensino; 2) Formação, carreira e remuneração dos professores e demais profissionais da educação infantil; 3) Gestão das instituições de educação infantil; 4) Currículos, interações e práticas pedagógicas; 5) Interação com a família e a comunidade; 6) Intersetorialidade 7) Espaços, materiais e mobiliários; e 8) Infraestrutura.

As categorias de análise do contexto da prática fomentaram a avaliação dos resultados/efeitos para utilizá-los como estratégia política na proposição dos parâmetros municipais de educação infantil de Penedo.

### *Organização geral da tese*

Dividido em sete seções, este trabalho é a síntese de um estudo sobre a ressonância do programa Proinfância em uma abordagem que procurou caracterizar sua formulação, sua implementação, efeitos e estratégias por meio de estudo de caso em uma unidade do Proinfância em funcionamento. Esta Introdução compõe a **primeira seção**, onde foram apresentados os objetivos, o contexto, a justificativa e as escolhas metodológicas que pautaram os caminhos da pesquisa.

Na **segunda seção** serão apresentados os referenciais teóricos que subsidiaram a construção de coleta e análise dos dados desta tese. Os conceitos de análise dos **contextos de políticas** de Stephen Ball (1992, 2001, 2014) e as implicações da política no contexto local.

Na **terceira seção** o Proinfância será apresentado a partir de seus determinantes, situando o contexto de influência e o contexto da produção de texto refletindo sobre os resultados/efeitos da política educacional no contexto da prática.

Na **quarta seção** será apresentada a revisão bibliográfica que se apoiou em estudos de Ramos (2011), Garcia (2014), Almeida (2015), Costa (2015), Nunes et al (2015), Vieira (2016) e Pires (2017) que problematizam o processo de implantação e implementação do Proinfância a partir dos desafios apresentados pelos municípios e as concepções e práticas pedagógicas desenvolvidas nos novos espaços.

Na **quinta seção** será feita uma análise geral dos dados do Proinfância em Alagoas a partir do contexto socioeconômico político e o reflexo na implementação de políticas para a educação infantil. Esse entendimento se amplia no estudo de caso realizado no município de

Penedo. A análise permitiu identificar questões que influenciam no processo de implementação de políticas e programas voltados para a educação infantil e a relação com as premissas de qualidade previstas na Política Nacional para a Educação Infantil.

A **seção seis** apresentará o contexto da prática a partir das interações entre os sujeitos e os espaços da Escola de Educação Infantil Pedrinha do São Francisco, nas quais serão avaliadas a gestão da rede e da instituição, formação, carreira e remuneração dos professores e demais profissionais da educação infantil, currículos e práticas pedagógicas; interação com a família e a comunidade; intersetorialidade; espaços, materiais e mobiliários e infraestrutura.

Na **sétima e última seção** finaliza a tese com as considerações finais e a proposta dos indicadores de qualidade para a educação infantil de Penedo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO: O CICLO DE POLÍTICAS DE STEPHEN BALL**

Este capítulo vem apresentar o referencial teórico que subsidiou a construção e a análise dos dados desta tese. Entende-se que um estudo que tem como foco avaliar um programa nacional de educação voltado para a Educação Infantil exige um referencial teórico metodológico que subsidie na compreensão dos contextos envolvidos e as diversas dimensões implicadas nesse processo. Dessa forma, deve envolver desde a concepção da política, seus determinantes, as interfaces arroladas no processo de implementação nos múltiplos contextos e envolvimento dos sujeitos, assim como seu alcance identificando os resultados e efeitos. Aliado a isso, o aporte teórico metodológico deve ser capaz de avaliar os contextos de forma ampliada, considerando a dimensão político-administrativa e pedagógica da política e como esta reverbera no acesso das crianças às instituições de Educação Infantil da rede pública e melhora as condições educacionais. Por isso, este estudo optou pelo referencial teórico-metodológico Ciclo de Políticas de Stephen Ball (1992, 2001, 2014), por sua contribuição teórico-analítica para compreender o processo de implementação do Proinfância e os seus efeitos na educação infantil local.

### **2.1 As contribuições do Ciclo de Políticas de Stephen Ball**

Na sociedade atual na qual vivemos, reconhecida como democrática e plural, investigar as políticas públicas tem sido algo relevante e recorrente no campo dos estudos acadêmicos por ser uma temática de pesquisa relativamente nova e não consolidada em termos de referenciais analíticos consistentes (referências).

Na literatura existente, são poucos autores que têm discutido ou buscado delinear referenciais analíticos mais específicos para a pesquisa de políticas públicas, sociais e educacionais (Lima Júnior & Santos, 1976; Dutra, 1993; Frey, 2000; Souza, 2003). No entanto, existem diversas maneiras de abordar esta temática, ocasionadas pela diversidade de políticas setoriais e a existência de variado arcabouço teórico. Pela complexidade do fenômeno, o analista político deve concentrar muito esforço para definir categorias de análises apropriadas para aprofundar o conhecimento (RAEDER, 2014).

Além das categorias, é importante definir quais as concepções existentes sobre política pública e qual melhor se encaixa para o estudo. Segundo Secchi (2017), o termo

Políticas Públicas representa o conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. Define uma política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, uma ação mediante uma atividade ou passividade de alguém, de modo que possui dois elementos fundamentais: intencionalidade e resposta a este problema. A decisão de solucionar o problema de modo concreto é o que se chama de implementação.

No entanto, são muitas as definições identificadas na literatura especializada pelo pesquisador, que podem variar de acordo com a concepção que se tem da política pública como um todo, mediante alguns questionamentos básicos definidos como “nós conceituais”:

1) As políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais? 2) As políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? 3) Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2017, p.2).

Neste estudo defendem-se as políticas públicas como diretrizes formuladas por atores estatais e que podem ser influenciadas por atores não estatais. A omissão do poder público perante a possibilidade de enfrentamento de um problema coletivamente relevante também é considerada política pública.

Para entender uma política pública é necessário entender o que está é intrínseco desde sua origem. Para esta empreitada foram criados modelos de análise, dentre estes o Ciclo das Políticas que apresenta um esquema de fases sequenciais e interdependentes para melhor visualização (SECCHI, 2017). Dentre os modelos de análises existentes do ciclo das políticas públicas, geralmente apresentam sete estágios principais: 1) identificação do problema; 2) formação de agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção. Nem sempre os modelos contemplam todas as fases, podendo apresentar apenas alguns, de modo alternado e misturado.

Assim como todo modelo de análise, o ciclo de políticas tem apresentado algumas fragilidades, porém tem sido uma excelente ferramenta analítica para contribuir e discutir o tema de forma clara e didática (RAEDER, 2014). Dentre as fragilidades e potencialidades dos modelos de análise desta abordagem, Raeder (IDEM) identificou que a maioria se detém apenas à etapa da formulação, alguns abrangem mais de uma etapa, que podem variar da formação da agenda ao monitoramento e avaliação. O determinante na escolha do modelo a ser adotado no estudo está ligado àquilo que o pesquisador entende sobre a vida política o que exige a observação de alguns critérios, tais como: 1) ordenar e simplificar a realidade; 2)

identificar o que é relevante; 3) condizer com a realidade; 4) comunicar algo significativo; 5) orientar a pesquisa e a investigação; e 6) propor explicações (DYE, 2010).

O modelo de Ball se diferencia dos demais por um referencial de análise mais amplo, no qual se define 5 etapas do Ciclo da Políticas, desde o contexto que influencia sua criação até após o processo de implementação, no qual se possibilita refletir sobre as estratégias para corrigir as desigualdades criadas ou produzidas pela política analisada, conforme será explicitado mais adiante.

Com a intenção de uma análise do Programa Proinfância, se optou pela abordagem pós-moderna do método teórico-analítico de Stephen Ball, pesquisador inglês da área de políticas educacionais. Ball é considerado atualmente como um dos sociólogos com as mais relevantes publicações sobre políticas educacionais no Reino Unido e em outros países, desde 1980.

[...] suas pesquisas contribuem para o campo de estudos das políticas educacionais com o fomento de recursos que permitem a compreensão de como as políticas são produzidas, com enfoque nas consequências dos interesses de mercado presentes na educação. A observação acurada do autor tratou de diversas políticas educacionais e suas redes, dentre os países estão: Reino Unido, África, Índia e Brasil (HOSTINS; ROCHADEL, 2019, p.62).

O ciclo das políticas de Ball tem sido uma abordagem de análise bastante utilizada no meio acadêmico para compreender o processo das políticas públicas aplicadas, pois permite análise crítica da trajetória dos programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos (MAINARDES, 2006, p. 48).

A política não é algo estático, mas dinâmico e flexível que se apoia numa perspectiva pós-estruturalista que propõe a problematização da realidade com engajamento crítico. Essa perspectiva analítica se propõe a investigar novas possibilidades e princípios explicativos, focalizando nas práticas cotidianas (micropolíticas), considerando a heterogeneidade, o pluralismo e a articulação entre o macro e os microcontextos. Além disso, se propõe a detectar as consequências materiais das políticas, no que se refere à equidade e inclusão social.

Ademais, conforme Hostins e Rochadel (2019), a abordagem de Ball investiga além das políticas, atenta para o que está relacionado ao interesse do mercado econômico no setor, de modo que a perspectiva analítica ultrapassa o âmbito educacional, o que pode contribuir muito para pesquisas científicas com foco na atuação política no contexto da prática, o que é definido pelo teórico como “imaginário neoliberal”. As suas produções acadêmicas sobre o seu referencial provocaram muitos debates entre autores ingleses, americanos e australianos

da mesma área de estudo, com expressiva contribuição da abordagem para as discussões do campo das políticas educacionais.

Os princípios desta abordagem se concentram na natureza complexa e controversa da política educacional, com ênfase nos processos micropolíticos, na ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e na necessidade de se articular os processos macro e micro na análise de políticas educacionais por meio de seus contextos.

### 2.1.1. Os contextos da política pública no modelo analítico de Ball

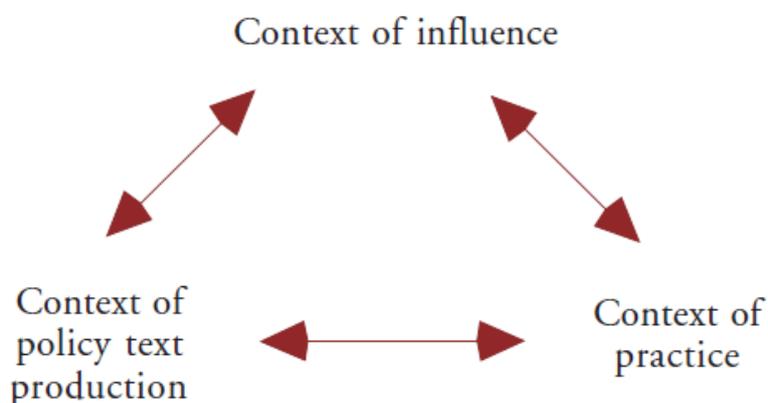
Com a intenção de entender como as políticas são produzidas, o que pretendem e quais seus efeitos em suas dimensões e sujeitos, Ball e seus colaboradores e seus colaboradores (BOWE, BALL & GOLD, 1992; BALL, 1992; 2001; 2014; MAINARDES, 2006; MAINARDES & MARCONDES, 2009) fizeram diversas proposições durante anos de estudo e nas quais surgiram algumas versões em busca de um melhor modelo de análise das políticas. A proposição inicial da teoria é discutida em 1992 no artigo *Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues*. *Journal of Curriculum Studies* (BALL & BOWE, 1992) no qual defendem a noção de um ciclo contínuo constituído por três facetas ou arenas políticas: política proposta, política de fato e política de uso. A **política proposta** (*intended policy*) foi definida como a política oficial, ligada com os propósitos do governo, assessores, departamentos educacionais e os encarregados de “implementar” políticas, mas também as intenções das escolas, autoridades locais e outros contextos nos quais as políticas despontam. A **política de fato** (*actual policy*) tem relação com os textos que regulamentam a política proposta que são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Por fim, a **política em uso** (*policy-in-use*) que se refere aos discursos e às práticas institucionais dos que despontam no processo de implementação.

No mesmo ano Ball & Bowe (Ball & Bowe (1992)) reformulam a primeira proposição no livro *Reforming education and changing schools*, no qual apresentam uma versão mais refinada do ciclo de políticas, pois perceberam que a linguagem utilizada na primeira para definir as três facetas era bastante rígida e não condizia com o que desejavam empregar para delinear o processo político e o ciclo de políticas. Nessa obra os autores criticam a dissociação das fases de formulação e implementação da política educacional e defendem sua junção, pois entendem que no processo político existe uma variedade de intenções e disputas que influenciam suas fases e reforçam a racionalidade do processo de gestão.

Desse modo entendem que os profissionais que atuam nas escolas não são totalmente excluídos dos processos de formulação ou implementação de políticas, pois os textos destas

são produto de um processo que se dá em contínuas relações com uma variedade de contextos. Assim, defendem que o foco de análise de políticas deve considerar a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Para tanto é relevante identificar nestas interpretações processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre os contextos da prática, e a delimitação de conflitos e disparidades entre os discursos emergidos.

Na nova proposição definem um ciclo contínuo em três contextos: o contexto de **influência**, o contexto da **produção de texto** e o contexto da **prática**. Para melhor visualização da dinâmica entre os contextos de processo de formulação de uma política os autores ilustram conforme figura a seguir:



**Figura 1** – Contextos de processo de formulação de uma política  
(*Contexts of policy making*)

Fonte: Bowe et al., 1992, p. 20

Compreende-se que os três contextos (influência, produção de texto e prática) inter-relacionam-se entre si, não existe uma separação temporal ou sequencial, de modo que não é possível colocá-los como etapas lineares. Destarte são contextos de disputas e embates de redes políticas que envolvem a circulação internacional de ideias, interesses e ideologias de mercado, ocasionados pela globalização que promove a interação dialética entre o global e o local (BALL, 2001; 2014).

O **contexto de influência** é normalmente onde as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos, no qual grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Desse modo, é possível afirmar que nesse processo de influência na produção do texto da política atuam as

redes sociais, os partidos políticos, o governo e o processo legislativo, organismos multilaterais, entre outros. Interessante notar que os conceitos que sustentam o texto adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política.

No entanto, o discurso em formação contido no texto da política pode receber apoio ou ser desafiado por princípios e argumentos mais amplos que exercem influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação. O conjunto de arenas públicas mais formais (comissões e grupos representativos) podem ser lugares de articulação de influência. Esse processo é afetado pela difusão de influências de contextos externos ao local, nacionais e internacionais, por meio de fluxo de ideias e redes políticas e sociais ocasionando o processo de “empréstimo de políticas”. Um dos meios dessa influência são os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico por meio de periódicos, livros, conferências e “performances” de acadêmicos que viajam para vários lugares para expor suas ideias. Outro meio são os patrocínios de organismos e agências internacionais multilaterais (World Bank, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), UNESCO, Fundo Monetário Internacional (FMI) que em troca exigem muitas vezes soluções prescritas. Importante dizer que estas influências passam por um filtro do contexto nacional específico e interpretativo, de modo que as políticas externas são recontextualizadas.

É nessa dinâmica que o contexto de influência está contido no processo de produção de textos da política, influenciado por interesses e ideologias dogmáticas, alinhados com a linguagem do público geral.

No **contexto de produção de texto** a relação com o contexto de influência não é perceptível ou simples, pois os textos políticos normalmente estão enunciados com a linguagem de interesse público mais geral - representam a política. Assim, assumem várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, entre outros. Os textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios, o que configura as disputas e acordos internas e podem usar termos com diversos significados. Sendo assim, a política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção.

Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm consequências reais. Essas consequências são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o contexto da prática (MAINARDES, 2006, p.52).

De acordo com a abordagem, é no **contexto da prática** que a política é submetida à interpretação e recriação, situação potente para mudanças e transformações significativas da proposta original. É entendido que nesse contexto ocorre mais que a implementação da política, mas a ressignificação de seus textos e sua utilização mediante o entendimento de cada um. Os profissionais que atuam no contexto da prática não interpretam os textos políticos como leitores ingênuos, mas com suas histórias, experiências, valores e propósitos.

Esta abordagem, portanto, assume que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas (MAINARDES, 2006, p.53).

Está explícito que o conhecimento, a concepção e a interpretação que se faz sobre o conteúdo da política pode interferir consideravelmente nos seus resultados. Nessa perspectiva, são diversas forças e tensões que permeiam uma política pública em seu processo de implementação. São os significados dados ao texto enquanto discurso que podem originar uma diversidade de outros discursos, sendo uns mais dominantes que outros.

Ball e seus colaboradores (BOWE et al., 1992) entendem que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos, sob o risco de rejeição, seleção, ou desconsiderar intencionalmente, com respostas superficiais, o que de certo modo, deixa o controle na mão de quem o interpreta e não na de quem elabora o discurso. Aquiescem que a interpretação é uma questão de disputa, pois as interpretações contrárias serão refutadas e se confrontam com interesses diversos, sendo algumas mais predominantes que outras.

Mais adiante, em 1994, Ball por meio do livro *Education reform: a critical and post-structural approach* inclui ao ciclo de políticas outros dois contextos à proposição original: o **contexto dos resultados (efeitos)** e o **contexto da estratégia política** (MAINARDES, 2006).

O **contexto dos resultados** atenta para as questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A palavra efeito é acrescentada por se conceber que é mais pertinente avaliar as políticas a partir do impacto e das interações com as desigualdades presentes. Toda política tem uma finalidade e busca resultados, todavia, no contexto de práticas, que pode ser modificada pela interpretação que lhe é dada, o que torna plausível reconhecer que a política causa efeitos que nem sempre estão consoantes com as expectativas originais. Desta maneira, os efeitos da política podem ser divididos em duas categorias: gerais e específicos. Os efeitos **gerais** se tornam mais perceptíveis quando se organiza e analisa dados **específicos** da transformação ocorridas retirados da prática.

Analisar os efeitos gerais de modo isolado pode não corresponder à realidade. Para avaliar o impacto de uma política mais amplamente é importante considerar todos os efeitos

possíveis e a relação com políticas intersetoriais e demais políticas, o que demanda investigar diversos fatores. “Isso sugere ainda a necessidade de que as políticas locais ou as amostras de pesquisas sejam tomadas apenas como ponto de partida para a análise de questões mais amplas da política” (MAINARDES, 2006, p.55). Os efeitos podem variar de uma realidade para outra, podendo ocorrer negligência de direitos dos sujeitos foco desta política.

Além dos efeitos gerais e específicos, Ball amplia essa discussão distinguindo os efeitos de primeira e segunda ordem, sendo o primeiro ligado às mudanças ocorridas na prática em lugares específicos ou de um modo geral, e o segundo relacionado ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social.

O último contexto é o da **estratégia política**, sendo possível dizer que se trata da fase de ajustes da política. É o contexto no qual se identifica e define estratégias para corrigir as desigualdades criadas ou produzidas pela política analisada o que legitima a criação de atividades sociais e novas políticas.

Conforme exposto, a proposta de Ball vem imprimir um modo complexo de analisar as políticas, tendo em vista que o processo político é multifacetado e dialético, o que exige articular as influências do macro e microcontextos. Ao permitir uma análise mais ampla da política, é possível identificar o conjunto de forças que atuam de forma conjunta ou isolada em suas etapas. Assim, fomenta a necessidade de problematizar as diversas facetas e sujeitos envolvidos em cada contexto, considerando a participação efetiva destes no processo de implementação da política e o alcance real dos objetivos pretendidos.

### 2.1.2 As contribuições da abordagem analítica de Ball no desenho metodológico do estudo

Além da possibilidade de uma análise crítica reflexiva acerca do processo da política pública no campo da educação, a abordagem de Ball favorece a escolha de procedimentos para a coleta de dados, que vão desde a pesquisa bibliográfica à observação, conforme o contexto em questão. Neste estudo, para o contexto de influência e produção de texto realizou-se pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevista, técnicas de coleta de dados que subsidiaram uma melhor compreensão acerca do processo de formulação da política.

No que se refere ao contexto da prática, o estudo utilizou como método de coleta de dados o estudo de caso, subsidiado por entrevistas, questionários, observação de práticas e rotina envolvendo sujeitos da gestão da educação municipal, servidores técnicos e demais profissionais envolvidos com a educação infantil local, dentre eles a secretária de Educação, a

presidente do Conselho Municipal de Educação, diretora, professores, auxiliares de sala, pessoal de apoio, secretária escolar e pais ou responsáveis pelas crianças. O estudo de caso oportunizou a inserção em espaços de interação entre os diversos grupos de interesses, mediado pelas institucionalidades e pelas questões colocadas pelo contexto da prática, no qual a política é vivenciada e reformulada permanentemente. Pela complexidade das diversas dimensões de uma política pública, o método teórico-analítico de Ball foi de grande contribuição para uma análise mais ampla.

A partir dos marcadores teóricos observa-se que avaliar políticas e programas educacionais para a Educação Infantil exige reconhecer as demandas específicas da área pela peculiaridade dos sujeitos e setores da sociedade envolvidos. Nesse entendimento, avaliar os resultados e efeitos do Proinfância nos macro e microcontextos implicou na definição de algumas categorias de análise que alcançasse os processos de implementação de obras e pedagógica. Para uma avaliação global da qualidade de um programa educacional no campo da educação infantil exige referências consistentes que subsidiem a definição de categorias de análise para com critérios específicos a cada uma delas que identifiquem um conjunto de condições essenciais para a promoção de qualidade na educação infantil. Para isso é necessário se definir como se dá essa avaliação sobre políticas educação que objetivam a melhoria da qualidade da área.

Consoante a este entendimento e o compromisso com a área que este estudo se apoiou neste referencial teórico metodológico por permitir a reflexão acerca das diversas dimensões implicadas no processo político, macro e micro, os interesses e a influência, resultados e efeitos das políticas e programa educacionais. Desse modo, pretende-se identificar a ressonância do Proinfância na educação infantil local e propor indicadores de qualidade para a melhoria da qualidade da educação infantil pertinentes à realidade em questão.

### **3. O PROINFÂNCIA NO CONTEXTO NACIONAL: DA GÊNESE À IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA**

Para analisar um programa enquanto parte de uma política pública de educação nacional, é necessário identificar e examinar suas diversas facetas e dimensões. Com esse entendimento, este capítulo se propõe a apresentar o Proinfância a partir de seus determinantes situando o contexto de influência e o contexto da produção de texto refletindo sobre os resultados/efeitos da política educacional no contexto da prática.

#### **3.1 O contexto de influência: a gênese do Proinfância**

O Proinfância é um programa do governo federal, lançado em 2007, no segundo mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2011). Enquanto parte de um plano de governo, entrelaçados a outros projetos, ações e programas, tem foco na melhoria da qualidade da educação brasileira. Materializa-se por meio da resolução nº 006 de 24 de abril de 2007, mais conhecida com a Lei do Proinfância (BRASIL, 2007b), que estabelece orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar para equalizar oportunidades educacionais e padrões mínimos de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos municípios, Distrito Federal e estados.

Neste programa o governo federal assume o firme propósito do governo em proporcionar à sociedade melhorias na infraestrutura da rede física escolar de Educação Infantil, pela necessidade de reestruturação e aquisição de equipamentos para ajustá-las às condições ideais de ensino-aprendizagem.

No entanto, o ato de avaliar políticas públicas educacionais, antes de falar o programa, se faz necessário atentar para algumas questões, tais como o processo de produção das políticas e seus determinantes, a gestão dos sistemas educacionais e as práticas nas instituições. É pertinente compreender o processo histórico e narrativas daqueles que lideram, concebem, participam do processo (KRAMER; BORGES DE TOLEDO, 2014).

Após o processo de democratização do Brasil nos anos 80, ocorre a reestruturação político administrativa brasileira por meio da descentralização do poder dando aos municípios amplos poderes e autonomia, o que chamamos de municipalização. Nessa redistribuição coube aos municípios, sob a responsabilidade da Prefeitura e as organizações da sociedade civil, a prestação de serviços à comunidade local. Dentre esses serviços coube a responsabilidade de ofertar a primeira etapa da Educação Básica, a Educação Infantil, inaugurada na Constituição Federal de 1988, além do Ensino Fundamental.

Anterior ao reconhecimento e regulamentação (LDBEN 9396/96) da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, havia uma demanda compatível com a expansão das redes municipais de ensino. As bases dessa expansão foram legitimadas por indicadores sociodemográficos dessa faixa etária (0 a 5 anos) da época (anos 70 e 80) ampliados pela urbanização crescente, participação das mulheres no mercado de trabalho e a queda dos índices de mortalidade infantil e fertilidade (ROSEMBERG, 1999). Essa demanda acarretou a oferta de atendimentos variados, em creches de tempo integral para as camadas mais pobres marcadas pela concepção assistencialista compensatória para as crianças consideradas carentes, e a educação pré-primária de caráter mais educativo aos moldes da educação formal, geralmente ofertada em classes de escolas primárias (Op. cit.).

Perante a necessidade social de espaços de atendimento público à primeira infância o poder público foi ajustando a realidade com espaços improvisados, muitas vezes com modelos simplificados caracterizados pelo baixo custo. No processo de municipalização da educação, assumir a responsabilidade da oferta da educação infantil passou a ser um desafio para a maioria dos municípios brasileiros. Com as novas competências surgem também, além de espaços, demandas relacionadas à manutenção destes serviços o que implica recursos financeiros. Notoriamente as condições financeiras alteram de um município para outro, privando ou deixando a desejar a oferta e manutenção destes serviços em termos de qualidade. Um dos meios de amenizar estas diferenças tem sido a função redistributiva e supletiva de recursos financeiros por parte da União aos estados, municípios e Distrito Federal, partindo do princípio do Regime de colaboração, um mecanismo de equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

É diante desse cenário desigual de competências e responsabilidades que os municípios pressionam a União para que desenvolvam políticas públicas de modo a subsidiarem os municípios, por meio do regime de colaboração, em suas novas responsabilidades assumidas com a municipalização. A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Brasil (UNDIME), com sua função articuladora e mobilizadora, assume papel determinante no contexto de influência do Proinfância, nessa relação de apoio aos municípios para expansão de suas redes, principalmente no que se refere à educação infantil, das novas demandas político-sociais, Essa afirmação vem da Professora Rita Coelho coordenadora da COEDI/SEB/MEC, entre 2007 e 2016, que acompanhou de perto todo processo de implementação do Proinfância, quando questionada sobre os determinantes da criação do programa:

[...] o papel da UNDIME, a pressão que os municípios vinham sofrendo para expandir a educação infantil, para criar vagas novas, e o FUNDEB aprovado nesse período ele apoiava o custeio das matrículas já existente, mas não contribuía para a expansão, então há todo um diálogo, uma proposição da UNDIME em busca de um recurso para investimento de capital para construção para obras, para expansão de rede. E o terceiro fator é a própria demanda social da população que estava crescendo e que estava aparecendo. (COELHO, 2019).

Essa correspondência do governo diante das demandas sociais pode ser identificada no Plano do governo do período (Presidente Lula 2003-2006), no qual firma um compromisso com um projeto nacional de desenvolvimento “[...] que ponha fim à exclusão e à pobreza, amplie a democracia com reformas institucionais e a universalização da cidadania e garanta ao Brasil um lugar soberano e solidário no mundo” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006, p.8). Ampliar o acesso à educação básica e expandir progressivamente o atendimento integral à criança e ao jovem por meio da articulação entre as várias instâncias, municipais, estaduais e União e integração de políticas e programas são algumas das metas que constituem a educação de qualidade como parte da política do governo (Ibidem, p.16).

Uma das primeiras ações no combate à pobreza e à desigualdade no Brasil do governo Lula foi o Programa Bolsa Família (PBF) como parte deste panorama de ações interligadas e que incide diretamente na população carente brasileira de 0 a 6 anos, oportunizando a diminuição das diferenças sociais de acesso aos setores sociais, principalmente à Educação. Lançado em outubro de 2003, pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o PBF, se concretiza por meio de três eixos principais: 1) **complemento da renda** — transferência direta mensal, pelo governo federal, de um benefício em dinheiro às famílias atendidas pelo PBF; 2) **acesso a direitos** — cumprimento de alguns compromissos (condicionalidades), pelas famílias com o objetivo de reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social; 3) **articulação com outras ações** — integração e articulação de várias políticas sociais, a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza. É destacado que as condicionalidades exigidas não têm uma lógica de punição, mas de garantia de que os direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza, como mencionado acima, sendo um destes o acesso à educação. Nesta perspectiva, o poder público, em todos os níveis, assume o compromisso de assegurar a oferta de tais serviços.

Os critérios para participação das famílias no PBF são: viver em situação de pobreza e de extrema pobreza, com a renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais; e famílias com renda

por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Vemos que o acesso à Educação é um dos propósitos deste Programa, no qual as crianças em idade de creche e pré-escola são diretamente afetadas.

Nesse mesmo contexto em que são desenvolvidos projetos, programas e ações que incluem as necessidades da população menos favorecida economicamente, se defende uma concepção de educação pública de qualidade para todos, a partir da qual é criado o Proinfância, enquanto uma das ações definidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O Plano de Desenvolvimento da Educação foi aprovado pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e pelo Ministro da Educação Fernando Haddad, em 24 de abril de 2007, com o objetivo de melhorar a Educação no País, em todas as suas etapas, em um prazo de quinze anos. Trata-se de um conjunto de programas que prevê várias ações desenvolvidas conjuntamente pela União, estados e municípios que visam “identificar e solucionar os problemas que afetam diretamente a Educação brasileira, mas vai além, por incluir ações de combate a problemas sociais que inibem o ensino e o aprendizado com qualidade, como *Luz para todos*, *Saúde nas escolas* e *Olhar Brasil*, entre outros”.<sup>3</sup>

O PDE é parte integrante do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)<sup>4</sup> da Presidência da República, tendo como prioridade a Educação Básica, que compreende a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>5</sup> é assumido por parte dos entes federados a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da Educação Básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que tem como finalidade medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. “Promover a educação infantil” é a décima meta do Compromisso Todos pela Educação.

---

<sup>3</sup> [http://www.educacional.com.br/legislacao/leg\\_i.asp](http://www.educacional.com.br/legislacao/leg_i.asp)

<sup>4</sup> O PAC é um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, vinculado ao referido Ministério do Planejamento, contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais. Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, com mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que pudessem melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras Fonte: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

<sup>5</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. São 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes.

É importante mencionar que a proposta de melhorar a qualidade da educação e ampliar o acesso à educação infantil estava em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE) vigente que previa ações articuladas entre os planos estaduais e municipais, como forma de evitar a descontinuidade administrativa das políticas educacionais na transição dos governos, evitando o desperdício de dinheiro público. Em outras palavras, o Proinfância viria atender às quatro primeiras metas definidas no PNE 2001-2010:

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60 % da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.
2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:
  - a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;
  - b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;
  - c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;
  - d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo;
  - e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
  - f) adequação às características das crianças especiais.
3. A partir do segundo ano deste plano, somente autorizar construção e funcionamento de instituições de educação infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infraestrutura definidos no item anterior.
4. Adaptar os prédios de educação infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conformes aos padrões mínimos de infraestrutura estabelecidos. (BRASIL, 2001)

É possível perceber nessa conjuntura uma somatória de ações para melhorar a qualidade e universalização da Educação Básica, no sentido de ampliar as condições de acesso e oportunidades educacionais para todos os brasileiros, no âmbito da oferta, financiamento e infraestrutura. Apesar do entendimento acerca da relevância social da Educação Infantil expressa no documento do PNE, Ganzeli (2012, p.85-86) avalia o não cumprimento das metas pela falta de condição econômica do país para investir em educação:

[...] a falta de condições econômicas do país para os investimentos necessários em sua oferta de forma generalizada exigindo a formulação de políticas focalizadas nas famílias em situação de risco, em especial, aquelas de mães trabalhadoras, restringindo, portanto, a sua oferta.

O pesquisador entende que este impacto é maior para o atendimento de crianças em tempo integral nas creches (de 61,9% em 2000 para 60,3% em 2007) e na não elevação da taxa de escolarização bruta municipal em creche (em 2007, apenas 2,6% dos municípios apresentavam taxa superior a 50%) e em pré-escola (em 2007, apenas 16,4% dos municípios

apresentavam taxa superior a 80%) para os 100% previstos no plano. Uma das dificuldades para esta análise foi a inconsistência dos dados sobre a oferta da Educação Infantil no país, especialmente aqueles referentes ao número de estabelecimentos e matrículas de crianças na faixa de 0 a 3 anos.

Essa inconsistência dos dados sobre as matrículas pode ser observada no que foi avaliado pelo MEC no mesmo período. Em nota técnica do MEC, que precedeu o PNE 2014-2024, destaca que entre 2005 e 2009 a frequência à creche das crianças de 0 a 3 anos subiu de 13,4% para 18,4%, acusando crescimento de 8,5% ao ano. De todo modo, é consenso que é necessário o aumento do acesso. Para elevar este atendimento para 44,5% das crianças dessa faixa etária em 2020, esta taxa anual deveria ser mantida. Portanto, reconhece que seria “preciso elevar o número de vagas em creches a uma velocidade acima da atualmente praticada”, estimando-se um crescimento da taxa de atendimento para 9,7% ao ano para atingir a meta estipulada (BRASIL, 2010a, p.5). Na reformulação do novo PNE, observa-se que o Proinfância entra como estratégia para alcançar a meta 1, que trata da ampliação de oferta de vagas na Educação Infantil.

1.5 manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil (BRASIL, 2014a, p.49)

É importante destacar que nesse contexto de influência do macrossistema havia um compromisso do governo federal com a Educação Infantil na pessoa do então ministro Fernando Haddad em sua gestão. Certamente o não alcance das metas deu visibilidade para a elaboração de um programa federal de investimento consensuado por diversos setores do MEC:

Estava claro para o Ministério, enquanto gabinete do poder, enquanto secretaria executiva, enquanto presidência do FNDE, a importância da educação infantil e eu acho que esse é um aspecto muito determinante, e não se reduz apenas ao Proinfância, ele foi determinante para várias outras questões. O segundo aspecto determinante é a demanda da UNDIME, o papel da UNDIME, a pressão que os municípios vinham sofrendo para expandir a educação infantil, para criar vagas novas, e o FUNDEB aprovado nesse período ele apoiava o custeio das matrículas já existente, mas não contribuía para a expansão, então há todo um diálogo, uma proposição da UNDIME em busca de um recurso para investimento de capital para construção para obras, para expansão de rede. E o terceiro fator é a própria demanda social da população que estava crescendo e que estava aparecendo (COELHO, 2019).

Diante da realidade, o grande desafio tem sido mudar os paradigmas e práticas em torno da criança e reafirmar seu direito à educação pública e de qualidade. No campo legal e político muitas conquistas foram se efetivando nos últimos 20 anos, dentre estas a

distribuição proporcional dos recursos do FUNDEB entre as etapas da Educação Básica e a construção de uma Política Nacional de Educação materializado no Plano Nacional de Educação (PNE). Desde o primeiro PNE (2001-2011) já estava prevista em suas metas a ampliação do acesso das crianças em instituições de educação infantil e a construção de equipamentos específicos para esta etapa para contribuir na ampliação de oferta de vagas. Para muitos municípios, esta ampliação do acesso em espaços específicos só se torna possível por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA).

O Proinfância representa para o contexto educacional um mecanismo de ampliação de vagas e indutor de novas políticas públicas. Desse modo, a expansão da rede de ensino dos municípios mediante a implementação de uma política pública exige demandas locais, competências específicas dos entes federados para esta tarefa. As diferentes realidades municipais, suas potencialidades e limitações, podem comprometer esse processo o que nos leva a refletir sobre a distância entre a formulação e a implementação da política, algo que nem sempre caminham juntos. Como podemos ter resultados iguais se as condições são desiguais?

Logo, é possível afirmar que o Proinfância parte de uma política nacional e surge a partir de uma demanda social, uma diretriz para enfrentamento dos problemas vigentes que, as diferenças locais podem produzir resultados e efeitos desiguais. Para melhor entendimento acerca das dificuldades enfrentadas pelos municípios, será feita uma contextualização por meio de estudos sobre o programa a partir das etapas do programa por parte da gestão local, refletindo sobre o contexto de **produção de texto** e de **prática**. Para tanto, é importante entender que o ciclo do Proinfância (REZENDE, 2013) consiste em cinco atividades de implementação: 1) planejamento, 2) seleção, 3) execução, 4) monitoramento, 5) monitoramento e assistência técnica. Inicialmente trataremos da parte de planejamento e execução que envolve as esferas nacional e local.

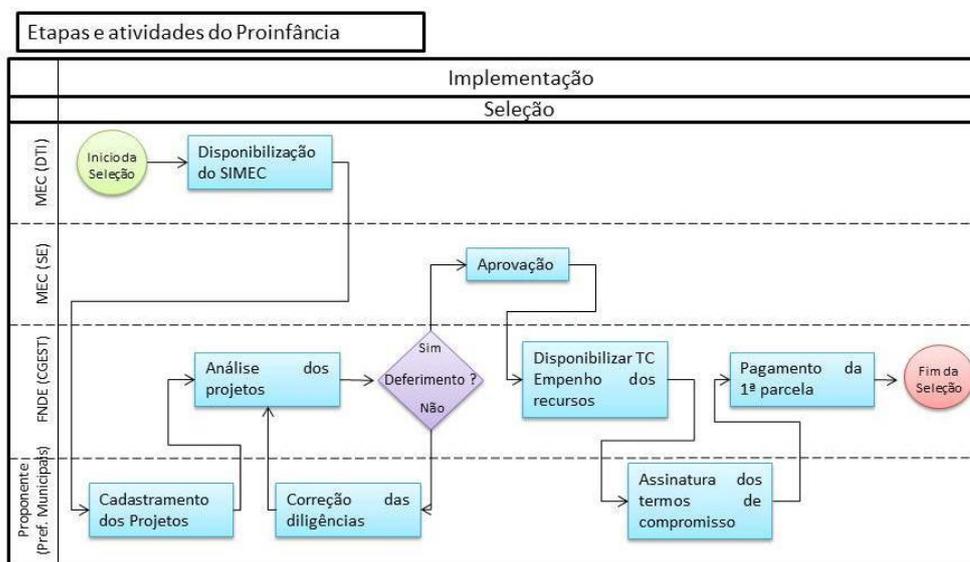
### 3.2 O processo de adesão e seleção dos municípios

O processo de adesão ao programa tem sido um dos entraves para alguns municípios terem acesso ao programa. As exigências envolvem uma gama de burocracias e prazos feitos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As etapas que envolvem o processo de adesão são planejamento e seleção.

O **planejamento** do programa é a etapa desenvolvida pelo FDNE na qual são definidas metas de obras para um determinado período de tempo e quantidade de cotas que serão disponibilizadas para adesão dos municípios. Percebeu-se que muitos municípios deixavam de aderir ao programa ao perderem o prazo definido, quando o prazo encerra o sistema fecha, não se pode mais acessar. Estas medidas acabavam prejudicando a elaboração e cadastro dos municípios em tempo hábil comprometendo o cumprimento das metas anuais de aprovações.

Os critérios planejados para o processo de **seleção**, definidos no contexto da produção de texto, não consideraram as limitações e reais necessidades dos municípios, suas diferenças e especificidades, suas carências locais, sendo as demandas da área rural é uma delas. No campo, comumente a população está dispersa e há dificuldade de acesso à Educação Infantil., o projeto padrão de menor capacidade é considerado grande para a realidade local. Um dos critérios era a apresentação de dominialidade do terreno por parte do município, a indisponibilidade desta comprovação inviabilizava a participação no processo de seleção.

**Figura 2:** Mapa de processo da atividade de seleção na implementação do Proinfância



Fonte: Rezende, 2013, p.114

Da manifestação de interesse à assinatura do termo de adesão havia um processo burocrático que muitas vezes engessava a adesão do Proinfância pelo município, quando este não dispunha de competência técnica para atender todas as exigências em tempo hábil conforme termos e prazo delimitado pelo FNDE. O envio do projeto específico e a documentação de habilitação dos órgãos e entidades exigidos se davam via Correios.

