

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS¹

LA IMPLEMENTACIÓN DE PROINFÂNCIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

THE IMPLEMENTATION OF PROINFANCIA FEDERAL PROGRAM FROM THE PERSPECTIVE OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

Yasmim Marques de MELO²
Sandra Cristina GOMES³

RESUMO: Um dos aspectos destacado pela literatura de implementação de políticas públicas refere-se às tensões que envolvem uma formulação centralizada na esfera federal e sua execução local. Com base em estudos da área, este artigo analisa como se deu a implementação do Proinfância – um programa federal de apoio à construção e reforma de escolas de Educação Infantil – e quais visões os gestores federais e municipais do programa têm sobre os problemas de implementação. Para isso, um estudo de caso em profundidade foi feito para o município de Natal/RN utilizando-se de revisão bibliográfica, análise documental, dados do programa e entrevistas com gestores municipais e federais. Os principais achados mostram que a rigidez das normas de adesão e execução do programa combinada a não existência de espaços institucionais de diálogo, pactuações ou de participação dos governos municipais resultam em ausência de soluções coletivas de problemas típicos de implementação em um estado federativo.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas educacionais. Programa Proinfância. Relações intergovernamentais. Formulação de políticas públicas. Implementação de políticas.

RESUMEN: *Uno de los aspectos que destaca la literatura sobre la implementación de políticas públicas se refiere a las tensiones que implican una formulación centralizada a nivel federal y su ejecución local. Con base en estudios en el área, este artículo analiza la implementación de Proinfância –un programa federal de apoyo a la construcción y renovación de escuelas de Educación Infantil– y qué visiones tienen los gestores federales y municipales del programa sobre los problemas de implementación. Para ello, se realizó un estudio de caso en profundidad para la ciudad de Natal/RN utilizando revisión de literatura,*

¹ Agradecemos à Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), com a colaboração do Itaú Social, o apoio financeiro para as traduções deste artigo para o inglês e o espanhol. Este artigo apresenta parte dos resultados da dissertação de Melo (2020). Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP).

² Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP), São Paulo – SP – Brasil. Doutoranda em Administração Pública e Governo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7262-0888>. E-mail: yasmimmarquesm@gmail.com

³ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal – RN – Brasil. Professora do Departamento de Políticas Públicas (DPP/UFRN) e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Doutora e Mestre em Ciência Política (USP). Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7703-6488>. E-mail: sandra.gomes@ufrn.br

análisis de documentos, datos del programa y entrevistas con gestores municipales y federales. Los principales hallazgos muestran que la rigidez de las reglas de adhesión y ejecución del programa, sumado a la inexistencia de espacios institucionales de diálogo, concertación o participación de los gobiernos municipales, redundan en la ausencia de soluciones a problemas típicos de implementación en un estado federal.

PALABRAS CLAVE: *Políticas educativas. Programa Proinfancia. Relaciones intergubernamentales. Formulación de políticas públicas. Implementación de políticas.*

ABSTRACT: *One of the aspects discussed by the public policy implementation literature refers to the tensions involving a centralized formulation of policies and the execution by subnational governments. Based on area studies, this article shows how Proinfancia – a federal program financing the expansion of kindergarten schools– was implemented and the perceptions municipal and federal agents have concerning the problems of implementation. An in-depth case study is carried out analyzing the city of Natal, in the State of Rio Grande do Norte, Brazil, using bibliographical revision, document and data analysis, and interviews with official agents. The main findings suggest that extreme rigorous norms to adhere and to execute federal programs combined with the absence of formal channels of dialogue, participation and agreements with municipal governments produce no collective solutions for problems that should be expected in a federal state during implementation.*

KEYWORDS: *Education policy. Proinfancia Federal Program. Intergovernmental relations. Formulation of public policies. Implementation of policies.*

Introdução

A literatura de implementação de políticas públicas é permeada por diferentes lentes analíticas para explicar o processo complexo em que as políticas ganham forma na prática. No contexto das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, tal complexidade é elevada, pois, tipicamente, envolve desenhos institucionais com formulação centralizada na esfera federal e implementação local pelos governos subnacionais, que, por sua vez, detêm realidades e capacidades muito diversas e desiguais (ARRETCHE, 2012; BICHR, 2020; GOMES, 2009; OLIVEIRA; LOTTA, 2019).