Os inscritos que estavam dentro dos critérios para atendimento prioritário recebiam ofício do FNDE solicitando a habilitação do município junto à autarquia e solicitando a declaração de dominialidade do imóvel onde seria construída a nova escola ou da unidade a ser reformada. Os municípios também precisavam aderir ao Compromisso Todos pela Educação por meio de termo de adesão disponível no *site* do FNDE.

Desde sua origem, o Proinfância passou por algumas mudanças no processo de adesão e repasse dos recursos de assistência financeira suplementar ao Distrito Federal e aos municípios, podendo ser dividido em dois momentos: 1) 2007-2010 conhecida como fase pré-PAC e; 2) a partir de 2011 após inclusão no PAC 2.

Na primeira fase pré-PAC, os municípios tinham como condição de adesão ao Programa enviar declaração de interesse por meio de formulário disponibilizado no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dentro de um prazo estabelecido, informando: quais unidades pretendiam reformar ou construir, quantas instituições de educação infantil já estavam mantidas pela rede pública; e quantas crianças nessa faixa etária ainda não eram atendidas. Um Manual de Orientações Técnicas do Programa (BRASIL, 2007c) estabelecia seguintes orientações e diretrizes para a adesão, conforme abaixo:

Demonstração, por estudo de demanda embasado em dados oficiais (IBGE, Censo Escolar, DATASUS, entre outros), da necessidade de construção de escola de ensino infantil no município. A demanda poderá ser justificada em função do déficit de salas de aula ou pelo caráter de substituição de unidade escolar deteriorada ou que funcione em espaços inadequados, prédios alugados ou cedidos;

Utilização do projeto executivo padrão, desenvolvido no âmbito do PROINFÂNCIA:

A elaboração e execução do projeto de implantação correrão por conta do proponente, a título de contrapartida;

Disponibilidade de terreno previamente selecionado e tecnicamente aprovado pelo FNDE mediante visita técnica e relatório substanciado. O terreno selecionado deverá estar desembaraçado de qualquer óbice jurídico ou fiscal, devendo, inclusive, ser apresentada a certidão de registro do terreno selecionado, obtida no Cartório de Registro de Imóveis competente, antes de iniciada a análise do projeto de implantação, comprovação de exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel ou atendimento das hipóteses alternativas estabelecidas na IN/STN 01/1997;

Disponibilidade de infraestrutura necessária (água, esgotamento sanitário e energia) ao funcionamento da escola;

Todos os documentos legais, a serem apresentados para fins de comprovação de propriedade ou posse definitiva de terreno, estarão sujeitos à apreciação do Órgão Jurídico do CONCEDENTE;

Encaminhar junto ao projeto de implantação, para análise pela equipe técnica do FNDE, o parecer técnico, assinado por profissional competente, referente a adequação do tipo de fundação adotada em projeto-padrão, ao tipo de solo onde a escola será implantada ou, quando verificada incompatibilidade da fundação-padrão ao solo existente, apresentação de nova solução estrutural para atender as necessidades de carga e o tipo de solo. Quando necessária a adoção de fundação diversa da proposta em projeto-padrão, o PROPONENTE deverá elaborar, ainda, o novo projeto de fundação (BRASIL, 2007c, p.5).

No final da fase pré-PAC do Programa, existiam 2543 convênios dos municípios com o Proinfância em todo o Brasil, sendo que em 2010 apenas 39,68% das obras estavam concluídas (REZENDE, 2013).

Importante mencionar que esta fase burocrática do programa vai até 2010. A partir de 2011 se inicia a segunda fase do programa, início do primeiro mandato da então presidenta Dilma Roussef. O Programa passa a ser prioridade e entra como uma das ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, na forma do decreto de nº 7.488 de 24 de maio de 2011 (BRASIL, 2011). Os recursos do Proinfância passam a ser executados por meio de transferência obrigatória. De acordo com nota da Secretaria do PAC do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>6</sup>, ocorre uma melhora significativa no processo de análise e maior aproveitamento dos projetos para aprovação do FNDE.

Nesse processo de transição, alguns ajustes foram feitos. O prazo para comprovar a dominialidade do terreno é ampliado e pode ser comprovada até a prestação de contas da primeira parcela, algo que antes era exigido no envio da primeira documentação, antes da assinatura do convênio. Essa mudança concedeu aos entes federados um tempo maior para providenciar os documentos necessários a essa comprovação. Outra mudança se dá em relação à disponibilização de um sistema informatizado *on-line* para submissão dos projetos, sem trâmite de documentos impressos, o Módulo PAR 2010 do SIMEC, que estabeleceu uma relação mais dinâmica entre o MEC e o ente federado, diminuindo o tempo de análise do FNDE, melhorando o acompanhamento e monitoramento das etapas, e abreviando a resposta às diligências do processo. Porém, assim como na primeira fase (Pré-PAC), o repasse do recurso só ocorre após a assinatura do convênio, mediante seleção do projeto pelo Comitê gestor do PAC conforme comprovação da demanda de vagas e disponibilização do terreno para construção da obra. Necessário o compromisso da prefeitura com a gestão, funcionamento e manutenção das unidades. Após a assinatura do convênio o município inicia a etapa execução do programa, sendo a última considerada a mais problemática.

### 3.3 Desafios na implementação: licitação e execução do projeto

O contexto de produção de texto e o contexto de prática se inter-relacionam mediante os significados atribuídos no processo de implementação. A referência inicial é o que está no texto da política. Para um maior entendimento desse processo é necessário fazer uma reflexão acerca das relações da prática.

---

<sup>6</sup> <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

Rezende (2013) em sua pesquisa de mestrado<sup>7</sup> buscou elaborar uma metodologia para monitoramento e avaliação do Proinfância, para isso se baseou no mapeamento da etapa de implementação do programa e a detecção dos pontos críticos. Seu estudo identificou diversos pontos críticos, sendo a atividade de execução a que apresentou mais problemas. As subatividades mais problemáticas são as que ocorrem nos municípios como licitação e construção.

A etapa de **execução** que se desenvolve no **contexto da prática** é identificada como a que mais apresentou problemas, seja relacionado ao FNDE, seja aos municípios. Esta etapa consiste em subatividades de: 1) preparação, 2) licitação, 3) construção e 4) prestação de contas. As dificuldades por parte dos municípios nos processos de licitação, contratação e gerenciamento de empresas para construção das obras, incorrem em morosidade na fase de execução, sendo esta dificuldade consenso entre MEC e FNDE.

Do total de 2.543 unidades conveniadas para construção na fase Pré-PAC, apenas 1.009 (39,68%) estão com as obras concluídas. 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. 46-47).

Foram recorrentes problemas com o despreparo dos técnicos das prefeituras e estados no monitoramento das obras e utilização do sistema, questão de vícios ou erros na construção, e a questão do planejamento para que as obras pudessem entrar em funcionamento. A demora na atualização das informações no SIMEC pelos municípios comprometia o monitoramento.

### 3.4 Tipologias das obras e Metodologia de construção

O tipo de construção referente ao tamanho e número de vagas depende do estudo de demanda e o terreno disponibilizado pelo município. De acordo com o Manual Técnico do Proinfância, disponível no *site* do FNDE, o município disponibiliza um terreno tecnicamente aprovado após visita técnica e relatório substanciado. O terreno selecionado deve apresentar a certidão de registro obtida no Cartório de Registro de Imóveis competente, assim como disponibilidade de infraestrutura necessária (água, esgotamento sanitário e energia) ao funcionamento da escola. Todos os documentos legais, a serem apresentados para fins de comprovação de propriedade ou posse definitiva de terreno, devem ser encaminhados junto ao

---

<sup>7</sup> Para tanto realizou entrevistas com 8 gestores federais, analisou de 3.494 contatos realizados entre os órgãos federais e as prefeituras municipais e 80 relatórios de auditorias da Controladoria Geral da União com apoio da Análise Estruturada de Textos (ATE).

projeto de implantação para análise pela equipe técnica do FNDE, com o parecer técnico, assinado por profissional competente, referente a adequação do tipo de fundação adotada em projeto-padrão.

Inicialmente, os proponentes podiam 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 (REZENDE, 2013). De acordo com o autor, 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 após assinatura de termo de compromisso.

Não foi possível até o momento saber se esses dois tipos foram acrescentados ou vieram substituir os tipos B e C. De acordo com fontes do FNDE, os projetos das obras de construção de unidades de Educação Infantil padrões apresentam as seguintes características:

**Quadro 1** – Tipologia, características e capacidade de atendimento das unidades do Proinfância

TIPOLOGIA S	TERRENO (Dimensões mínimas)	ÁREA CONSTRUÍDA	DEMANDA ATENDIDA
Tipo B	40 m x 70 m	1323,58 *	120 alunos (Período Integral) 240 alunos (dois turnos)
Tipo C	45 m x 35 m	781,26 *	60 alunos (Período Integral) 120 alunos (dois turnos)
Tipo 1	40 m x 70 m	1.513,16 *	188 alunos (Período Integral) 376 alunos (dois turnos)
Tipo 2	45 m x 35 m	895,53 *	94 alunos (Período Integral) 188 alunos (dois turnos)

Fonte: FNDE, s/d<sup>8</sup> \*1 área construída + projeção da cobertura

Importante destacar que os espaços das unidades construídas pelo Proinfância obedecem a projetos-padrão, fornecidos pelo FNDE, cujos parâmetros técnicos de implantação são predefinidos pela autarquia, em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC. Dessa maneira, os espaços (módulos) foram pensados de modo a atender as demandas das diversas etapas do desenvolvimento infantil, dos 4 meses aos 6 anos de idade.

<sup>8</sup> <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>

**Quadro 2** – Faixa etária atendida por módulos do Proinfância

<b>Módulo</b>	<b>Idade Atendida</b>
Creche I	4 a 11 meses
Creche II	1 a 2 anos
Creche III	2 a 4 anos
Pré-escola	4 a 6 anos

Fonte: Manual de Orientações Técnicas Proinfância (BRASIL, 2007c)

Para fins de planejamento e estabelecimento de metas, o PAC 2 dividiu os municípios em três grupos de atendimento, a saber:

**Quadro 3** – Grupos de atendimento por característica dos municípios

<b>Grupos</b>	<b>Quantidade de Municípios</b>	<b>Caracterização dos Municípios</b>	<b>% da População</b>
G1	477	11 Regiões Metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos) Acima de 70 mil habitantes no N, NE e CO Acima de 100 mil habitantes no S e SE	60%
G2	221	Entre 50 e 70 mil habitantes no N, NE e CO Entre 50 e 100 mil habitantes no S e SE	8%
G3	4.866	Abaixo de 50 mil habitantes	32%

Fonte: BRASIL, 2012

Os municípios que compõem o Grupo 1 do PAC 2 podem apresentar projetos próprios de escolas de Educação Infantil, elaborados pelos proponentes, nomeados “Tipo A”, de acordo com parâmetros técnico-construtivos fornecidos e avaliados pelo FNDE.

Na fase do Programa do PAC 2, o prazo estabelecido para conclusão da obra, com referência no objeto do Termo de Compromisso pactuado, era de 720 dias após o recebimento da primeira parcela. Em 2013, há uma alteração no prazo por meio da Resolução/CD/FNDE nº 2, de 19 de fevereiro de 2013, ampliando para 1080 dias após o recebimento da primeira parcela.

De acordo com a mesma fonte (BRASIL, 2012), na primeira mobilização do PAC 2, em 2010, o SIMEC foi aberto para que todos os municípios cadastrassem suas solicitações (sem limite pré-estabelecido de projetos a serem apresentados). Como resultado, foram

selecionadas 1.484 propostas viáveis para construção de unidades escolares de educação infantil (creches e pré-escolas):

- Grupo 1 - 663 obras aprovadas;
- Grupo 2 - 82 obras aprovadas;
- Grupo 3 - 739 obras aprovadas.

No final da fase pré-PAC do Programa, existiam 2543 convênios dos municípios com o Proinfância em todo o Brasil, com 39,68% das obras concluídas (REZENDE, 2013).

Conforme já mencionado, a partir de 2011, o governo federal toma a decisão de executar o Proinfância no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), o que permitiu uma ampliação significativa do Proinfância. De acordo com Rezende (2013, p.16) 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. Em nota do Portal do MEC de 29 de março de 2010<sup>9</sup>, é anunciada “a construção de mais 1,5 mil escolas de educação infantil por ano, até 2014, totalizando 6 mil. [...] A previsão de investimento total em quatro anos é de R\$ 7,6 bilhões. O maior atendimento é voltado para a região Nordeste, que poderá receber 1.996 escolas”.

Em 2013, por meio da Resolução CD/FNDE nº 25 de 14 de junho (BRASIL, 2013), o FNDE objetivando prover novas vagas na Educação Infantil e reduzir prazos, passou a utilizar Metodologias Inovadoras (MI) de construção das obras. A proposta das MI foi dar celeridade à construção de novas unidades de Educação Infantil com a garantia de qualidade da edificação e custos reduzidos, usando como instrumento uma ata de registro de preços para adesão dos municípios interessados. As metodologias construtivas inovadoras são compostas de novos produtos e sistemas construtivos e englobam alguns termos comumente utilizados, tais como: painéis e elementos pré-moldados e pré-fabricados, monoblocos etc. A utilização das MI visa o atendimento a três premissas básicas do processo de implantação e expansão do programa Proinfância: tempo de execução, qualidade da construção e custo da construção. Para uso das MI foram mantidas as tipologias B e C.

Em 2015, decorrente da determinação do Tribunal de Conta da União (TCU), os municípios que aderiram aos projetos de MI são orientados a fazer o caminho inverso, ou seja,

---

<sup>9</sup> <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/15242-segunda-etapa-do-pac-investira-em-creches-e-quadras-esportivas>

reformulação de obras de MI para a metodologia convencional (BRASIL, 2015). Nota da Auditoria e Fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>10</sup> assim argumenta:

A capilaridade das empresas em todo o território brasileiro, a inexistência de mão de obra especializada nos municípios e no DF, a dependência dos fornecedores para a manutenção das edificações construídas, entre outros, são pontos que demandariam atenção especial. Porém, isso não foi verificado.

Conforme Relatório de avaliação da execução de programa de governo Nº 80 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União sobre a implantação de escolas para educação infantil (BRASIL, 2017), as MI não conseguiram alcançar seus objetivos iniciais, fazendo com que muitas obras fossem paralisadas mediante dificuldade de fornecedor de materiais específicos para aplicar a metodologia construtiva. A utilização de Metodologias Inovadoras (MI) de construção nas edificações escolares foi considerada deficiente em seu planejamento e execução, causando descontinuidade das construções por esse método e dano potencial ao erário de 249 obras iniciadas nessa metodologia, de forma que não puderam mais migrar para o método convencional.

A proposta das MI em vez de celeridade paralisaram muitas obras, principalmente nas cidades do interior e na região Nordeste. Rita Coelho, que já foi Coordenadora da COEDI, suporte pedagógico para o programa por quase 10 anos entende que a avaliação do TCU está mais ligada à parte financeira, conforme pode ser constatado a seguir:

A ideia era abreviar o tempo de obra que vinha sendo uma queixa muito grande por parte dos municípios e as Metodologias Inovadoras (MI) foram uma possibilidade técnica. Mas uma possibilidade técnica de baixa viabilidade de execução nos municípios, porque ela pressupunha um tipo de mão de obra, ela pressupunha um tipo de material que não era possível estar em municípios muito longe da capital em determinadas regiões, o nordeste foi muito prejudicado pela questão das MI que tecnicamente se mostraram uma solução que parecia interessante, mas inviável para as condições objetivas do Brasil. Que inclusive, um país que precisa empregar a mão de obra na construção civil. Então o TCU faz uma avaliação que é muito na perspectiva do investimento financeiro e é uma avaliação que a gente respeita. Eu dialoguei com o TCU várias vezes, é uma avaliação de um ponto de vista que eu não posso opinar porque eu não acompanhei obra, porque eu não sei a quantidade de material que se desperdiçou, não sei quantas obras foram abandonadas. Agora, minha opinião sobre as MI é que elas se mostraram inviáveis para a realidade do Brasil sobretudo em municípios do interior. Eu não concordo que ela deu celeridade às obras, na verdade ela paralisou o programa (COELHO, 2019).

Esse entendimento é consoante ao que Rezende (2013) já defendia em 2013 quando apresentou estratégias de **avaliação** para aperfeiçoar o etapas do processo de implementação do programa, tanto em âmbito federal quanto municipal. Para tanto, defende identificar as dificuldades a partir da realidade local municipal.

---

<sup>10</sup> <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/03/proinfancia-tem-baixa-eficacia-e-falhas-de-planejamento-aponta-cgu>

O planejamento do programa não considerou as diferentes realidades, causando alguns efeitos para os beneficiados, ao que remete a relação de poder e controle político. Por esta razão, foram necessários alguns ajustes no seu percurso. As mudanças ocorridas não significaram resolução de todos os problemas, mas realinhamento no processo de implementação para o alcance dos **resultados** mais próximo possível do esperado para todas as redes. É possível dizer estes ajustes são parte do **contexto da estratégia política**, na qual são identificadas as desigualdades criadas ou produzidas pela política com propostas de atividades para amenizar seus efeitos.

Diante do apresentado, é possível compreender que apesar de diversas dificuldades identificadas durante o processo de implementação, o programa conseguiu oportunizar acesso às crianças de Educação Infantil por meio da construção de obras com projeto específico para atender a faixa etária de 0 a 5 anos. De acordo com nota publicada no Portal do MEC de 25 de fevereiro de 2015<sup>11</sup>, no Brasil já haviam 6.322 creches e pré-escolas concluídas ou em obras, número que correspondia a 72% das 8.787 pactuadas pelo Ministério da Educação desde a criação do Proinfância em 2007.

---

<sup>11</sup> <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/207-1625150495/21109-construcao-de-creches-e-pre-escolas-ja-atinge-72-do-total-pactuado-desde-a-criacao-do-proinfancia>

## 4 REVISÃO DE LITERATURA: OS CONTEXTOS DE GESTÃO E DAS PRÁTICAS DO PROINFÂNCIA

Para contextualizar os resultados/efeitos no contexto na prática este trabalho teve como referência pesquisas que investigaram a educação infantil a partir do Proinfância, com a contribuição dos seguintes atores: Ramos (2011), Garcia (2014), Almeida (2015), Costa (2015), Nunes et al (2015), Vieira (2016) e Pires (2017). São estudos que problematizam o processo de implantação e implementação do Proinfância a partir dos desafios apresentados pelos municípios e as concepções e práticas pedagógicas desenvolvidas nos novos espaços.

### 4.1 Gestão municipal e os desafios na implementação do programa

A implementação de uma política pública implica novas demandas exigindo competências específicas dos entes federados. Por meio das diferentes realidades municipais, com suas potencialidades e limitações, entende-se que a capacidade de formular e implementar nem sempre caminham juntas. É como tem sido retratada as realidades municipais em diversos estados brasileiros.

Após a adesão e execução do programa Proinfância os municípios enfrentam uma série de desafios até a conclusão da obra, sendo a parte da execução a mais problemática. Por se tratar de um programa federal baseado no princípio do regime de colaboração tem se discutido a política a partir da descentralização, federalismo e municipalização. Os estudos apontam diversos desafios associados à competência técnica do município para atender as regras do programa que incidem em diligências e paralisações; vontade política (descontinuidade); assim como concepções e práticas desalinhadas ao que preconizam as DCNEI (BRASIL, 2009) e os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2018).

Muitas das dificuldades em relação à gestão dos programas educacionais federais estão ligadas às fragilidades do município sobre as competências assumidas no processo de municipalização. Esses efeitos são discutidos por Nunes et al (2015) nos resultados do relatório de pesquisa<sup>12</sup> quando refletem sobre os efeitos do regime de colaboração,

---

<sup>12</sup> Com o objetivo de identificar as estratégias de organização que os sistemas municipais de ensino e as Secretarias Municipais de Educação (SME) vêm desenvolvendo para atender à Educação Infantil no âmbito das unidades do Proinfância e sua adequação de vida das crianças, o Grupo de Pesquisa em Educação Infantil e Políticas Públicas (GPEIPP), realizou em pesquisa no estado do Rio de Janeiro em duas etapas, sendo a primeira

municipalização e federalismo legitimados desde a constituição de 1988, que incidem em diversos programas e ações por parte do Estado exigindo a contrapartida dos municípios.

Apesar dos avanços obtidos em algumas municipalidades, no aperfeiçoamento do planejamento participativo, por exemplo, ocorre o enfraquecimento fiscal-financeiro do governo federal (processo denominado como recentralização), tendo como consequência a desestabilização do sistema federativo, na medida em que seus princípios privilegiam, na maioria dos casos, apenas a autonomia. Por meio do regime de colaboração que o Governo Federal busca garantir o cumprimento das responsabilidades de cada ente federado, dentre estes a organização dos sistemas de ensino, por meio de implementação das políticas de Educação de qualidade.

O estudo de Nunes et al (2015) mostra os desafios e perspectivas de implementação do Proinfância no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2010 e 2012. O estudo revelou que, apesar do Programa ser uma opção do município, a palavra “adesão” ganha uma diversidade de sentidos no discurso e ações dos dirigentes municipais que aderiram e não levaram o projeto adiante, pois esbarraram em problemas técnico-burocráticos. Por outro lado, mesmo em condições de realizar a adesão ao programa, houve dirigentes que não se dispuseram a alavancar as creches e pré-escola no município por falta de decisão ou vontade política. Desse modo, se entende que a competência técnica ou a disponibilidade financeira nem sempre são os motivos que levam a não participação ou êxito na empreitada, mas a vontade política. O estudo traz à tona a discussão em torno da descontinuidade política no processo de municipalidade por ocasião das eleições municipais pela troca de dirigentes e confere às SEMED o caráter de organizações burocráticas marcadas por uma hierarquia de cargos e funções bastante diferenciados.

Nas entrevistas, pode-se perceber o quanto os setores das administrações municipais coabitam espaços, mas não se relacionam quanto às funções desempenhadas. Certamente, este padrão organizacional hierarquiza ações e funções em diferentes níveis de autoridade e em diferentes setores. (NUNES et al, 215, p.29)

Como é possível perceber, a alternância de governo é um dos determinantes que podem descomprometer a gestão vigente de suas responsabilidades com a esfera pública sem considerar a possibilidade de se deixar um legado de políticas e ações efetivas por meio de serviços ofertados à comunidade local. A ausência de diálogo entre os setores e as funções desempenhadas inibe a possibilidade de desempenho de ações integradas considerando a finalidade do serviço público que é o de promover o bem estar coletivo e convívio social.

---

na região metropolitana (2010-2012) por concentrar o maior contingente da população do estado; e a segunda etapa (2013-2014) se estendeu a sete municípios do estado que já possuíam unidades do Proinfância em funcionamento.

Além da gestão e vontade política, no contexto dos municípios fluminenses, a burocracia mostrou-se como o desafio com maior incidência de implantação do Proinfância na etapa de adesão e execução da obra, ligados a terreno, espaço físico, padrões de medidas, apropriação/desapropriação e escritura (38% dos respondentes). Associou-se esse desafio as implicações da municipalização, o que sugere melhorias na relação política entre os entes federados na qual são engessados pelos processos burocráticos.

Sobre os impactos da implantação do Proinfância na política de Educação Infantil dos municípios do estado do Rio de Janeiro, Nunes et al (2015) apresentam diversas nuances sobre as contribuições em nível macro (ampliação do investimento financeiro, parceria com a comunidade escolar e com as unidades de saúde e assistência, melhoria na formação dos profissionais e possibilidade de formação continuada) assim como as contribuições em nível micro (estruturação da proposta pedagógica de acordo com as Diretrizes Curriculares atuais, entre outras). No entanto, os desafios superaram os impactos, o que não invalida a importância do programa.

Na mesma linha de investigação acerca da descentralização e municipalização, Ramos (2011) em sua dissertação de mestrado *Implementação de Programas Federais e Descentralização de Políticas Públicas: um estudo de caso no contexto do Proinfância* buscou compreender os resultados do processo de implementação do programa em três realidades municipais brasileiras distintas por meio de estudo de caso múltiplos, nomeados “casos polares” (Alfa - nordeste, Beta - sudeste e Gama - sudeste). Foram critérios de escolha dos municípios a estimativa populacional inferior a 50.000 habitantes em 2008, sendo estes vistos com menor capacidade de implementação dos programas federais, com *déficit* de vagas na educação infantil e a possibilidade de realização de entrevista com gestores locais. Os que não conseguiram aderir ou concluir a obra foram considerados “falha” e o que teve êxito foi denominado “sucesso”.

O primeiro município investigado definido como Alfa, enquadrado na modalidade “falha” na implementação, não conseguiu aderir o programa, apesar de apresentar carência de vagas. O segundo caso Beta, definido também como “falha”, trata-se de um município que se candidatou para recebimento do recurso, foi selecionado, formalizou a adesão, recebeu recursos programados, mas não conseguiu concluir a obra e colocar em funcionamento a nova unidade. Por fim, o terceiro, caso Gama, representado por um município que teve sucesso em todas as etapas da implementação do Proinfância e colocou a nova unidade para funcionar.

Para análise dos dados considerou um conjunto de categorias baseado em 4 dimensões (as influências dos requisitos formais do programa, dos condicionantes do estabelecimento de

relações inter-organizacionais, da atuação das burocracias e capacidades locais para a implementação). O pesquisador concluiu que a descentralização afeta a implementação do programa primeiramente por apresentar um desenho complexo que desconsidera os interesses e condições das administrações locais. Assim como Nunes et al (2015), Ramos entende a alternância de poder como um complicador local que pode afetar diretamente o processo de implementação do governo em final de mandato. Os servidores efetivos pelas vivências podem ter maior capacidade de realizar procedimentos ordenados de transição, que garantam a retenção do aprendizado para as próximas administrações.

O autor comunga da ideia de que o poder de decisão de adesão do município está ligado à necessidade em torno do objeto a ser implementado. Vai depender da disposição do gestor de assumir ou não a responsabilidade das regras e controles federais padronizados (para todo o país) para receber os benefícios. Em muitos casos, esse interesse de adesão se efetiva mediante a carência financeira, mas para que esta relação intergovernamental se efetive e se obtenha os recursos financeiros é necessário que o município cumpra etapas e, para isso, exige recursos adequados (humano, tecnológico, financeiro), algo que nem sempre é possível alcançar. Muitas vezes as regras e as padronizações estabelecidas pelo convênio firmado sucumbem as burocracias locais, algo que afeta o andamento do processo.

As contribuições de Costa (2015) por meio de sua tese de doutorado *Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas Políticas Municipais de Educação Infantil* buscou verificar em que medida o Proinfância é eficiente na execução da proposta de reestruturação da infraestrutura e ampliação de vagas na Educação Infantil em três municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A tese buscou descrever e problematizar os efeitos da política federal na organização da Educação Infantil nos municípios, tentando evidenciar como o MEC, por meio do Proinfância, exerce o papel de indutor de políticas educacionais para a pequena infância no Brasil. Nessa perspectiva, foram analisadas as principais estratégias utilizadas pelo MEC para a implementação do Programa em colaboração o Município.

O estudo considerou a complexidade do processo que envolve a pluralidade dos atores, de modo isolado ou conjunto, na esfera local, nacional ou internacional, o que impossibilita ao pesquisador traçar uma sincronia entre ações e atores. Nessa perspectiva trabalhou o conceito de política em ação, defendendo que a política não é a soma das intervenções dos diferentes atores, mas o resultado do processo estabelecido anteriormente pelas redes e relações que os atores criam entre si, compreendendo um ciclo que passa da construção da política à implementação (COSTA, 2015).

Numa perspectiva de coleta e análise quantitativo-descritiva, observou duas instituições inauguradas e em funcionamento (pois a terceira ainda não estava funcionando) em dois municípios da amostra. Apontou indícios de que as unidades do Proinfância em funcionamento necessitam de aperfeiçoamento quanto aos mecanismos que constituem o programa. Foram identificadas e descritas estratégias distintas na organização da política de atendimento, apesar de os municípios não estarem isolados, pois existe uma espécie de rede de trocas, onde são realizadas visitas e observação de experiências entre os mesmos.

Nesse estudo uma das coisas que chamou a atenção do pesquisador foi a alternância da equipe pedagógica, que é formada por indicação política, algo que tem sido comum nos municípios brasileiros mediante a alternância de governo. Quando isso acontece, todo trabalho de formação e troca realizado e apreendido no cotidiano dos técnicos dessa rede se perde a cada mandato do/a Prefeito ou troca de partido político no poder. O pesquisador destaca também a predominância de políticas praticadas historicamente no país nas quais a ocupação ressignifica os espaços a partir das concepções historicamente construídas. Essas concepções predominam apesar de o FNDE/MEC e a COEDI/MEC difundirem as bases conceituais da política nacional para a Educação Infantil, por meio de assessoramento técnico pedagógico, como meio de alinhar a concepção de espaço para a Educação Infantil na rede de ensino.

Outro ponto importante é a adaptação de uso dos espaços e o funcionamento de obras não concluídas, o que pode acarretar risco para seus usuários:

Com adaptação de espaços, instalações inacabadas, e insuficiência de funcionários, o projeto acaba sendo subutilizado e não atinge seus objetivos em relação às questões de higiene e segurança propostos inicialmente. As instalações previstas no projeto seguem as normas e técnicas definidas por institutos responsáveis pela normalização em todo o país. Quando inacabadas tais instalações podem trazer riscos de acidentes para professoras e crianças (COSTA, 2015, p. 253).

Outro ponto indicado que ajuda a reforçar o desalinhamento das concepções sobre a área, além da rotatividade de servidores em virtude da contratação, é a ausência do Projeto Político Pedagógico (PPP). O autor defende a implementação do Projeto Político Pedagógico (PPP) de modo democrático e participativo com a comunidade escolar. Outra questão apontada é o funcionamento irregular de algumas instituições do Proinfância, sem a autorização dos órgãos competentes, o que acarreta insegurança e aumento de burocracia para as dirigentes, pois os recursos são depositados em caixa escolar de outra instituição, a chamada “escola madrinha”. Consequentemente, estas instituições que não são cadastradas no INEP se tornam invisíveis para o Governo Federal e seus bancos de dados. Isso tem levado à estratégia utilizada e orientada pelos técnicos da secretaria de educação de informar as matrículas em outra instituição na pesquisa Censo Escolar.

Nas unidades pesquisadas identificou-se a ausência de sala de informática equipada e funcionando. As mobílias para estes espaços são mesas de computador, computadores completos com estabilizador, impressora e rack com servidor (BRASIL, 2007c). Esse tem sido um problema recorrente nas unidades em funcionamento do Proinfância. A adesão ao programa garante ao proponente recurso por meio do convênio de “Equipamento/Mobiliário para Escola Construída” para aquisição de mobiliário e equipamento escolar para as escolas de educação infantil construídas por meio do Proinfância (BRASIL, 2007c). Este recurso garante a aquisição de itens para beneficiamento completo de uma unidade, que devem seguir as especificações técnicas e quantitativas definidos pelo FNDE. Desse modo, é possível dizer que as etapas de implementação da obra das instituições investigadas não foram concluídas oficialmente o que vedou o recebimento dos recursos destinados à compra de equipamentos e mobiliários. Destaca ainda que para a liberação desses recursos pelo FNDE/MEC é exigida documentação que comprove que a instituição cumpriu toda a formalidade legal e esteja apta ao funcionamento das atividades em segurança.

Mesmo sendo um programa que promove a articulação entre os entes federados, o estudo identificou a fragilidade destas relações federativas e as inconsistências do processo de implementação. Ainda é comum ver construções com problemas na execução, uma vez que foram autorizadas e financiadas mais de 6.000 unidades (entre os anos de 2013 e 2014), no entanto, com poucas unidades funcionando. É visto que o objetivo do programa de ampliação das vagas não é alcançado efetivamente porque muitas matrículas das novas unidades são transferidas de outras instituições existentes que funcionavam em condições precárias, o que interfere no alcance das metas previstas no PNE e expansão das redes de ensino.

É visto que as diferentes competências financeiras entre os municípios têm sido um empecilho no processo de implementação do programa e no alcance de resolver as demandas públicas, em alguns casos, ocorre parcialmente. O que indica que estas diferenças não foram consideradas no processo de elaboração da política, o que incide em seus resultados. A maior parte dos recursos cabe à União e estados e não aos municípios, sendo estes a esfera administrativa mais próxima do cidadão, responsável por viabilizar, e acompanhar maior volume de políticas públicas disponibilizados à população. Nessa relação cabe à revisão do pacto federativo vigente com definição de mecanismos de colaboração na implementação das políticas públicas.

Como observado, apesar do Proinfância ser um programa que rompe com o histórico de investimento reduzido na Educação Infantil, os desafios acerca das políticas e programas destinados à área ainda são muitos. Costa (2015) corrobora com o entendimento de que a

divergência de concepções dificulta a implementação da política pública uma vez que existem unidades prontas que não funcionam, unidades que funcionam com docentes em condições que divergem do estabelecido pela LDBEN (BRASIL, 1996) e, ainda, práticas que divergem daquelas estabelecidas nas DCNEI.

Para melhorar essa compreensão, foram elencados estudos dedicados a avaliar as concepções e práticas desenvolvidas, com vistas nos resultados/efeitos do Proinfância nos espaços e as contribuições para a melhoria da qualidade do atendimento ofertado às crianças de 0 a 5 anos de seus municípios.

#### 4.2 Concepções, interações e práticas pedagógicas nos espaços do Proinfância

Como visto no tópico anterior, os desafios enfrentados pelos municípios nem sempre se encerram com conclusão das obras do Proinfância, além das questões ligadas à gestão local e as dificuldades de execução das etapas do ciclo do programa, as concepções da rede acerca das especificidades do trabalho com crianças na educação infantil também têm comprometido os objetivos do programa. Para muitos, os desafios estão ligados a questões de práticas ancoradas em concepções pré-existentes, historicamente construídas que podem ser ressignificadas ou reforçadas, a depender da gestão do trabalho pedagógico desenvolvida na educação infantil do município.

Na região centro-oeste, Garcia (2014) apresenta um cenário de práticas muito similar ao que ocorre em outras regiões do país. Em sua pesquisa de mestrado *De Pouso Frio de Boiadeiros à Chapadão do Sul: colonização e emancipação* buscou compreender, por meio de um estudo de caso, se o Proinfância consegue cumprir o que propõe de melhorar a qualidade da educação infantil. Temas como rotina, qualidade, aspectos políticos e pedagógicos foram analisados.

Diante dos resultados apresentados é possível dizer que o Proinfância nesse contexto segue o padrão de desafio das demais. Além dos desafios relacionados à implementação da obra, a instituição não dispõe de um PPP, mas um roteiro pedagógico elaborado pela coordenadora por entender que os professores, com pouca experiência profissional, mas com formação superior, necessitavam para planejar sua prática. A disposição de desenvolver um bom trabalho por parte de todos os envolvidos é destacada pelo pesquisador. Sobre o planejamento, os professores planejam sozinhos, mas a hora do intervalo é marcada pela troca de ideias a respeito de atividades encontradas na *internet*. Os planejamentos e as práticas são acompanhados pela coordenadora.

O autor deixa claro a importância do espaço físico, apesar de ser muito diferente das outras estruturas existentes no município. Entende que a ausência de um documento norteador das práticas e formação específica pode comprometer a qualidade social do atendimento ofertado. A pesquisa conclui que o Proinfância em Chapadão do Sul atende as necessidades básicas das crianças e da comunidade escolar, mas necessita avançar na construção coletiva de uma proposta que vise a qualidade social.

É compreendido que as práticas precisam ser orientadas por saberes que promovam a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças, integrando o cuidar e educar. A boa vontade e disposição para realizar um bom trabalho não é o suficiente para as demandas da educação infantil, mas, também, uma formação específica que ajude na mobilização desses saberes nas práticas.

Almeida (2015) em sua pesquisa de mestrado *Leitura e escrita: vozes e imagens do Proinfância no Rio de Janeiro* buscou conhecer e refletir sobre as concepções de infância, leitura e escrita, que fomentam as práticas e a organização dos ambientes em sete unidades do Proinfância distribuídas em cinco regiões no estado do Rio de Janeiro. Sua motivação decorre das questões recorrentes acerca da alfabetização na educação infantil, principalmente depois da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos e a antecipação da obrigatoriedade de matrícula a partir dos quatro anos. Justifica que esta ampliação fomentou a prática de currículos preparatórios na Educação Infantil, que visam o ingresso no Ensino Fundamental. Constata que existe a (re)produção de diferentes concepções de infância nas práticas escolares, muitas vezes calcadas na preparação para o futuro (preparatórias) ou voltadas para os cuidados de alimentação e saúde (assistencialistas):

São atividades de cópias de letras e números, que se distanciam de um dos principais objetivos do trabalho da Educação Infantil, que seria o de proporcionar à criança o acesso à cultura oral e escrita, formando futuros leitores e escritores (ALMEIDA, 2015, p.15).

A discussão em torno da leitura e a escrita na Educação Infantil é bastante pertinente, pois ainda é muito comum identificar a priorização de atividades com este fim, em detrimento de diversas possibilidades de interações e brincadeiras, considerados eixos norteadores da prática pedagógica (BRASIL, 2009). A pesquisadora identificou poucos estudos sobre o tema, ainda considerado um tabu entre os pesquisadores de Educação Infantil no Brasil, o que torna o tema ainda mais relevante.

A concepção de leitura e escrita defendida no estudo da autora é a de que “o processo de aquisição da leitura e escrita é complexo e envolve muito mais conhecimentos, do que

simplesmente a relação entre fonemas e letras, distinção entre vogais e consoantes, sílabas e formação de palavras” (ALMEIDA, 2015, p.40). Algo que envolve diversas situações de partilha entre adultos e crianças, onde seja possível as narrativas do dia-a-dia, dividir os sonhos, ler, cantar, dançar, jogar, brincar, pintar, desenhar e escrever juntos, de modo a entender a escrita como uma prática da narrativa e de se registrar o que se vive.

Trabalhos dos murais, cartazes, portfólios foram analisados na organização dos espaços para o trabalho com as crianças, fazendo aproximações e distanciamentos destas práticas com os documentos oficiais orientadores: DCNEI (BRASIL, 2009) e Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (MEC/SEB, 2009b). O objeto de seu estudo é a leitura e escrita, mas o problematiza de modo contextualizado com as demais linguagens das crianças, quando discute a importância da organização e utilização dos espaços para as possibilidades de interações e brincadeiras.

Nas unidades do Proinfância fluminenses visitadas observou a escassez de brinquedos e jogos assim com as restrições ao uso dos espaços externos, não privilegiando amplamente este eixo de trabalho. Isso mostra o quanto os espaços externos são pouco utilizados, no geral três vezes por semana por 30 minutos, e se prioriza as atividades em sala de aula.

A organização do ambiente, as paredes, a arrumação do mobiliário, a presença ou não de livros, brinquedos, trabalhos expostos, entre outros, são pistas que podem elucidar a visão que os adultos têm em relação às crianças, representadas pelas práticas cotidianas, na organização do tempo e nas interações que se estabelecem entre as crianças, os adultos e o ambiente (ALMEIDA, 2015, p.55).

Nesse contexto chama a atenção para a ausência de um espaço direcionado à biblioteca no Projeto arquitetônico do Proinfância, sendo esta ocupação uma opção da gestão e quando não se opta por ela, ocorrem improvisos nas salas com pouca ou nenhuma possibilidade de acesso das crianças aos livros de literatura infantil. Nas poucas instituições nas quais se definia essa utilização apresentavam pouca diversidade de gêneros literários. Percebeu que havia desigualdade entre as escolas, e ausência, no momento da pesquisa, de um programa oficial de distribuição de livros infantis nos municípios.

A realidade das instituições de educação infantil apresentou a presença de elementos muito próximos de atividades escolares ligadas a conteúdos e ausência de materiais que proporcionem acesso aos bens culturais (livros infantis) e materiais para habilidades artísticas. A ênfase está em literatura usada como estratégia para ensino de conteúdos e o predomínio dos lápis e canetas de cor, papéis de diferentes cores e texturas, tintas e cola colorida, materiais utilizados na confecção de cartazes e painéis nas paredes, sendo estes mais criações

dos adultos. A massa de modelar é item muito cobiçado pelos professores, mas nem sempre disponibilizado. Os trabalhos de arte se limitam a dobraduras de papel, desenhos para colorir ou cobrir com bolinhas de papel crepom, letras do alfabeto.

A concepção de trabalho com as crianças apresentada não privilegia a autonomia e a criatividade, mas predomínio de atividades direcionadas pelo/para o adulto, algo que destacou se sobressair nas produções. Concebe que a qualidade das interações depende do planejamento do espaço e do tempo, com ambientes e materiais diversos e estimulantes, pensando sempre na interação e participação das crianças (ALMEIDA, 2015).

A realidade apresentada reitera a premissa que a qualidade da educação infantil vai além do espaço, inclui sua utilização de modo reflexivo com intencionalidade pedagógica considerando as especificidades do desenvolvimento e aprendizagem da criança. Além disso, exige recursos materiais e pedagógicos para que os professores possam propor interações e atividades de diversas naturezas e linguagens.

É nessa reflexão acerca do espaço e prática educativa que Vieira (2016) em sua tese *Imagens da experiência educativa de professores da educação infantil no espaço-ambiente do Proinfância* busca compreender no contexto de uma unidade do Proinfância paranaense como o saber da experiência educativa incide na reflexão sobre o espaço-ambiente da educação infantil. Quando atuou como consultora para assessoramento técnico pedagógico ofertado pelo MEC em 2012 para o estado do Paraná percebeu que, nas unidades assessoradas por ela, predominava duas vertentes nas **práticas pedagógicas observadas pela forma de apropriação do espaço físico**: uma de **tendência assistencialista** - com foco no atendimento relativo aos cuidados e à guarda; e outra de tendência **escolarizadora** - com foco na preparação para a entrada na escola do ensino fundamental (VIEIRA, 2016, grifo da autora).

Percebeu que grande parte de gestores, equipes pedagógicas e professores se relacionavam com a educação infantil como etapa preparatória para o ensino fundamental, de modo que havia um investimento intensivo em materiais didáticos e a prática educativa centrada no tempo controlado e dirigido para atividades de ensinar.

[...] reflexão que me suscitava exigia revisitar meus conhecimentos acerca do processo histórico de atendimento educacional à educação infantil no Brasil; bem como relativizar a implementação da educação infantil no Paraná frente à sua diversidade, dificuldades e possibilidades oriundas do confronto entre o padrão estabelecido pelo Proinfância com a unidade construída e o contexto sociocultural a que cada município pertence (Idem, p.21)

Nessa perspectiva, ao se aproximar com a realidade da oferta pública de educação infantil no Paraná compreendeu que apesar de premissas instituídas pela política nacional e do cumprimento por parte do poder público de sua legislação, em especial as DCNEI, grande

parte das instituições visitadas se restringiam a uma ocupação precária de estrutura física, o que a levou perceber a complexidade desse contexto pela coexistência de ambiguidades como: comprometimento e desinformação, responsabilidade e negligência. Percebera as fragilidades das propostas pedagógicas acerca das concepções de criança, de infância e de educação infantil, frente aos princípios norteadores das DCNEI.

Diante deste entendimento, procurou investigar a experiência como aquilo que deixa marcas do vivido, a experiência como o que nos acontece. Definiu que o saber da experiência educativa se constitui por aquilo que resulta do experimentado, observado, refletido, revisto, transformado, reiterado pelas professoras e se manifesta em sua prática educativa na organização do espaço-ambiente da educação infantil. Desse modo, retorna a um dos Proinfância como pesquisadora com as seguintes questões norteadoras: 1) Como os professores organizam o espaço-ambiente da educação infantil do Proinfância? e 2) Que saberes estão implicados na organização pelos professores do espaço-ambiente do Proinfância?

As conclusões apontaram três premissas pré-estabelecidas: 1) a prática educativa resulta do entendimento dos sujeitos envolvidos em cada contexto educativo à luz de sua interpretação particularizada sobre os conhecimentos, normas, diretrizes e orientações; 2) a visibilidade dos eixos interações e brincadeira demarcada pela proposta pedagógica, tal como orientam as DCNEI, se expressa na prática educativa pela organização do espaço e do tempo; 3) o espaço é apropriado como elemento da proposta pedagógica na medida em que se entenda a estrutura física como uma de suas dimensões.

Percebe-se que os modos de organização do espaço-ambiente da educação infantil permitem a visibilidade dos eixos interações e brincadeira e de como estes estão implicados pela prática educativa. Partindo dessa perspectiva estético-didática defendida por Vieira (2016), a experiência educativa no espaço-ambiente da educação infantil passa pela inter-relação de saberes didáticos e estéticos que resultam em modos de organização, e como a própria experiência estética dos sujeitos envolvidos. Ou seja, a organização dos espaços fala muito da concepção do processo sobre o seu modo de pensar as experiências que deseja proporcionar às crianças.

Essa concepção de espaço e práticas é corroborada por Zabalza (1998), ao definir dez aspectos-chave de educação infantil de qualidade e apontar que a educação infantil possui características muito peculiares acerca da organização de espaços:

[...] precisa de espaços amplos, bem diferenciados, de fácil acesso e especializados (facilmente identificados pelas crianças, tanto do ponto de vista da sua função como das atividades que se realizam nos mesmos). Também é importante que exista um espaço onde possam ser realizadas tarefas conjuntas de todo o grupo: assembleias, dramatizações, atividades rítmicas, etc (p.50).

Desse modo, a prática educativa é uma importante aliada no processo de construção da organização do espaço-ambiente por meio da dimensão estética, cujos saberes didáticos e os saberes estéticos se revelam na trama de relações que sustenta o saber da experiência educativa. É necessário olhar as crianças para conhecê-las e, a partir disso construir uma pedagogia da educação infantil pertinente a elas.

As reflexões de Vieira (2016) favorecem o entendimento sobre a importância dos saberes didáticos e saberes estéticos na organização do espaço-ambiente e como esta relação resulta na experiência educativa. Aplicar esta análise e reflexão nos espaços do Proinfância, de momentos vividos e compartilhados, é uma oportunidade de olhar a partir de dentro, a partir do que move as professoras a conduzirem seus saberes e promover transformações a partir destes espaços enquanto experiência, amplificado pela experiência estética.

#### 4.3 Contribuições dos estudos sobre o Proinfância

O Proinfância é um programa bastante significativo para a Educação Infantil brasileira, pois inaugurou na história da Educação investimentos importantes para os municípios no processo de ampliação de suas redes de ensino e melhoria na infraestrutura. No entanto, desde a sua criação em 2007, tem apresentado uma diversidade de desafios que apontam lições a serem aprendidas e pontos que precisam ser repensados. Essa avaliação pode fortalecer o processo de ampliação de expansão das redes de ensino, do acesso das crianças pequenas à educação de qualidade desde que contribua para melhorar os processos.

São questões relevantes que envolvem a elaboração e gestão de políticas e programas federais, a gestão municipal e educação infantil, na perspectiva do regime de colaboração. É um processo de avaliação da política para se pensar estratégias de realinhamento. Falciano, Nunes e Santos (2019) assim avaliam o Proinfância:

Entende-se que os marcos regulatórios construídos ao longo do tempo incidem tanto na oferta quanto na qualidade do atendimento educacional, bem como nas estratégias de organização desenvolvidas pelos sistemas de ensino para atender às etapas de competência municipal. A expansão da obrigatoriedade, por um lado, e o leque de programas ofertados aos municípios, pela União, a título de cooperação, por outro, podem denotar uma tendência de ajuste ao processo de municipalização, em andamento desde 1988. (256-257)

As dificuldades identificadas em relação à adesão e execução do programa pelos municípios estão ligadas às questões burocráticas relacionadas às etapas do programa. Os estudos indicam que a organização político brasileira fragiliza as relações federativas e as inconsistências do processo de implementação.

Muitas vezes as regras e as padronizações estabelecidas pelo convênio firmado sucumbem às burocracias locais, algo que afeta o andamento do processo. Esse processo acarreta perda da adesão, paralisações, diligências e não conclusão da obra. Em alguns casos, faltando muito pouco para a obra ser considerada concluída devido a não cumprimento de alguma regra do programa a construção fica parada, às vezes por muitos anos. Alguns municípios inauguram as instituições, mesmo de forma e irregular, sem autorização de funcionamento, podendo ocasionar riscos para os usuários em alguns casos.

Em alguns casos os motivos da adesão ao programa estão ligados à carência financeira, mas nem sempre o município consegue cumprir as etapas por não possuir recursos adequados (humano, tecnológico, financeiro), o que inviabiliza o processo de implementação.

Os desafios mencionados nos estudos superaram os impactos, o que não invalida a importância do programa. Ainda assim, o Proinfância tem ocasionado impactos consideráveis para a educação infantil, identificado em nível macro por meio de ampliação do investimento financeiro, parceria com a comunidade escolar e com as unidades de saúde e assistência, melhoria na formação dos profissionais e possibilidade de formação continuada. E em nível micro pela estruturação da proposta pedagógica de acordo com as DCNEI, por meio de assessoramento técnico pedagógico ofertado pela COEDI-MEC.

É visto que mesmo após o funcionamento os desafios permanecem, sendo mais difícil para os municípios que não conseguiram concluir a obra, pois é vedado o direito de receber os recursos direcionados à aquisição de mobiliários e equipamentos. Para muitos, a infraestrutura física do Proinfância pode significar uma referência pela construção diferenciada, uma mudança de cenário de práticas, mas não garante a melhoria na qualidade das práticas. As concepções e práticas são as mesmas de toda a rede, muitas baseadas em modelos escolares preparatórios para as etapas posteriores. As concepções de cunho assistencialista, voltadas para os cuidados de alimentação e saúde, também são recorrentes. As novas instituições se diferenciam apenas pela estrutura moderna e diferenciada dos espaços com estrutura física mais precária.

É evidente a complexidade desses contextos pela coexistência de ambiguidades marcadas pelo compromisso e conhecimento fragmentado ou inexistente da área, responsabilidade e negligência. Além disso, quando não há proposta pedagógica, as que

existem são frágeis no que tange aos princípios norteadores das DCNEI. A utilização e organização dos ambientes são limitadas seja pela falta de compreensão, seja pela escassez de brinquedos e jogos, materiais pedagógicos. para habilidades artísticas.

Sem dúvida a estrutura física é uma das dimensões que qualifica a educação infantil como potente para o desenvolvimento integral das crianças, o que requer alto investimento. Além do espaço exige: recursos materiais que subsidiem a prática pedagógica; oportunidades de formação docente que promovam uma prática reflexiva acerca dos processos de desenvolvimento e aprendizagem específicos da educação infantil; uma relação participativa com a comunidade e uma gestão que agregue os sujeitos participantes no espaço educacional; construir e alinhar um projeto político pedagógico com as referências curriculares atuais específicas voltadas para a criança pequena.

Os estudos têm mostrado que a existência do Proinfância nos municípios tem causado algum impacto na rede de Educação Infantil, mas que as contribuições poderiam ser maiores diante do potencial esperado pelo programa. A ampliação do acesso das crianças à educação infantil muitas vezes não se efetiva pelas condições precárias já existentes nas redes de ensino, mas em compensação a melhoria da qualidade se concretiza por meio da estrutura física. Os resultados são definidos por fatores ligados a realidade local e a relação político administrativa da União com os entes federados.

Por outro lado, os programas federais quando são bem sucedidos parecem deter um forte poder de indução nas esferas subnacionais com o papel de disseminar boas práticas e tecnologias, inclusive de elevação de expectativas locais. Desse modo, as novas unidades de educação infantil, para muitos municípios, passam a ser uma referência para as outras instituições do município e a comunidade passa a esperar a mesma infraestrutura de funcionamento existente. No entanto, como os estudos têm indicado nesse processo de implementação, somente a infraestrutura não tem sido suficiente para se romper com velhos paradigmas acerca de uma visão escolarizante e simplista na prática com as crianças, o que exige mobilização de saberes e ressignificações dos espaços potencializando a proposta do programa como experimento transformador.

Como apresentado, as dimensões e as relações que envolvem o processo de construção e implementação de uma política pública são complexas e muitas vezes são desconsideradas na análise, o que requer um referencial teórico metodológico que leve em consideração estas questões. O campo é denso e complexo, envolve questões verticais na relação entre a União e os municípios, assim como questões horizontais que incluem a municipalização e a sua

governança, suas políticas locais, órgãos competentes, capacidade técnica e financeira, organização e utilização de espaços, concepção de criança.

## 5. O PROINFANCIA NO CONTEXTO ALAGOANO

Para melhor compreender a ressonância do programa Proinfância no processo de ampliação da oferta de vagas e melhoria da qualidade do atendimento da Educação Infantil foi realizada uma breve caracterização socioeconômica, do marco situacional do programa Proinfância no estado de Alagoas e da estrutura político-administrativa da educação infantil em Penedo. Esta seção contempla uma análise dos dados do Proinfância em Alagoas a partir das adesões dos municípios alagoanos ao programa e o possível reflexo nas matrículas na educação infantil de um modo geral. Em Penedo foi possível uma análise mais aprofundada sobre processo de implementação do Proinfância no município por meio do estudo de caso. Neste último será exposta a caracterização da estrutura político-administrativa da educação infantil local e os processos de implementação da obra das três escolas de ensino infantil aderidas pelo programa assim como as evidências sobre o funcionamento de uma destas instituições de educação infantil projeto arquitetônico do Proinfância.

### *Contexto socioeconômico de Alagoas*

Para situar o Proinfância em Alagoas o estudo se apoiou na compreensão de contexto mais ampla, no qual o contexto local reflete características de contextos próximos ou mais distantes, que sofrem reformulações conforme a cultura ou subcultura particular. Para tanto se entendeu importante contextualizar o perfil socioeconômico do estado no qual o município de Penedo é parte.

Situado na região Nordeste brasileira, o estado de Alagoas tem como limites geográficos Pernambuco, Sergipe, Bahia e o Oceano Atlântico, ocupando uma área de 27.848,14 Km<sup>2</sup>, dividido em 102 municípios, no qual a capital é Maceió. O relevo é de planície litorânea, planalto (Norte) e depressão (Centro), com vegetação floresta tropical, mangues litorâneos e caatinga e clima tropical com temperatura média anual de 24°C (ALAGOAS, 2018).

A população estimada do estado, em 2018, foi de 3.337.357 habitantes (IBGE, 2019), sendo Maceió, a capital do estado, com população de 1.012.382 estimada no mesmo período. No que se refere à população de crianças de 0 a 5 anos de Alagoas estimava-se uma população de 328.887, sendo: 215.628 de 0 a 3 anos e 113.259 de 4 e 5 anos de idade.

Economicamente, a indústria, cuja instauração e modernização intensificaram-se a partir da década de 1960, também é bastante atuante, sobretudo na extração e refino de

petróleo. A agricultura destaca-se no cultivo de cana-de-açúcar, além de outras culturas, tais como o arroz, o feijão, o milho e a mandioca. O Produto Interno Bruto (PIB) em 2015 era de R\$ 46.364 bilhões. Em 2018, devido ao bom desempenho da agropecuária e do comércio (serviços) fez com que o PIB alagoano tivesse um resultado positivo para crescer 1,53%, acima do parâmetro nacional, que foi de 1,10% (ALAGOAS, 2019). O índice representa a soma de todas as riquezas do estado no período analisado. O rendimento nominal mensal domiciliar per capita em 2018 era de R\$ 714,00 (2018), a segunda menor do País, perdendo apenas para o Maranhão R\$ 605,00 (IBGE, 2018). Ocupa o 27º lugar no ranking nacional do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) correspondente a 0,631 – médio, com um taxa de analfabetismo de 22,52% e expectativa de vida de 71,2 anos, conforme os dados mais recentes no site do IBGE Cidades.

Alagoas é o sexto maior produtor nacional de cana-de-açúcar, a economia canavieira domina os principais ramos produtivos e obstaculiza a entrada de outras atividades, configurando uma estrutura política de natureza oligárquica, reforçando a dominação local, o controle sobre a terra e o funcionamento da máquina estatal (Knupfer & Assad, 2017). A história do Estado de Alagoas apresenta uma grande de concentração do poder econômico em coronéis e usineiros que se revezavam no exercício da política, e, em muitos locais, essa prática ainda faz parte do cotidiano. A exclusão social da população está intimamente relacionada à exclusão política e é um fator que precisa ser considerado quando se faz referência ao planejamento participativo e ao próprio exercício da democracia.

A mortalidade infantil tem diminuído no estado nos últimos anos. Segundo nota publicada no site da Secretaria de Estado de Saúde (SESAU) sobre índices de mortalidade infantil em 2018, Alagoas registrou uma queda gradativa nos dados registrados entre 2014 e 2017 no Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde. De acordo com o levantamento referente ao ano de 2017, o índice de mortes a cada mil crianças nascidas vivas no estado foi de 13,40, uma queda de 12,27% em relação ao ano anterior. Conforme os dados do Ministério da Saúde, em 2014, esse índice chegava a 15,04 mortes a cada mil nascidos vivos. Em 2015, o número registrado foi de 14,65, passando para 13,97, em 2016, e 13,40, em 2017. A redução nas taxas de mortalidade é avaliada pela SESAU como reflexo de políticas públicas e investimentos feitos na área, ao lado de iniciativas como a instalação do Núcleo para a Primeira Infância, ampliação de leitos neonatais, aquisição de equipamentos e fortalecimento da Saúde nos municípios do interior do estado por meio do repasse de recursos e qualificação de pessoal.

É com essa preocupação relativa ao cuidado da saúde e o desenvolvimento da primeira infância que algumas políticas públicas vêm sendo desenvolvidas no Brasil nos últimos anos. Na educação é possível identificar o Projeto Primeira Infância, uma ação ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que teve início em 2016 por meio da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, com o objetivo de promover o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância e apoio à família. Alagoas adotou o Primeira Infância no mesmo ano do seu lançamento, via Secretária de Educação (SEDUC), na qual existe um Departamento de Supervisão que atende as demandas do Ensino Fundamental e da Educação Infantil do estado, tanto para oferta em instituições estaduais como para formação de professores e elaboração e implementação de políticas públicas nas esferas estadual e municipal, sob o regime de colaboração. Dentre os projetos existentes para a Educação Básica, apenas o Primeira Infância contempla a Educação Infantil.

O projeto, que iniciou com um projeto-piloto no município de Murici, teve como objetivo apoiar em regime de colaboração técnica e pedagógica os municípios participantes do Programa Primeira Infância na elaboração e/ou implementação das propostas pedagógicas e curriculares para a promoção do desenvolvimento infantil, prevendo cuidado integral para crianças de 0 a 6 anos, com a participação integrada das Secretarias de Estado da Saúde, Educação e Assistência Social. A cidade de Murici foi selecionada como sede porque atendeu a critérios técnicos, entres os principais está a cobertura de 100% do Programa Saúde da Família (PSF), além da existência de um Hospital Municipal e proximidade da capital. Em 2017 as ações do projeto se ampliaram para mais 5 municípios (Pilar, São Luiz do Quitunde, Teotônio Vilela, Batalha e Pão de Açúcar). Desse modo, se propôs desenvolver três macroações, organizadas basicamente com as respectivas atividades e objetivos: elaboração pelo estado de **Documento de Orientações Básicas** com o objetivo de apoiar em regime de colaboração, técnica e pedagogicamente, os municípios participantes do Programa Primeira Infância, na elaboração e/ou implementação das propostas pedagógicas e curriculares para a promoção do desenvolvimento infantil; **Oficinas de ludicidades** para formar a equipe técnico-pedagógica como multiplicadores de oficinas de ludicidade para profissionais da Educação Infantil do município com o objetivo de ampliar o repertório didático-pedagógico dos professores com enfoque na ludicidade para o desenvolvimento infantil; e **Levantamentos/Creches e pré-escolas com o** objetivo identificar a estrutura física das creches e pré-escolas para análise de possibilidade de expansão da oferta de vagas com adequação de espaços existentes para Educação Infantil.

Além do trabalho desenvolvido junto à Educação Infantil dos municípios adeptos ao Primeira Infância, é importante destacar que a Educação Infantil das comunidades indígenas está sob a responsabilidade do sistema estadual, definido no Decreto Estadual 1.272/2003, o Art.1º institui a categoria de Escola Indígena, no âmbito da Educação Básica no Sistema de Ensino Estadual. Conforme consta no Plano Estadual de Educação (PEE), esse atendimento nas comunidades indígenas apresenta uma carência acentuada de investimentos na estrutura física, aparelhagem e em recursos humanos. A oferta dessa etapa de ensino ocorre nas escolas de Ensino Fundamental e atende apenas crianças de 4 e 5 anos, esta opção por não dispor de condições estruturais para o atendimento em creche - 0 a 3 anos, conforme explicitado no documento (ALAGOAS, 2016). Outro dado relevante do PEE, destaca a ausência de Centros de Educação Infantil nos municípios para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos, o que tem ocasionado a matrícula dessa faixa etária em turmas de pré-escola destinadas às crianças de 4 e 5 anos, legitimadas pela ausência de estrutura necessária para atender as especificidades das crianças de creche (IDEM, p.16).

As condições estruturais dos espaços educacionais é apenas um dos desafios para a Educação Infantil do estado com um todo, assim como a ausência de escolas próximas à residência das famílias e falta de vagas. Segundo dados do PNAD Contínua (2017), entre os anos de 2016 e 2017, 145 mil crianças até 5 anos não frequentavam instituições de ensino no estado, 35 mil crianças estão fora da Educação Infantil porque não há escola próxima, e 10 mil crianças por falta de vagas. Entre aqueles que não têm acesso à creche e pré-escola, o percentual é de 28% para brancos e 32,5% para negros e pardos, em 2017. Conforme Relatório do Segundo Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, INEP/MEC de 2018, a cobertura das crianças de 0 a 3 anos apresenta a maior desigualdade quando se compara o atendimento entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos da distribuição de renda domiciliar *per capita*. De acordo com Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2017, Alagoas tinha 43.807 crianças de 0 a 3 anos e 82.577 de 4 a 5 matriculadas na rede de ensino, totalizando 126.384 crianças.

No contexto nacional, Segundo o suplemento de Educação da Pnad Contínua 2017, 32,7% das crianças de até 3 anos frequentavam a creche em 2017, o equivalente a 3,3 milhões de crianças. Em 2016, eram 30,4%. As Regiões Sul e Sudeste apresentaram os percentuais mais elevados, 40,0% e 39,2% respectivamente. Em seguida, estava o Nordeste (28,7%), seguido por Centro-Oeste (25,4%) e Norte (16,9%). Entre as crianças de 4 e 5 anos, 91,7% estavam na pré-escola em 2017, totalizando quase 4,9 milhões de pessoas. Em 2016, eram

90,2%. Nordeste e Sudeste apresentaram taxas acima da média nacional, 94,8% e 93,0%. Em seguida aparecem Sul (88,9%), Centro-Oeste (86,9%) e Norte (85%). Embora o percentual de crianças de 4 e 5 anos na escola venha crescendo, o aumento não foi suficiente para que o Brasil alcançasse a Meta 1 do PNE, que previa a universalização do acesso à pré-escola até o ano de 2016. A meta não foi alcançada nacionalmente, em nenhuma região do país.

A população de 0 a 3 que frequenta a educação infantil demonstra que o Brasil, o Nordeste e Alagoas estão longe de atingir o indicador de 50% para o atendimento em creche, apesar de Alagoas estar à frente em relação ao Nordeste, necessita de investimentos que garantam sua ampliação para mais 17,3% nesta etapa, para cumprir o estabelecido na meta 1. A situação é um pouco diferente no que se refere a universalização para criança de 4 e 5 anos, em que o Brasil atinge 91,7%, o Nordeste 94,8%, à frente do país, e Alagoas 75,6%. No entanto, a situação do segundo indicador não está assim tão confortável, significa que para o cumprimento integral da meta, tem que garantir a entrada de 24,4% dessa população que ainda se encontra fora da escola.

Segundo um levantamento do atendimento de Educação Infantil no Estado de Alagoas, realizado pela SEDUC em 2016, a ausência de Centros de Educação Infantil nos municípios para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos tem ocasionado a matrícula dessa faixa etária em turmas de pré-escola, que são direcionadas para as crianças de 4 e 5 anos e que não possuem a estrutura física adequada para atender as especificidades das crianças em idade de creche. É nesse cenário de desafios relativos à ampliação de matrículas, expansão das redes de ensino e melhoria da qualidade da Educação Infantil no estado de Alagoas que o Programa Proinfância possibilita por regime de colaboração entre a União e os municípios, a construção de novos equipamentos para a Educação Infantil.

### *O Proinfância em Alagoas*

A ausência de uma base de dados sistematizados com informações sobre o Programa Proinfância no estado de Alagoas motivou a organização de dados do SIMEC de 2018 com informações sobre ano do convênio, data de início e término de execução da obra, situação da obra, percentual de execução da obra e tipologia (Apêndice A). De acordo com os dados do SIMEC, até março de 2018, Alagoas contemplava 169 termos de adesão assinados com o FNDE por 85 municípios, o que representa 83% dos municípios do estado.

**Quadro 4** – Número de municípios e adesões por período

Período	Número de municípios	Número de adesões
2007-2010	23	23
2011 - 2017	62	146
<b>Total até 2018</b>	<b>85</b>	<b>169</b>

Fonte: SIMEC/MEC, 2018 - dados organizados pela autora

Entre os anos de 2007 e 2010, fase pré-PAC, apenas 23 municípios alagoanos haviam aderido ao programa, limitando cada município a construção de uma unidade de educação infantil. Ficam nítidas as limitações do programa no processo de adesão. O visível aumento de adesões após 2011 possivelmente ocorreu em função da flexibilização do programa nas etapas do processo de adesão via SIMEC. Entre os anos de 2011 e 2017 quase triplicou o número de municípios participantes (62) o que oportunizou um número maior de adesões (169) para construção de escolas infantis. No que se refere à etapa de execução, as 169 unidades de diferentes tipologias se encontravam em diferentes *status* (em construção, paralisada, concluída, em funcionamento, cancelada), conforme pode ser visto nos quadros 5 e 6.

**Quadro 5** - Unidades do Proinfância em Alagoas segundo tipologias

Tipologia	Nº
Tipo B	56
MI B	35
Projeto 1 Convencional	21
Tipo C	20
MI C	17
Projeto 2 Convencional	16
Projeto Tipo B - Bloco Estrutural	3
Tipo B (Projeto Novo)	1
<b>Total</b>	<b>169</b>

Fonte: SIMEC/MEC, 2018 - dados organizados pela autora

Conforme o quadro 5, a maioria das adesões é do tipo B, o que pode possivelmente se justificar pela maior capacidade de atendimento do projeto, se comparada ao tipo C. O tipo B atende uma demanda de 120 crianças em período integral e 240 parcial. No tipo C com menor capacidade de atendimento, 60 e 120 respectivamente.

**Quadro 6** - Unidades do Proinfância em Alagoas segundo situação da obra

<b>Situação da obra</b>	<b>Numero de obras</b>
Concluídas	58
Contratação	02
Reformulação	11
Em execução	43
Inacabada	05
Em licitação	14
Obras canceladas	07
Paralisadas	11
Planejamento pelo proponente	11
Não há informação no Sistema	07
<b>Total</b>	<b>169</b>

Fonte: SIMEC/MEC, 2018 - dados organizados pela autora

Os dados levantados por Andrade (2012), durante a consultoria de assessoramento técnico-pedagógico ofertado pela COEDI em 2012 aos municípios contemplados pelo programa em Alagoas, apresentando que dos 102 municípios do estado, 50% ainda não participavam do Proinfância e dos participantes existiam 45 unidades pactuadas em diferentes processos de execução. Nesse ano, apenas 3 unidades estavam finalizadas, situadas nos municípios de Atalaia, Olho D'Água Grande e Tanque D'Arca. Das 45 obras pactuadas, 30 delas estavam em execução, 06 em processo de licitação e 06 em planejamento pelo proponente. O convênio mais antigo é o de Penedo, o primeiro município a aderir ao Programa em 2007, mas que teve início de obra apenas em abril de 2009. Os municípios de Teotônio Vilela, Carneiros, Girau do Ponciano e Passo de Camaragibe estavam com mais de 90% das suas obras construídas, com planejamento de inauguração, assim como outras unidades em planejamento.

Os dados mais atuais do programa em Alagoas apresentados neste estudo fornecem um panorama interessante da realidade do processo de implementação das obras. Inicialmente, ao comparar os dados atuais aos de Andrade (2012), é possível identificar o impacto do programa em termos de obras do Proinfância no estado, o que gera uma expectativa significativa de ampliação da rede e acesso à educação infantil e melhoria na qualidade dos espaços direcionados à educação infantil dos municípios alagoanos. Outro ponto é o percentual de obras concluídas (34,3%) em relação às obras com diferentes *status* (execução, paralisada, inacabada) com percentual acima de 80% (7,7%). Considerando que, na ocasião das análises, já se passou mais de um ano desde a consulta aos dados no SIMEC, possivelmente esses números já devem ter ampliado. Importante ressaltar que a obra em diligência não revoga o contrato, mas dá oportunidade ao proponente resolver e retomar a execução da obra.

Em relação às diligências encontradas nos dados, foi possível identificar que as obras canceladas e paralisadas apresentaram incidência com as tipologias das MI. Entre as canceladas estão 3 tipo B MI, 3 tipo C MI, e entre as paralisadas estão 4 tipo B MI3, 1 tipo B MI e 2 tipo B bloco estrutural. Esses dados pode corroborar com o que foi dito sobre os problemas técnicos das obras em relação às MI. As que se encontravam inacabadas foi em decorrência de abandono da obra pela empreiteira.

Com os dados obtidos sobre o Proinfância no estado por meio do SIMEC, também foi possível agrupar os municípios por mesorregiões e indicar a quantidade de adesões, conforme quadro a seguir:

**Quadro 7** – Número de adesões e municípios contemplados pelo programa em Alagoas até 2018 organizados por mesorregiões **Sertão, Leste e Agreste**

Municípios do Sertão	Adesões	Municípios do Leste	Adesões	Municípios do Agreste	Adesões
1. Água Branca	1	1. Anadia	1	1. Arapiraca	8
2. Batalha	1	2. Atalaia	3	2. Cacimbinhas	1
3. Belo Monte	1	3. Barra de Santo Antônio	1	3. Campo Grande	1
4. Canapi	1	4. Barra de São Miguel	1	4. Coité do Nóia	1
5. Carneiros	1	5. Boca da Mata	2	5. Craíbas	1
6. Delmiro Gouveia	4	6. Branquinha	1	6. Estrela de Alagoas	1
7. Inhapi	1	7. Cajueiro	1	7. Feira Grande	2

8. Jaramataia	1	8. Campestre	1	8. Girau do Ponciano	2
9. Major Isidoro	1	9. Campo Alegre	5	9. Igaci	2
10. Maravilha	1	10. Capela	1	10. Lagoa da Canoa	1
11. Mata Grande	1	11. Chã Preta	1	11. Limoeiro de Anadia	2
12. Monteirópolis	1	12. Colônia Leopoldina	3	12. Olho d'Água Grande	1
13. Olho d'Água das Flores	2	13. Coruripe	3	13. Palmeira dos Índios	3
14. Olho d'Água do Casado	1	14. Flexeiras	1	14. Paulo Jacinto	1
15. Olivença	1	15. Ibateguara	1	15. Quebrangulo	1
16. Ouro Branco	1	16. Igreja Nova	1	16. São Sebastião	1
17. Pão de Açúcar	2	17. Jacuípe	1	17. Tanque d'Arca	2
18. Pariconha	1	18. Japaratinga	1	18. Taquarana	1
19. Piranhas	2	19. Jequiá da Praia	1	19. Traipu	2
20. Poço das Trincheiras	1	20. Junqueiro	1	<b>Total de adesões</b>	<b>34</b>
21. Santana do Ipanema	2	21. Maceió	25		
22. São José da Tapera	1	22. Maragogi	1		
23. Senador Rui Palmeira	1	23. Marechal Deodoro	5		
<b>Total de adesões</b>	<b>30</b>	24. Matriz de Camaragibe	2		
		25. Messias	1		
		26. Murici	3		
		27. Novo Lino	1		
		28. Paripueira	1		
		29. Passo de Camaragibe	1		
		30. Penedo	4		
		31. Piaçabuçu	1		
		32. Pilar	3		
		33. Porto Calvo	2		
		34. Porto Real do Colégio	1		
		35. Rio Largo	5		
		36. Roteiro	1		
		37. São José da Laje	2		
		38. São Luís do Quitunde	2		
		39. São Miguel dos	4		

	Campos			
	40. Satuba	1		
	41. Teotônio Vilela	3		
	42. União dos Palmares	3		
	43. Viçosa	2		
	<b>Total de adesões</b>	<b>105</b>		

Fonte: SIMEC, 2018. Dados organizados pela autora

A maioria dos 23 municípios contemplados com o Proinfância na mesorregião **Sertão** teve uma adesão para construção da obra, apenas 4 municípios com 2 adesões para cada e apenas um conseguiu sozinho 4 adesões, o município de Delmiro Gouveia. Este último, na ocasião da consulta, apresentou uma obra em processo de reformulação. No geral, três obras foram canceladas, uma em Canapi Tipo B MI, a segunda em Belo Monte tipo C MI e a terceira em Olho d'Água do Casado do tipo B MI. De acordo com a tipologia foram 16 tipo B, 5 tipo C, 4 tipo B MI, 2 tipo C MI, 2 Projeto 2 convencional, 1 Projeto 1 convencional. Na ocasião de consulta dos dados, os municípios desta mesorregião apenas 13 apresentaram situação de obra concluída.

Dentre os 43 municípios da mesorregião **Leste** totalizaram 105 adesões, sendo a capital **Maceió** com o maior número de adesões (25), com 3 obras canceladas 1 tipo B e 2 tipo C MI, 2 obras Paralisadas tipo B, 1 obra em processo de licitação tipo C e 6 obras em planejamento pelo proponente sendo 4 tipo B MI e 2 tipo C MI. Obras com esse *status* não apresentaram informações no SIMEC. Das 9 obras concluídas 7 tipo B e 2 tipo C

Campo Alegre e Rio Largo estão em segundo lugar com o maior número de adesões (5), com as obras apresentando as seguintes especificações: **Campo Alegre** com 1 Projeto Tipo B - Bloco Estrutural que teve o contrato reincidente e paralisada e 4 concluídas, sendo 3 tipo B e 1 tipo C. **Rio Largo** apresentou uma particularidade nos projetos de suas adesões, todos são de MI, 3 do tipo B sendo um contratado rescindido paralisada e 2 do tipo C em execução. No geral, os municípios da mesorregião Leste, na ocasião da coleta, das 105 adesões apresentavam apenas 30 obras concluídas, 20 em diligência (Cancelada, paralisada, em reformulação, inacabada e paralisada), as demais em processo de execução.

Entre os 34 municípios da mesorregião **Agreste** apenas **Arapiraca** apresentou, em relação aos demais, o maior número de adesões, totalizando 8 obras, sendo 4 de Projeto 1 Convencional e 4 obras tipo B MI, destas 2 paralisadas. Todas pactuadas em 2013 e nenhuma concluída na ocasião e sem dados percentuais de obra. No geral, os municípios da mesorregião Leste apresentaram 7 obras do tipo B, 3 do tipo C, 10 do tipo B MI, 2 tipo C MI,

8 obras com projeto convencional tipo 1, 3 obras com projeto convencional tipo 2, 1 de Bloco Estrutural tipo B. Apenas 9 apresentaram o status de concluída, 6 com planejamento pela proponente e 7 diligências ( 3 paralisadas e 4 em processo de reformulação). É percebido que nessa mesorregião a maioria das obras apresenta tipologias da segunda fase do programa.

Muitas informações disponibilizadas no SIMEC podem estar desatualizadas, pois são informadas pelo próprio município, o que pode não representar a realidade fidedignamente. Por exemplo, nem sempre o convênio firmado não é garantia de obra concluída. Além disso, algumas obras tiveram problemas no processo de execução, de modo que foram canceladas, ou estão paralisadas, ou em processo de reformulação imputando algum tipo de diligência. Os dados informados pelo Sistema ajudam a ter uma noção básica acerca do processo de implementação do programa em Alagoas, números e situação atual. No entanto, a conjuntura de cada contexto em sua realidade local, conforme as condições e situações de seus *status* diferenciados em relação estão ligados ao processo de implementação.

A partir dos dados do Censo Escolar, é possível constatar os efeitos do Proinfância no aumento das matrículas da Educação Infantil no estado desde o seu surgimento, em especial na sub etapa creche da Educação Infantil, que em uma década saltou de 12.220 para 43.807 matrículas, conforme quadro abaixo.

**Quadro 8** - Número de matrículas na educação infantil no estado de Alagoas entre os anos 2007 e 2017

<b>ALAGOAS</b>			
<b>Ano</b>	<b>Nº matrícula na creche</b>	<b>Nº matrícula na pré-escola</b>	<b>Total</b>
2007	12.220	80.379	92.599
2012	24.480	85.629	110.109
2015	34.465	80.644	115.109
2017	43.807	82.577	126.384

Fonte: INEP/MEC - dados organizados pela autora

É possível afirmar que uma das contribuições do Proinfância à educação infantil dos municípios alagoanos foi a ampliação do acesso das crianças em idade de creche, pois seu projeto arquitetônico contempla espaços específicos para berçários.

No geral, são dados quantitativos que apresentam da implementação de obras do programa no contexto de Alagoas a partir desde a primeira etapa adesão até a execução. Em relação às obras paralisadas, canceladas com as Metodologias Inovadoras de construção são situações que merecem uma investigação mais aprofundada para se entender as razões das

diligências e se as obras foram concluídas. Foram algumas situações este estudo não conseguiu ampliar pelas limitações do tempo e dos objetivos, mas que podem servir de ponto de partida para novos estudos.

Para entender o processo de implementação das obras dentro de um contexto específico e os efeitos do programa de forma mais aprofundada, se realizou um estudo de caso no município de Penedo, o qual será relatado a seguir.

## 6. O PROINFÂNCIA EM PENEDO

### 6.1 O processo de implementação da obra

Para a compreensão do processo de implementação do Proinfância e as contribuições para a Educação Infantil na cidade de Penedo, se fez necessário entender a realidade local a partir do contexto socioeconômico, na qual se estabelecem relações entre contextos próximos ou mais distantes, que sofrem reformulações conforme a cultura ou subcultura particular, que afetam direta ou diretamente o desenvolvimento humano dos sujeitos nela inserida. Será apresentada a caracterização da estrutura político-administrativa da educação infantil local e uma análise mais aprofundada sobre o processo de implementação do Proinfância no município das três escolas de ensino infantil aderidas pelo programa.

#### 6.1.1 O contexto socioeconômico e educacional município

Penedo está localizado no extremo Sul do Estado de Alagoas a 168 km da capital Maceió, na zona fisiográfica do Baixo São Francisco, ocupando uma área de 689.877 Km<sup>2</sup>. Atualmente tem uma população estimada em 63.516 habitantes conforme dados de 2018 do IBGE, figurando como a sexta cidade mais populosa do estado. Tombada em 1996 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Penedo conserva um rico patrimônio artístico cultural, pois possui construções históricas consideradas das mais belas do país. As marcas dos colonizadores portugueses, invasores holandeses e missionários franciscanos são constatadas na arquitetura barroca de suas igrejas, conventos e palacetes dos séculos XVII e XVIII, proporcionando uma verdadeira viagem ao passado do Brasil colonial.

Existem duas versões para a origem do município de Penedo. A primeira resume-se a relatos cuja criação do povoado está associada ao primeiro donatário da capitania de Pernambuco, Duarte Coelho Pereira, que se aventurou em viagens de exploração do Rio São Francisco. No entanto, a segunda versão, defende que o segundo donatário, Duarte Coelho de Albuquerque, organizou duas bandeiras, uma com destino ao Norte de Olinda e outra para o Sul. Esta expedição atingiu as margens do Rio São Francisco, entre 1560 a 1565, e deu origem ao povoado. O povoado foi fundado oficialmente em 1613 e em 1636 elevou-se à Vila de São Francisco. No final do século XVII, passou a ser chamado de Penedo do Rio São

Francisco. Por fim, em 1842, por meio da lei provincial de nº 03, passou à categoria de cidade sob o nome de Penedo.