Para Oliveira e Lotta (2019), um dos problemas relacionados à formulação de políticas nacionais está na adoção de modelos únicos e rígidos pelos órgãos federais que não permitem aos governos subnacionais adaptarem instrumentos de planejamento e de gestão às suas particularidades locais. O resultado seria, então, uma diminuição da autonomia administrativa ou da capacidade de execução dos entes subnacionais, elevando os riscos de não se atingir os objetivos de uma política pública.

Este artigo apresenta um caso ilustrativo desse processo descrito por Oliveira e Lotta (2019) ao analisar como se deu o processo de implementação de um programa federal em nível municipal. Os achados mostram que a rigidez das normas de adesão e de execução combinadas a não existência de espaços institucionais de diálogo, pactuações ou de participação dos governos municipais resultam em ausência de soluções de problemas típicos de implementação. Observa-se que gestores federais, por um lado, atribuem à falta de capacidade de gestão dos municípios a explicação para os problemas de execução de programas federais e, de outro lado, gestores municipais consideram que os entraves são gerados pelas normas inadequadas dos órgãos federais.

Para isso, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) é utilizado como caso empírico. O Proinfância foi instituído em 2007, integrando uma série de outras ações do governo federal destinadas ao enfrentamento das desigualdades de acesso existentes na educação infantil (FNDE, n.d.).

O Programa consiste em uma política de apoio à expansão do acesso a esse nível de ensino, que é ofertado pelos municípios, por meio de projetos para a construção e/ou reforma de escolas de Educação Infantil (creches e pré-escola). O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o órgão federal responsável tanto pela aprovação dos projetos enviados pelos municípios quanto pelo estabelecimento das normas para sua execução. O Proinfância é um caso de interesse, uma vez que, de acordo com Oliveira e Lotta (2019), é exemplo de uma centralização que vai além do processo de formulação e se estende para uma centralização também na sua execução.

Esse modelo de execução, ao estilo *top-down* de indução federal, não é exclusivo das políticas federais em educação. Oliveira e Lotta (2019), assim como Pires e Gomide (2016), observaram movimentos semelhantes de centralização no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no qual o desenho institucional também reflete a decisão de adoção de padrões únicos e nacionais, muito rígidos e com baixa possibilidade de adaptação às realidades e aos contextos locais, tanto na formulação como na implementação. Uma das consequências dessa baixa capacidade de adaptação de projetos às realidades locais é a inviabilidade ou o atraso na execução da política ou, dito de outro modo, na eficácia e na efetividade de uma política pública.

Este artigo objetiva analisar como a implementação do Proinfância ocorreu na prática e quais visões os gestores federais e municipais do programa têm sobre os problemas de

implementação. De acordo com a natureza do estudo e com a finalidade de atender ao objetivo proposto, foi escolhido o caso do município de Natal/RN para uma análise em profundidade. Os seguintes procedimentos metodológicos foram adotados: revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos nesta temática; análise documental das principais legislações e documentos institucionais acerca do Programa Proinfância; análise dos dados sobre os recursos repassados para os municípios do Rio Grande do Norte que aderiram ao programa e os tipos de obras executadas por esses entes federados -, dados fornecidos pelo FNDE, em 2020, por meio da Lei de Acesso à Informação; e entrevistas estruturadas para captar as visões dos agentes implementadores em comparação àquelas dos agentes formuladores, realizadas em 2020. Os entrevistados cederam consentimento livre e esclarecido para as entrevistas e suas respostas são anonimizadas.

À luz desse contexto e objetivos delineados, o artigo, além desta introdução, conta com uma seção que resgata alguns dos elementos centrais do debate sobre as relações intergovernamentais na implementação de programas federais; outra que apresenta o desenho institucional do Proinfância e as mudanças nas regras de execução; e uma seção empírica que apresenta os achados para o caso do município de Natal/RN. As considerações finais recuperam os principais aspectos discutidos neste trabalho e algumas de suas implicações, que podem permitir uma reformulação no modo de interação entre órgãos federais e subnacionais.