No que se refere a trabalho e rendimento, em 2017, o salário médio mensal era de 1.9 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 12.2%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 50,5% da população nessas condições, o que o colocava na posição 72 dentre as 102 cidades do estado e na posição 1.303 dentre as 5.570 cidades do Brasil.

A economia do município está concentrada no Setor de Comércio Varejista de Bens e Serviços, seguida pelo Setor da Administração Pública, Indústria e Agropecuária. A agropecuária é muito importante no município, por seu grande potencial na geração de emprego e renda, apesar desta atividade estar diminuindo gradativamente nos municípios alagoanos. O município de Penedo apresenta um cenário de miséria e exclusão social, com um IDH de 0,63, sendo que 20,6% da sua população se encontra entre a linha da indigência e da pobreza e 17,8% abaixo da linha da indigência (IPEA, 2012). O índice de analfabetismo é de 29,3% entre os que têm 15 anos ou mais de idade (IBGE, 2010). A maioria da população vive de rendas de programas do governo federal ou trabalha, de forma sazonal, com a colheita de cana-de-açúcar (RAMOS, 2019).

A agricultura do município está baseada na cultura da cana-de-açúcar, mandioca e coco-da-bahia. Outros produtos como maracujá, manga e banana são cultivados em escala menor. A pecuária de Penedo é pouco relevante para a economia local e a apicultura vem ganhando destaque na região. A atividade pesqueira vem sendo alvo de ações da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF, com a implantação de projetos de criatórios de peixes de água doce, sendo ainda uma atividade que requer uma melhor qualificação profissional para os empreendedores dessa atividade (PENEDO, 2019).

Apesar de possuir fortes atrativos turísticos, como um acervo histórico tombado pelo IPHAN, ser banhada pelo Rio São Francisco e ter fortes movimentos culturais, o Turismo ainda não desponta como forte atividade para geração de emprego e renda, principalmente pela falta de empreendedorismo e de qualificação profissional nas atividades que envolvem a cadeia turística (RAMOS, 2019).

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2017, foram registradas 1.290 unidades empresariais em Penedo com 5.877 empregos formais (PENEDO, 2019). Analisando o período de 2004 a 2017, observa-se que houve um crescimento no número de estabelecimentos em Penedo. Das 1.290 unidades empresariais registradas em

2017, no município de Penedo, 94,13% são microempresas, 5,09% consideradas de pequeno porte e apenas 0,39% correspondem à faixa de média ou grande empresa.

Em relação à infraestrutura, de acordo com Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplande) (IBIDEM), 98,3% dos domicílios particulares permanentes em Penedo são assistidos pela rede de energia elétrica. Em 2014, 100% de sua população foi atendida por distribuição de água. A extensão da rede de água da cidade cobre 74 quilômetros e possui 15.485 ligações ativas de água (domicílios particulares permanentes). Em relação à forma de abastecimento de água, 98,09% da população é abastecida por água oriunda do sistema de distribuição público municipal e 1,91% tem sua necessidade suprida por poços ou nascentes artesanais. Apenas 28,6% dos domicílios particulares do município possuem rede de esgoto adequada à infraestrutura de saneamento básico da cidade, 71,40% dos domicílios de Penedo apresentam situações adversas em suas estruturas de saneamento, 67,80% são consideradas semi-adequadas e 3,60% inadequadas.

No que se refere à educação, segundo dados estatísticos do perfil do eleitor a partir do Cadastro Nacional de Eleitores extraídos pelo Tribunal Superior Eleitoral (IBIDEM), o nível de escolaridade da população de Penedo consiste, em sua maioria, em pessoas com ensino fundamental e ensino médio incompletos, representando, ambos, 48,05% da população. No entanto, vale destacar que 27,76% da população não possui ensino fundamental completo, 8,70% apenas leem e escrevem e 15,88% são analfabetos. Por sua vez, 6,68% da população penedense possui ensino superior completo e 4,13% superior incompleto. Verifica-se que o município é composto por 53 unidades de ensino, das quais 81% correspondem ao sistema educacional público, 58% são escolas municipais, 19% instituições estaduais e 4% de dependência administrativa federal. Apenas 19% do sistema educacional de Penedo referem-se à iniciativa privada. Para a capacitação técnica, Penedo dispõe do SENAI, SENAC e IFAL, e para o nível superior, uma Unidade educacional campus de Arapiraca da Universidade Federal de Alagoas e a Faculdade Raimundo Marinho, instituição privada, sendo apenas a última a ofertar o curso de Pedagogia.

### *A educação infantil penedense*

No processo de mudanças da política nacional, a partir do processo de democratização do país, diversos setores sociais são reorganizados. A educação infantil é reconhecida como primeira etapa da Educação Básica e sua gestão passa a ser responsabilidade dos municípios brasileiros. Nesse contexto ocorre uma reestruturação em todo o sistema educacional

brasileiro, principalmente no que se refere à legislação (LDBEN 9394/96). A sociedade se mobiliza para atualizar e construir um novo projeto de educação para o modelo de sociedade em construção. É nesse movimento que é construído e aprovado o PNE no qual determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional com vigência decenal, sendo o primeiro PNE em 2001-2011.

No levantamento de dados no município de Penedo para essa pesquisa foi possível identificar que a educação infantil tem assumido lugar de destaque na gestão municipal atual, um reflexo das mudanças educacionais da conjuntura nacional que impactaram na estrutura político-administrativa da educação municipal. Em 2002, por meio da Lei Municipal nº 1.174/2002, foi aprovado o primeiro PME de Penedo, ressaltado no texto da Lei que a duração seria de quatro anos, estabelecendo as seguintes metas para a educação infantil:

- Garantir o espaço físico adequado que favoreça o processo de alfabetização;
- Aperfeiçoar o quadro de educadores nas diversas áreas do Conhecimento;
- Prover as escolas e creches de material didático pedagógico.

Não foi possível identificar a razão pela determinação dos quatro anos, quando a vigência do PME deve ser decenal. Nesse contexto, a Educação de Penedo se organiza como Sistema Municipal de Ensino (SME) em 23 de dezembro de 2005 por meio da Lei Municipal nº 1.244/2005, a qual inclui a educação infantil como parte do seu sistema de ensino, ou seja, é quando ocorre legalmente a transição das creches que estavam sob a égide da assistência social para o setor da educação. Logo em seguida, por meio da Lei Municipal de nº 1.246/2005 em 30 de dezembro do mesmo ano é criado e implantado o Conselho Municipal de Educação (CME) com funções consultivas, fiscalizadoras e deliberativas e competência normativa, constituindo-se como instrumento mediador entre a sociedade civil e o Poder Público Municipal na discussão, elaboração e implementação das políticas municipais de educação, da gestão democrática do ensino público e na defesa da educação de qualidade para todos os munícipes. Conseqüentemente, o CME, por meio da resolução de nº 01/2006, estabelece normas para credenciamento de Instituições de Educação Básica, autorização e reconhecimento de etapas ou modalidades das Instituições de Educação Básica, do SME de Penedo. Estas normas são instituídas por se entender, de acordo com a legislação vigente, a necessidade de redimensionar os parâmetros mínimos que assegurem qualidade à prática pedagógica no SME de Penedo.

Conforme afirmado no atual Plano Municipal de Educação de Penedo (2015-2025), desde 2006 o Poder Público Municipal, vem tentando acompanhar as mudanças do cenário nacional da educação infantil. As cinco creches (duas com berçários, três com maternal I e II,

pré I e II em horário integral) que pertenciam à ação social foram transferidas para o sistema municipal de ensino, assim como a criação de um departamento (Coordenação de Educação Infantil de Penedo) voltado apenas para as questões específicas da educação para crianças de 0 a 5 anos de idade, juntamente com a construção e o desenvolvimento de uma proposta pedagógica específica.

A proposta pedagógica específica se encontra no Referencial Curricular da Rede Municipal de Educação de Penedo para o ensino fundamental e educação infantil, revisado e publicado em 2015. Conforme enunciado no documento, a construção do documento mobilizou estudos, reflexões, debates e avaliações entre profissionais de 30 unidades de ensino da rede em 2012 e tiveram como referência os Parâmetros Curriculares Nacionais (2006) do MEC e propostas curriculares de outras redes.

De acordo com a atual presidente do CME, em 2015, sob nova gestão municipal, Penedo passa por uma reorganização estrutural de modo que a rede municipal de educação recebe formação específica sobre a natureza do CME e suas competências por meio de consultoria. Além do CME, em 14 de maio de 2015, por meio do Decreto nº 460/2015, é instituído o Fórum Municipal de Educação para dar cumprimento aos objetivos e deliberações das Conferências Nacionais de Educação de 2010, de caráter permanente e interinstitucional, com a finalidade de acompanhar, monitorar e avaliar as políticas estabelecidas no Plano Municipal de Educação de Penedo — PME/Penedo, as conferências municipais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação estadual e nacional, por meio do regime de colaboração.

No processo das discussões nacionais sobre as atualizações dos PNE a educação de Penedo inicia suas discussões acerca da construção do próprio Plano. Em 21 de agosto de 2015 a Câmara Municipal aprova o Plano Municipal de Educação de Penedo por meio da Lei Municipal nº 1.537/2015 para o decênio 2015/2025. Neste documento está explícito o reconhecimento da importância da Educação Infantil para a formação humana e que seu grande desafio é possibilitar que as crianças de zero a cinco anos tenham acesso a uma educação de qualidade e possam frequentar as instituições de educação infantil com garantia de que encontrarão um espaço adequado para atender às suas necessidades e interesse, sendo suas individualidades respeitadas dentro do coletivo.

Desse modo, expressa a necessidade, por parte do poder público, da realização de mais ações efetivas que possibilitem: a) garantia do atendimento às crianças de zero a cinco anos em tempo integral; b) prover as instituições de educação infantil de infraestrutura adequada e

recursos materiais de forma a atender a demanda; e c) qualificação e profissionalização dos docentes, coordenadores, gestores e funcionários que atuam com essas crianças.

No PME, a educação infantil ganha espaço definido acerca das suas especificidades, em seu texto assevera a concepção de criança e infância.

[...] educação da criança e o cuidado com ela de forma indissociável, reconhecendo-a como sujeito social de direitos e consolidando a infância enquanto uma categoria social e histórica. Aliado a esse reconhecimento, o trabalho com as crianças nas creches e pré-escolas passa a ter uma função de complementaridade à ação da família (PENEDO, 2015. p.32).

O cuidar e o educar são defendidos como práticas indissociáveis com as crianças pequenas, sendo esta uma premissa do trabalho do professor de educação infantil. No texto é anunciada a cobertura educacional para esta faixa etária, conforme quadro abaixo:

**Quadro 9** - Cobertura educacional no município de Penedo por faixa etária

Faixa etária	População residente	Estudantes	Fora da escola
0 a 3 anos	3.897	610	15,6%
4 a 5 anos	2.257	1.919	85%
Total	6.154	2.529	41%

Fonte: PENEDO, 2015, p.25

Importante destacar que a construção dessa tabela no PME foi feita com base nos dados do IBGE de 2010. Para melhor compreender a cobertura educacional das matrículas da educação infantil do município estes dados tiveram que ser atualizados, considerando as matrículas das redes pública e privada.

**Quadro 10** - Número de Matrículas da Educação Infantil por esfera administrativa

Oferta	Esfera administrativa		Total da oferta
	Municipal	Privada	
Creche	283	279	562
Pré-escola	1.362	377	1.739
Total de oferta por esfera administrativa	1645	656	2301

Fonte: INEP, 2018

A cobertura da rede pública para a creche é de 283 matrículas e da rede privada é de 279 crianças. Para as matrículas de crianças em idade de pré-escola são apresentadas 1.362

para a rede pública e 377 da rede privada. No comparativo dos dados oficiais com a população residente de Penedo de 0 a 5 anos, o resultado é o seguinte:

**Quadro 11** - Cobertura educacional do município por faixa etária

Faixa etária	População residente IBGE, 2019	Matrículas na educação infantil INEP, 2018	Cobertura educacional municipal - pública e privada
0 a 3 anos	4.397	562	12,8%
4 a 5 anos	2099	1.739	82,8%
0 a 5 anos	6.496	2301	-

Fonte: Construído pela autora com dados do IBGE (2019) e INEP (2018)

Os dados oficiais apresentam uma cobertura de 12,8% para as crianças em idade de creche e 82,8% para as crianças em idade de pré-escola, sendo esta última com uma cobertura é bem maior. É possível afirmar que estes números ainda não correspondem à realidade atual, pois existe um contingente maior de crianças sendo atendidas em outros estabelecimentos que funcionam de forma irregular. Recentemente a SEMED identificou diversas situações de atendimento irregulares nas quais foi identificado crianças de até 5 anos fora da escola ou atendidas em espaços educacionais alternativos sem autorização de funcionamento conforme registro no CME. Essa constatação se deu com a ajuda dos agentes comunitários do Busca Ativa Escolar, programa do UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. Por meio do Busca Ativa Escolar o município conseguiu identificar oito instituições irregulares sem autorização de funcionamento, espalhadas no perímetro urbano. Segundo a presidente do CME, cada uma delas atende cerca de 30 a 60 crianças em idade de educação infantil.

[...] elas estão totalmente fora das prerrogativas da resolução, quanto à questão de estrutura física, quanto à questão de formação de professores, daí a gente já fez uma reunião convidando, só apareceu uma proprietária, que pegou todos os nossos formulários, a resolução para estudar e se adequar mas a gente sabe que só olhando pela frente... Porque a resolução tem toda uma Norma de estrutura física, de formação de professores de oferta, de projeto político pedagógico e Regimento Interno então a gente termina que muitas escolas são reprovadas. A gente não tem o poder de fechar, nós não temos essa prerrogativa inclusive isso nós já discutimos na UNCME, cabe muito ao poder público, se houvesse algum tipo de provocação, de mandar fechar e até o momento não houve... não é nossa prerrogativa fechar escola privada.

Essa fala é reiterada pela secretária de educação, por não estarem dentro dos critérios pré-estabelecidos pela Resolução do CME acerca da autorização e funcionamento das instituições de educação:

[...] a gente percebe que tem muitas crianças matriculadas nessas escolinhas, então assim, o grande problema é que a gente tem direcionado na educação infantil, que eu acho, é a gente tentar trazer essas crianças para nossa rede, que a gente vai focar esse ano.

Assim, o município de Penedo tem se comprometido com as metas do PNE por meio do CME e o PME, e discutido junto à comunidade o processo de ampliação de vagas, enxergando a possibilidade de expansão da rede por meio das novas unidades do Proinfância.

Desse modo, no PME vigente, a educação do município assume as seguintes estratégias para acompanhar a meta 1, mais específica para educação infantil, que consiste em “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o nono ano da vigência deste PME”.

1.1. Manter e aperfeiçoar periodicamente, em regime de colaboração com outras secretarias do município, o levantamento da demanda para a educação infantil das crianças de zero a cinco anos de idade, como forma de replanejar a oferta de vaga e verificar o atendimento da demanda manifesta.

1.2. Zelar pelo ingresso e frequência das crianças de zero a cinco anos de idade na educação infantil, em parceria com a saúde, assistência social e conselho tutelar, preservando o direito de opção da família em relação a matrícula das crianças de três anos de idade.

1.3. Articular a oferta de matrículas gratuitas, por meio de convênios entre prefeitura municipal de Penedo e entidades beneficentes, assistência social na área de educação, que tenham seu curso de educação infantil autorizado pela CME, com a expansão da oferta na rede escolar pública.

1.4. Preservar o padrão de qualidade no atendimento da educação infantil, estabelecendo diretrizes operacionais para os procedimentos de matrículas, definição de quantidade de alunos por turma e módulo de funcionários considerando as recomendações dos referenciais curriculares nacionais, as especificidades do currículo e a faixa etária atendida.

1.5. Priorizar, ano a ano, a oferta de vagas para crianças de zero a três anos de idade, em período integral no município. 1.6. Autorizar, ano a ano, a construção de prédios escolares para a educação infantil e prever a adaptação de prédios existentes em funcionamento, conforme os padrões de infraestrutura estabelecidos pela legislação vigente.

1.7. Estimular a utilização de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias atendidas e às necessidades do trabalho pedagógico das instituições de educação infantil.

1.8. Assegurar que as instituições de educação infantil tenham seus projetos pedagógicos elaborados com base nas diretrizes nacionais da educação infantil, nos referenciais curriculares nacionais e deliberações emanadas do conselho municipal de educação do município de Penedo.

1.9. Preservar as especificidades da educação infantil, garantindo um currículo que atenda às necessidades das crianças de zero a cinco anos de idade.

1.10. Garantir a participação do currículo da educação infantil com a etapa escolar seguinte, visando o ingresso do aluno de seis anos de idade no ensino fundamental.

1.11. Ampliações de mais duas creches, até cinco anos, para atender a demanda da comunidade.

1.12. Garantir o atendimento das populações do campo e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada.

1.13. Assegurar espaços lúdicos de interatividade considerando a diversidade étnica, de gênero e sociocultural, tais como: brinquedoteca, bibliotecas infantis e parques infantis atendendo as normas de acessibilidade.

1.14. Assegurar a partir do segundo ano de vigência deste PME, professor permanente de libras, braile e equipe multifuncional nas escolas de educação infantil.

1.15. Propiciar a realização de seminários, simpósios, pesquisas, tendo em vista a atualização de conhecimentos sobre educação infantil aos profissionais que trabalham com esse nível de ensino.

1.16. Ofertar Educação Infantil de 0 a 5 anos em tempo integral, com garantia de espaços e tempos apropriados às atividades educativas, assegurando a estrutura física em condições adequadas com profissionais habilitados, segundo determinado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (PME PENEDO, 2015, p.70-71).

Atualmente, no município existem 23 Escolas Municipais de Educação Básica (EMEB) ofertando turmas de educação infantil e 5 instituições de educação infantil, declaradas como creche escola. As instituições escolares que ofertam vagas para crianças de pré-escola não dispõem de estrutura física condizente com as especificidades do trabalho com as crianças pequenas. Além da estrutura inadequada para atividades consoantes à educação infantil, as instituições não dispõem de mobiliários, brinquedos e recursos pedagógicos que oportunizem interações e brincadeiras por meio de campos de experiência para a aprendizagem e desenvolvimento infantil, previstas para a etapa nas DCNEI e BNCC. A SEMED tem buscado corresponder com as metas do PME realizando reformas de algumas unidades educacionais para melhoria desse atendimento, o que torna possível dizer que as políticas nacionais de Educação têm impactado a educação infantil de Penedo. Esta afirmação se baseia na relação das ações da SEMED com a legislação local na qual é identificado o compromisso com a expansão da rede e melhoria da qualidade da educação infantil. No entanto, apesar destas iniciativas, as concepções que norteiam e se aplicam nas práticas demonstram que é necessária uma reorientação no processo de implementação das políticas educacionais municipais.

#### *Formação, carreira e remuneração dos professores e demais profissionais da educação infantil*

As condições de trabalho dos profissionais que atuam na educação pública municipal são regulamentadas pela Lei de nº 1.088 de 1998 que institui o Plano de Cargos e Carreiras (PCC) do Quadro do Sistema Público de Educação. Esse PCC objetiva o aperfeiçoamento profissional contínuo dos profissionais por meio de remuneração condigna, a melhoria do desempenho, produtividade e qualidade dos serviços prestados à população, assim como estabelecer um Piso Salarial compatível com a profissão e funções. O quadro ocupacional de composição destes profissionais está organizado em dois grupos, o primeiro é do magistério e

o segundo de apoio administrativo e de serviços auxiliares. No grupo I estão os professores de educação infantil e ensino fundamental dos anos iniciais como professor A, e como professor B os professores de ensino fundamental dos anos finais e ensino médio.

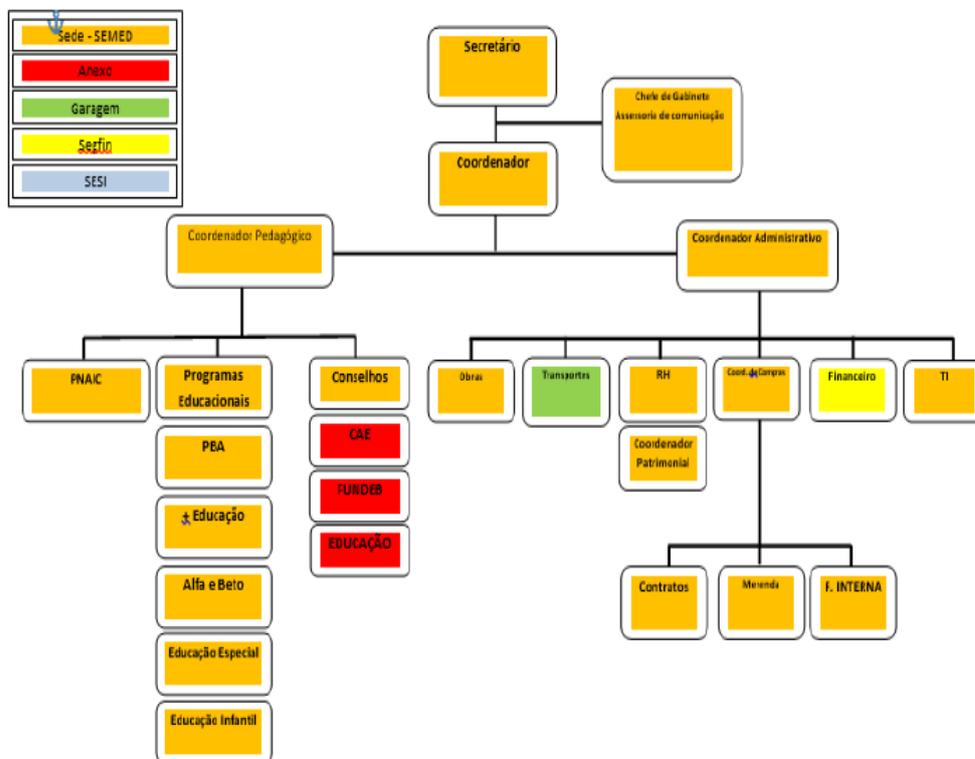
O desenvolvimento da carreira pode ocorrer de modo horizontal, vertical ou por meio de titulação. De modo horizontal ocorre quando o servidor passa de uma faixa para outra dentro de uma mesma classe, quando alcança a pontuação mínima de 70% definida no processo de avaliação de desempenho e o tempo exigido. A progressão vertical quando o servidor passa de uma fase para a outra por meio de critérios de desempenho, tempo de serviço e participação em programas de desenvolvimento para a carreira, assegurados pela instituição. E a terceira, por meio da titulação, ocorre mediante nova qualificação independente da classe que se encontra.

Atualmente o **salário** das professoras efetivas iniciantes que atuam 20h semanais é de R\$ 1.300,00 e vai aumentando conforme o tempo de trabalho. A remuneração das professoras contratadas é de R\$ 1.100,00 e das auxiliares de sala é de R\$ 1.000,00. Há uma discussão acerca do piso salarial no município, pois as professoras entendem que a remuneração não corresponde ao que está definido pelo piso salarial nacional. Atualmente, o piso nacional é R\$ 2.557,74 correspondente a uma jornada de 40h de trabalho. O piso salarial nacional do magistério foi instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamentando uma disposição já prevista na Constituição Federal (alínea 'e' do inciso III do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e na Lei de Diretrizes e Base da Educação – LDB (Lei nº 9.394/96). Isso implica dizer o professor não pode receber menos que isso. Esta lei também fixou limites para a jornada docente: professores devem passar no máximo dois terços (2/3) da carga horária em sala de aula, e no mínimo um terço (1/3) da jornada de trabalho deve ser destinado às chamadas atividades extraclasse, como planejamento de aulas, reuniões pedagógicas, correção de atividades, entre outras. No caso de Penedo, o direito da hora de planejamento, reconhecida como hora de departamento, foi conquistado pelos professores em 2015, após uma greve na educação que durou quase cinco meses.

A formação continuada é ofertada anualmente pela coordenação de Educação Infantil da SEMED, por duas técnicas, e são destinadas apenas às professoras, as auxiliares de sala não participam de nenhuma formação. No que se referem às práticas desenvolvidas pelas professoras da rede, as entrevistadas da SEMED encarregadas da educação infantil avaliam que ainda estão muito próximas ao tradicional, pois percebem que as práticas se apoiam em um modelo de escolarização de práticas com ênfase na alfabetização das crianças maiores, e

mais ligadas ao cuidado com as crianças menores. Entendem que há muito a ser melhorado para que as concepções e práticas correspondam ao que está previsto nas políticas curriculares nacionais para a educação infantil, nas quais se defende as interações e brincadeiras como eixos articuladores da prática pedagógica. De acordo com as evidências identificadas, para que o município garanta o acesso e melhoria da qualidade da educação infantil local, é necessário investimento em infraestrutura e qualificação dos profissionais da educação. Atualmente, para atender as demandas atuais e as metas estabelecidas no PME, a gestão da rede pública municipal de educação se organiza do seguinte modo:

**Figura 3** – Organograma da gestão municipal de educação de Penedo



Fonte: PENEDO, 2015, p.31

Sob a gestão da Secretária Municipal de Educação existem duas coordenações, uma pedagógica e outra administrativa, que, de modo articulado, buscam atender as demandas da educação local. Importante ressaltar que o organograma está apresentado como ilustração para melhor compreender a estrutura organizacional da educação municipal, porém, está desatualizado. Por exemplo, o programa Alfa e Beto não está mais vigente, mas pode indicar que esta foi uma referência recente para as práticas com as crianças. Para melhor compreender

a gestão da educação infantil municipal foram realizadas entrevistas com as gestoras responsáveis, conforme descrito no tópico seguinte.

#### 6.1.2 Gestão da rede pública municipal de Educação Infantil de Penedo

Na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Penedo tem um setor de educação infantil que envolve o trabalho de duas coordenadoras, ficando uma delas com a responsabilidade exclusiva de acompanhar o trabalho desenvolvido junto às Creches escola e a outra com o trabalho geral da EI.

As instituições educacionais do município de Penedo recebem a nomenclatura de “escola municipal de educação básica”, pois abarcam níveis de ensino diferentes, ou seja, a educação infantil e o ensino fundamental. As instituições que ofertam apenas a educação infantil são denominadas por Creche ou Creche Escola. Há uma exceção que corresponde a unidade do Proinfância, a qual se denomina por Escola de Educação Infantil.

A SEMED constatou que o maior *déficit* de matrículas atualmente na rede é na faixa etária de 0 a 3 anos, a qual é denominada de berçário pela equipe da Secretaria. Um dos critérios utilizado para a realização da matrícula dessa faixa etária é a comprovação de vínculo empregatício da mãe ou responsável, conforme informações disponibilizadas na entrevista com a Secretária de Educação e a coordenadora da Educação Infantil da SEMED. A fala das entrevistadas não informa com exatidão uma idade limite para o ingresso na rede e afirmam que o atendimento aos bebês só ocorre na Escola de Educação Infantil Pedrinha de Penedo.

Quanto às estratégias de avaliação da qualidade dos processos de implementação das políticas públicas para a educação infantil local, o que inclui matrícula, qualidade da oferta, frequência ou *déficit* de vagas, as entrevistadas informaram duas ações: acompanhamento da frequência das crianças pela Secretaria de Assistência Social e acompanhamento da Coordenação Pedagógica da SEMED.

No que se refere aos programas de governo em âmbito nacional, houve adesão, por parte do município, ao Proinfância e ao Brasil Carinhoso. O motivo da adesão se justifica pela oportunidade de melhorar a qualidade da oferta por meio de estrutura física e aquisição de materiais de boa qualidade, algo que o município não conseguiria fazer sem essa colaboração do Estado. Na avaliação da gestão da rede, feita pelas entrevistadas, os programas citados causaram impacto positivo, considerando que foram observadas melhorias no processo de aprendizagem das crianças. Foram indicados alguns entraves ligados à resistência dos

professores da rede no uso de novos materiais que potencializem suas práticas com as crianças e permanência de métodos tradicionais de ensino.

Os principais documentos utilizados pela equipe técnica da secretaria para subsidiar o trabalho desenvolvido, citados durante a entrevista, foram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (1998) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009).

A secretaria de educação do município tem realizado com maior sistemática a avaliação de custos em relação ao atendimento à EI, mas ainda não realiza avaliações sistemáticas em relação às condições de oferta possibilitadas pela rede. Foi constatado que a rede também não realiza parcerias com o setor privado para atender as demandas da educação infantil, geralmente as parcerias firmadas se dão com órgãos públicos.

Na oferta de EI para as crianças residentes em áreas rurais, a rede tem mantido 13 unidades educacionais em funcionamento nos povoados (áreas consideradas do campo ou rurais).

Quanto às práticas de abordagem participativa e democrática, envolvendo a comunidade escolar, por meio de suas organizações representativas, o município ainda apresenta algumas dificuldades, pois tais ações, segundo as entrevistadas, ficam sob a responsabilidade de um servidor da SEMED que faz articulações com as famílias.

Quanto à infraestrutura, as instituições escolares dispõem de fornecimento de água potável, energia elétrica, acesso a rede de dados e recolhimento de lixo. Não foram listados serviços de saneamento básico e serviços de telefonia. As entrevistadas informaram que as instituições de EI de Penedo estão em processo de credenciamento, o que possibilitará a entrega ou renovação do alvará de funcionamento das unidades. Esse credenciamento é feito pelo CME.

Os documentos consultados e os dados produzidos apresentam um cenário de possibilidades e desafios da educação infantil de Penedo, e reafirma que um dos desafios tem sido cumprir o compromisso de promover uma educação de qualidade para esta educacional. Expandir e qualificar a rede exige constituir relações de intersetorialidade, ofertar infraestrutura adequada (espaço físico, mobiliário e equipamentos) e em quantidade para atender as demandas e especificidades da área, número de crianças por turma e razão adulto-criança que respeite as normas da Resolução nº 1 (PENEDO, 2006). Implica também uma proposta curricular atualizada e alinhada com os Referenciais curriculares atuais (DCNEI e BNCC), material pedagógico específico (brinquedos, parques infantis, biblioteca com livros de literatura infantil), proposta de formação continuada que garanta a mudança de concepções

que norteiam as práticas dos profissionais para atuarem de modo consciente, por meio de planejamento articulado com a proposta pedagógica da educação infantil.

### 6.1.3 As unidades do Proinfância de Penedo

Para efeito de compreensão sobre a ressonância do Proinfância na educação infantil de Penedo foi necessário situar os processos de implementação das três escolas de ensino infantil aderidas pelo programa e as evidências sobre o funcionamento de uma instituição de educação infantil projeto arquitetônico do programa.

Sobre o processo de implementação das obras, de acordo com os dados do SIMEC apresentados no tópico anterior, na ocasião da consulta em 2018, Penedo contava com 4 adesões em situações distintas, dentre estas uma cancelada. Dentre as três obras restantes estão:

#### **Quadro 12** – Adesões do Proinfância em Penedo

Nome da obra	Ano de adesão	Data de Início da Execução	Status	Tipologia
Escola Municipal de Ed. Infantil Pedrinha de Penedo	2007	30/04/2009	Concluída	95,89% Tipo B urbana
Creche Pedrinha Azul	2011	23/03/2012	Concluída	99,59% Tipo C urbana
Creche Pedrinha Encantada	2012	16/07/2012	Concluída	99,27% Tipo C urbana

Fonte: Dados organizados pela autora - SIMEC, 2019

Das três unidades, apenas a Pedrinha de Penedo está em funcionamento mesmo com seu processo de implementação não concluído junto ao FNDE. O estudo de caso ajudou a entender os entraves na execução da obra, assunto que será exposto mais adiante. As outras duas são do tipo C, em área urbana na parte alta da cidade, com uma grande demanda de crianças da comunidade. Ambas estão concluídas e em processo de licitação de mobiliários, equipamentos e brinquedos. Todas três unidades apresentaram, durante o processo de implementação, diversas diligências, restrições e inconformidades de execução relacionadas ao projeto padrão. Somente a Pedrinha de Penedo apresentou tem 17 infrações de erros de execuções, problemas relacionados à especificidade de material, medidas diferentes do projeto padrão, dados desatualizados no SIMEC, foram causa de diversas advertências ao

gestor, com prazo limitado para resolver. Nesse meio tempo ocorreram algumas paralisações por questões ligadas à empreiteira, como falta de pagamento à empresa contratada, atraso no cronograma, até o abandono de obra. Em junho de 2019, já estavam em fase final da implementação, prestes a serem inauguradas.

A **Creche Pedrinha Azul** teve sua adesão em 2011 e início de sua execução em 23 de março de 2012, Durante seu processo de implementação da obra apresentou vários problemas como atraso no cronograma acarretando na paralização por problemas com a construtora. No processo de construção foram identificadas inconformidades de execução. Os entraves custaram sete anos, do início ao término da obra. A secretaria informou que nos períodos de paralização a construtora sempre mantinha um vigia, mas nunca foi abandonada. Até junho de 2019 ainda não havia sido inaugurada, mas o FNDE já havia sido liberado o recurso para aquisição de mobiliário e brinquedo, o que implica dizer que em breve o processo de implementação da obra será concluído. A secretaria informou que não irá esperar chegar os mobiliários e brinquedos para iniciar o funcionamento, já que será uma transferência de espaço. As crianças matriculadas em outra escola municipal serão deslocadas para a Creche Pedrinha Azul, que atualmente tem 60 crianças, mas pela capacidade do tipo C, serão disponibilizadas pelo menos mais 20 novas vagas.

**Fotografia 1** - Unidade Proinfância Pedrinha Encantada



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

A **Creche Pedrinha Encantada** teve sua adesão e início de sua execução em 2012. A obra esteve paralisada entre os meses de abril e maio de 2015. Em 11 de março de 2016, houve um abandono por parte da empresa. Quando a nova secretária de educação assumiu em 2017, não conseguia movimentar a obra pelo PAR, de modo que houve uma nova licitação. A secretária entende que a localização da Creche Pedrinha Encantada não foi a ideal diante de outros bairros com demanda maior. Entende que a nova instituição não receberá a demanda que oferta, que esta obra poderia ter sido construída em outro bairro próximo no qual foram entregues mais de 3.000 casas, onde há uma demanda maior. Informou que nesta nova unidade serão realizadas novas matrículas. Por se tratar de criação de uma nova instituição, não tinha previsão de início de inauguração e funcionamento. Assim como a Creche Pedrinha Azul, esta também se encontra em processo de licitação de mobiliário e brinquedos, o que indica que já se cumpriu mais de 90% da obra.

Ao acessar o SIMEC via Penedo, se observou que em algumas abas do sistema, como a do histórico da obra, os dados não estão disponíveis, assim, não foi possível compreender efetivamente o processo de implementação das unidades do Proinfância em questão. Importante destacar que somente as restrições não superadas impedem o repasse de recursos. Inconformidades, caso não sejam superadas, serão analisadas na prestação de contas ao final da obra. A superação das inconformidades está condicionada à correção, conforme projeto pactuado com o FNDE.

Apesar da **Escola Municipal Educação Infantil Pedrinha de Penedo** ter sido a primeira adesão do grupo, em 30 de abril de 2009 e estar em funcionamento desde julho de 2012, as suas diligências ainda não se resolveram junto ao FNDE. É um projeto do tipo B, com início da execução da obra em 2009 apresentou conclusão no SIMEC, com 95.89%, em 2012. Seu funcionamento originou algumas novas matrículas e outras foram transferências de crianças de outras instituições da parte baixa da cidade devido a mudanças das famílias para os conjuntos habitacionais populares ao redor da creche.

Os problemas de obra da Pedrinha de Penedo estão ligados à inconformidade de execução que até a presente data não foram corrigidas. Por exemplo, as medidas da torre de água estão totalmente fora dos padrões do projeto padrão do FNDE, assim como o tipo de janelas, as portas, entre outros itens que foram identificados registrados nas advertências do sistema pelas visitas técnicas.

Ela foi inaugurada, já tem muito tempo. [...] ela nunca foi entregue ao FNDE, ela fugiu na parte de execução ao projeto. Por exemplo, o telhado, não é o que tá executado, algumas trocas de material foram feitas na obra, e o dinheiro que estava no sistema foi devolvido, a parte do FNDE que tinha lá foi devolvida. Aí ela ficou, quando eu, cheguei e a gente continuou, eu não sei se vocês foram lá. Não foi colocado brinquedos, nada tinha do FNDE... (Secretária de Educação)

A gestão atual justifica que a responsável técnica pela obra da gestão anterior não considerou o projeto padrão e nunca justificou o que aconteceu de fato. Diante das condições de execução da obra, o município teve que devolver boa parte dos recursos recebidos. Pelo projeto ter sido modificado e apresentar problemas estruturais, a secretária não reconhece a Pedrinha de Penedo como uma obra no padrão do Proinfância, pois não conseguiu concluir o ciclo de implementação:

Olhe, eu não consigo lhe dizer como é que eu situo, porque assim, eu quero ver quando a gente inaugurar as outras, porque eu não digo que a gente tem uma Proinfância. Porque a creche Nogueira não é uma Proinfância, se você for lá ela não tem brinquedo, ela não foi contemplada com nada. Ela não foi inaugurada no padrão da Proinfância, então eu acredito que a gente ainda não inaugurou outra Proinfância. Só quando tiver uma obra inaugurada posso dizer. Não adianta eu dizer que tô com uma obra Proinfância, porque eu não tô. Até porque, quando eu cheguei, quando eu vim pra cá para Penedo, que eu fui na creche, eu disse: "isso não é uma Proinfância!". Quando você for lá, você vai saber que lá não é um projeto Proinfância porque foi modificado (Secretária de Educação).

Desse modo, entende-se que, pelo fato de estar em funcionamento e atendendo a comunidade, a secretária de educação achou melhor não resolver logo suas pendências e deu prioridade as outras unidades que estavam em andamento para que assim pudesse atender uma população maior de crianças em outros bairros e não tirar do recurso do município.

Quando eu cheguei, acho que ela tem 200 crianças, 200 e pouquinho e foi e ficou. O fiscal quando veio, que eu já tava aqui ano passado, ele olhou lá ela tem 17 infrações de erros de execuções. E aí quando como esse dinheiro foi devolvido, como eu tenho a criança ali, aí a gente como relicitou não só essas creches, como mais duas quadras, a gente deu andamento dessas e ela parou. Porque aí quando eu fechar as outras a gente volta pra ela, porque eu já procurei saber em Brasília independente de qual foi o gestor a gente vai ter que consertar, refazer e colocar no sistema e ele dar o parecer de concluída obra. Porque tá dizendo que foi devolvida 350.000 na época. Então assim, no momento, como a gente pegou muita obra com problema, eu vou resolver essas outras, por exemplo, porque foi assim, foi dividida as contrapartidas do município. Então, não adianta botar a Lúcia agora e a gente não vai poder resolver agora, né? (Secretária de Educação)

Mediante os diversos entraves enfrentados com as obras na relação com as construtoras e os ajustes com o projeto padrão do FNDE, a secretária de educação pondera:

O Proinfância é um projeto que se encaixa em um determinado estado, mas aqui não, como essas caixas d'água metálica, aqui eu já acho que não. Então assim, tem essas mudanças, que às vezes você tem que mandar e tem que aprovar e as vezes fica mais caro aí volta. (Secretária de Educação)

Essa ponderação relatada pela secretária de educação de Penedo tem sido recorrente em outros municípios. Nos últimos 10 anos foram muitos os percalços enfrentados pelo

Proinfância no processo de implementação de obras, principalmente na execução, sendo esta atividade a de maior número de ocorrências. A fala da secretária remete ao que Rezende (2013) relevou sobre o cuidado que as políticas precisam ter no processo de elaboração, no qual se deve considerar as especificidades locais, sendo a execução da obra a etapa de maior dificuldade pela burocracia enfrentada, muitas vezes falta de capacidade técnica dos municípios e problemas relacionados às construtoras.

Na entrevista concedida para esta pesquisa, Rita Coelho chama atenção para o problema brasileiro relacionado às obras e grandes empreiteiras, como algo recorrente em diversos contratos com o governo federal.

Precisamos diferenciar o que são as dificuldades de implementação que os municípios tiveram em relação à obra e quais são as dificuldades em relação à garantia do direito à educação infantil. No tocante à obra é evidente que a relação com as grandes empreiteiras é complicada. Veja, a maioria das empreiteiras que ganham as licitações do Governo Federal, são as grandes empreiteiras que constroem os aeroportos, os estádios de futebol. E se temos problemas na construção de aeroportos, de estádios, de programas como o Minha Casa Minha Vida é óbvio que temos esses mesmos problemas no Proinfância. Eles não são um problema da Educação Infantil ou um problema daquele município. Eles são um problema estrutural do nosso país na relação dos governos com as grandes construtoras, com as grandes empreiteiras e isso tem sido revelado de uma forma inclusive muito dolorosa e chocante para nós nesses últimos tempos. Então, as dificuldades de obras são múltiplas, é prazo, é material, não atender as especificações técnicas, é mão de obra, é corrupção, o repasse de recurso e monitoramento de obra (COELHO, 2019).

A dificuldade em execução de obras em obra pública não é um problema exclusivo do Proinfância, mas de gestão de obras no Brasil. Portanto, é possível afirmar que as diligências imputadas ao município de Penedo têm sido similares a outros locais no Brasil.

Pensar em ampliação de acesso por meio de infraestrutura é necessário considerar estratégias de solução rápidas para enfrentamento de problemas recorrentes. Problemas como entraves no processo de execução da obra até a inauguração da instituição podem levar muito tempo, muitos anos. A demanda identificada no início da adesão pode não representar mais a mesma na entrega da obra. Diante disso, é importante perceber que uma política macro a partir do seu contexto de influência precisa considerar as questões locais que envolvem capacidade técnica e financeira dos municípios, no caso de obras, as condições de acesso aos materiais de construção. Outra questão que uma política desta amplitude precisa considerar além das condições climáticas das diversas regiões brasileiras, o tipo de material exigido, assim como opções de projeto arquitetônico que mais se adequa a cada realidade. Pois é a partir da realidade local que a política é vivida e onde são construídos os resultados e efeitos. No caso do Proinfância, é necessário se avaliar a política a partir do tempo que a infância é vivida, para as crianças o tempo é o presente. Entre o intervalo do estudo de demanda para

adesão do programa e conclusão da obra, quantas crianças terão ou perderam a oportunidade de acesso a uma educação de qualidade? Quais as implicações para a continuidade do programa diante tantos entraves? Quais as medidas para solucionar as diligências locais sem prejudicar os sujeitos para quem as políticas foram pensadas?

Após mais de 10 anos do Programa, as notícias veiculadas no Brasil são alarmantes. As estratégias utilizadas pelos gestores da política têm optado pelos caminhos mais fáceis, se é possível afirmar. Recentemente, 1.495 creches tiveram suas obras canceladas em todo o Brasil em novembro de 2018 atendendo a resolução de 2017, expedida pelo Comitê Gestor do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), "que dispõe sobre a necessidade de cancelamento dos empreendimentos que não tiverem sua execução iniciada". De acordo com o FNDE, atualmente o programa tem 4.050 creches concluídas e 2.096 com obras em andamento, e em novembro do ano passado (2018), 1.495 creches tiveram obras canceladas. De acordo com a reportagem (MADEIRO, 2019), só em Maceió, capital de Alagoas, foram canceladas cinco obras que beneficiariam comunidades carentes do município com grande demanda por vagas.

É possível inferir que dentro de um contexto sem infraestrutura educacional com grande demanda de vagas sem alternativas para acesso e melhoria da qualidade do atendimento, pode estimular a criação de espaços alternativos de atendimento para as crianças de famílias que necessitam do serviço. Geralmente esses espaços são irregulares e com baixa qualidade no que se refere à estrutura física, profissionais habilitados e propostas pedagógicas específicas. Não seria o caso de se encontrar soluções para que garanta a conclusão das obras? Cancelar a construção é negar às crianças deste município o direito à educação em um espaço digno para o seu desenvolvimento, quanto menores as condições técnicas e financeiras maiores as necessidades de empreender uma política de acesso à educação.

É inegável a contribuição do programa para a ampliação do atendimento com melhoria na qualidade às demandas da Educação Infantil. Além do processo de implementação das obras visando a sua conclusão, se faz necessário entender o processo de implementação pedagógica para se calcular os resultados e efeitos desta política para a educação infantil local. Compreender a contribuição do projeto concluído com o objetivo de promover oportunidades educacionais às crianças atendidas exige entender a dinâmica dos contextos, que envolvem mais do que a obra pronta, mas o lugar da Educação Infantil nas políticas educacionais municipais, a organização e utilização dos espaços, oferta e manutenção matrículas, os profissionais e as concepções que sustentam suas práticas e implicações para o desenvolvimento infantil. De acordo com Horn (2013, p.112):

[...] sabemos que o espaço construído e organizado impacta fortemente as crianças através de elementos como o som, a luz e a organização do mobiliário. Contudo, isso implica considerar que, quando nos propomos a pensar no projeto arquitetônico de um prédio que atenda às necessidades das crianças, é importante termos a clareza de que concepção pedagógica estará norteando o cotidiano a ser vivido nesse espaço. É fundamental pensar: que concepção de criança temos, como acreditamos que elas aprendem, que tipo de pessoas queremos formar? (HORN, 2013, p.112)

As concepções em torno dos sujeitos que queremos formar são determinantes na construção de políticas e práticas. No caso da educação infantil exige refletir sobre as condições de cada contexto e um olhar mais atento sobre as práticas que nos ajude a compreender melhor os resultados e efeitos, na perspectiva de Ball (1994), do Proinfância referentes ao acesso e melhoria da qualidade da educação infantil enquanto um direito da criança pequena. Para isso foi realizado um estudo de caso na Escola de Educação Infantil Pedrinha de Penedo em Penedo, com observação das práticas e coleta de dados, conforme a seção a seguir.

## **6.2 O processo de implementação pedagógica – estudo de caso**

Para identificar os resultados e efeitos do Proinfância entende-se avaliar como o programa se materializa no contexto da prática pelos profissionais que nele atuam, como interpretam e ressignificam a política por meio concepções e práticas. Para tanto se optou pela observação e caracterização das interações, práticas e espaços da Escola de Educação Infantil Pedrinha de Penedo e as vivências das crianças e as famílias no cotidiano insitucional.

Nessa perspectiva foram aplicados instrumentos de coleta de dados como: questionários, entrevistas, análise documental, observação, conversas informais e registro fotográfico, caracterizado como estudo de caso pela proximidade com o ambiente e inserção nas relações cotidianas. Foram sujeitos desta etapa: a diretora, a coordenadora pedagógica, as professoras, as auxiliares de sala, alguns pais responsáveis pelas crianças, a merendeira, o vigia e o pessoal de apoio. Foram quatro dias de imersão, de 27 a 30 de maio de 2019, dias muito ricos pelo acolhimento dado à pesquisadora, o que permitiu participar diretamente das atividades e rotina institucional. Desse modo, será apresentada a caracterização da instituição, dos espaços, do perfil dos funcionários e das famílias das crianças, seguida de uma análise reflexiva das práticas observadas da rotina educacional de um modo geral e especificamente com as turmas de Berçário I e Jardim II.

### 6.2.3 A Escola Municipal de Educação Infantil Pedrinha de Penedo

#### *Gestão da instituição de educação infantil*

O atendimento da instituição funciona de segunda à sexta de 7h da manhã às 17h da tarde. Para melhor organizar a chegada e saída das crianças é tolerado 30 minutos após o horário de entrada oficial. No entanto, a diretora avalia cada caso o que confere flexibilização ao horário.

Na instituição existem duas turmas de creche com atendimento integral e quatro de pré-escola com atendimento parcial. A faixa etária atendida, nomenclatura adotada para as turmas e a razão adulto/criança estão descritas no quadro abaixo:

**Quadro 13** - Agrupamento de crianças conforme faixa etária e razão adulto/crianças:

<b>Denominação da turma</b>	<b>Faixa etária</b>	<b>Quantidade de crianças</b>	<b>Quantidade de professor/auxiliar</b>
Berçário I	6 meses	6	1/1
Berçário II	1 ano	17	1/2
Maternal I A	2 anos	20	1/1
Maternal I B	2 anos	21	1/1
Maternal II A	3 anos	22	1/1
Maternal II B	3 anos	23	1/1
Jardim I matutino	4 anos	25	1/1
Jardim I vespertino	4 anos	22	1/1
Jardim II matutino	5 anos	22	1/1
Jardim II vespertino	5 anos	22	1/1
<b>TOTAL</b>		<b>200</b>	<b>10/11</b>

Fonte: dados fornecidos pela direção da instituição

Com exceção da turma de Berçário I, as demais estão atendendo além da proporção adulto/criança prevista na Resolução nº 01/2006 do CME/PENEDO (PENEDO, 2006), que estabelece o número máximo de crianças por turma na educação infantil para seu funcionamento:

a) creches – organização das turmas por faixas etárias com o máximo 08 (oito) crianças por professor/a e mais 1 (um) auxiliar para crianças de 0 (zero) a 12 (doze) meses de idade; no máximo 12 (doze) crianças por professor/a e mais 1 (um) auxiliar para crianças de 1 (um) a 2 (dois)anos; no máximo 16 (dezesesseis) crianças por professor/a e mais 1 (um) auxiliar para crianças de 2 (dois) anos a 3(três) anos; 4 (quatro) anos a 5 (cinco) anos no máximo 20 (vinte) crianças por professor e 1 (um) auxiliar e para crianças de 5(cinco) a 6 (seis) anos de idade 20 (vinte) crianças 1(um) professor e 1(um) auxiliar.

Essa oferta, um pouco além da capacidade, é justificada pela direção devido à grande demanda e procura pela comunidade por ser uma instituição considerada referência pela estrutura física. Explica também que apesar de ter uma infraestrutura grande, as salas não suportam mais que 20-21 crianças. Os que já estavam matriculados são priorizados no período de matrícula, quando sobram vagas, abrem para os novatos. Ainda assim tem turma com 25 crianças, já que a fila de espera é grande. Essas exceções, além da capacidade do atendimento, são justificadas pelas solicitações vindas do CME. Conforme a presidente do CME, em Penedo não há demanda reprimida de oferta e acesso. Só a creche Vovó Pedrosa, uma das mais antigas da cidade e na região central, tem uma lista de espera, nas demais, todas as crianças que procuram têm a vaga atendida. Nestas instituições as demandas são atendidas por solicitação do Ministério Público Municipal, pois o atendimento Educação Básica é obrigatório a partir dos quatro anos de idade, conforme EC de nº 59 (BRASIL, 2009).

As diferenças etárias são organizadas por turmas e prevê momentos diferenciados no cotidiano da instituição. A jornada diária das crianças e dos adultos envolve diversos tipos de atividades. A rotina da Pedrinha de Penedo se organiza do seguinte modo: acolhida, oferta de desjejum às crianças, higiene bucal, roda de conversa, uma atividade dirigida, depois o banho e descanso. Quando acordam tem lanche, rodinha, atividade de recreação, banho, ceia e higiene bucal. Logo após se preparam para sair. Nessa sequência de atividades não aparece indicação para a brincadeira, apenas o momento de recreação.

As práticas são orientadas pelas técnicas da SEMED responsáveis pela educação infantil e acompanhadas pela coordenadora pedagógica da instituição. Não existe um PPP, mas a diretora informou que o documento se encontra em processo de elaboração. Atualmente a instituição desenvolve dois projetos: Alimentação Saudável, projeto da SEMED comum para todas as instituições acompanhado por uma nutricionista; e o Projeto Formatura do ABC (pré-escola II) que não se apresentou informações sobre a proposta.

Quando indagada sobre a forma de avaliação e registro das práticas, a direção menciona que são realizadas observações do desenvolvimento das crianças e registro das experiências em fichas individuais descritivas e relatórios.

No início do ano, a coordenadora solicita das professoras o planejamento das atividades que serão desenvolvidas com as crianças durante o ano letivo, como forma de acompanhar as práticas docentes. Além da proposta de atividades anual, as professoras realizam seus planejamentos semanais, para isso dispõem de um dia durante a semana fora da instituição, o que chamam de hora de departamento. No dia seguinte, no retorno às atividades, o planejamento é apresentado à coordenadora.

Para entender o contexto da Escola Municipal de Educação Infantil Pedrinha de Penedo, foram coletados dados para delinear o perfil socioeconômico da comunidade atendida, o quadro de pessoal da instituição, a formação e condições de trabalho, o espaço físico da instituição e a caracterização das turmas de berçário I e jardim II.

#### *Condição socioeconômica das famílias das crianças da instituição*

Pela ausência de dados atualizados sobre o perfil socioeconômico das famílias das crianças atendidas na instituição na comunidade local, foi realizado um levantamento para identificar a faixa etária, ocupação e remuneração mensal dos pais ou responsáveis, e o público beneficiado com o Programa Bolsa Família (PBF). A estratégia adotada foi abordar os pais no momento em que levavam as crianças para a instituição. A pesquisadora, com ajuda de uma professora, entregou os questionários e auxiliou os sujeitos no preenchimento.

Responderam ao questionário 100 responsáveis pelas crianças, 30 homens e 70 mulheres, dos quais a maioria (48%) tinha entre 21 e 30 anos de idade, 32% entre 31 a 40 anos, 12% entre 41 e 50 anos, 3% entre 51 e 60 anos e 2% entre 18 e 20 anos. Sobre a **ocupação profissional** 44% informou ser dona de casa, 9% estar desempregada e 5% indicou alguma atividade com vínculo empregatício, os demais (42%) se dividiram entre atividades do setor de serviços, tais como pedreiro, pescador, empregada doméstica, ajudante, manicure, churrasqueiro, marceneiro, jardineiro, auxiliar de serviços gerais, cuidadora, cantor, moto táxi. A quantidade de **pessoas que moram na mesma casa** (incluindo filhos, irmãos, parentes e amigos) se organiza em dois grupos: o primeiro, com 44%, se agrupa de uma a três pessoas e o segundo, com 55%, de quatro a sete pessoas. Apenas 5% indicou ter um agrupamento familiar de oito a 10 pessoas. Sobre a **moradia**, 70% residem em casa própria, 25% alugada e 5% emprestada.

Sobre o **nível de escolaridade**, 15% estudaram da 1ª à 4ª série do Ensino Fundamental (antigo primário), 43% estudou da 5ª à 8ª série do Ensino Fundamental (antigo ginásio) e 37% cursou o ensino Médio (antigo 2º grau). Apenas 2% indicou ter ensino Superior, ninguém indicou ter pós-graduação, 2% não estudaram e 1% não soube responder.

Sobre a **renda familiar** mensal, 16% indicou não ter nenhuma renda, a maioria (67%) até 1 salário mínimo (até R\$ 998,00), 17% indicou receber de 1 a 3 salários mínimos (de R\$ 998,01 até R\$ 2.994,00). Quando questionados sobre a **renda individual**, aproximadamente 35% indicou não ter nenhuma renda, 52% recebe até 1 salário mínimo (até R\$ 998,00) e 13%

de 1 a 3 salários mínimos (de R\$ 998,01 até R\$ 2.994,00). Foi identificada que a maioria das famílias (71%) é beneficiada pelo Programa Bolsa Família (PBF). De acordo com dados informados pela direção, esse número é de 90%. No momento da coleta, alguns pais e responsáveis ficaram meio desconfiados achando que era alguma ação do PBF, possivelmente omitiram a informação por algum receio. Ao perceber o desconforto, a pesquisadora explicou que se tratava de dados para a construção do PPP.

A baixa instrução e remuneração das famílias já era algo previsto pelo contexto socioeconômico do bairro. Durante o preenchimento do questionário perfil e conversas informais ocorridas nos dias de observação, ficou explícito que a renda individual de muitos não chega a R\$ 300,00 por mês, algo que pode estar ligado ao contexto socioeconômico local que não dispõe de trabalho formal para todos, o que pode justificar os trabalhos informais desempenhados pela maioria. Possivelmente, a baixa escolaridade e falta de qualificação profissional deste grupo restringe ainda mais as oportunidades de emprego e renda, tendo em vista que a usina de açúcar e álcool tem sido o setor que mais emprega em Penedo, seguido do serviço público. Dentre os 5% que indicaram algum vínculo empregatício, 3% trabalham no comércio local e duas pessoas são servidoras públicas.

A maioria dos familiares ou responsáveis chega a pé ou de bicicleta na instituição, são poucos que tem algum automóvel. A instituição fica próxima à residência dos usuários, correspondente ao direito previsto no art. 54 da LDBEN de acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Durante algumas conversas com pais ou responsáveis, quando questionados sobre a importância da instituição de Educação Infantil para a comunidade e como tem afetado suas vidas cotidianamente, alguns disseram que esta é de suma importância para auxiliá-los com as crianças no exercício de suas atividades diárias. Também mencionaram a contribuição que tem dado para o desenvolvimento infantil, pelo que eram quando entraram e como estão atualmente.

Os dados apontam que a condição socioeconômica da maioria das famílias das crianças atendidas na IEI é extremamente carente. Nesse contexto, a educação infantil vem cumprir em parceria com as famílias o cumprimento de alguns direitos básicos das crianças, cuidado e educação. As condições de vida das famílias atendidas pela Creche atestam a concepção do programa como parte de uma política educacional nacional, entre outros programas sociais, que chega para a comunidade como um mecanismo de inserção social, principalmente para a população em condições de vulnerabilidade social.

### *Pessoal da instituição*

Para identificar o perfil do pessoal que trabalha na instituição, foi feito um levantamento do quadro de servidores com a ajuda da secretaria escolar (Apêndice L). A instituição conta com um quadro de servidores efetivos e contratados, composto por: uma diretora, uma coordenadora pedagógica, uma secretária escolar, 12 professoras, 11 auxiliares de sala, uma merendeira, três pessoas de apoio e dois vigias. Dentre as professoras três são volantes<sup>13</sup>.

Para uma melhor avaliação do perfil dos profissionais ligados às práticas pedagógicas foi aplicado um questionário com as oito professoras e dez auxiliares de sala - dentre as professoras, está uma professora volante. Este perfil teve a função de identificar a condição socioeconômica das servidoras, formação, carreira e remuneração e interação com a família e a comunidade, sendo esses dois últimos, dimensões de avaliação dos Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2018).

Antes do início das observações e aplicação dos instrumentos de coleta de dados, foi realizada uma reunião com o pessoal da instituição explicando do que se tratava o estudo e como seriam as atividades da pesquisadora e sua presença durante a semana no local. Os questionários foram aplicados após o horário das atividades com todas as professoras de cada turno.

### *Perfil socioeconômico das professoras e auxiliares de sala*

A maioria das **professoras** é casada (4), três são solteiras e uma é divorciada. Seis têm entre 1 a 3 filhos. A maioria (sete) tem uma renda familiar entre 1 a 3 salários mínimos por mês, de modo que contribuem com pelo menos um salário mínimo e meio com a renda familiar. Dentre as **auxiliares de sala**, sete são casadas, duas divorciadas e uma solteira. Sete têm filhos e nove das dez disseram que a renda familiar é 1 a 3 salários, apenas uma mencionou que a renda está entre 4 a 6 salários.

As professoras que assumiram turmas na Pedrinha de Penedo participaram de um concurso público realizado em 2010 pelo município. Atualmente, a maioria das professoras do quadro funcional é concursada, sendo apenas duas volantes contratadas. No caso das

---

<sup>13</sup> Professoras volantes são professoras que substituem a professora da turma no seu dia de planejamento individual que é realizado fora da instituição. Esse tempo de planejamento é conhecido como hora de departamento, um direito adquirido, entre outros como reajuste salarial, pelas professoras após greve da categoria em 2015.

auxiliares de sala, apenas duas são efetivas. Para atuarem como professoras e auxiliares de sala, a **formação** exigida é o curso normal médio ou Pedagogia, seja por concurso ou contrato via processo seletivo. Esse processo seletivo acontece por meio de edital em duas etapas, entrevista com a psicóloga e prova de títulos. Desde 2017 o município adotou o processo seletivo para suprir as carências de profissionais na educação com carga horária de 40h.

Essa exigência de formação é identificada no perfil profissional das professoras e auxiliares da Pedrinha de Penedo, todas têm graduação em Pedagogia, apenas uma professora cursando o 7º período do curso. Para a formação em Pedagogia, Penedo dispõe apenas de instituições privadas presenciais e a distância, e do polo da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) que oferta o curso a distância. Dentre as nove respondentes, seis cursaram Pedagogia à distância na UFAL e as demais, assim como as auxiliares, cursaram em instituições 100% privadas, sendo semipresencial ou à distância. Seis professoras indicaram ter **pós-graduação** em gestão educacional (1), Psicopedagogia (3) e docência na Educação Infantil (2). Entre as auxiliares, apenas cinco disseram ter cursado (3) ou estão cursando (2) pós-graduação - Alfabetização e Letramento (1) e Psicopedagogia (2). Relativo ao tempo de **experiência** como professora, a vivência na Educação Infantil é recente, dentre as que responderam (5), a maioria indicou entre 2 e 7 anos de atuação na área.

Atualmente o **salário** das professoras está em torno de R\$ 1.300,00 a R\$ 1.100,00, depende do tempo de serviço e do vínculo com a SEMED (contratada ou efetiva). As auxiliares de sala recebem um salário menor de R\$ 1.000,00 por mês. Pelas condições econômicas locais é percebido que adentrar o serviço público com salário fixo tem sido um privilégio numa realidade na qual as oportunidades de trabalho são escassas. Boa parte das professoras entende que o salário não corresponde ao que está previsto pelo Piso salarial da categoria profissional. Por outro lado a SEMED justifica que o salário pago corresponde à carga horária trabalhada. Para muitos não há a valorização do professor pelo público municipal.

A **formação** continuada é ofertada pelas técnicas da coordenação de Educação Infantil da SEMED, e são destinadas apenas às professoras, as auxiliares de sala não participam de nenhuma formação. Conforme informado pela Coordenação de Educação Infantil da SEMED, a última formação foi sobre atividades lúdicas e como suporte, foi encaminhado para as instituições um encarte com diversas propostas de atividades, material que serve de apoio para os professores desenvolverem suas práticas. As professoras entendem que este tipo de formação é importante para se trabalhar com as crianças, pois ajuda no planejamento das atividades.

Após as formações, as técnicas visitam as instituições para acompanhamento e orientação das práticas. Na ausência das técnicas, cotidianamente esse acompanhamento é feito pelas coordenadoras pedagógicas de cada instituição. No início do ano, em fevereiro de 2019, houve um Encontro Pedagógico com todas as professoras de Educação Infantil do município, o qual teve como tema a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as mudanças na prática, temática relativamente nova que está prevista para a pauta das próximas formações. Os aspectos predominantes das práticas ficarão mais claros na apresentação da caracterização das turmas de berçário I e Jardim II.

#### 6.2.4 Espaço físico da instituição de educação infantil

##### *Infraestrutura*

De acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018) a infraestrutura precisa garantir, por meio de ambientes planejados, acessibilidade universal, autonomia e segurança para todos, sejam crianças, profissionais, famílias ou membros da comunidade. Os critérios de qualidade estão relacionados aos aspectos técnicos, funcionais, estéticos e compositivos,

Visando a construir um ambiente físico promotor de saúde, nutrição, proteção, brincadeiras, leitura, explorações, descobertas, que promova a interação entre as crianças e entre elas e os adultos, os espaços, os materiais, os brinquedos, os mobiliários e a natureza (BRASIL, 2018, p.66)

O espaço físico da escola de educação Infantil Pedrinha de Penedo é um projeto padrão do programa Proinfância tipo B. Para melhor avaliar a infraestrutura da instituição serão apresentados aspectos da caracterização seguida de uma breve análise. Importante destacar que a instituição atende bebês a partir de seis meses devido a sua estrutura física.

**Fotografia 2** - Fachada da instituição



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

As condições atuais da pintura dos muros e das grades da instituição aparentam ausência de manutenção do prédio, algo previsto no contrato de adesão programa, sendo este um dos compromissos assumidos pela prefeitura.

**Fotografia 3** - Terreno plantio dos moradores



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

A rua não é calçada e na frente tem um terreno cedido pela prefeitura, no qual os moradores cultivam feijão, milho e mandioca, favorecendo a agricultura familiar. Como visto no contexto do município, a atividade agropecuária é uma tendência local, algo que é incentivado pelo poder público.

**Figura 4 - Planta baixa projeto padrão Proinfância tipo B**



Fonte: FNDE

De acordo com as indicações de utilização dos espaços previstos no projeto do FNDE, a Pedrinha de Penedo tem alguns espaços que estão sem utilização, tais como: sala do servidor, telefonia, elétrica e lactário (ver planta acima). As áreas de telefonia e elétrica são espaços de guarda de materiais e equipamentos, no projeto estão isolados para restringir o acesso das crianças desacompanhadas. A falta de utilização dos novos espaços não é conduta exclusiva da Pedrinha de Penedo, é uma prática comum em diversos municípios, como expõe Costa (2015):

As instituições observadas apresentaram nuances diferentes na utilização do prédio depois de pronto. Na ocupação, as instituições ressignificam os espaços, substituem salas da direção com coordenação, almoxarifado, como aconteceu em certa medida em cada uma das Unidades (p.253).

Ao ser indagada sobre o que priorizaria e quais as sugestões caso houvesse a possibilidade de implementar uma reforma na infraestrutura do prédio, na organização dos espaços e na aquisição de novos mobiliários e materiais pedagógicos, a diretora indicou os seguintes itens:

- Grade de proteção das valas na lateral das salas
- Isolamento do anfiteatro além de coberturas
- Banheiros em todas as salas
- Parque infantil
- Laboratório de informática
- Pintura em todo o prédio
- Substituição de porta
- Condicionador de ar nas salas
- Restauração do jardim

- Manutenção da rede hidráulica e elétrica

Algumas das sugestões feitas pela direção, só podem ser instaladas com a conclusão da obra, a exemplo da grade de proteção das valas dos solários e os equipamentos do laboratório de informática, sendo estes últimos uma aquisição por meio de programas suplementares após conclusão da obra. Os demais itens são possíveis de serem adquiridos com recurso próprio ou de outras fontes (PDDE e 25% de recurso do município previsto no PME para estes fins). Pela condição irregular de funcionamento da instituição, esse processo foi vedado e impactando nos resultados. Conforme previsto no PNQEI (BRASIL, 2018), cabe ao município o compromisso de desenvolver um plano de manutenção e reforma do imóvel de modo que contemple o monitoramento das condições físicas da edificação para planejar e executar ações corretivas preventivas, garantindo as condições de habitabilidade, a segurança dos usuários, o aumento da vida útil da construção e a redução de custos.

#### *Utilização e organização dos espaços*

Os projetos arquitetônicos do Proinfância trazem em sua proposta o potencial do espaço-ambiente ao que se refere ao pedagógico. Algo já supracitado neste estudo. Nesse sentido, a organização e utilização do espaço físico nas instituições de educação infantil assumem relevante função nas diversas dimensões do desenvolvimento humano (FARIA, 2003), tais como “o imaginário, o lúdico, o artístico, o afetivo, o cognitivo”, as quais são mencionadas no documento da COEDI/MEC: *Critérios para atendimento em creches e pré-escolas que respeitem os direitos fundamentais da criança* (BRASIL, 1995).

O espaço indicado para uso da secretaria é utilizado também como sala dos professores. A sala que seria para os professores funciona a coordenação e a sala de multiuso funciona como sala de vídeo e brinquedoteca ao mesmo tempo. O modo de utilizar os espaços é próprio de cada local conforme as necessidades.

**Fotografia 4 - Brinquedoteca e sala de vídeo**



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

**Fotografia 5 - Brinquedoteca e sala de vídeo**

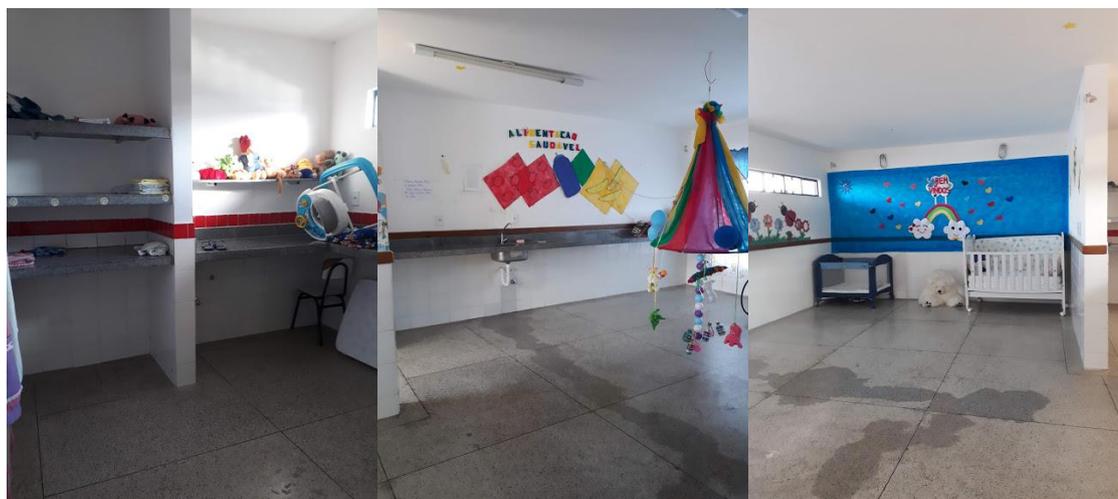


Fonte: Patrícia Gomes (2019)

**Fotografia 6 - Brinquedoteca e sala de vídeo**

Fonte: Patrícia Gomes (2019)

Observa-se que a brinquedoteca dispõe de uma boa variedade de brinquedos e materiais pedagógicos. Este espaço é utilizado pelas professoras em atividades específicas ou sala de recursos pedagógicos quando necessitam do espaço e de seus materiais para as atividades com as crianças em outros espaços. Essa diversidade de material pedagógico não existe nas salas de referência das crianças.

**Fotografia 7 - Sala do Berçário I**

Fonte: Patrícia Gomes (2019)

**Fotografia 8** - Sala do Berçário II

Fonte: Patrícia Gomes (2019)

As salas dos bebês ou berçários, não dispõem de nenhum material ou mobiliários que favoreçam interações e atividades específicas para a faixa etária (de 6 meses a 1 ano e 11 meses), considerando a interação, desafios, experiências, segurança e a autonomia das crianças. Esta organização dos espaços se apresenta a partir de diferentes dimensões – temporal, física, funcional e relacional (HORN, 2004). A depender da concepção que se tem do espaço ele pode ser estimulante ou limitador de aprendizagens, dependendo das estruturas espaciais e como as linguagens estão representadas. O espaço na educação infantil é onde são realizadas as atividades, é o espaço conjugado ao ambiente, como ele é organizado e utilizado fala muito sobre a concepção do educador acerca das possibilidades de atividades a serem realizadas.

A instituição observada não dispõe de mobiliários e materiais pedagógicos de uso específico para e com os bebês, nas falas das professoras não aludiram materiais para potencializar as práticas pedagógicas nesta faixa etária. Quando indagadas sobre quais materiais gostariam de ter, caso pudessem solicitar, mencionaram a televisão e mais berços, no momento só existem dois em condições precárias e alguns colchonetes no chão. Em alguns instantes foi observado o uso de aparelhos celulares para exibir vídeos animados para entreter os pequenos.

De atrativo, a sala do berçário só dispõe de um móvel confeccionado por uma professora volante, além de algumas bolinhas de plástico e bichinhos de pelúcia doados. As

salas oportunizam amplas movimentações das crianças que ficam a maior parte do tempo no chão que é higienizado duas vezes ao dia. A sala do berçário I é a única que tem condicionador de ar, uma das razões que as crianças passam a maior parte do tempo dentro dela, inclusive no horário das refeições.

Em nenhuma das duas salas do berçário há espaço reservado com divisória para o repouso dos bebês, local que ofereça condições de acomodação com aconchego e favoreça o sono ininterrupto. Não há organização de cantinhos para diferentes interações: construção, brincadeira, contação de histórias. Os materiais existentes são limitados e não favorecem diferentes interações e desafios, e os poucos existentes, não estão ao alcance das crianças.

Na ocasião da observação, o solário não foi utilizado, as atividades ocorreram no interior das salas a maior parte do tempo. As práticas com as crianças se limitaram as interações aleatórias partindo sempre do momento e interesse das crianças. Importante destacar que a criança deve ser o centro do trabalho pedagógico, no entanto, é necessário que o professor identifique os interesses e as necessidades de desenvolvimento da criança e, com base nisso, proponha, de modo intencional, situações que oportunizem experiências significativas de aprendizagem e desenvolvimento infantil.

**Fotografia 9** - Sala do Maternal I A



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

Nas salas dos Maternal I e II se observa a mesma escassez de recursos. Os únicos mobiliários são as mesinhas e as cadeiras. As paredes são decoradas com figuras geométricas, numerais e letras, com muitas cores e acima do campo de visão das crianças.

**Fotografia 10** - Sala do Maternal I B



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

**Fotografia 11** Sala do Maternal II



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

**Fotografia 12 - Sala do Maternal II B**

Fonte: Patrícia Gomes (2019)

A partir das turmas do Maternal II já é possível identificar a ênfase no letramento, com exposição de letras, números e atividades em papel realizadas pelas crianças. Na medida em que os espaços mudam pela faixa etária, a organização do ambiente e os materiais vão se configurando aos moldes do espaço escolar. As salas do maternal têm uma divisória separando o espaço das atividades da área de repouso das crianças, com colchões.

As turmas do Jardim I e II já apresentam um padrão de mobília maior, de modo que algumas crianças, ao sentarem nas cadeiras, ficam com as pernas suspensas. O modo de organização das mesas e cadeiras se modifica conforme as atividades, em grupo ou lado a lado em dupla.

**Fotografia 13 - Sala do Jardim I**

Fonte: Patrícia Gomes (2019)

**Fotografia 14 - Sala do Jardim II**

Fonte: Patrícia Gomes (2019)

A sala da turma de jardim II apresentou um ambiente decorado com letras e números e as atividades de papel expostas nas paredes bem acima do campo de visão das crianças, o que demonstra a ênfase nas atividades alfabetizadoras.

As áreas externas mais utilizadas são os solários, pátios cobertos e descobertos. Os solários são mais utilizados pelas crianças maiores, a partir do maternal, de modo livre, o que é considerado como algo positivo no trabalho com crianças. Devido o calor, as portas das salas que vão para o solário ficam abertas, sempre que podem as crianças se deslocam para lá. Nos solários, próximo aos muros, existe uma vala de escoamento de água. Estas valas, no projeto padrão do FNDE, têm uma grade de proteção, o que evita que alguma criança possa cair e se machucar. Como já dito, na Pedrinha de Penedo essas grades não existem, algo que ocasiona pequenos acidentes entre as crianças, tais como prender o pé no vão ou mesmo cair.

**Fotografia 15 - Vala lateral do solário**



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

Uma das razões para este tipo de ocorrência tem sido o início do funcionamento antes da conclusão da obra, o que pode acarretar risco às crianças, como foi detectado no estudo de Costa (2015): “As instalações previstas no projeto seguem as normas e técnicas definidas por institutos responsáveis pela normalização em todo o país. Quando inacabadas tais instalações podem trazer riscos de acidentes para professoras e crianças” (p.253).

**Fotografia 16 - Anfiteatro pátio descoberto**



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

Os pátios, aberto e coberto, geralmente são utilizados para momentos de atividades coletivas, para refeições, festividades e socialização de projetos e brincadeiras livres. No pátio

aberto está o anfiteatro, no qual ocorre a apresentação de um mini sarau uma vez ao mês organizado por duas professoras pré-designadas. As crianças fazem uma apresentação de dança ou teatro com base em alguma historinha. Esse evento é previsto acontecer após às 16h porque é a hora que faz sombra no local o que possibilita a presença de todos por um tempo maior e mais próximo da saída das crianças.

**Fotografia 17 - Pátio coberto**



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

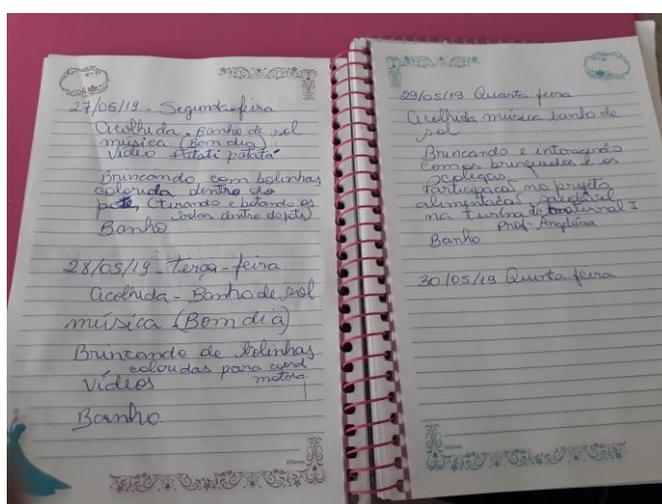
Nota-se que os espaços amplos e diversos têm favorecido situações diferenciadas no cotidiano da escola. No entanto, a ausência de recursos, tais como brinquedos e um parquinho, desfavorecem as múltiplas possibilidades de interações e brincadeiras que o espaço potencializa. É notada, no grupo de profissionais que atuam na instituição, a disposição para realização das atividades, pois apresentam muita criatividade e empenho. No entanto, além da disponibilidade é necessário saberes e materiais de uso pedagógico que subsidiem melhor o aproveitamento do tempo e dos espaços com foco no desenvolvimento infantil. Essa compreensão é visível nos espaços e na própria fala da direção quando considera as salas do maternal II e dos jardins pequenas. Além da quantidade de crianças, o espaço é dividido com mesas e cadeiras, o que acaba limitando atividades de movimento. As concepções pedagógicas ficaram mais evidentes na observação das práticas e conversa com as professoras das turmas de berçário I e Jardim II. A escolha destas turmas se justifica por ser a porta de entrada da criança na Educação Infantil, o Berçário, e a saída para a etapa posterior, Jardim II. Essa análise será apresentada após a apresentação dos espaços.

### 6.2.3 Observação do Berçário I e Jardim II

#### *Berçário I*

O Berçário I é uma turma de seis crianças a partir de 6 meses até 1 ano e 11 meses. São responsáveis pela turma uma professora efetiva e uma auxiliar contratada. Para a prática com as crianças, as professoras registram em um caderno uma lista de atividades, incluindo acolhida, vídeos, banho, banho de sol e uma atividade voltada para a coordenação motora.

#### **Fotografia 18** – Caderno de planejamento do Berçário I



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

As crianças passam a maior parte do tempo interagindo entre si e com liberdade de movimento em consonância com espaço amplo que dispõem. Pelo observado, não existem atividades dirigidas, mas situações aleatórias. Percebe-se o foco no cuidado em detrimento de situações de práticas educativas direcionadas.

#### **Fotografia 19** - Professora do Berçário I interagindo com as crianças



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

Quando indagadas sobre a importância da instituição na vida das crianças, as professoras mencionam que tem sido de grande importância devido à condição socioeconômica das famílias. Entendem que a matrícula das crianças deve ser condicionada à mãe ter vínculo de trabalho, mencionaram que algumas mães das crianças matriculadas vivem de “porta em porta”, sem ter o que fazer. A exceção seria apenas para as mães carentes que não têm o que comer em casa. Essa fala demonstra o desconhecimento em relação à Educação Infantil enquanto um direito da criança pequena e uma concepção de educação assistencialista, demonstrando um paradigma ainda prevalente. Essa concepção acerca do direito da criança à creche, condicionado à mãe trabalhadora, é consenso entre todos os profissionais consultados, inclusive esse é um critério adotado pela rede para o acesso da criança de 0 a 3 anos à educação infantil.