Relações intergovernamentais na implementação local de programas federais

Os estudos sobre relações intergovernamentais no Brasil consolidaram relativo consenso de que as reformas adotadas por diferentes governos na esfera federal, desde a década de 1990, tinham como objetivo produzir patamares mínimos nacionais na provisão de políticas sociais a cargo de Estados e municípios (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; ARRETICHE, 2002, 2012; BICHIR, 2011; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020; FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Ao adotar estratégias de normatização federal dessas políticas, o modelo federativo brasileiro teria se caracterizado pela formulação em nível nacional (*policy decision-making*) com implementação (ou execução) subnacional (*policy-making*), como propõe Arretche (2012). A expansão na provisão de serviços públicos, como em saúde, educação ou assistência social, seriam exemplos de instrumentos de indução nacional de políticas públicas. No entanto, cresce uma literatura no Brasil que passa a se debruçar sobre o processo de

implementação de políticas públicas que mostra uma diversidade de situações nos modos e resultados da execução de políticas nacionais, afetada por inúmeros fatores (FARIA, 2012; LOTTA, 2019; MELO, 2020; PIRES, 2019).

Os contextos locais, com suas realidades próprias, impactam o modo de implementação a depender da percepção da burocracia implementadora sobre os valores embutidos na política pública, do entendimento (diverso) de como se deve operacionalizar a política, de dificuldades locais não antecipadas no desenho institucional da política, dentre outros apontados pelos estudos da área. Também é destacado, por uma literatura mais recente, que o modo de implementação de políticas pode contribuir tanto para a redução das desigualdades quanto, ao contrário, para a sua reprodução, isto é, no lugar de combatê-las, políticas públicas podem manter ou aumentar a exclusão de grupos sociais mais vulneráveis a direitos e serviços públicos que a política, originalmente, procurava produzir acesso (PIRES, 2019).

Essa discussão é de especial interesse neste estudo, pois a elevada centralização decisória e a rigidez dos instrumentos de execução do Proinfância, definidos pelo FNDE, um órgão federal central vinculado ao Ministério da Educação (MEC), afetaram negativamente a capacidade e agilidade das respostas em tempo oportuno aos gargalos de implementação desse programa nacional.

Em analogia às duas clivagens analíticas que inauguram o debate sobre implementação, o Proinfância pode ser caracterizado como uma política de estilo *top-down*, ou seja, o entendimento de que é possível “controlar” os agentes responsáveis pela sua execução na ponta do sistema ao se estabelecer normas específicas e rígidas para o cumprimento de etapas de implementação.

Dito de outra forma, uma política ao estilo *top-down* parte da premissa de que os burocratas responsáveis pela formulação em nível central são capazes de estabelecer instrumentos de gestão que controlem e induzam gestores nos municípios e Estados a fazerem exatamente o que se espera, sem “desvio de rota”. Nesse caso, a visão predominante é a de que os órgãos centrais devem estabelecer uma série de normatizações e procedimentos regulatórios para que os agentes implementadores sigam, com rigor, as etapas pré-definidas. Nessa perspectiva, os problemas de implementação se referem a “desvios de rotas” dos gestores locais, isto é, estes teriam se desviado do modo planejado (e previsto) de operacionalização da política.

A limitação dessa perspectiva analítica e de gestão é que, na prática, há diversos fatores que afetam a implementação local, mas que não puderam ser antecipados no momento da formulação de uma política pública. As razões para isso são as mais diversas⁴, mas uma nova visão do problema é inaugurada pela perspectiva analítica conhecida como *bottom-up* nos estudos de implementação.

Ao se questionar a possibilidade (real) de se ter o controle quase que total do comportamento de implementadores ou, ainda, da forma de implementação local por meio de rígidos ou minuciosos procedimentos de operacionalização de uma política, os estudiosos da perspectiva *bottom-up* invertem os termos do debate: “da pergunta inicial por que os burocratas se desviam dos objetivos definidos na política formulada para como burocratas implementam, na prática, esta política” (GOMES, 2019, p. 45).