Pela obrigatoriedade de matrícula de crianças a partir dos 4 anos de idade, a oferta para a creche ficou ainda mais restrita, apesar da demanda existente. Uma professora relatou que alguns bebês viviam em condições sub-humanas antes de frequentarem a instituição, destacou a situação de uma mãe catadora de lixo que levava consigo seu bebê durante a coleta, inclusive nas noites de festa da cidade. Ressaltaram que a mãe em questão não era “normal” e que vivia de porta em porta pela vizinhança sem ter o que fazer. Quando foram questionadas sobre o melhor local para a criança estar, se era em casa com a mãe desocupada ou na instituição, elas concordaram que ela deveria estar na Creche mesmo. Considerável salientar que a Creche é um direito da criança, não por condição de assistência, mas como um direito da criança de ser cuidada e educada integralmente.

Como relatado, os desafios que envolvem o Proinfância e a educação infantil de Penedo evidenciam a ancoragem nas práticas de concepções historicamente construídas acerca das crianças, suas famílias e práticas na educação infantil que influenciam diretamente as vivências e possibilidades de aprendizagem e desenvolvimento infantil. Por outro lado, existem também os desafios relacionados à infraestrutura em decorrência do funcionamento da instituição com a obra inacabada. No projeto do tipo B do Proinfância, na sala dos berçários existe um espaço com bancada de mármore para higienização das crianças. É previsto nessa bancada o encaixe da banheira, nesta área existe um ponto de entrada de água e outro ponto para escoamento da água. No caso da Pedrinha de Penedo, a bancada de mármore não foi preparada (vazada) para encaixar a banheira e conseqüentemente viabilizar o escoamento da água utilizada no banho. Quando a bancada é usada para o banho se utiliza uma banheira comum sem possibilidade de escoamento no local. Após o uso, as professoras precisam carregar a banheira cheia até a sala de atividades para jogar fora a água. A pia na

qual a água é descartada tem a finalidade de lavar utensílios de alimentação das crianças. Por esta razão, geralmente as professoras utilizam a pia citada para o banho das crianças.

**Fotografia 20** - Professora dando banho no bebê na área de atividades – Berçário I



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

Neste episódio é possível identificar que o espaço de higienização é subutilizado e a pia da sala de atividade utilizada para diversas finalidades, o que pode comprometer a higiene do espaço e das crianças. No que se refere à obra inacabada, Costa (2015, p. 253) discute sobre os efeitos de um processo de implementação inacabada no contexto da prática: “Com adaptação de espaços, instalações inacabadas, e insuficiência de funcionários, o projeto acaba sendo subutilizado e não atinge seus objetivos em relação às questões de higiene e segurança propostos inicialmente”. Conseqüentemente, em decorrência da estrutura comprometida, são desenvolvidos arranjos como estratégias emergenciais para sanar a necessidade do momento. O banho tido como um recurso de higiene e cuidado, de extrema necessidade no processo da prática e oportuno para aprendizagens significativas para a criança, fica comprometido pelas limitações apresentadas. Na Educação Infantil, além da necessidade física ligada ao cuidar, o banho é considerado um momento de importantes aprendizagens, no que se refere à construção da identidade da criança por meio da consciência corporal e autocuidado. Desse modo, é necessário que o local de higienização seja um espaço seguro, convidativo e interessante para as crianças, além de favorável para a prática do professor.

Além da compreensão sobre a importância e utilização dos espaços, é necessária a clareza de que os bebês ainda são dependentes do adulto para suprir suas necessidades e interesses e, que o cuidado, assim como a aprendizagem, são essenciais para o desenvolvimento integral da criança. Nesse entendimento é indispensável que o educador perceba a dimensão educacional de todas as suas práticas com os pequenos e através delas oportunize diversas possibilidades de experiências. Os saberes docentes associados aos fazeres tornam os espaços potentes aliados na promoção de um atendimento de qualidade destes equipamentos educacionais, em conformidade com a proposta do Proinfância e as orientações das DCNEI e da BNCC. Horn (2013, p.24) reforça a importância e os tipos de atividades educativas e cuidados com os bebês:

É importante considerar que, se nessa etapa do desenvolvimento os cuidados individualizados de higiene e de alimentação ainda são de responsabilidade dos adultos, isso não significa priorizar tais ações em detrimento das ações de brincar e de explorar o espaço. Portanto, a área destinada à brincadeira deverá oportunizar às crianças o estar no chão, o arrastar-se, o engatinhar, o estar com os outros e o interagir com diferentes materiais. Esse espaço deverá constituir-se em um laboratório onde acontecem as experiências sensoriais, sociais e motoras.

Por meio das atividades observadas se percebe que a prática educativa é uma importante aliada no processo de construção da organização do espaço-ambiente, conforme defendido por Vieira (2016), na qual os saberes didáticos e estéticos se revelam na trama dessa relação, o que sustenta o saber da experiência educativa. A ausência da articulação entre estes saberes desfavorecem um olhar a partir das crianças e a construção de uma pedagogia de educação infantil pertinente a elas.

No dia da observação, durante as atividades realizadas nesse espaço, a professora volante estava presente e expressou seu entendimento acerca da que a estrutura física da Creche. Destacou que o espaço fazia toda a diferença por ter diversas opções, mas reclamou da falta de mobiliário, tapete emborrachado, material para decoração, brinquedos para esta faixa etária. A ausência de recursos pedagógicos para realizarem as atividades, muitas vezes utilizam recursos próprios para aquisição de materiais. Assim como as demais, entende que deveria haver mais berços para as crianças, justificando o risco de se machucarem quando dormem juntas. Essa é uma preocupação em decorrência da reclamação dos pais.

Outro ponto destacado na fala da professora foi o reconhecimento da importância da variedade de recursos materiais para se trabalhar com bebês, a ausência destes recursos não possibilitou mensurar sua utilização na prática, mas ajuda a inferir sobre os aspectos que favorecem uma prática educativa reflexiva. Além dos recursos pedagógicos no ambiente a mobilização de saberes didáticos se tornam essenciais para uma prática que contemple as especificidades da educação da criança pequena.

Vieira (2016) define esta relação como experiência educativa no espaço-ambiente, na qual exige do professor a mobilização de saberes didáticos e estéticos. Para tanto, é necessário que o professor detenha, além dos recursos pedagógicos saberes **didáticos**, tais como: observar as crianças, promover acessibilidade, expor as regras de modo claro sobre a atividade desenvolvida, estabelecer confiança mútua de um coletivo, oportunizar situações significativas de desenvolvimento e aprendizagem, elaborar propostas. Sobre os saberes **estéticos** requer: escolha de elementos-eixo, considerar os interesses da faixa etária, oportunizar diferentes modos de exploração dos objetos pelas crianças, diversificar as propostas e criar situações de exploração.

Aplicar esta análise e reflexão nos espaços do Proinfância, de momentos vividos e compartilhados, é uma oportunidade de olhar a partir de dentro, a partir do que move as professoras a conduzirem seus saberes e promoverem transformações a partir destes espaços enquanto experiência, amplificado pela experiência estética.

Na observação não foi possível identificar momentos de registro sobre as interações das crianças. Sem registro como acompanhar o desenvolvimento das crianças? Como informar aos pais e responsáveis sobre os progressos das crianças? Pelo apresentado, os pais só são informados sobre os progressos das crianças durante o ano letivo quando procuram saber. As informações que recebem são por meio de conversas cotidianas com as professoras e auxiliares.

Percebe-se que as práticas com os bebês são basicamente voltadas aos cuidados, algo já percebido pela Coordenadora de Educação Infantil da SEMED:

Agora como bebês tem um trabalho... não é dinâmico também não. O trabalho com bebê é só tipo... é pesado né dizer que é tipo um assistencialismo? Cê entende? O assistencialismo é você tá lá só pra cuidar, dar o banho, pra... entendeu? Mas existe essa questão que a gente precisa trabalhar com eles ainda. Eu não sei mais o que é que eu faço com essa questão juro. Formação... meu Deus do céu tem que... sei não. Porque é ah é salário? Mas tem lugar que passa pior... assim, não é salário, eu queria alguma coisa que tocasse, eu não sei o que é que eu faça de tocar essas pessoas pra elas conseguir abrir os olhos e saber que é desse jeito. [...] a gente já conseguiu avançar em alguns aspectos, mas a angústia ainda tem né? Tenho angústia por espaço, por material didático tenho angústia.

Esta fala reafirma o que foi percebido na observação, as propostas de atividades parecem ocorrer sem entendimento de seus objetivos. Indica ausência de saberes essenciais sobre as especificidades do trabalho docente e os objetivos da Educação Infantil, assim como ausência de materiais e recursos pedagógicos que oportunizem uma experiência educativa potente.

### *Jardim II*

A turma do Jardim II vespertina é composta por 22 crianças de 5 anos na ocasião da matrícula, sob a responsabilidade de por uma professora efetiva e uma auxiliar. Na ocasião da observação, 19 crianças estavam presentes. A rotina é iniciada com uma oração na qual a professora fala primeiro e as crianças repetem em voz alta. Em seguida, cantam várias músicas infantis, como: “Boa tarde, coleguinha!”, “A cobra não tem pé!”, “Borboletinha”. No dia observado, algumas crianças mascam chiclete, a auxiliar percebe e pede que entreguem a ela para descarte, explicando que faz mal aos dentes. Logo em seguida, a professora apresenta os nomes das crianças em tiras em papel para que as reconheçam. Depois pede que elas transcrevam no caderno. Em seguida, faz a contagem das crianças e o total 19 anota no quadro para que as crianças possam ver como se escreve o numeral. Escreve a letra A no quadro e pergunta quais palavras começam com esta vogal. Surgem palavras como amor, avestruz, entre outras. Então continua escrevendo na lousa sequência das vogais “E, I, O, U”. Após a demonstração, pede que as crianças se dirijam ao quadro para escreverem as vogais.

**Fotografia 20** - Atividade na lousa jardim II



Fonte: Patrícia Gomes (2019)

Com uma criança à frente, a professora dita algumas combinações de vogais para que ela escreva. Enquanto isso, outras crianças se levantam, vão para o solário, circulam pela



precisem de algo, a auxiliar atende. No entanto, o silêncio não chega e a auxiliar ameaça novamente cortar o recreio do dia seguinte: “vão perder o recreio de amanhã!” As crianças seguem inquietas, pedem para tomar água como desculpa para se levantar. A inquietação das crianças é nítida! A professora bate na banca para chamar a atenção e passa boa parte do tempo nessa tentativa de contenção e pedido de silêncio sem sucesso. Diante da angústia do fracasso de controle sobre as crianças, a auxiliar decide intervir, é o momento em que pede que afastem as carteiras e com mais espaço pede que fechem os olhos. Improvisa uma dinâmica e pede que as crianças imaginem o presente que desejam ganhar de Natal. Orienta que as crianças peçam a Papai do céu. Esse é o único momento em que as crianças se acalmam por alguns instantes. Persiste no pedido de silêncio, mas a agitação retoma. Destaca que só ganha presente a criança que estiver comportada, pois o Papai do Céu só dá presente para crianças comportadas. Pede que as crianças a imitem, levanta o braço direito, depois o esquerdo, brinca de vivo e morto. Pede que sentem no chão e formem uma grande roda. As crianças demonstram interesse e concentração nessa atividade.

No relato acima é possível identificar a concepção de educação que norteia a prática das professoras. A organização do espaço e atividades demonstra a ênfase na preparação das crianças para a alfabetização, mediada pela rigidez e disciplina do corpo. O controle do movimento é algo recorrente nas práticas com as crianças na educação infantil, nas quais o professor associa a aprendizagem à atenção, conseqüentemente à inércia do corpo nesse processo. No entanto, a atenção é uma atividade ligada ao controle cortical. O córtex é a última região do cérebro a amadurecer, e este amadurecimento não está ligado a uma idade precisa nem do organismo, mas da aquisição de conhecimento e da linguagem (GALVÃO, 2004, p.73). Desse modo, impedir de uma criança se mexer é impedi-la de pensar.

Numa conversa informal, após o horário das atividades com as crianças, a pesquisadora pediu que a professora fizesse alguns comentários sobre a turma para ajudar na análise da observação:

**Professora:** São meninos muito ativos, gostam muito de brincar, fazem muito barulho, mas eles têm uma coisa positiva, são muito inteligentes! Assim, eu lanço um assunto e eles já absorvem. Eu não tenho dificuldade sobre isso, quer dizer, não são todos, só dois ou três que não conseguem, devido a deficiência que têm;

**Pesquisadora:** Quais as deficiências?

**Professora:** De aprendizagem. Acredito eu que deve ser os pais que não incentivam que tem problema assim, são soltos.

**Pesquisadora:** Cognição?

**Professora:** Isso! Mas tirando esse barulho que eles fazem, pois eles são muito barulhentos, já procurei vários métodos pra ver se eu conseguia controlá-los, mas eu não consigo.

**Pesquisadora:** Você acha que o espaço, os materiais que você tem ajudam?

**Professora:** É que é assim, eu não posso deixá-los sem atividades, porque se eu deixá-los sem atividades já é um pezinho pra eles ficarem conversando. E outra, é

assim, eu tô dando atenção a um, aí o outro que eu já tinha dado vai brincar com outro, aí fica aquela coisa toda. Tirando isso eles são muito inteligentes.

**Pesquisadora:** E as brincadeiras, como você utiliza?

**Professora:** A gente faz as brincadeiras com eles, as lúdicas e eles conseguem fazer. Você viu assim, hoje mesmo, eu dei as fichas, mandei eles reconhecerem os nomes, eles já conhecem, colocava um embaixo e outro em cima para eles procurarem. Isso já foi uma atividade! Logo após essa atividade eu tenho um caderno de frequência, mas como eles fizeram muito barulho eu fui logo dando uma atividade para eles reconhecerem as vogais, para ver se eles ficavam quietos.

A professora é bastante esforçada na intenção de desenvolver um bom trabalho junto às crianças, no entanto, a brincadeira e as interações são pouco estimuladas, os movimentos são limitados. As atividades se resumem à leitura e à escrita em detrimento das múltiplas linguagens da criança e vivências de experiências significativas. Sobre a expectativa em relação ao seu trabalho, sendo este o último ano das crianças na Educação Infantil, responde:

Espero que eles cheguem no primeiro ano pelo menos sabendo fazer o nome dele né? As palavrinhas e matemática eu acho que isso é o essencial para o básico para eles iniciarem, porque no primeiro ano que é realmente a alfabetização e eles aprendendo isso eu acho que já estão num bom caminho. (Professora Jardim II)

Esse foi o primeiro ano dela com a turma de jardim II, antes trabalhava com o berçário. Quando questionada sobre como avalia o desenvolvimento das crianças, ela responde:

**Professora:** Tá bom! Eu fico contente, muito satisfeita quando eu faço as atividades e eles respondem.

**Pesquisadora:** Como você avalia as crianças? Existe algum instrumento?

**Professora:** Nas atividades xerocadas e quadro. E agora no final do bimestre estou vendo se faço tipo uma avaliação mesmo, com tarefinhas xerocadas.

A prática observada demonstra um grande esforço por parte da professora e auxiliar em fazer com que as crianças aprendam, no entanto, ocorre o predomínio de atividades voltadas para a leitura e escrita. Apresenta indícios de ausência de saberes sobre o desenvolvimento infantil e saberes didáticos na relação de aprendizagem das crianças, situações que favoreçam as múltiplas linguagens infantis por meio de interações e brincadeiras, conforme defendido nas DCNEI e a BNCC.

A divisão do ensino e do lúdico entre as duas educadoras fica marcada na prática observada, a professora assume a primeira função e a auxiliar a segunda, ambas com foco na alfabetização e disciplina. Importante citar que as práticas alfabetizadoras têm sido recorrentes na Educação Infantil de um modo geral, inclusive nos espaços do Proinfância.

A (re)produção de diferentes concepções de infância nas práticas escolares, muitas vezes calcadas na preparação para o futuro (preparatórias) ou voltadas para os cuidados de alimentação e saúde (assistencialistas) são ainda muito comuns nas práticas com as crianças pequenas, de modo que as atividades de letramento se concentram em: “[...] cópias de letras e números, que se distanciam de um dos principais objetivos do trabalho da Educação Infantil,

que seria o de proporcionar à criança o acesso à cultura oral e escrita, formando futuros leitores e escritores” (ALMEIDA, 2015, p.15).

As práticas destinadas à leitura e escrita na educação infantil nos leva a refletir sobre as influências de crenças e valores da sociedade vigente que afetam as relações práticas e consequentemente o desenvolvimento infantil. Diante deste entendimento, faz-se necessário retomar as discussões sobre a identidade da Educação Infantil, para refletir sobre o seu papel no processo de construção de novos conhecimentos e formação integral da criança, em todos os seus aspectos, inclusive em relação à leitura e escrita. Como também pensar as concepções e práticas, espaços e tempos e quais seus objetivos com as crianças de 4 e 5 anos, que estão chegando na escola (ALMEIDA, 2015). Às crianças que entram na educação infantil na pré-escola e não vivenciam as experiências e interações oportunizadas nesta etapa, em qual momento da vida terão? É possível perceber que a vivência da criança no presente a partir de suas necessidades e as transições previstas na vida escolar não têm sido consideradas nesse processo.

Para a autora, a leitura e a escrita na Educação Infantil ainda têm sido pouco discutidas, sendo ainda um tabu entre os pesquisadores de Educação Infantil no Brasil, o que a faz um campo de disputas e questionamentos das diversas esferas que compõem o sistema, instigando a discussão sobre concepções e práticas. Almeida defende que “o processo de aquisição da leitura e escrita é complexo e envolve muito mais conhecimentos, do que simplesmente a relação entre fonemas e letras, distinção entre vogais e consoantes, sílabas e formação de palavras” (IDEM). Algo que envolva diversas situações de partilha entre adultos e crianças, onde sejam possíveis as narrativas do dia a dia, dividir os sonhos, ler, cantar, dançar, jogar, brincar, pintar, desenhar e escrever juntos, permitindo entender a escrita como uma prática da narrativa e de se registrar o que se vive.

Almeida (2015) defende que a alfabetização na educação infantil tem sido um tabu, mas é importante destacar que ela faz parte do currículo, mas numa perspectiva de letramento, uma temática bastante pertinente para a formação continuada dos docentes, definir esta concepção no PPP para que esteja alinhada entre todos os envolvidos no processo educacional.

No contexto observado, as atividades definidas como lúdicas são usadas como estratégia para ensino de conteúdo. É percebido que a oralidade também é pouco incentivada e que os momentos de conversa observados estão relacionados às práticas rotineiras para começar as atividades do dia (oração, chamada, contagem das crianças), com músicas padronizadas. As práticas demonstram uma concepção de educação que não privilegia a

autonomia e a criatividade das crianças, predominando atividades direcionadas pelo/para o adulto, que se sobressai nas produções. A qualidade das interações depende do planejamento do espaço e do tempo, com ambientes e materiais diversos e estimulantes, pensando sempre na interação e participação das crianças:

O planejamento do espaço e do tempo são fundamentais para garantir a qualidade das interações que se estabelecem no convívio entre professores e crianças. Que ambientes ricos e estimulantes, onde se pense nas necessidades, nos desejos, no contato com diferentes materiais, levando-se em conta a participação da criança em sua construção, é um dos parâmetros de qualidade (ALMEIDA, 2015, p.56).

A realidade investigada apresenta evidências de concepções diferenciadas em relação ao trabalho com crianças de 0 a 5 anos, o que reforça a importância da implementação pedagógica no processo implementação do programa em relação aos seus objetivos de melhoria da qualidade da oferta e oportunidades educacionais para o desenvolvimento infantil. Desse modo, reitera a premissa de que a qualidade da Educação Infantil vai além do espaço, incluindo a necessidade de recursos específicos bem como a utilização destes de modo reflexivo, com intencionalidade pedagógica, considerando as especificidades do desenvolvimento e aprendizagem da criança.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Pedras no caminho? Eu guardo todas. Um dia vou construir um castelo.  
(Nemo Nox)*

Ao falar sobre a Educação Infantil no Brasil é possível comparar a construção de um castelo, que precisa de bases sólidas, espaços amplos o que remete à segurança, proteção, cuidado, ludicidade, algo nobre como deve ser vista a infância, como uma fase tão importante para o desenvolvimento humano. Uma sociedade na qual suas crianças são cuidadas e educadas, respeitadas e ouvidas, a partir de todas as suas necessidades e interesses, sem discriminação de raça, cor, gênero ou classe social, certamente será mais livre, justa e solidária, conforme defende nossa Constituição Federal. É possível dizer que a Educação Infantil brasileira vem construindo esse castelo desde o seu reconhecimento como direito da criança a partir de seu nascimento, e nesse caminhar muitas pedras foram guardadas e organizadas na confluência de muitas mãos.

Foi nesse contexto de compromisso com a justiça e a inclusão social que o Governo Federal por meio do Proinfância, a partir de regime de colaboração, buscou proporcionar à sociedade melhorias na infraestrutura da rede física da Educação Infantil, pela necessidade de reestruturação e aquisição de equipamentos para ajustá-las às condições ideais de ensino-aprendizagem.

Nesse desenrolar histórico político, a Educação Infantil brasileira, assim como as demais etapas da Educação Básica, vivencia o desafio de melhorar a qualidade do atendimento ofertado por meio de políticas e programas educacionais. Dessa maneira, a qualidade deste atendimento perpassa pela expansão, infraestrutura, funcionamento, financiamento, ampliação do quadro de servidores, condições de trabalho, formação e carreira de seus profissionais, dentre outras dimensões. E é nessa arena político educacional que estudos se empenham em avaliar os resultados/efeitos (BALL, 1994) das políticas educacionais.

A preocupação em torno da avaliação de políticas públicas comprometidas com a melhoria da qualidade não é algo recente no campo da educação numa perspectiva internacional, mas no campo da Educação Infantil, possivelmente por ser uma área tenra, no que se refere ao ponto de vista histórico, a avaliação de políticas é uma tendência recente. Apesar de muitos avanços no campo legal, os desafios na oferta e qualidade do atendimento,

especialmente dirigido à população carente ainda estão muito presentes o que faz da avaliação das políticas voltadas à educação infantil no contexto brasileiro algo ainda mais relevante.

Por compreender o Proinfância como um mecanismo político de articulação entre os entes federados para a implementação da oferta de matrículas na Educação Infantil, voltada para uma população tradicionalmente excluída do sistema, este estudo se propôs a avaliar a ressonância do programa no processo de ampliação da oferta de vagas e melhoria da qualidade do atendimento da Educação Infantil por meio de estudo de caso em Penedo – Alagoas. Reafirma-se que o Proinfância surge como parte de uma política nacional para atender uma demanda social, possibilitando o acesso das crianças à educação infantil com padrões mínimos de qualidade, algo inédito para a etapa na história da educação brasileira.

Até pouco tempo não existiam instrumentos oficiais brasileiros específicos para avaliar o atendimento na Educação Infantil, levando estudos se apoiarem em escalas e referências de contextos externos (OLIVEIRA et al, 2003). Somente em 2006 pudemos contar com Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil – PNQEI - (BRASIL, 2006b) publicado pelo MEC. O documento apresentou referências de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais, creches, pré-escolas e centros de Educação Infantil, com o intento de promover a igualdade de oportunidades educacionais para todas as crianças brasileiras e a contribuição para o processo democrático de implementação das políticas públicas desta etapa educacional. Recentemente, os PNQEI (BRASIL, 2018) foram atualizados, compilando os quatro volumes da primeira publicação em um único documento. Compromete-se a alinhar as orientações e referências de qualidade para a Educação Infantil às legislações vigentes para que a oferta nas IEI tenham parâmetros para implementação das Políticas Públicas de Educação Infantil.

A versão atual contempla princípios e práticas organizadas em oito áreas focais a serem utilizadas na garantia da oferta de maneira inclusiva, equitativa e de qualidade, prevendo eficiência e efetividade. Coloca-se como um instrumento de referência para formular, implementar e avaliar políticas públicas, desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação da melhoria da qualidade, desenvolver ferramentas para medir a qualidade das práticas empregadas por adultos em diferentes serviços. No texto do PNQEI é defendida a visão holística da criança em relação a políticas públicas para as crianças de 0 até 5 anos de idade, para que essa concepção seja indutora da articulação dos diferentes setores para que uma atuação conjunta ou coordenada se concretize na prática. A concepção de qualidade é norteada por esta mesma visão, na qual a sociedade e seus órgãos, entidades, IEI e seus profissionais trabalhem em conjunto para garantir o desenvolvimento integral e integrado das

crianças, reconhecendo esta etapa com importante papel no desenvolvimento humano e social (BRASIL, 2018).

O MEC reforça também na apresentação deste documento o alinhamento com o regime de colaboração para implementar e avaliar estas políticas constituindo-se como referência para a organização e o funcionamento das Instituições de Educação Infantil. Ademais, prevê que o documento subsidie a construção e o fortalecimento de práticas em prol da efetivação dos direitos das crianças a uma Educação Infantil de qualidade, transforme o cotidiano das Instituições que ofertam esse atendimento, a partir da (re)estruturação de seus processos pedagógicos e (re)definição de práticas de qualidade concernentes às suas realidades.

Como visto, o discurso sobre a qualidade da educação tem ocupado espaço significativo no debate educacional e tem direcionado políticas implantadas nas últimas décadas, marcado pela bandeira de expansão de matrículas na Educação Básica e diminuição das desigualdades de crianças oriundas das classes populares. Esse entendimento norteia as questões que precisam estar presentes no processo de avaliação de programas educacionais com o intento de enfrentar e superar as desigualdades no acesso, que respeitem os direitos básicos das crianças e de suas famílias, seja qual for sua condição social.

A pesquisa ora desenvolvida evidenciou a fragilidade dessas relações federativas e as inconsistências pelas quais o programa vem passando no seu processo de implementação. Por se tratar de um programa federal de ampla cobertura nacional enfrentou diversas dificuldades em seu processo de implementação das obras, sendo a parte da execução do projeto padrão a mais problemática, ocasionando diversas situações de atraso até o cancelamento de obras. Situações muitas vezes ocasionadas pela dificuldade de gestão do programa por parte dos municípios, demandas do programa que esbarraram nas limitações operacionais locais, aspectos não considerados no processo de elaboração da política.

No contexto alagoano, os dados oficiais de matrículas têm demonstrado que o programa Proinfância tem sido um importante mecanismo de ampliação do acesso das crianças à Educação Infantil, apesar dos desafios inerentes aos processos de implementação. No caso de Penedo, a ressonância do Proinfância ocorre em distintas direções. Oportunizou ao município a adesão de quatro unidades, sendo que apenas três chegaram à etapa de execução, na qual ocorreram diversas dificuldades relacionadas a erros de execução do projeto arquitetônico culminando em diligências, atrasos e paralisações das obras. Desse modo, as dificuldades na etapa de execução, considerada a mais problemática do processo de implementação, se confirma em Penedo. A Escola de Municipal de Educação Infantil

Pedrinha de Penedo, mesmo funcionando há sete anos, ainda não elaborou seu PPP, requisito para solicitar o credenciamento para funcionamento da instituição, o que a coloca numa condição irregular perante o CME. Esta condição inviabilizou uma série de recursos, dentre estes o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), algo que só foi possível em 2018. O que foi possível perceber que a não finalização da implementação da obra, conseqüentemente comprometeu a implementação pedagógica.

Apesar dos entraves, os novos espaços oportunizam diversas possibilidades de atividades e práticas, a nova instituição passou a ser referência para as comunidades atendidas, de modo que passam a ser o espaço desejado por todos. Além da unidade tipo B já em funcionamento, Penedo tem duas unidades do tipo C concluídas na iminência de inauguração, com equipamentos e mobiliários no padrão FNDE licitados para compra, algo inédito para a Educação Infantil local.

É possível afirmar que a ressonância do Proinfância em Penedo foi principalmente na ampliação da oferta de vagas para as crianças em idade de creche, pois os projetos arquitetônicos do programa contemplam espaços específicos para berçários (4 meses a 1 ano e 11 meses) e maternais (2 a 3 anos e 11 meses). Para a pré-escola (4 a 6 anos) a expansão oportunizada pelo programa foi limitada pela transferência de matrículas já existentes para os novos espaços, favorecendo um número mínimo de novas matrículas diante da capacidade de atendimento do projeto. As evidências apontam outra contribuição considerável do programa para a educação infantil municipal foi a melhoria da qualidade da infraestrutura das instituições da educação infantil local, com os novos equipamentos arquitetônicos passa a existir uma referência de espaços para a etapa educacional. Nesse processo de implementação do programa, com base nas políticas educacionais nacionais para a educação infantil, o município reorganiza sua estrutura político-administrativa da educação local na qual a educação infantil se torna parte importante deste processo. No entanto, esta reconfiguração não conseguiu romper com concepções ainda estão ancoradas no processo histórico, no qual as práticas com as crianças ainda são dicotômicas na relação do cuidar e o educar, as práticas na creche continuam voltadas para os cuidados do corpo e a pré-escola com ênfase na preparação para a alfabetização. Essa cisão se reforça na divisão das tarefas entre as professoras e as auxiliares de sala, mesmo ambas tendo a mesma formação em Pedagogia, critério exigido pela SEMED para seleção da função e curso considerado lócus privilegiado de formação para o professor de educação infantil.

Como observado, apesar do FNDE/MEC e a COEDI/MEC defenderem no programa a concepção de um espaço específico para a Educação Infantil, a ocupação destes espaços são

ressignificadas a partir das concepções historicamente construídas. Importante destacar que estes espaços cumpram sua finalidade é necessário que haja uma mudança de paradigma, o que exige um programa de formação dos profissionais de educação infantil conforme as especificidades da área. Importante destacar que somente a formação pode não conseguir uma mudança efetiva desta realidade, pois boa parte dos professores atuantes na educação infantil tem vínculo provisório, a rotatividade de professores e auxiliares desfavorece práticas e troca realizadas e apreendidas no cotidiano dessa Rede. Percebe-se nesse contexto a necessidade de concurso público para consolidar o vínculo do servidor com sua função e que as formações promovidas pela SEMED sejam vivenciadas e amplificadas nas práticas dos profissionais da educação.

As novas unidades do programa indicam correspondência às intenções originais de caráter social da política, pois atendem e atenderão crianças oriundas de classe sociais menos favorecidas, muitas em condição de vulnerabilidades social. O atendimento ofertado nesses novos espaços dá a estas crianças o direito ao acesso à educação em condições mínimas de qualidade devido à estrutura física. A existência de uma instituição procedente do projeto e a eminência de novos equipamentos educacionais provocou uma reflexão dos gestores da educação sobre a área e suas especificidades. É possível perceber as ressonâncias da política macro na educação local de modo que a gestão municipal reorienta o olhar e assume o compromisso de promover a melhoria da qualidade da Educação Infantil por meio de investimentos na área.

Com as evidências dos dados e a proposta de melhoria na qualidade educacional é necessário o município supere as duas vertentes predominantes nas práticas pedagógicas observadas: a assistencialista - com foco no atendimento relativo aos cuidados e à guarda das crianças menores, e outra com ênfase na preparação das crianças maiores para a alfabetização, um prelúdio de práticas preliminares para o ensino fundamental. A mudança de paradigmas pressupõe a reformulação do programa de formação continuada para os profissionais da educação infantil, a construção de uma proposta pedagógica específica, investimento em estrutura física com plano de manutenção e reforma dos imóveis, mobiliários, equipamentos e recursos pedagógicos para os espaços e reorientação de práticas na educação infantil.

É necessário se pensar em uma **proposta pedagógica** atualizada com os referenciais mais recentes para a educação como as DCNEI e a BNCC, de modo que mobilize toda a comunidade escolar, refletindo sobre a formação das crianças a partir de suas necessidades e potencialidades. Nesta proposta é necessário que contemple as especificidades da primeira infância, concepções acerca das práticas e desenvolvimento infantil. Definir o currículo como

meio de promover experiências significativas que promovam o desenvolvimento da criança em todas as dimensões humanas: afetivo, físico, cognitivo, social e cultural. Definir as formas de planejamento, avaliação e registro com o intento de acompanhar o desenvolvimento da criança e fomentar a reflexão acerca da prática pedagógica.

Além de uma proposta específica para a educação infantil promover **formações continuadas** por meio de um programa de formação de professores que contemple as especificidades do trabalho do professor de Educação Infantil, que permita construir a sua identidade profissional e proporcionar conhecimentos específicos e essenciais para o embasamento da prática docente. Que estas formações alcancem toda a rede, que envolva desde as auxiliares de sala, professores, coordenadores pedagógicos e técnicos da SEMED responsáveis pela etapa, pois estes serão os multiplicadores e principais formadores. A rede apresente um bom nível de formação das profissionais que atuam com as crianças, no entanto, a formação inicial em Pedagogia não é suficiente para atender as demandas das especificidades do trabalho na educação infantil.

Os **recursos pedagógicos** também são de extrema importância para a execução de um trabalho pedagógico de qualidade, assim como os mobiliários e brinquedos. Desse modo, é necessário pensar no investimento de materiais que potencializem a prática pedagógica e seus efeitos no desenvolvimento infantil. Cada etapa do desenvolvimento infantil demanda vivências, situações singulares de cada estágio. Os berçários exigem tapetes emborrachados, conhecidos como tatames, blocos de espuma de cores e formas diferentes, cadeiras de apoio para viabilizar o trabalho das professoras no trabalho coletivo. Móveis e objetos de diversas cores e formas, entre outros materiais que estimulem e potencializem a aprendizagem e o desenvolvimento de diversas habilidades sensório-motoras, competências emocionais, entre outros estímulos. Na medida em que as crianças vão crescendo os desafios dos espaços e das atividades precisam ser ampliados e para isso exige materiais mais elaborados, variados, coloridos, possibilitando as vivências tanto nos espaços internos e externos. Parques infantis e brinquedos de uso coletivo são excelentes opções para os espaços externos. Apesar da Escola Municipal de Educação Infantil Pedrinha de Penedo uma sala de recursos bem equipada não é o suficiente para atender as demandas das necessidades de aprendizagem e desenvolvimento de todas as crianças ao mesmo tempo.

A **manutenção e melhoria da infraestrutura** são ações necessárias como condição de trabalho para os servidores e funcionamento da instituição. As crianças estão em fase de desenvolvimento e são sujeitos vulneráveis em todas as dimensões o que implica cuidados. O ambiente das práticas exige condições físicas e materiais que considerem o bem estar físico e

psicológico das crianças, de modo que seja seguro e salubre. Pensar nos espaços é considerar a segurança da estrutura física e dos materiais, na manutenção dos espaços de modo a evitar infiltrações, avarias, áreas ou objetos que possam colocar as crianças e os adultos em risco eminente.

Comparado com as outras unidades tipo C em fase de inauguração, apesar da Escola de Educação Infantil Pedrinha de Penedo não ter concluído seu processo de implementação, apresenta um grande potencial para se desenvolver um projeto piloto para se construir uma referência de educação infantil para a rede de ensino. No entanto, para que este potencial seja efetivo é necessário que as 17 diligências sejam resolvidas conforme as exigências do FNDE para que a estrutura física esteja apta a atender as demandas previstas pelas novas práticas, organização e utilização dos espaços originalmente potentes. Isso inclui aquisição de recursos materiais e formação pedagógica da equipe, algo previsto no projeto “A criança, a cidade e o patrimônio: diálogos com os saberes e fazeres da comunidade penedense e eboreense”.

É oportuno mencionar que os desafios inerentes ao processo de implementação podem servir de reorientação de rota do programa, o que Ball (1994) definiu como contexto de estratégia política, a fase dos ajustes da política, quando se identifica e se define estratégias para corrigir as desigualdades criadas ou produzidas pela política, possibilitando a criação de atividades sociais e novas políticas.

Com base nos dados consubstanciados evidenciados pelo estudo, o Proinfância apresentou grande potencial indutor de políticas o que ressoou na educação infantil local. A caracterização do processo de implementação favoreceu identificar estratégias de ajustes da política e delinear indicadores de qualidade para mensurar a eficiência e a eficácia das políticas locais, de modo a indicar uma proposta de (re)estruturação de seus processos pedagógicos e (re)definição de práticas de qualidade concernentes à realidade local.

Conclui-se que, as unidades do Proinfância serviram como pedras angulares para a reconfiguração de um cenário nos quais crianças e profissionais de educação infantil podem vivenciar seus processos educativos de modo pleno. Apresentam grande potencial para a construção de propostas que oportunizem ricas experiências para e com as crianças, pois seus espaços foram pensados para oportunizar situações diversas para a promoção do desenvolvimento infantil. Para tanto, além do espaço específico e recursos materiais pedagógicos exige um olhar especializado, criativo e com intencionalidade pedagógica que oportunize à criança o direito de ser criança e viver a sua infância.

## REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. Plano Estadual de Educação, Lei nº 7.795, de 22 de janeiro de 2016. Alagoas – 2016. Disponível em <<http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/admin/documento/2015/06/PEE-2015.pdf>> . Acesso em: 11 dez. 2018.
- ALAGOAS. Resenha Estatística do Estado de Alagoas.- Ano 19, n.19 (1990).Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2018.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag). **Nota técnica**, Maceió, n. 01, jun. 2019, Disponível em: [www.dados.al.gov.br](http://www.dados.al.gov.br)
- ALMEIDA, Fernanda Bezerra de. **Leitura e escrita: vozes e imagens do Proinfância no Rio de Janeiro**. 2015. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.
- ANDRADE, Geisa. **Documento Técnico A**. Proinfância - Projeto OEI/BRA/09/001.
- ANGROSINO, Michael. **Etnografia e observante participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil (Alagoas, AL). **Atlas Brasil**. [S.l]: PNUD; Ipea; FJP, 2013. Disponível em: <[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_uf/alagoas#educacao](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/alagoas#educacao)>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. xxviixliii, 2001.
- BALL, Stephen J. **Educação Global S. A.:** novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.
- BALL, Stephen J., MAGUIRE, Meg. BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas:** atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2016.
- BALL, Stephen J. **Educational reform:** a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, Stephen J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009b. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração

com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em 08 out. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011. Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC serem executadas por meio de transferência obrigatória. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 maio 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7488.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 nov. 2009a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)> Acesso em: 8 dez. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar**. Brasília, 1997-2015. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>> Acesso em: 14 de jan. de 2019.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996b. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. Brasília, 26 de dezembro 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10. jan. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2007b.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jun. 2014b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996a. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19394.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 25, de 14 de junho de 2013. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – Proinfância, com utilização de Metodologias Inovadoras e dá outras providências. **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/197-resolucao-pdf?download=8435:versao-pdf>> Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. Nota Técnica. **O PNE 2011-2020: metas e estratégias**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas\\_tecnicas\\_pne\\_2011\\_2020.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações gerais para preenchimento dos dados no SIMPEC: Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/Secretaria da Educação Básica, 2006b. (v. 1-2).

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília: MEC; SEB, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/Secretaria da Educação Básica, 2018a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE):** razões, princípios e programas. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política de Melhoria da Qualidade da Educação:** um balanço institucional. Brasília: MEC; SEF, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Infantil:** pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC; SEB, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Crêterios para uma atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília, DF, MEC/SEB/COEDI, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Por uma política de formação do profissional de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle**. Brasília, DF, 2018-. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Nota de Resposta a Requerimento recebido via Lei de Acesso à Informação**. Assunto: PAC 2 – Creches e Pré-escolas. Brasília, DF, 2012. 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: 19 set. 2018.

BRASIL. Resolução nº 6, de 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. **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolucao-cd-fnde-n-6-de-24-de-abril-de-2007>> Acesso em: 8 out. 2017.

BRASIL. **Roteiro para reformulação de obras Metodologia inovadora para Metodologia convencional**. Ministério da Educação/FNDE. Brasília/DF, 2015.

BRASIL/MEC/SEB. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006a.

CAMPOS, Maria Malta. Pré-escola: entre a educação e o assistencialismo. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ano 18, n. 13, p. 45-50, 1985.

COELHO, Rita de Cassia. Entrevista concedida à Patrícia Gomes de Siqueira. Maceió, 26 jun. 2019. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “H” desta tese]

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de educação infantil. 2015. 292 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

FALCIANO, Bruno Tovar; NUNES, Maria Fernanda Rezende; SANTOS, Edson Cordeiro Dos. Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução. **Estud. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 254-278, jan./abr. 2019, ISSN 0103-6831, e-ISSN 1984-932X

FARIA, A. L. G. O espaço físico como um dos elementos fundamentais para uma pedagogia infantil. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. (Orgs.). Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. p. 67-100.

GALVÃO, Izabel. **Cenas do Cotidiano escolar**: conflito sim, violência não. Petrópolis, RJ; Vozes, 2004.

GANZELI, Pedro. Plano nacional de educação: implicações para a educação infantil. **Revista Exitus**, Belém, v. 2, n. 2, p. 77-102, jul./dez. 2012

GARCIA, Wagner Silvestre de Oliveira Albiol. **Políticas públicas para a educação infantil na cidade de Chapadão do Sul**: estudo de caso do programa proinfância. Dissertação de Mestrado - Paranaíba, MS: UEMS, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Metódos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HADDAD, Lenira. **A ecologia do atendimento infantil**: construindo um modelo sistêmico de cuidado e educação. 1997. 327 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

HADDAD, Lenira. **A ecologia do atendimento infantil**: construindo um modelo sistêmico de cuidado e educação. 1997. 327 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997

HADDAD, Lenira. A trajetória da educação infantil em quatro ciclos. In: XAVIER, M. E. S. P. (Org.). **Questões de educação escolar**. Campinas, SP: Alínea, 2007. p. 119-136.

HORN, Maria da Graça Souza. **Produto1**. Diagnóstico da utilização dos espaços físicos das unidades do Proinfância, por amostra, apontando as principais distorções, subutilizações e dificuldades na organização dos espaços físicos conforme proposto no projeto - Projeto

UNESCO 914BRZ1041. Brasília, DF: MEC/SEB/COEDI, 2013.

HORN, Maria da Graça Souza. Sabores, cores, sons, aromas: a organização dos espaços na educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2004.

HOSTINS, Regina Célia Linhares; ROCHADEL, Olívia. Contribuições de Stephen Ball para o campo das políticas educacionais. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**. v. 23, n. 1, jan./abr. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2018**, Disponível em: <[http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2018/estimativa\\_dou\\_2018.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018.pdf)> Acesso em: set. 2018.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Notas estatísticas censo escolar 2017**. Ministério da Educação. Brasília/DF, 2018. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2018/notas\\_e\\_statisticas\\_Censo\\_Escolar\\_2017.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_e_statisticas_Censo_Escolar_2017.pdf)>. Acesso em: ago. 2018.

IPHAN. **Penedo (AL)**. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/110>> Acesso em 19 out.2019.

KNUPFER, M. E.; ASSAD, I. T. **Plano de desenvolvimento estadual de Alagoas**. Brasília: IABS. 2017.

KRAMER, Sonia; BORGES DE TOLEDO, Leonor Pio; BARROS, Camila. Gestão da educação infantil nas políticas municipais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 56, 2014.

KUHLMANN JR., Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Rev. Bras. Educ.**, São Paulo, n. 14, p. 5-19, Mai/Jun/Jul/Ago 2000. Available from <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02.pdf>>. access on 06 Jan. 2019.

KUHLMANN JR., Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Rev. Bras. Educ.**, São Paulo, n. 14, p. 5-19, mai./jun./jul./ago. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

MACÊDO, Lenilda Cordeiro de; DIAS, Adelaide Alves. A política de financiamento da educação no Brasil e a Educação Infantil, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 27, n. 2, p. 165-184, mai./ago. 2011.

MADEIRO, Carlos. Com cancelamento de mais de mil creches, mães ficam "órfãs de trabalho". UOL Educação. Maceió: UOL. 2019. Disponível em <https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/06/30/com-cancelamento-de-mais-de-mil-creches-maes-ficam-orfas-de-trabalho.htm>. Acesso em 30 jun. 2019.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de Políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan. /abr.2009.

MARTINS, J. B. Observação Participante: uma abordagem metodológica para a Psicologia Escolar. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, PR, v. 17, n. 3, p. 266-273, 1996.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. **Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos**. (Relatório de Pesquisa). Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Educação-UNIRIO, 2015.

OLIVEIRA, Mariana Almeida de et al. Avaliação de ambientes educacionais infantis. **Paidéia** (Ribeirão Preto), Jun 2003, vol.13, no.25, p.41-58

PENEDO. Secretaria Municipal de Educação. **Referencial Curricular da Rede Municipal de Educação de Penedo**. Penedo: 2015.

PENEDO. Secretaria de desenvolvimento econômico, indústria, comércio, meio ambiente, ciência e tecnologia. **Caracterização social, econômica, Demográfica e educacional Penedo – Alagoas**. 2019

PENEDO. Resolução nº 01, de 03 de maio de 2006. Estabelece normas para credenciamento de Instituições de Educação Básica, autorização e reconhecimento de etapas ou modalidades das Instituições de Educação Básica, do Sistema Municipal de Ensino de Penedo. **Diário Oficial** da Prefeitura Municipal de Penedo. Conselho Municipal de Educação. Penedo, AL. 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007c.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>> Acesso em: nov. 2017. (número Especial).

PIRES, Angela Maria Barbosa. **O Proinfância como política de acesso à educação infantil nas cidades do sudeste goiano**. Dissertação (Mestrado). Catalão: UFGO, 2017

PROGRAMA de governo 2007/2010: Lula presidente. São Paulo, 2006, 30f. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano\\_governo.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2017.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em políticas públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, 2014.

RAMOS, José Luiz Rocha. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas**: um estudo de caso no contexto da Proinfância. 2011. 174 f. Dissertação

(Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

RAMOS, Silvana Pirillo. Desafios do planejamento e desenvolvimento do turismo cultural em centros históricos tombados: o caso de Penedo-Alagoas. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 11, e20180075, 2019. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692019000100239&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100239&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 19 out. 2019. Epub 23-Maio-2019. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180075>.

REZENDE, Leonardo Milhomem. **Monitoramento e avaliação do programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil – Proinfância**: uma proposta metodológica. 2013. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RIOS, Sadraque Oliveira; COSTA, Jean Mario Araujo; MENDES, Vera Lucia Peixoto Santos. A fotografia como técnica e objeto de estudo na pesquisa qualitativa. **Discursos fotográficos**, Londrina, PR, v. 12, n. 20, p. 98-120, jan./jul. 2016.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 107, p. 7-40, Jul. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15741999000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 2 set. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

VALLADARES, Licia. Os dez mandamentos da observação participante. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 153-155, fev. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092007000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 mar. 2018.

VIEIRA, Daniele Marques. **Imagens da experiência educativa de professores da educação infantil no espaço-ambiente do Proinfância**. 2016. 228 f. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

ZABALZA, Miguel A. **Qualidade em educação infantil**. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - QUANTIDADE DE ADESÕES, SITUAÇÃO E TIPOLOGIA DE OBRA POR MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS COM O PROINFÂNCIA EM ALAGOAS

Município	Ano Processo	Ano Termo/Convênio	Obra	Mesoregião	Data de Início da Execução	Data de Término da Execução	Situação da Obra	Tipo de Paralisação	% Executado Instituição	% Executado Empresa	Tipologia
Arapiraca	2013	2013	CRECHE DO BAIRRO PLANALTO	Agreste Alagoano	16/05/2014	12/12/2014	Concluída		100%	99.98%	MI - B
Arapiraca	2013	2013	CRECHE DO BAIRRO PRIMAVERA/SÃO LUIZ II/JOÃO PAULO II	Agreste Alagoano	02/06/2014	29/12/2014	Em Reformulação				MI - B
Arapiraca	2013	2013	CRECHE DO BAIRRO CANAFÍSTULA	Agreste Alagoano	16/05/2014	12/12/2014	Paralisada	Contrato Rescindido	81.09%	86.70%	MI - B
Arapiraca	2013	2013	CRECHE DO BAIRRO VERDES CAMPOS	Agreste Alagoano	15/09/2014	13/04/2015	Paralisada	Contrato Rescindido	82.04%	81.37%	MI - B
Arapiraca	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV	Agreste Alagoano			Planejamento pelo proponente				Projeto 1 Convencional
Arapiraca	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV	Agreste Alagoano			Planejamento pelo proponente				Projeto 1 Convencional

Arapiraca	2013	2013	CRECHE DO BAIRO SENADOR ARNON DE MELLO	Agreste Alagoano			Planejamento pelo proponente				Projeto 1 Convencional
Arapiraca	2013	2013	CRECHE DO BAIRO ZÉLIA BARBOSA ROCHA	Agreste Alagoano			Planejamento pelo proponente				Projeto 1 Convencional
Cacimbinhas	2011	2011	COHAB NOVA	Agreste Alagoano	25/11/2011	21/08/2012	Concluída		99.59%	93.98%	B
Campo Grande	2014	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano			Planejamento pelo proponente				Projeto 1 Convencional
Coité do Nóia	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano	13/10/2014	11/04/2015	Paralisada	Outros	31.38%	30.25%	MI - C
Craibas	2014	2014	CRECHE BAIRO SÃO JOÃO	Agreste Alagoano	11/03/2016	30/05/2018	Execução		40.48%	37.89%	Projeto 1 Convencional
Estrela de Alagoas	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano			Planejamento pelo proponente				MI - B
Feira Grande	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano	18/03/2014	14/10/2014	Em Reformulação				MI - B
Feira Grande	2013	2013	CRECHE DO MASSAPE	Agreste Alagoano	18/03/2014	14/10/2014	Em Reformulação				MI - B
Girau do Ponciano	2009	2009		Agreste Alagoano	19/05/2010	15/12/2010	Concluída		81.58%	90.32%	B

Girau do Ponciano	2013	2013	CRECHE DO BAIRRO PROGRESSO	Agreste Alagoano			Em Reformulação				MI - B
Igaci	2013	2013	Creche do Povoado Caraibinhas	Agreste Alagoano	11/07/2016	08/03/2019	Execução		73.88%	61.38%	Projeto 2 Convencional
Igaci	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano			Licitação		16.88%		Projeto Tipo B - Bloco Estrutural
Lagoa da Canoa	2012	2012	PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano	22/12/2014	24/07/2018	Execução		77.73%	70.81%	B
Limoeiro de Anadia	2009	2011		Agreste Alagoano	29/08/2014	16/12/2016	Concluída		100%	92.28%	B
Limoeiro de Anadia	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano	19/01/2015	18/07/2015	Execução		37.55%	38.99%	MI - C
Olho d'Água Grande	2009	2009		Agreste Alagoano			Concluída		100%	98.11%	C
Palmeira dos Índios	2009	2009		Agreste Alagoano	16/08/2013	14/12/2013	Concluída		100%	100%	B
Palmeira dos Índios	2011	2011	Unidade Escolar de Educação Infantil	Agreste Alagoano	18/05/2012	14/11/2012	Concluída		100%	100.00%	B
Palmeira dos Índios	2013	2013	ESCOLA PROINFÂNCIA CONJUNTO EDVAL VIEIRA GAIA	Agreste Alagoano	16/10/2017	01/08/2018	Execução		3.73%	6.74%	Projeto 1 Convencional

Paulo Jacinto	2014	2014	Construção de Creche Tipo C	Agreste Alagoano	11/07/2016	30/01/2018	Execução		33.41%	31.95%	Projeto 2 Convencional
Quebrangulo	2011	2012	BAIRRO GERALDO LIMA	Agreste Alagoano	28/11/2011	24/08/2012	Concluída		100%	96.72%	B
São Sebastião	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano	04/04/2016	03/08/2018	Execução		48.25%	48.25%	Projeto 1 Convencional
Tanque d'Arca	2009	2009	Escola de Educação Infantil	Agreste Alagoano	11/05/2010	07/12/2010	Concluída		100%	97.17%	C
Tanque d'Arca	2011	2011	VILA APARECIDA	Agreste Alagoano	21/08/2015	14/07/2018	Execução		41.21%	46.40%	C
Taquarana	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano	23/07/2014	15/03/2018	Execução		67.75%	51.52%	B
Traipu	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Agreste Alagoano			Execução		62.48%	52.88%	MI - B
Traipu	2013	2013	CRECHE LAGOINHA	Agreste Alagoano	04/11/2015	02/05/2018	Execução		53.64%	39.16%	Projeto 2 Convencional
Anadia	2011	2011	Creche do Centro	Leste Alagoano	02/01/2014	18/02/2017	Execução		80.27%	74.89%	C
Atalaia	2007	2009	Escola de Educação Infantil	Leste Alagoano	26/02/2010	30/08/2010	Concluída		100%	98.00%	B
Atalaia	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV	Leste Alagoano	24/08/2012	19/08/2017	Execução		50.84%	50.45%	B
Atalaia	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	04/10/2012	28/03/2014	Concluída		95.97%	94.66%	B

Barra de Santo Antônio	2011	2011	Fazenda N. Senhora	Leste Alagoano	31/10/2011	22/10/2015	Concluída		100%	100%	B
Barra de São Miguel	2011	2013	CRECHE C - SONHO AZUL	Leste Alagoano	21/12/2015	19/09/2017	Paralisada	Abandono da empresa	31.13%	23.58%	B
Boca da Mata	2011	2011	CONSTRUÇÃO DE ESCOLA	Leste Alagoano	12/11/2013	05/05/2016	Concluída		100%	94.46%	B
Boca da Mata	2013	2013	CRECHE TIPO 1	Leste Alagoano	14/12/2015		Execução		49.43%	46.00%	Projeto 1 Convencional
Branquinha	2009	2009		Leste Alagoano	06/02/2013	06/06/2013	Concluída		100%	94.26%	B
Cajueiro			EMENDA PARLAMENTAR	Leste Alagoano			Licitação				Projeto 2 Convencional
Campestre	2014	2014	Lenildo Ferreira da Silva	Leste Alagoano	15/03/2016	30/06/2018	Execução	42.09%	36.21%		Projeto 2 Convencional
Campo Alegre	2011	2011	Creche Municipal Professora Jaci Vieira da Costa	Leste Alagoano	26/01/2012	30/04/2013	Concluída		100%		B
Campo Alegre	2012	2012	CRECHE DISTRITO DE LUZIÁPOLIS	Leste Alagoano			Concluída		100%	98.31%	B
Campo Alegre	2012	2012	CRECHE BAIRRO SEBASTIÃO DE OLIVEIRA GOMES	Leste Alagoano	18/02/2013	10/04/2015	Concluída		100%	98.84%	B

Campo Alegre	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA DO POVOADO CHÃ DA IMBIRA	Leste Alagoano	09/04/2013	06/10/2014	Concluída		100%	44.54%	C
Campo Alegre	2013	2013	CRECHE 2 DISTRITO DE LUZIÁPOLIS	Leste Alagoano	12/08/2014	10/01/2016	Paralisada	Contrato Rescindido	15.38%	16.13%	Projeto Tipo B - Bloco Estrutural
Capela	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	04/12/2014	01/07/2016	Paralisada	Contrato Rescindido	11.64%	17.31%	Projeto Tipo B - Bloco Estrutural
Chã Preta	2013	2013	Creche Princesa dos Montes - Chã Preta	Leste Alagoano	11/12/2014	09/06/2015	Em Reformulação	Abandono da empresa	44.87%	42.73%	MI - C
Colônia Leopoldina	2009	2010		Leste Alagoano	16/12/2011	20/11/2012	Inacabada	Outros	27.40%	37.47%	B
Colônia Leopoldina	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	26/05/2014	22/11/2014	Em Reformulação				MI - C
Colônia Leopoldina	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano			Licitação				Projeto 2 Convencional
Coruripe	2009	2010		Leste Alagoano	06/01/2011	05/07/2011	Concluída		100%	95.42%	C
Coruripe	2011	2011	Proinfancia Tipo C	Leste Alagoano	22/02/2012		Concluída		100%	96.05%	C
Coruripe	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	04/03/2016	30/09/2018	Execução		35.06%	31.23%	Projeto 1 Convencional

Flexeiras	2013	2013	Professora Maria Isabel	Leste Alagoano			Licitação				Projeto 2 Convencional
Ibateguara	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	30/07/2014	30/07/2015	Execução		46.26%	44.44%	B
Igreja Nova	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	06/06/2016	20/05/2018	Execução	40.76%	41.23%		Projeto 2 Convencional
Jacuípe	2017	2017	Creche Municipal Nitinha Correia Cavalcante	Leste Alagoano	20/11/2017	16/05/2018	Contratação				Projeto 2 Convencional
Japaratinga	2014	2014	CRECHE TIPO 1	Leste Alagoano	30/06/2016	27/03/2019	Execução		23.22%	19.84%	Projeto 1 Convencional
Jequiá da Praia	2011	2011		Leste Alagoano	23/01/2012	20/08/2012	Obra Cancelada	Contrato Rescindido	3.21%	4.98%	B
Junqueiro	2012	2012	PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	06/05/2013	11/09/2018	Execução		95.79%	94.15%	C
Maceió	2009	2011		Leste Alagoano	18/02/2013	05/09/2017	Concluída		100%	90.97%	B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA NOVO JARDIM	Leste Alagoano	27/05/2013	16/02/2016	Concluída		100%	99.02%	B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA CONJUNTO	Leste Alagoano	21/04/2013	08/03/2016	Paralisada		54.04%	70.61%	B

			JOSÉ APRÍGIO VILELA								
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA Loteamento Osman Loureiro	Leste Alagoano	13/02/2013	10/11/2013	Concluída		100%	100%	B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA CANAÃ	Leste Alagoano	13/02/2013	10/11/2013	Paralisada		0.01%		B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA RECANTO DOS CONTOS	Leste Alagoano	14/02/2013	03/06/2016	Concluída		100%	98.57%	B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA João Sampaio II	Leste Alagoano	27/05/2013	11/05/2015	Concluída		100%	99.73%	B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA - Vila Olímpica	Leste Alagoano	12/02/2013	17/12/2015	Concluída		100%	98.96%	B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA RECANTO DAS ESTRELAS	Leste Alagoano	27/05/2013	16/02/2015	Concluída		100%	92.68%	B
Maceió	2011	2011	Loteamento Bela Vista II	Leste Alagoano	28/11/2012	15/08/2015	Concluída		100%	99.23%	C
Maceió	2011	2011	TENENTE MADALENA	Leste Alagoano	28/11/2012	30/03/2017	Concluída		100%	99.86%	C
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA CANAÃ	Leste Alagoano	13/02/2013	11/09/2013	Licitação		0.01%		C
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA Loteamento Casa Forte	Leste Alagoano	27/05/2013	22/03/2016	Paralisada	Outros	57.42%	57.05%	C

Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA SANTA MARIA	Leste Alagoano	Planejamento pelo proponente				0.00%		MI - B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA Loteamento Bariloche	Leste Alagoano	Planejamento pelo proponente				0.00%		MI - B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA RECANTO DAS ORQUÍDEAS	Leste Alagoano	Planejamento pelo proponente						MI - B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA RECANTO DAS CORES	Leste Alagoano	Planejamento pelo proponente						MI - B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA NOVO MUNDO	Leste Alagoano	Planejamento pelo proponente	Outros			0.00%		MI - B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA NOSSO LAR	Leste Alagoano	Planejamento pelo proponente						MI - B
Maceió	2013	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA DONIZETE CALHEIROS	Leste Alagoano			Planejamento pelo proponente				MI - B
Maceió	2012	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA Loteamento Santa Ana	Leste Alagoano	Planejamento pelo proponente						MI - C
Maceió	2013	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA CASA FORTE 2	Leste Alagoano			Planejamento pelo proponente				MI - C

Maceió	2013	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA JOÃO SAMPAIO2014	Leste Alagoano			Planejamento pelo proponente				MI - C
Maceió	2014	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA PETRÓPOLIS	Leste Alagoano			Obra Cancelada				MI - C
Maceió	2014	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA HENRIQUE EQUELMAN	Leste Alagoano			Obra Cancelada				MI - C
Maragogi	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	14/09/2015	14/05/2017	Execução		11.47%		B
Marechal Deodoro	2012	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA BARRA NOVA	Leste Alagoano	19/11/2014	17/06/2015	Concluída		100%	99.98%	MI - B
Marechal Deodoro	2012	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA LOTEAMENTO TERRA DA ESPERANÇA	Leste Alagoano			Contratação		45.73%		MI - B
Marechal Deodoro	2014	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano			Licitação				Projeto 1 Convencional
Marechal Deodoro	2014	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA PRAIA DO FRANCÊS	Leste Alagoano			Em Reformulação				Projeto 2 Convencional
Marechal Deodoro	2017	2017	Creche tipo II - Massagueira	Leste Alagoano			Planejamento pelo proponente				Projeto 2 Convencional
Matriz de Camaragibe	2013	2013	CRECHE PRÓ-INFÂNCIA	Leste Alagoano	07/07/2016	25/06/2017	Execução	17.75%			Projeto 1 Convencional

												nal
Matriz de Camaragibe	2014	2014	Creche Tipo C - Metodologias Inovadoras	Leste Alagoano	20/08/2016	25/07/2017	Execução		8.11%			Projeto 2 Convencional
Messias	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano			Concluída		98.74%	98.40%		MI - C
Murici	2009	2009		Leste Alagoano	25/02/2015	23/09/2015	Execução		71.25%	66.17%		MI - B
Murici	2013	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV	Leste Alagoano	29/01/2015	27/08/2015	Concluída		99.95%	99.98%		MI - B
Murici	2013	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV	Leste Alagoano	12/02/2015	10/09/2015	Concluída		99.95%	98.37%		MI - B
Novo Lino	2012	2012	CRECHE - NOVO LINO	Leste Alagoano	09/07/2012	20/12/2016	Inacabada	Abandono da empresa	5.50%	1.53%		B
Paripueira	2014	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	03/06/2016	24/05/2017	Execução		23.55%	13.60%		Projeto 1 Convencional
Passo de Camaragibe	2009	2009		Leste Alagoano	10/09/2010	08/05/2011	Concluída		100%	96.38%		B
Penedo	2007	2007	Escola de Educação Infantil	Leste Alagoano	30/04/2009	25/01/2010	Concluída		95.89%	81.16%		B
Penedo	2011	2011	CRECHE SANTA LUZIA	Leste Alagoano	23/03/2012	31/12/2016	Inacabada		76.80%	74.16%		C
Penedo	2012	2012	CRECHE ROSETE ANDRADE	Leste Alagoano	16/07/2012	16/06/2018	Execução		66.47%	63.96%		C

Penedo	2013	2013	Lagoa do Oiteiro	Leste Alagoano			Obra Cancelada				MI - B
Piaçabuçu	2011	2012	CRECHE BRASÍLIA	Leste Alagoano	08/09/2014	26/12/2016	Execução		54.75%	51.23%	B
Pilar	2009	2010		Leste Alagoano	20/06/2011	17/12/2011	Concluída		100%	96.61%	B
Pilar	2013	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano			Concluída		99.33%	99.99%	MI - B
Pilar	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano			Concluída		100%	99.99%	MI - B
Porto Calvo	2009	2009		Leste Alagoano	25/06/2010	20/02/2011	Concluída		100%	98.91%	B
Porto Calvo	2012	2013	PRÓ-INFANCIA PATIA	Leste Alagoano	23/05/2014	19/12/2014	Paralisada	Abandono da empresa	43.89%	38.30%	MI - B
Porto Real do Colégio	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	17/02/2014	13/06/2018	Execução		85.24%	72.53%	B
Rio Largo	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	26/06/2017	22/01/2018	Execução		85.81%	55.58%	MI - B
Rio Largo	2014	2014	LOTEAMENTO EDSON NOVAIS	Leste Alagoano	12/12/2014	10/07/2015	Paralisada	Contrato Rescindido	4.84%	7.35%	MI - B
Rio Largo	2014	2014	LOTEAMENTO BOSQUE DOS PALMARES	Leste Alagoano			Execução		87.44%	74.73%	MI - B
Rio Largo	2013	2013	LOTEAMENTO O TEOTÔNIO	Leste Alagoano			Execução		89.50%	44.44%	MI - C

			VILELA FILHO								
Rio Largo	2014	2014	LOTEAMENT O TAVARES GRANJA	Leste Alagoano			Execução		92.04%	44.28%	MI - C
Roteiro	2014	2014	Loteamento Nivaldo Jatobá	Leste Alagoano			Concluída		100%	97.28%	MI - C
São José da Laje	2014	2014	CRECHE/PRÉ- ESCOLA MCMV	Leste Alagoano			Execução		17.57%		MI - B
São José da Laje	2014	2014	CRECHE/PRÉ- ESCOLA MCMV	Leste Alagoano	26/08/2016	25/02/2019	Execução		10.57%		Tipo B (Projeto Novo)
São Luís do Quitunde	2014	2014	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Leste Alagoano			Em Reformula ção				MI - B
São Luís do Quitunde	2014	2014	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Leste Alagoano			Licitação				Projeto 2 Convencio nal
São Miguel dos Campos	2013	2013	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Leste Alagoano	09/09/2014	07/04/2015	Concluída		99.65%	99.98%	MI - B
São Miguel dos Campos	2013	2013	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Leste Alagoano	23/06/2016	19/05/2019	Execução		31.26%	25.57%	Projeto 1 Convencio nal
São Miguel dos Campos	2013	2013	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Leste Alagoano			Licitação				Projeto 1 Convencio nal
São Miguel dos Campos	2013	2013	HELIO JATOBÁ	Leste Alagoano	16/05/2016	25/10/2017	Execução		23.92%	18.73%	Projeto 1 Convencio nal

Satuba	2014	2014	Lot Alto da Boa Vista III	Leste Alagoano			Em Reformulação				MI - C
Teotônio Vilela	2008	2008	Escola de Educação Infantil	Leste Alagoano	15/03/2010	30/08/2011	Concluída		80.00%	86.08%	B
Teotônio Vilela	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano	05/03/2013	23/02/2015	Concluída		100%	96.58%	B
Teotônio Vilela	2011	2011	Creche Rua Pedro Cavalcante	Leste Alagoano	10/01/2012	09/01/2013	Concluída		100%	96.89%	C
União dos Palmares	2013	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV	Leste Alagoano			Licitação				Projeto 1 Convencional
União dos Palmares	2013	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV	Leste Alagoano			Licitação				Projeto 2 Convencional
União dos Palmares	2014	2014	CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV	Leste Alagoano			Licitação				Projeto 2 Convencional
Viçosa	2009	2009		Leste Alagoano	21/06/2010	20/01/2012	Concluída		100%	100%	B
Viçosa	2013	2013	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Leste Alagoano			Em Reformulação				MI - C
Água Branca	2012	2014	- CRECHE/PRÉ-ESCOLA PAC 2	Sertão Alagoano	10/06/2013	01/02/2017	Execução		85.39%	77.52%	B

Batalha	2013	2014	Creche Municipal	Sertão Alagoano	02/01/2017	26/12/2018	Execução		15.76%	11.51%	Projeto 1 Convencional
Belo Monte	2009	2011		Sertão Alagoano			Obra Cancelada		0%		MI - C
Canapi	2013	2013	TERRENO PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE INFANTIL TIPO B	Sertão Alagoano	10/04/2014	06/11/2014	Obra Cancelada				MI - B
Carneiros	2009	2010		Sertão Alagoano	27/04/2011	21/05/2012	Concluída		100%	95.93%	C
Delmiro Gouveia	2012	2013	Creche do Eldorado	Sertão Alagoano			Licitação		49.59%		C
Delmiro Gouveia	2012	2013	Creche Distrito Barragem Leste	Sertão Alagoano	06/01/2014	27/04/2018	Execução		83.75%	76.65%	C
Delmiro Gouveia	2012	2013	Creche da Cohab Velha	Sertão Alagoano			Licitação		48.70%		C
Delmiro Gouveia	2013	2014	Creche do Bairro Desvio	Sertão Alagoano			Em Reformulação				MI - C
Inhapi	2014	2014	CRECHE/PRE-ESCOLA	Sertão Alagoano	05/08/2016	21/11/2018	Execução		3.91%		Projeto 1 Convencional
Jaramataia	2011	2011	Creche 1	Sertão Alagoano	03/01/2012	09/10/2012	Concluída		100%	99.41%	C
Major	2011	2011	PROINFÂNCI	Sertão	05/12/2011	02/06/2012	Concluída		99.62%	94.76%	B

Isidoro			A BAIRRO DE FÁTIMA	Alagoano							
Maravilha	2011	2011	PE DE SERRA	Sertão Alagoano	04/11/2011	03/11/2012	Concluída		91.49%	92.26%	B
Mata Grande	2012	2012	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Sertão Alagoano	11/09/2017	13/02/2018	Execução		33.59%	29.18%	B
Monteirópolis	2009	2010		Sertão Alagoano	03/05/2011	16/07/2012	Concluída		100%	100%	B
Olho d'Água das Flores	2012	2012	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Sertão Alagoano	20/06/2013	15/06/2015	Concluída		99.61%	18.37%	B
Olho d'Água das Flores	2013	2013	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Sertão Alagoano			Planejamento pelo proponente				MI - B
Olho d'Água do Casado	2013	2013	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Sertão Alagoano			Obra Cancelada				MI - B
Oliveira	2013	2014	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Sertão Alagoano	01/06/2016	22/11/2018	Execução		69.81%	60.53%	Projeto 1 Convencional
Ouro Branco	2008	2008	Escola de Educação Infantil	Sertão Alagoano	16/08/2010	29/11/2013	Concluída		100%	90.06%	B
Pão de Açúcar	2013	2013	CRECHE/PRÉ- ESCOLA	Sertão Alagoano			Execução		98.19%	99.78%	MI - B
Pão de Açúcar	2013	2013	Creche Tipo 2	Sertão Alagoano	29/01/2015	27/08/2015	Licitação		0.01%	1.25%	Projeto 2 Convencional

Pariconha	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Sertão Alagoano	29/06/2012	11/12/2015	Inacabada		96.76%	82.49%	B
Piranhas	2009	2009		Sertão Alagoano	10/08/2010	06/04/2011	Concluída		100%	96.07%	B
Piranhas	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Sertão Alagoano	01/09/2014		Inacabada	Abandono da empresa	1.53%	0.89%	B
Poço das Trincheiras	2008	2008	Escola de Educação Infantil	Sertão Alagoano	27/09/2011	09/01/2013	Concluída		100%	99.33%	B
Santana do Ipanema	2008	2009		Sertão Alagoano	09/02/2012	03/07/2013	Concluída		100%	99.09%	B
Santana do Ipanema	2012	2012	CRECHE/PRÉ-ESCOLA	Sertão Alagoano	26/08/2013	28/05/2015	Concluída		100%	98.30%	B
São José da Tapera	2008	2008	Escola de Educação Infantil	Sertão Alagoano	14/03/2011	10/09/2011	Concluída		94.11%	92.64%	B
Senador Rui Palmeira	2009	2010		Sertão Alagoano	12/09/2011	09/04/2012	Concluída		99.71%	88.96%	B

**APÊNDICE B – ETAPA 1 - ENTREVISTA COM A PROFESSORA RITA COELHO**

1. Ao considerar sua experiência durante anos no Ministério da Educação à frente da COEDI, para você quais foram os determinantes que levaram à criação do Programa Proinfância? A COEDI contribuiu de algum modo na construção da proposta do Programa? O modelo do Programa teve alguma referência no antigo Fundo Escola?
2. Na avaliação do PNE 2001 – 2011, no final de sua vigência, as metas para a Educação Infantil não haviam sido alcançadas. Ficou claro, inclusive em nota emitida pelo MEC, sobre a necessidade de estratégias para dar celeridade na ampliação do acesso das crianças pequenas à educação e melhores condições e oportunidades educacionais por meio de infraestrutura, financiamento e professores qualificados. É possível afirmar que esta foi uma das razões, ou a razão para a inclusão do Proinfância no PAC2?
3. No segundo momento do Programa surgem as Metodologias Inovadoras (MI), na qual suas obras ficaram conhecidas como as creches de plástico, mediante o material utilizado. Essa metodologia abreviava o tempo de construção dando celeridade ao Programa no cumprimento de suas metas. No governo Temer (2018) o Tribunal de Contas União avaliou o Proinfância e as Metodologias Inovadoras (MI) como desperdício de dinheiro público pelas dificuldades encontradas pelos municípios para encontrar o material e mão de obra qualificada para sua execução, o que ocasionou paralisação e até mesmo o abandono de obras. Qual sua opinião sobre as MI? Você concorda que esta metodologia de construção deu celeridade às obras?
4. Na sua opinião, qual o impacto da EC 95 no Proinfância e consequente no processo de avanço da qualidade da Educação Infantil?
5. Cada município enfrentou algum tipo de dificuldade durante e após as etapas de implementação do Proinfância, Como você avalia a competência técnica dos municípios no processo de condução das etapas de implementação do Programa até o funcionamento das novas unidades?
6. Quais as contribuições que você considera mais relevantes do Proinfância para a educação infantil no Brasil? Considera que há diferença dos resultados mediante as diferenças regionais? Se sim, quais?
7. Agora que você está fora do MEC. Como você vê o futuro do Proinfância?
8. Alguma questão que não foi citada que você gostaria de destacar para uma tese de doutorado acerca do Proinfância no Brasil, no Nordeste, em Alagoas?

**APÊNDICE C – ETAPA 2 - Roteiro de entrevista dirigente municipal**

Prezada Secretária,

Esta é uma etapa da pesquisa que tem por objetivo caracterizar as dimensões político-administrativas da Educação Infantil do município de Penedo para avaliar o Programa Proinfância. O referido instrumento foi elaborado conjuntamente com integrantes do Grupo de Pesquisa de Educação Infantil e Desenvolvimento Humano (GPEIDH) e integrantes do Projeto “A criança, a cidade e o patrimônio: diálogos com os saberes e fazeres da comunidade penedense e eboreense”.

Responda ao roteiro considerando as informações referentes ao ano de 2018 ou mais atualizadas.

---

Nome da Secretária: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

---

1. Qual tem sido o lugar da educação infantil nas políticas municipais?
2. Como o município tem se comprometido com as metas do PNE para a Educação Infantil? Existe algum mecanismo de acompanhamento e avaliação?

**ADESÃO**

1. Quantas adesões do Proinfância tem o município e qual a situação atual (percentual) de construção das obras?
2. Quais foram os motivos que levaram a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) a aderir ao Programa Proinfância? (Demanda de vagas, falta de recursos financeiros, formas de adesão)

**IMPLEMENTAÇÃO**

3. No processo de execução/construção do Programa, há algum tipo de articulação com a coordenação pedagógica e com os responsáveis pela política de Educação Infantil do município?
4. Existe algum tipo de problema que ocasiona lentidão na execução do Programa no município? Quais os principais desafios/entraves para a execução do Programa?
5. Como tem sido feita a compra de mobiliário, brinquedos, materiais pedagógicos e livros?
6. Existem portarias específicas no CME para autorização e funcionamento das instituições do Programa?
7. Quais são as normas de credenciamento (autorização) e funcionamento dos estabelecimentos públicos e das unidades do Proinfância?
8. Em sua opinião, quais os principais desafios enfrentados pelo município para a implementação do Proinfância?

**FUNCIONAMENTO**

9. Como está situado o programa Proinfância dentro do contexto das políticas municipais?
10. Qual é o quadro de profissionais do Proinfância? Especificar as estratégias de contratação destes profissionais (efetivos e/ou contratados).
11. Qual a formação do quadro do pessoal nas unidades do Programa?
12. Como as unidades do Proinfância estão integradas ao sistema de ensino: acesso, carreira, concurso específico, habilitação e qualificação.
13. Alguns municípios têm feito contratos de gestão (OS) como forma de administração do Programa. Qual a forma de gestão que o município adota para o Proinfância?
14. Como as novas vagas são mantidas/financiadas?
15. Quais as propostas de atendimento das unidades do Proinfância para suprir as demanda de educação infantil do município?
16. Existe algum critério para o ingresso das crianças nas unidades do Programa? Há diferenças de critérios de ingresso entre as crianças idade de creche e pré-escola?
17. Em que medida o Proinfância se articula com as demais instituições municipais que atuam na Educação Infantil?
18. Existem outros programas de atendimento à infância, às crianças no município, em outras secretarias? (Programa Primeira Infância, Criança feliz)
19. Em sua opinião, o Proinfância trouxe algum impacto para a política de educação infantil do município?

**MONITORAMENTO**

20. O Tribunal de Contas do município acompanha as obras do Proinfância? De que forma?
21. Existe alguma forma de monitoramento do município das unidades do Proinfância em execução e/ou concluídas?

## APÊNDICE D – ETAPA 2 - ENTREVISTA COM TÉCNICO DA SEMED RESPONSÁVEL PELA EDUCAÇÃO INFANTIL

Prezado(a) servidor(a),

Esta é uma pesquisa que tem por objetivo caracterizar as dimensões político-administrativas da Educação Infantil dos municípios alagoanos com Unidades do Proinfância em funcionamento. Tal diagnóstico subsidiará a análise da realidade da Educação Infantil nas referidas Unidades. Responda ao roteiro considerando as informações referentes ao ano de 2018 ou mais atualizadas. O referido instrumento foi elaborado conjuntamente com integrantes do Grupo de Pesquisa de Educação Infantil e Desenvolvimento Humano (GPEIDH) e integrantes do Projeto “A criança, a cidade e o patrimônio: diálogos com os saberes e fazeres da comunidade penedense e eborense”.

Município: \_\_\_\_\_ Código (IBGE): \_\_\_\_\_  
 Telefone: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_  
 Nome do servidor(a): \_\_\_\_\_  
 Data: \_\_\_\_\_

### BLOCO I - GESTÃO DOS SISTEMAS E REDES DE ENSINO

#### Princípios

#### 1. Gestão de acesso, oferta e matrícula

- 1.1 Existe uma equipe e/ou departamento exclusivo para a Educação Infantil? Se sim, quantos e quais profissionais envolvidos?
- 1.2 Qual a demanda municipal para a Educação Infantil? Existe alguma sistemática da demanda de vagas para a EI?
2. A partir de qual idade as IEI do município atendem as crianças? Por quê?
3. Há déficit de matrículas? Para quais grupos etários?
4. Quantas IEI existem no município? Quantas em área rural e urbana? Quantas CMEI's e quantas funcionam como anexo?
5. Existe alguma diferença de funcionamento e/ou atendimento da(s) unidade(s) do Proinfância comparado às outras instituições de educação infantil do município?
6. Breve histórico sobre a Educação Infantil do município, processo de municipalização, financiamento, adesão do Programa Proinfância, construção da obra, inauguração e funcionamento:

---



---



---



---



---



---

## 2. FORMAÇÃO, CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES E DEMAIS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL:

### 1.2 Seleção, carreira e valorização dos Professores e profissionais

1. Qual a política de admissão de pessoal da Educação Infantil por função?
2. Informe o total de profissionais a Educação Infantil do município, segundo o tipo de vínculo:

Tipo de vínculo	PROFISSIONAIS					
	Diretor	Coordenador Pedagógico	Professor	Auxiliar	Apoio	Total
1. Concursado	Total					
2. Contratado	Até 1 ano					
3. Outros (*)	2 anos					

\* Inclui parceiros, voluntários, etc.

3. Informe o total de profissionais atuando na Instituição, segundo o nível de instrução:

Nível de instrução	PROFISSIONAIS							
	Diretor		Coordenador Pedagógico		Professor		Auxiliares	
	Cursando (*)	C oncluído	Cursando (*)	C oncluído	Cursando (*)	C oncluído	Cursando (*)	C oncluído
1. Total								
2. Ensino Fundamental								
3. Ensino médio								
4. Normal médio/magistério								
5. Superior sem licenciatura								
6. Superior com licenciatura								
7. Especialização								
8. Mestrado								
9. Doutorado								

(\*) No caso dos profissionais que estão cursando nível superior, indique quantos fizeram o ensino médio na modalidade normal.

4. O município tem atualmente de Programa(s) de Formação Continuada oferecido pela Secretaria Municipal de Educação? \_\_\_\_\_
5. Se positivo, quantos profissionais participam atualmente de Programa(s) de Formação Continuada oferecido pela Secretaria Municipal de Educação? \_\_\_\_\_
6. Os profissionais que lidam diretamente com as crianças recebem algum tipo de instrução/formação sobre e para o cuidado com a saúde da criança e/ou primeiros socorros?