Um dos aprendizados do debate entre uma implementação de tipo *top-down versus* outra de tipo *bottom-up* é que não se trata, ao final, de um dilema em que se deva escolher um modelo único de implementação. Em outras palavras, o acompanhamento de como determinada política está sendo implementada na prática (ou na ponta do sistema) é um insumo de informação importante para identificar dificuldades que surjam e que não puderam ser antecipadas no momento de elaboração do desenho institucional da política ou dos instrumentos de implementação.

Com isso, uma interação – que também pressupõe uma comunicação efetiva – entre os gestores da ponta do sistema e burocratas de órgãos centrais, que formulam os procedimentos de execução das políticas, poderiam produzir aprendizados que, em tese, permitiriam readequar normativas e desenhos institucionais para aumentar a capacidade de resposta e de entrega de bens e serviços públicos.

A literatura brasileira tem mostrado que programas com maior capacidade relacional entre agentes públicos, inclusive os que incorporam a participação dos atores sociais afetados pelas políticas, produzem ajustes que melhoram a resposta ou a solução de problemas ou entraves típicos de processos de implementação, produzindo o que Pires e Gomide (2016) chamam de capacidade de gerar inovação no desenho da política.

Na próxima seção, é apresentado o Proinfância do ponto de vista dos formuladores em nível federal e como as normas para adesão dos municípios foram se tornando progressivamente mais rígidas (OLIVEIRA; LOTTA, 2019), ao estilo *top-down* de implementação.

⁴ Para um apanhado desse debate, ver Lotta (2019), Bichir (2020) e Gomes (2019).

O PROINFÂNCIA no plano da formulação pelos gestores federais

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) foi criado em 2007, através da Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007 (FNDE, 2007a), nas gestões do então Ministro da Educação, Fernando Haddad, e do então Presidente do FNDE, Daniel Silva Balaban, como uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O principal objetivo do programa consistia em ampliar o acesso das crianças de quatro meses a seis anos de idade à educação infantil por meio da construção de creches e pré-escolas e, paralelamente, reformar a infraestrutura física das que já existiam e equipá-las (FNDE, 2007a). O Proinfância, nessa fase inicial, possuía fundamentos que podem ser divididos em dois grupos, em que o primeiro estava relacionado diretamente com o problema que essa política pública pretendia atacar: a questão das dificuldades de acesso e da qualidade dos equipamentos da educação infantil, serviço público tipicamente a cargo dos municípios brasileiros; e o segundo tinha por objetivo corrigir as desigualdades de acesso das crianças à educação infantil, a partir da expansão da oferta de vagas (FNDE, 2007a).

Esses fundamentos consideram que o Brasil, por seu legado institucional e histórico, suas dimensões territoriais continentais e por outros fatores, agrega imensas desigualdades, dentre elas, a de capacidade fiscal e administrativa, além das desigualdades intramunicipais – especialmente relevantes nos municípios de maior porte populacional e com realidades intra-urbanas também desiguais em termos de acesso, condições de vida e de oportunidades de sua população. Todos esses elementos se expressam em desigualdades de acesso a serviços públicos, principalmente pelo segmento da população em situação de maior vulnerabilidade social. Nesse sentido, o Proinfância se insere em um conjunto de políticas que procuram aumentar a inclusão social, a partir da correção das desigualdades de acesso ao serviço público.

Cumprе ressaltar que, na década de 1990, a educação infantil não se configurava como uma prioridade para o governo federal, que centralizava seus esforços para o nível fundamental, até então o único obrigatório e que ainda não havia alcançado a universalização do acesso naquele momento. As iniciativas de apoio à expansão de creches e pré-escolas eram poucas, como apoio financeiro para a aquisição de material didático para alunos da pré-escola (4 a 6 anos), formação de professores e suporte para a implementação do Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil de 1998 (BRASIL, 1998) ou nos municípios inseridos no Programa Comunidade Solidária (IPEA, 2003). Apesar dessas poucas iniciativas,

o cenário era de destinação de poucos recursos financeiros para a educação infantil, particularmente afetados pela diminuição dos recursos arrecadados para o salário educação em 1999 (IPEA, 2003).