[ ] Sim [ ] Não

### BLOCO III – PROPOSTA PEDAGÓGICA

1. Existe uma Proposta Pedagógica específica para a Educação Infantil municipal?  
 Sim (\_\_\_\_\_) Ano de elaboração  Não (avance pra questão 3)  Em elaboração
2. Caso afirmativo, quem participou da sua elaboração? (resposta múltipla)  
 Professores  Diretor  Coordenadores Pedagógicos  
 Técnicos da SME  Outros funcionários da secretaria  
 Consultoria  Familiares  Crianças  
 Outro. Especifique: \_\_\_\_\_
3. Qual documento normativo serviu de referência no processo de elaboração/atualização da Proposta Pedagógica Municipal para a EI?
4. Se não, em qual documento o município e as instituições de educação infantil se apoiam para conduzirem suas práticas? \_\_\_\_\_

### BLOCO IV – DOCUMENTAÇÃO (OBSERVAÇÃO, REGISTRO E PLANEJAMENTO)

1. Há reuniões periódicas para o formação e planejamento?  
 Sim  Não (vá a questão 3)
2. Em caso afirmativo, qual a periodicidade e a duração dessas reuniões?  
 Periodicidade: \_\_\_\_\_  
 Duração: \_\_\_\_\_
3. Há algum acompanhamento por parte da SEMED em torno da gestão (diretor e/ou coordenador pedagógico) e do trabalho docente junto às instituições de Educação Infantil?  
 Sim  Não
4. Existe alguma orientação acerca do planejamento e avaliação das atividades? (descrever)  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
5. Existe alguma orientação acerca de procedimentos específicos para o período de adaptação das crianças?  
 Sim  Não
6. Quais são os procedimentos? (resposta múltipla)  
 Horário reduzido  Presença dos pais  
 Outros. Especifique: \_\_\_\_\_
7. As interações entre a equipe permitem a troca e cooperação no trabalho pedagógico?  
 Sim  Não



## APÊNDICE E – ETAPA 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME)

Prezado(a) conselheiro(a),

Esta é uma etapa da pesquisa que tem por objetivo caracterizar as dimensões político-administrativas da Educação Infantil do município de Penedo para avaliar o Programa Proinfância. O referido instrumento foi elaborado conjuntamente com integrantes do Grupo de Pesquisa de Educação Infantil e Desenvolvimento Humano (GPEIDH) e integrantes do Projeto “A criança, a cidade e o patrimônio: diálogos com os saberes e fazeres da comunidade penedense e eborense”.

Responda ao roteiro considerando as informações referentes ao ano de 2018 ou mais atualizadas.

---

Nome do(a) conselheiro(a): \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

---

1. Quando e como foi criado e organizado o CME?
2. Qual tem sido a função predominante do CME no município? Tendo em vista as funções: consultiva, propositiva, mobilizadora, deliberativa, normativa e fiscalizadora?
3. O município dispõe de Plano Municipal de Educação? Se sim, como foi o processo de elaboração?
4. Qual tem sido a participação da sociedade civil na definição, acompanhamento, avaliação e fiscalização das políticas educacionais no âmbito municipal?
5. Desde a aprovação do sistema municipal de educação em 2005, houve mudanças? Se sim, quais as que impactaram a educação infantil?
6. O município dispõe de uma Proposta Pedagógica? Atualizada? Se sim, como a educação infantil está situada?
7. Como tem sido o envolvimento do CME na organização da oferta da educação infantil e definição de suas condições de funcionamento, incluindo desde questões relativas à organização pedagógica, a definição de normas e legislação, mecanismos de financiamento, etc?
8. Como tem sido a atuação fiscalizadora e controle social do Conselho em questões que envolvem a Educação Infantil, tais como oferta de vagas, destinação e utilização de recursos nas ações educacionais do município, junto aos órgãos competentes (Ministério Público, Tribunal de Contas, Câmara Municipal)?

9. Quais ações que o CME tem promovido para estimular a participação dos cidadãos no processo de discussão e elaboração das políticas na área educacional, bem como o acompanhamento e controle da sua execução?
10. Como tem sido a atuação do CME na aprovação de regimentos e estatutos; autorização e funcionamento de instituições de educação infantil, aprovação de propostas curriculares? Estas atribuições estão previstas na legislação que instituiu o Conselho no âmbito do município?
11. É possível afirmar que o CME é atuante e sua gestão atual é democrática? Justifique.
12. Existe participação de representantes da educação infantil no Conselho Municipal de Educação?

**APÊNDICE F – ETAPA 2 - QUESTIONÁRIO DIRETOR - CARACTERIZAÇÃO GERAL DAS UNIDADES (Respondido pelo/a diretor/a da Unidade de Educação Infantil)**

Prezado(a) diretor(a),

O referido instrumento foi elaborado conjuntamente com integrantes do Grupo de Pesquisa de Educação Infantil e Desenvolvimento Humano (GPEIDH) e integrantes do Projeto “A criança, a cidade e o patrimônio: diálogos com os saberes e fazeres da comunidade penedense e eborense”. que tem como um dos objetivos diagnosticar a situação da Educação Infantil nas Unidades em funcionamento no município de Penedo, AL. Responda às questões considerando as informações referentes ao ano de 2019.

Agradecemos sua valiosa colaboração.

---

Unidade: \_\_\_\_\_  
 Código INEP (Censo escolar): \_\_\_\_\_  
 Endereço: \_\_\_\_\_  
 Bairro: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_  
 E-mail: \_\_\_\_\_  
 Nome do diretor(a): \_\_\_\_\_  
 Data: \_\_\_\_\_

---

**I IDENTIFICAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE**

1. Breve histórico sobre a Unidade (quando a instituição foi criada, ano de início das atividades, origem do nome da instituição, se é exclusiva de Educação Infantil, quando começou a ofertar Educação Infantil caso seja uma escola de ensino fundamental, quando começou a ofertar Educação Infantil, etc.): \_\_\_\_\_

---



---



---



---



---



---



---



---

2. Localização da Unidade:

[ ] Urbana [ ] Campo/rural

Se for campo/rural especifique:

[ ] Área de assentamento

[ ] Área de comunidades remanescentes quilombolas

[ ] Terra indígena

[ ] Zona ribeirinha

[ ] Unidade de uso sustentável

[ ] Outros. Especificar: \_\_\_\_\_

## II - GESTÃO DA INSTITUIÇÃO

### Gestão de acesso, oferta e matrícula

1. Quais elementos caracterizam a gestão da instituição?

Conselho escolar

Associação de Pais e Mestres

Reuniões periódicas com a comunidade escolar

Outros \_\_\_\_\_

2. A localização da instituição atende a demanda educacional?

Tem mais oferta     Tem mais demanda

3. O funcionamento da Instituição segue o calendário escolar regular?

Sim

Não

Parcialmente

Se a resposta for **não** ou **parcialmente**, justifique: \_\_\_\_\_

4. Assinale os tipos de oferta:

Creche (0 a 3 anos)

Pré-escola (4 e 5 anos)

Creche e pré-escola

Ensino fundamental - 1º ao 5º ano

Ensino fundamental - 6º ao 9º ano

Educação de Jovens e Adultos

Outras ofertas. Qual/quais: \_\_\_\_\_

5. Preencha o quadro abaixo relacionando o tipo de atendimento, turnos e quantidade de turmas:

Atendimento	Parcial	Integral	Quantidade de turmas
Crianças de 0 a 3 anos			
Crianças de 4 a 5 anos			
1º ao 5º ano			
6º ao 9º ano			
Educação de Jovens e Adultos			
Outros			



Se sim, informe o tipo de deficiência (visual, auditiva, física, cognitiva, múltipla)

Faixa etária	Total de crianças	Tipo de deficiência
Até 1 ano		
2 anos		
3 anos		
4 anos		
5 anos		
6 anos		
TOTAL		

11. Como a escola se prepara para atender as crianças com deficiências? (recursos físicos, pessoal, práticas e formação específica)

---



---



---

### III - PESSOAL (composição, formação e condições de trabalho).

1. Responda o quadro anexo sobre a composição do quadro geral do pessoal da instituição.

2. Os profissionais de Educação Infantil recebem algum tipo de formação continuada?  
 Sim     Não

Se sim, como e por quem é ofertada estas formações, qual a periodicidade?

---



---



---

Quais são as temáticas?

---



---

3. Assinale as temáticas que você acha importante que fossem oferecidas aos professores e auxiliares de educação infantil nas formações:

---



---



---

#### IV - PRÁTICAS PEDAGÓGICAS

1. A instituição tem Projeto Político Pedagógico – PPP? (Solicitar cópia).

- Sim. Ano de elaboração: \_\_\_\_\_ Última atualização: \_\_\_\_\_  
 Não  
 Em elaboração

2. Caso afirmativo, como foi o processo, os documentos de referência, as principais dificuldades e quem participou da sua elaboração?

---



---



---

3. Quais documentos serviram de base para a elaboração do PPP?

- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil  
 Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil  
 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica  
 Outros. Especificar \_\_\_\_\_

4. A instituição busca alguma orientação para elaboração do currículo da Educação Infantil?

- Sim       Não

Se sim, especifique:

---



---



---

5. A instituição realiza reuniões de planejamento pedagógico?

- Sim       Não

Se sim, indique os participantes

- Coordenador pedagógico  
 Professores  
 Diretores  
 Auxiliares  
 Outros

Qual a periodicidade das reuniões?

- Semanal  
 Quinzenal  
 Mensal  
 Bimensal

Indique a carga horária destinada para esta atividade \_\_\_\_\_

6. Descreva o cotidiano (rotina) das crianças na instituição, da entrada à saída:

---



---



---



---

7. A instituição realiza a avaliação das crianças na educação infantil?

Sim       Não

Se sim, há algum instrumento utilizado? (Solicitar uma cópia se houver).

8. Os professores utilizam alguma forma de registro das crianças?

Observação do desenvolvimento das crianças

Registro das experiências

Ficha individual descritiva

Relatório

Fotografias

Portfólio

Coletânea da atividade das crianças

]

Outro.

Especificar \_\_\_\_\_

9. As famílias ou responsáveis têm acesso a esses registros?

Sim       Não

10. Existe alguma estratégia para pensar a transição das crianças de educação infantil para o ensino fundamental adotada na prática pedagógica?

Sim       Não

Se sim, quais estratégias?

---



---



---



---

## V – RELAÇÃO COM A FAMÍLIA E A COMUNIDADE ESCOLAR E LOCAL

1. Quem são as famílias das crianças atendidas? Onde moram? Qual o nível socioeconômico, de escolaridade e ocupação das famílias/responsáveis?

---



---



---



---

2. Como as crianças chegam à instituição? (Assinalar mais de uma opção, se for o caso).

A pé

De bicicleta

- Transporte público  
 Transporte próprio  
 Transporte da instituição  
 Transporte do Programa Nacional de Transporte Escola – PNATE  
 Outros. Especificar \_\_\_\_\_

3. As famílias atendidas por esta instituição são beneficiadas por algum programa do governo?

- Sim     Não

Se sim, quais os programas?

\_\_\_\_\_

E quantos beneficiários? \_\_\_\_\_

4. Os familiares/responsáveis tem acesso ao interior da instituição?

- Sim     Não

Se afirmativo, comente em que situações.

\_\_\_\_\_

5. A instituição possui procedimentos específicos para o período de adaptação das crianças?

- Sim     Não

Se sim, quais são os procedimentos? (Assinalar mais de uma opção, se for o caso)

Horário reduzido

Presença dos pais

\_\_\_\_\_ ]                      Outros.                      Especifique:

6. Liste as atividades realizadas com as famílias das crianças da educação infantil (reuniões, eventos, cursos etc.) e sua periodicidade:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7. Como é feita a troca de informações com a família?

Agenda

Comunicação informal

Boletins informativos

Reuniões periódicas

Quadro de avisos

Outra forma. Especifique: \_\_\_\_\_

8. Há na instituição projetos que envolvem a família e/ou a comunidade escolar ou local?

- Sim     Não

Qual(is)? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

9. A comunidade escolar e local tem acesso ou faz uso do espaço da instituição para atividades diversas?

Sim  Não

Qual(is) atividades?

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

10. Já foi realizado algum trabalho específico na escola junto às crianças da Educação Infantil com relação à cidade de Penedo e sua condição de Patrimônio Histórico Nacional tombado pelo IPHAN? Se sim, descreva as atividades e a periodicidade:

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

## **VI – INTERSETORIALIDADE E REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL**

1. Existem parcerias com outros setores públicos ou instituições privadas para promoção de projetos, ações ou atividades culturais, educativas, ligadas à saúde, de proteção e atendimento à criança ou aos seus profissionais ou de apoio administrativo dentro da instituição?

Sim  Não

Especifique: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

2. Há casos de suspeita ou confirmação de violência de qualquer natureza contra as crianças de educação infantil?  Sim  Não

Caso afirmativo, qual o encaminhamento dado pela instituição?

- Conversar com a família  
 Encaminhar para a assistência social  
 Encaminhar para o conselho tutelar  
 Encaminhar para a delegacia  
 Não há encaminhamentos nesse sentido

Outros encaminhamentos:

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**VII - ESPAÇOS, MATERIAIS E MOBILIÁRIOS**

1. Como você avalia os espaços destinados às crianças dessa instituição:  
 muito bom  bom  razoável  ruim  muito ruim

Justifique:

---

---

---

2. Como você avalia os mobiliários destinados às crianças:  
 muito bom  bom  razoável  ruim  muito ruim

Justifique:

---

---

---

3. Como você avalia os materiais destinados às atividades pedagógicas das crianças:  
 muito bom  bom  razoável  ruim  muito ruim

Justifique:

---

---

---

4. Assinale as alternativas que correspondem a maneira de aquisição do mobiliário, materiais pedagógicos e brinquedos pela instituição:

- Enviados pela SEMED através de solicitação  
 Doações  
 Com contribuição das famílias/responsáveis  
 Compra direta pela gestão com recursos destinados pela SEMED  
 Compra direta pela gestão com recursos próprios  
 Arrecadação em bazares, festas, etc.

Outras: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. Se pudesse implementar uma reforma na infraestrutura do prédio, na organização dos espaços e na aquisição de novos mobiliários e materiais pedagógicos, o que acredita ser prioridade e quais as suas sugestões?

## APÊNDICE G – ETAPA 3: ROTEIRO DE ENTREVISTA DIRETORA DA UNIDADE DO PROINFÂNCIA

Prezada Diretora,

Esta é uma etapa da pesquisa que tem por objetivo caracterizar as dimensões político-pedagógica da Educação Infantil do município de Penedo para avaliar o Programa Proinfância. O referido instrumento foi elaborado conjuntamente com integrantes do Grupo de Pesquisa de Educação Infantil e Desenvolvimento Humano (GPEIDH) e integrantes do Projeto “A criança, a cidade e o patrimônio: diálogos com os saberes e fazeres da comunidade penedense e eborense”.

Responda ao roteiro considerando as informações referentes ao ano de 2018

---

Unidade do Proinfância \_\_\_\_\_ Código INEP (Censo Escolar): \_\_\_\_\_  
 Endereço: \_\_\_\_\_  
 Telefone: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_  
 Nome da diretora: \_\_\_\_\_  
 Data: \_\_\_\_\_

---

1. Em que ano você assumiu a gestão da Lúcia Nogueira? Ao assumir a gestão desta instituição, uma obra do Proinfância, você recebeu alguma orientação ou participou de algum evento junto à SEMED ou visita de alguém do FNDE ou MEC que orientasse acerca das especificidades da obra para utilização dos espaços?
2. De acordo com a SEMED somente em 2017 que a instituição foi regularizada e só começou a receber o PDDE em 2018. O que e como foi feito para manter a instituição antes desse período, levando em consideração que está funcionando desde 2012? A documentação para funcionamento da instituição está regularizada?
3. No que se refere ao histórico da instituição, quem foi Creche?
4. Nas reuniões com a comunidade escolar são tratados quais assuntos especificamente? Como e por que são definidos? Qual a periodicidade dessas reuniões?
5. Você mencionou no questionário a instituição tem uma demanda maior que a estimativa de atendimento. Existe algum critério para destinar a vaga? Como a instituição se ajusta para atender além do previsto? E as crianças que não são encontram vagas?
6. Qual o critério ou referência utilizada para distribuição da quantidade de crianças por turma e grupo etário?
7. Qual a justificativa para que as crianças de 4 a 5 anos de idade sejam atendidas apenas em horário parcial?
8. Foi dito que o prazo de tolerância para entrada e saída das crianças na instituição é de 15 minutos. Existe alguma exceção? Em quais situações? Justifique.
9. Você mencionou que existe duas crianças com deficiência cognitiva e que não há na instituição profissionais como formação específica para atender estas crianças. Neste caso, como são diagnosticados os casos de crianças com algum tipo deficiência? Se ocorrer de alguma criança portadora de alguma deficiência procurar vaga como são encaminhadas? No caso das crianças já diagnosticadas existe algum atendimento diferenciado?
10. As formações são ofertadas pela SEMED anualmente, geralmente com orientações para o lúdico. Você pode descrever como são estas formações e onde ocorrem? É possível identificar na prática cotidiana das professoras e auxiliares os efeitos das formações?
11. O PPP ainda está elaboração. O que já foi construído? Como tem sido o processo de elaboração? Quem participa/participou deste processo? Existe alguma orientação ou apoio por parte da SEMED?
12. Comente sobre as reuniões de planejamento. Qual a participação dos professores no planejamento pedagógico coletivo mensal? Qual as temáticas abordadas? Existe algum tempo destinado ao professor tem para seu planejamento individual? É utilizado o horário de trabalho? Planeja dentro ou fora da instituição?
13. No questionário foi identificado que não há avaliação das crianças, mas que há registros em fichas individuais acerca do desenvolvimento infantil e experiências vividas pelas crianças. Existe alguma busca por parte das famílias sobre o desempenho das crianças? Como a instituição lida com isso, quais estratégias adotadas?

14. Quais as temáticas tratadas com as famílias nas reuniões bimestrais? São incentivados e há efetiva participação das famílias nos eventos promovidos pela instituição? E a formatura do ABC, qual o formato e quais as expectativas da instituição, professores e familiares acerca desse evento?
15. Descreva os projetos Alimentação Saudável e Formatura do ABC.
16. Na ação social desenvolvida pela Igreja Adventista para a comunidade de jovens da comunidade existe algum envolvimento dos profissionais da escola? É um evento que pode ser considerado importante para o funcionamento da instituição? Se sim, de que modo?
17. Quais as ações desenvolvidas pela Secretaria de Saúde dentro da instituição e quais contribuições para o desempenho das atividades cotidianas e na vida dos sujeitos envolvidos?
18. Ao avaliar os espaços da instituição você definiu as salas de aulas pequenas, justifique sua resposta.
19. Você considera que o valor recebido pelo PDDE tem sido satisfatório no sentido de adquirir materiais de uso pedagógico? Os materiais recebidos são suficientes e satisfatórios?
20. No que se refere à infraestrutura do prédio, você sugeriu que fossem instaladas grades de proteção nas laterais das salas e isolamento do anfiteatro. Justifique.

## APÊNDICE H – ETAPA 3: QUESTIONÁRIO PROFESSORAS E AUXILIARES

Prezada professora/auxiliar,

Esta é uma pesquisa que tem por objetivo analisar a situação da Educação Infantil nas Unidades do Proinfância em funcionamento. Tal diagnóstico subsidiará a análise da realidade da Educação Infantil nas referidas Unidades. O referido instrumento foi elaborado conjuntamente com integrantes do Grupo de Pesquisa de Educação Infantil e Desenvolvimento Humano (GPEIDH) e integrantes do Projeto “A criança, a cidade e o patrimônio: diálogos com os saberes e fazeres da comunidade penedense e eboreense”.

Responda ao roteiro considerando as informações referentes ao ano letivo atual.

**Sua participação é muito importante para o êxito da pesquisa.**

Nome da professora/auxiliar: \_\_\_\_\_  
 Telefone: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_  
 Data: \_\_\_\_\_

### PERFIL

1. Estado civil  
 solteira  
 divorciada  
 casada ou união estável  
 outro ( especificar \_\_\_\_\_)
2. Tem filhos?  não  sim. Quantos? \_\_\_\_\_
3. Idade dos filhos  
 (1) ..... (2)..... (3)..... (4).....
4. Renda familiar  
 1 a 3 salários  4 a 6 salários  Acima de 6 salários

### FORMAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO DAS PROFESSORAS E AUXILIARES DE SALA

1. Função: \_\_\_\_\_ 2. Turma em que atua: \_\_\_\_\_
3. Nº de crianças: \_\_\_\_\_ 4. Faixa etária das crianças: \_\_\_\_\_
5. Nº de adultos em sala: \_\_\_\_\_ 6. Turno de trabalho: \_\_\_\_\_
7. Trabalho em outro local: ( ) creche ( ) pré-escola ( ) outros
8. Em que ano começou a trabalhar como professora (mesmo sendo contratada)? \_\_\_\_\_
9. Em que ano começou a trabalhar como professora de Educação Infantil \_\_\_\_\_
10. Qual é a sua situação profissional atual na Educação Infantil?  
 professora/auxiliar efetiva  
 professora/auxiliar contratada  
 outra (Especifique) \_\_\_\_\_
11. Salário: \_\_\_\_\_
12. Qual sua formação inicial? \_\_\_\_\_
13. Onde se formou? \_\_\_\_\_
14.  Pública  Privada
15.  Presencial  Distância  Semi presencial
16. Tem pós-graduação? (Se afirmativo responda qual o nível): \_\_\_\_\_
17. Onde cursou? \_\_\_\_\_
18.  Pública  Privada
19.  Presencial  Distância  Semi presencial

20. As professoras/auxiliares participam atualmente de Programa(s) de Formação Continuada oferecido pela Secretaria Municipal de Educação? \_\_\_\_\_
21. As professoras/auxiliares que lidam diretamente com as crianças recebem algum tipo de instrução/formação sobre e para o cuidado com a saúde da criança e/ou primeiros socorros?  Sim  Não

### **COOPERAÇÃO E TROCA COM AS FAMÍLIAS**

1. Os responsáveis podem entrar nas salas de atividades?  Sim  Não
2. Em que situações?  
 Sempre  Quando chamados  Nunca
3. Os responsáveis são informados sobre as propostas e práticas pedagógicas?  
 Sim  Não
4. Os responsáveis são informados sobre os avanços do desenvolvimento da criança?  
 Sim  Não
5. Como é feita a troca de informações?  
 Agenda  Comunicação informal  Boletins informativos  
 Reuniões periódicas  Quadro de avisos  
 Outra forma. Especifique: \_\_\_\_\_

Obrigada!

**APÊNDICE I - ETAPA 3 - PERFIL SOCIOECONÔMICO DAS FAMÍLIAS**

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Ocupação: \_\_\_\_\_

1-Quantas pessoas moram com você? (Incluindo filhos, irmãos, parentes e amigos)

- (A) Uma a três
- (B) Quatro a sete
- (C) Oito a dez
- (D) Mais de dez

2- A casa onde você mora é? (Marque apenas uma resposta)

- (A) Própria
- (B) Alugada
- (C) Emprestada

3- Qual seu nível de escolaridade? (Marque apenas uma resposta)

- (A) Da 1ª à 4ª série do Ensino Fundamental (antigo primário)
- (B) Da 5ª à 8ª série do Ensino Fundamental (antigo ginásio)
- (C) Ensino Médio (antigo 2º grau)
- (D) Ensino Superior
- (E) Especialização
- (F) Não estudou
- (G) Não sei

4. Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, quanto é, aproximadamente, a renda familiar mensal? (Marque apenas uma resposta)

- (A) Nenhuma renda.
- (B) Até 1 salário mínimo (até R\$ 998,00).
- (C) De 1 a 3 salários mínimos (de R\$ 998,01 até R\$ 2.994,00).
- (D) De 3 a 6 salários mínimos (de R\$ 2.994,01 até R\$ 5.998,00).

5-Qual a sua renda mensal, aproximadamente? (Marque apenas uma resposta)

- (A) Nenhuma renda.
- (B) Até 1 salário mínimo (até R\$ 998,00).
- (C) De 1 a 3 salários mínimos (de R\$ 998,01 até R\$ 2.994,00).
- (D) De 3 a 6 salários mínimos (de R\$ 2.994,01 até R\$ 5.998,00).

Você recebe algum benefício social do governo?

- (A) Sim. Qual? \_\_\_\_\_
- (B) Não

## **APÊNDICE I – ETAPA 3 - OBSERVAÇÃO PROFESSOR E AUXILIAR DA UNIDADE DO PROINFÂNCIA: ITENS A SEREM OBSERVADOS**

### **BLOCO V – ORGANIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO DO TEMPO (PRÁTICAS)**

1. O professor/auxiliar organiza espaços, brincadeiras e materiais que promovem oportunidades de interação entre as crianças?
2. O professor/auxiliar conversa com cada criança durante as atividades de rotina?
3. O professor/auxiliar olha para a criança enquanto fala com ela?
4. O professor/auxiliar atende ao choro, gestos, sons, palavras e perguntas das crianças?
5. O professor/auxiliar chama as crianças pelos seus nomes?
6. O professor/auxiliar incentiva as crianças a produzir pinturas, desenhos, esculturas com materiais adequados à faixa etária?
7. O professor/auxiliar possibilita que as crianças ouçam ou cantem diferentes tipos de músicas?
8. O professor/auxiliar incentiva as crianças a explorar em instrumentos musicais e outros objetos sonoros?
9. O professor/auxiliar estimula a conversa entre as crianças?
10. As crianças têm acesso facilitado aos livros?
11. O professor/auxiliar lê livros para as crianças?
12. O professor/auxiliar oportuniza práticas criativas para o contato da criança com a palavra escrita?
13. Há trabalhos expostos na sala?
14. Os trabalhos expostos são confeccionados pelas crianças?
15. Há na rotina um tempo destinado para movimentos do corpo?
16. Há na rotina um tempo destinado para brincadeiras livres?
17. Há preocupação com a aparência das crianças?
18. Há na rotina um tempo destinado para o banho das crianças?
19. Há na rotina um tempo destinado para escovação dos dentes das crianças?
20. Há na rotina longo período de espera entre as atividades?
21. Há na rotina um tempo destinado para o descanso das crianças?
22. Há na rotina um tempo destinado para o descanso do professor/auxiliar?

### BLOCO VI – ESPAÇOS, MATERIAIS E MOBILIÁRIOS

1. Que tipos de materiais educativos existem na instituição?

Materiais	Sim	Não
1. Livros		
2. Revistas/Histórias em quadrinho		
3. Brinquedos		
4. Jogos		
5. Instrumentos Musicais		
6. Fitas de Vídeo/DVD		
7. Fantasias		
8. Material para atividades de arte (papel, lápis de cor, tinta, sucata)		
9. Outros. Especifique:		

2. Quantidade e estado de conservação dos materiais existentes:

Materiais	Quantidade			Conservação		
	Suficiente	Insuficiente	Não há	Bom	Regular	Ruim
1. Livros						
2. Revistas/Histórias em quadrinho						
3. Brinquedos						
4. Jogos						
5. Instrumentos Musicais						
6. Fitas de Vídeo/DVD						
7. Fantasias						
8. Material para atividades de arte (papel, lápis de cor, tinta, sucata)						
9. Outros. Especifique:						

3. Há estantes abertas utilizadas para expor os brinquedos de fácil acesso às crianças?

Sim  Não

4. Há estantes fechadas utilizadas para armazenar brinquedos?  Sim  Não

5. A disposição do mobiliário permite espaço para brincar?  Sim  Não

6. O arranjo da sala permite que as crianças desenvolvam atividades diferentes no mesmo período?  Sim  Não

7. Há espelho nas salas para as crianças se olharem de corpo inteiro? [ ] Sim [ ] Não
8. Há na sala um espaço confortável para a atividade com os livros? [ ] Sim [ ] Não
9. O piso da sala está limpo? [ ] Sim [ ] Não
10. Os brinquedos são de fácil higienização? [ ] Sim [ ] Não
11. Há na rotina atividades em área externa? [ ] Sim [ ] Não

**Espaço para observações, comentários sobre o desenvolvimento da pesquisa:**

---

---

---

---

---

---

## APÊNDICE J – ETAPA 3 – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DOS ESPAÇOS, ORGANIZAÇÃO DAS SALAS DE ATIVIDADES E INTERAÇÕES ENTRE PROFESSORAS, AUXILIARES E CRIANÇAS NA UNIDADE DO PROINFANCIA

Endereço: \_\_\_\_\_  
 Telefone: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_  
 Data: \_\_\_\_\_

---

### Parte I - Caracterização geral da instituição

#### 1. Aspectos históricos de funcionamento

- Nome da instituição:
- Localização:
- Fatos históricos relacionados à instituição: desde quando existe, trajetória, origem do nome etc.
- Informações sobre a comunidade e as famílias atendidas
- Situação social da comunidade atendida:
- Parcerias para realização de projetos e estágios, por exemplo, outras universidades, associações etc.?

#### 2. Pessoal

- Quadro geral de funcionários (anexo)
- Tecer comentários sobre os profissionais que atuam com as crianças, mas não são professores: auxiliar de sala, recreacionista. Procurar compreender quais as funções de cada um, a relação com as crianças e com as professoras.
- Equipe pedagógica (diretor, coord. pedagógico, professores, auxiliares):
  - Possui formação específica em educação infantil?
  - Aspectos relativos à presença masculina

#### 3. Espaço físico da instituição

- Planta baixa da escola (anexo)
- Número de salas e função de cada uma
- Quantidade de banheiros e se são adequados à faixa etária

#### 4. Programa geral da IEI

- Existência e conteúdo do PPP e projetos previstos no ano.
- O cardápio da escola apresenta algum tipo de acompanhamento nutricional?
- Como é a relação instituição-família? Que tipo de atividades/encontros é proporcionado aos pais?
- Sistemática de limpeza/higienização da escola.

### Parte II - Caracterização específica da turma de crianças (berçário 1 e jardim 2)

#### 1. Aspectos socioculturais das crianças

- Onde e como vivem as crianças?
- Com quem vivem/ quem são os responsáveis?
- Ocupação dos pais/responsáveis.
- Grau de escolarização dos pais/responsáveis.
- Acesso a recursos de saúde, culturais e de lazer?
- Situações de risco? Convivência com alcoolismo, drogas, abusos etc.?
- Há alguma informação sobre as crianças e suas famílias que a professora considera relevante?

#### 2. Espaço físico da sala

- Condições de conservação, iluminação e ventilação do espaço
- Descrição do mobiliário presente (tipo e quantidade de móveis e equipamentos), organização, condições e adequação à faixa etária das crianças.
- Tipo e quantidade de materiais existentes, organização, localização e adequação
  - Verificar se estão ao alcance da criança ou guardados nos armários, se são sistematicamente organizados e identificados

- Existem materiais diversificados e em quantidade para todas as crianças?
- São apropriados à faixa etária e às experiências das crianças, refletem a cultura infantil, ou seja, são significativos para a criança?
- Ocupação das paredes: como está decorada? Tipos de produções: painéis escritos, desenhos etc. As produções são predominantemente das crianças ou das professoras?
- Adequação do espaço de forma geral:
  - O espaço é amplo e atraente para as crianças?
  - Há local para as crianças guardarem seus pertences?
  - Existem áreas de interesse definidas? (casinha, leitura, artes, blocos, jogos, brinquedos etc.)

### 3. Rotina diária

- Qual é a rotina diária? Procure saber a denominação utilizada pela professora para cada momento da rotina e o tempo destinado a cada momento.
- Como é planejada a rotina diária?
- Que tipos de atividades são oferecidas às crianças? Há equilíbrio entre atividades individuais, pequenos grupos, livres e dirigidas, dentro ou fora da sala, ou as atividades são predominantemente coletivas e em sala?
- Existe uma sequência de atividades na semana (planejamento semanal)? Se a resposta for afirmativa, liste estas atividades. No caso da escola possuir semanário, procure conseguir um exemplar de pelo menos duas semanas.
- Que áreas estão presentes e quais recebem maior importância: alfabetização, matemática, artes, brincadeira, música, movimento etc.?
- No caso dos bebês, se tem horário para banho de sol, horário de sono, interação com as crianças maiores etc.

#### Verificar também:

- Se as crianças conhecem a rotina
- Se existe correspondência entre as informações obtidas com as professoras e a rotina observada
- A organização da rotina permite a participação das crianças?
- Tem algum momento da rotina em que as crianças podem iniciar a atividade e seguir com suas intenções ou todos os momentos são dirigidos pela professora?
- A rotina tem tempo previsto para brincadeira?
- No horário de parque a atividade é livre ou dirigida?
- De que forma são aproveitados os interesses e talentos das crianças durante a rotina diária?
- Tem um tempo definido para limpeza e organização da sala? As crianças participam desse momento?
- Existe um tempo definido para o lanche? Os professores participam desse momento? Possibilitam e encorajam a interação entre crianças?

### 4. Relação professor-criança

#### Os /as professores/as:

- Criam uma atmosfera calorosa e de apoio para com as crianças? Usam tom de voz apropriado, fazem contato com os olhos, colocam-se no nível físico das crianças?

- Usam uma variedade de estratégias para encorajar e apoiar a linguagem e a comunicação da criança? Observam e escutam as crianças, comentam suas ações, apoiam suas descobertas, fazem perguntas que levam as crianças a refletirem?
- Encorajam as crianças a resolver os problemas por si?
- Qual a postura quando as crianças iniciam uma situação lúdica?
- Oferecem oportunidades para as crianças explorarem e usarem materiais no seu próprio ritmo e nível de desenvolvimento? Permitem à criança escolher o material que vai usar?
- Reconhecem as conquistas individuais das crianças?
- Encorajam as crianças a interagir e procurar ajuda entre elas nos vários momentos do dia?
- Demonstram interesse nas atividades da criança?
- Permitem à criança falar sobre o que ela aprendeu sem se “preocupar” prioritariamente com seus erros?

## 5. Áreas/campos de experiência

### Ocorrem momentos:

- Planejados para a brincadeira? Com que frequência e qual a duração desses momentos? Em quais espaços e com quais materiais? A professora está presente? Como é o papel dela nesse momento? A professora ensina jogos tradicionais e brincadeiras de roda para as crianças?
- Planejados para a realização de rodas de conversa, leitura ou contação de histórias? Existem livros, revistas, gibis dispostos ao alcance das crianças? Com que frequência ocorre atividades voltadas à oralidade, ao letramento e à literatura?
- Para a realização de atividades de artes com as crianças, tais como desenho, colagem, modelagem e pintura? Com que frequência? Quais materiais são disponibilizados a elas? Como são tratadas as produções depois de prontas?
- De atividades voltadas à matemática? Que tipo de atividades são oferecidas? Os professores trabalham com números e resolução de problemas?
- De atividades com a natureza ou meio ambiente? Com que frequência, com que materiais e como são essas atividades?
- De atividades voltadas à musicalidade (cantar, ouvir música, produzir sons com diferentes materiais, lidar com instrumentos)? Quais são os materiais disponíveis?
- De atividades que promovem o movimento da criança? Com que frequência e como são essas atividades?

## 6. Planejamento, registro e avaliação

### Os/as professores/as:

- Fazem planejamento das atividades a serem desenvolvidas com as crianças; como é esse planejamento?
- Fazem observação e registros regulares sobre as crianças, com que frequência e que tipo de conteúdo aparece nos registros?
- Fazem algum tipo de avaliação sistemática (do planejamento, das atividades desenvolvidas, das ações das crianças)?

## 7. Opiniões, demandas dos professores

- Comentários da professora sobre sua turma
- Comentários da professora sobre a instituição e a equipe
- Demandas/expectativas levantadas pelo/a professor/a em relação ao estágio?

## Parte III - Observações iniciais (dois dias)

*Este item deve conter o registro cursivo de dois dias de observação com a descrição de tudo que aconteceu com as crianças durante a manhã ou tarde, da entrada à saída na instituição.*

- Descrever a sequência de atividades realizadas com detalhes, identificando os segmentos de tempo.
- Registrar, sempre que possível e quando significativa, a fala dos professores e das crianças



**APÊNDICE K – ETAPA 3 - QUADRO DE PESSOAL DA ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – ESTUDO DE CASO**

Função/cargo	Formação	Idade	Turno	Tempo de serviço	
				Instituição	Rede
Diretor	Licenciatura em História, Especialização em Gestão Escolar.	50 anos	Integral	2 anos	30 anos
Coord. Ped.	Licenciatura em Letras, Especialização em Psicopedagogia	49 anos	Integral	2 anos	16 anos
Professora A	Graduação em Pedagogia, Especialização em Psicopedagogia	43 anos	Matutino	3 anos	20 anos
Professora B	Graduação em Pedagogia, Especialização em Psicopedagogia	42 anos	Matutino	3 meses	PSS 2017
Professora C	Graduação em Pedagogia	50 anos	Vespertino	5 anos	19 anos
Professora D	Licenciatura em Estudos Sociais, Especialização em Psicopedagogia	47 anos	Vespertino	5 anos	20 anos
Professora E	Licenciatura em Letras, Especialização em Psicopedagogia	46 anos	Vespertino	6 anos	21 anos
Professora F	Graduação em Pedagogia, Especialização em Docência da Educação Infantil	51 anos	Matutino	6 anos	28 anos
Professora G	Graduação em Pedagogia, Especialização em Psicopedagogia	53 anos	Matutino	6 anos	20 anos
Professora H	Graduação em Pedagogia, Cursando Psicopedagogia	50 anos	Matutino	6 anos	19 anos

Professora I	Graduada em Pedagogia, Especialização em Gestão Educacional	45 anos	Matutino	5 anos	19 anos
Professora J	Graduada em Pedagogia, Especialização em Docência da Educação Infantil	43 anos	Matutino	6 anos	20 anos
Professora K	Graduada em Pedagogia, Especialização em Psicopedagogia	32 anos	Matutino/Vespertino	22 dias	PSS 2017
Professora L	Graduação em Pedagogia, Especialização em Docência da da Educação Infantil	50 anos	Vespertino	3 meses	19 anos
Auxiliar 1	Graduada em Pedagogia, Cursando Psicopedagogia	30 anos	Matutino	2 anos	PSS 2017
Auxiliar 2	Graduada em Pedagogia	48 anos	Matutino	1 ano	PSS 2017
Auxiliar 3	Graduada em Pedagogia, Especialização em Alfabetização e Letramento	58 anos	Vespertino	2 anos	PSS 2017
Auxiliar 4	Graduanda em Pedagogia	27 anos	Vespertino	2 anos	PSS 2017
Auxiliar 5	Graduanda em Pedagogia	42 anos	Vespertino	2 anos	PSS 2017
Auxiliar 6	Graduada em Pedagogia, Especialização em Psicopedagogia	45 anos	Matutino	6 anos	6 anos
Auxiliar 7	Graduação em Pedagogia, Cursando Psicopedagogia	40 anos	Vespertino	6 anos	6 anos
Auxiliar 8	Graduação em Pedagogia, Cursando Psicopedagogia	28 anos	Vespertino	2 anos	PSS 2017

Auxiliar 9	Graduação em Pedagogia, Cursando	27 anos	Vespertino	2 anos	PSS 2017
Auxiliar 10	Graduada em Pedagogia	24 anos	Vespertino	3 anos	PSS 2017
Auxiliar 11	Graduada em Pedagogia	35 anos	Matutino	2 anos	PSS 2017
Merendeira	Ensino Médio Completo	41 anos	Matutino/Vespertino	4 anos	20 anos
Apoio 1	Fundamental Incompleto	54 anos	Matutino/Vespertino	2 anos	20 anos
Apoio 2	Ensino Médio Completo	43 anos	Matutino/Vespertino	3 anos	15 anos
Apoio 3	Fundamental Incompleto	53 anos	Matutino/Vespertino	2 anos	20 anos
Vigia 1	Ensino Médio Incompleto	54 anos	Vespertino	3 anos	30 anos
Vigia 2	Cursando Nível Médio	24 anos	Matutino	3 anos	3 anos