Assim, o Proinfância surge em um contexto em que a expansão do ensino fundamental já havia se consolidado e novos níveis e modalidades de ensino passam a entrar como prioridade na agenda de discussões sobre políticas educacionais. Contudo, para que haja esse repasse de recursos, os municípios e o Distrito Federal, responsáveis pela oferta da educação infantil, devem se adequar às diretrizes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação presentes no Manual de Assistência Financeira (Resolução CD/FNDE nº 08, de 24 de abril de 2007) (FNDE, 2007b), que orientam a elaboração dos projetos que devem ser enviados pelos entes federados ao FNDE e seguir todas as suas orientações.

A Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007 (FNDE, 2007a) também estabelecia critérios de priorização para os governos subnacionais que desejassem receber o repasse do recurso na fase inicial do Programa. Esses critérios estão dispostos no Anexo I da Resolução e abrangem três aspectos: populacional, educacional e de vulnerabilidade social.

Na dimensão populacional, são classificados como prioritários aqueles municípios que possuem maior crescimento populacional e maior população de crianças classificadas na idade da educação infantil e maior concentração de população em áreas urbanas. Na dimensão educacional, estabelece-se a priorização de municípios com menores indicadores de distorção idade-série no ensino fundamental e com maiores números de professores com nível superior. Já na dimensão de vulnerabilidade social, há a priorização de municípios com maiores percentuais de mulheres como únicas responsáveis pela provisão, alto índice de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica e menor orçamento para educação infantil (FNDE, 2007a).

Cumprе ressaltar que o Proinfância passou por mudanças institucionais ao longo dos anos, em que alguns critérios foram modificados, sobretudo quando o programa foi inserido no escopo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando ampliar o quantitativo de municípios atendidos e conferir mais celeridade ao processo de transferência de recursos. Oliveira e Lotta (2019) demonstram que as mudanças nas regras de adesão ao Proinfância foram respostas do FNDE frente às dificuldades que os municípios tinham para implementar a política. No primeiro período, de 2007 a 2011, o programa teve baixa capacidade de entrega: dos 2.542 projetos conveniados com os municípios, apenas 40% foram efetivamente executados. Para as autoras, o instrumento adotado para adesão – por meio de convênios – era

uma das razões para a baixa capacidade de entrega do programa, tendo em vista diversos impedimentos burocráticos que as prefeituras enfrentavam.

Nota-se, adicionalmente, que na fase inicial do programa os critérios de prioridade não refletiam um princípio de justiça propriamente equitativo pois os critérios populacional e de ter melhores condições educacionais acabam por gerar a reprodução das desigualdades educacionais existentes e apenas o terceiro, que lista a vulnerabilidade social, tem uma intencionalidade corretiva. De modo mais claro, o critério populacional define como prioritários os municípios com maior população em idade de educação infantil, mas também com maior concentração de população em áreas urbanas e o educacional define como prioritários os municípios com menores taxas de distorção idade-série e maior quantitativo de profissionais com formação em nível superior, enquanto o critério de vulnerabilidade social prioriza municípios “com maiores percentuais de mulheres chefes de família, com maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e com menores disponibilidades de recursos para financiamento da educação infantil” (FNDE, 2007a). Nesse sentido, o programa tinha, no seu desenho original, uma intencionalidade conflituosa por combinar princípios de justiça que vão em sentidos opostos⁵.

Contudo, o critério da vulnerabilidade social, como primeiro critério para atendimento, evidencia a priorização de destinação de recursos para municípios mais vulneráveis, mobilizando, portanto, um critério equitativo, visto que objetiva corrigir as desigualdades de acesso à educação infantil e atender à demanda de vagas para a educação infantil a partir de creches e, assim, garantir igualdade na oferta do serviço, promovendo, em sua, maior inclusão social.

Ainda que não seja suficiente, esse critério marca um importante movimento em direção à uma educação mais justa, sobretudo nessa etapa de ensino ainda marcada por uma ampla desigualdade de acesso. Esse objetivo fica mais evidente no desenho institucional do Programa Brasil Carinhoso, que surge, em 2012, como uma ação do Plano Brasil Sem Miséria e, posteriormente, torna-se um programa educacional executado pelo FNDE com vistas a atuar de forma complementar e, ao mesmo tempo, paralela ao Proinfância na expansão das matrículas da educação infantil (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014), mas, dessa vez, com critérios de priorização para municípios e famílias em situação de vulnerabilidade social mais claros.

⁵ Agradecemos a parecerista anônima da revista por apontar a necessidade desse esclarecimento no texto.

O desenho institucional do Proinfância, que estabelece financiamento para projetos que visam à construção e/ou à reforma das creches financiados pelo FNDE a serem executados à risca pelos entes subnacionais, compõe o que Oliveira e Lotta (2019, p. 456) chamam de “modelos de políticas públicas prontos e acabados, estabelecidos pelo governo federal e sobre os quais os governos municipais têm pouca possibilidade de escolhas e/ou adequação às especificidades locais”. Eles resultam em inúmeros desafios e gargalos de implementação gerados por essa elevada rigidez. De acordo com Oliveira e Lotta (2019) esse movimento faz parte de um processo geral de recentralização de políticas públicas do governo Dilma, especialmente no primeiro mandato (2011-2014), e que o Proinfância ilustra bem.

Conforme as autoras supracitadas, a partir de 2009, o MEC e o FNDE optam, em virtude das dificuldades dos municípios, por padronizar os projetos arquitetônicos das escolas de educação infantil que antes eram estruturados conforme modelo proposto por esses entes subnacionais e que acabaram por se tornar um dos gargalos de implementação do programa. Esses projetos poderiam ser do “tipo A (projeto não padronizado) ou tipos B e C (projetos arquitetônicos padronizados e que correspondem a 90% das obras selecionadas)” (OLIVEIRA; LOTTA, 2019, p. 454).

Em suma, o Proinfância tinha como objetivo corrigir desigualdades de acesso à creche e à pré-escola ao apoiar financeira e tecnicamente os municípios brasileiros no processo de construção e reforma de instituições de ensino voltadas à educação infantil. Entretanto, o Proinfância, por seu desenho institucional fortemente centralizado não apenas em termos de formulação da política como também no que se refere às formas de execução da política pública, tornou-se um caso claro da complexidade que envolve a produção de um padrão nacional. Nesse caso específico, baseia-se apenas no contexto urbano, não se adequando, portanto, às especificidades e às diversidades de situações de todo o território brasileiro.

A implementação do PROINFÂNCIA no Município de Natal

No que tange à implementação do Proinfância no Rio Grande do Norte, a análise dos dados fornecidos pelo FNDE, via Lei de Acesso à Informação, permitiu identificar que, dos 167 municípios do Rio Grande do Norte, 111 receberam recursos oriundos do governo federal destinados à execução do Proinfância no período de 2008 a 2019, isto é, cerca de 66% do total de municípios do Estado. Desses, o município de Natal recebeu o maior quantitativo de recursos em valores absolutos, em boa medida, porque se trata da maior área administrativa em termos de porte populacional do estado e com uma população-alvo maior.

Em 2020, conforme Melo (2020), o município de Natal contava com 74 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) que ofertavam a educação infantil (creche e pré-escola), sendo que 12 foram construídos com recursos do Proinfância. A tabela 1 traz as informações da distribuição dos CMEIs por bairros da cidade e as informações sobre o quantitativo de salas disponíveis e de alunos atendidos em cada CMEI.

Tabela 1 – Escolas construídas com recursos do Proinfância por bairro e região de localização, número de salas de aula e de alunos no município de Natal, 2020

Nome do CMEI	Bairro	Região Administrativa	Nº de salas	Nº de alunos
Antonio Gurgel De Melo	Potengi	Norte	10	406
Belchior Jorge de Sá	N. S. Apresentação	Norte	4	187
Mailde Ferreira Pinto	Potengi	Norte	8	360
Maria de Nazaré	Lagoa Azul	Norte	8	358
Professora Rosalba Dias de Barros	Potengi	Norte	8	342
Santa Cecília	Pajuçara	Norte	4	176
Telma Rejane Moura Freire	Lagoa Azul	Norte	8	345
Professora Terezinha de Jesus	Pajuçara	Norte	10	467
Clara Camarão	Planalto	Oeste	5	217
Maria Luiza	Planalto/Guarapes	Oeste	8	283
Professora Antônia Fernanda Jalles	Pitimbu	Sul	16	337
Maria dos Martírios Lisboa de Menezes	Pitimbu	Sul	4	153
Total			93	3.631

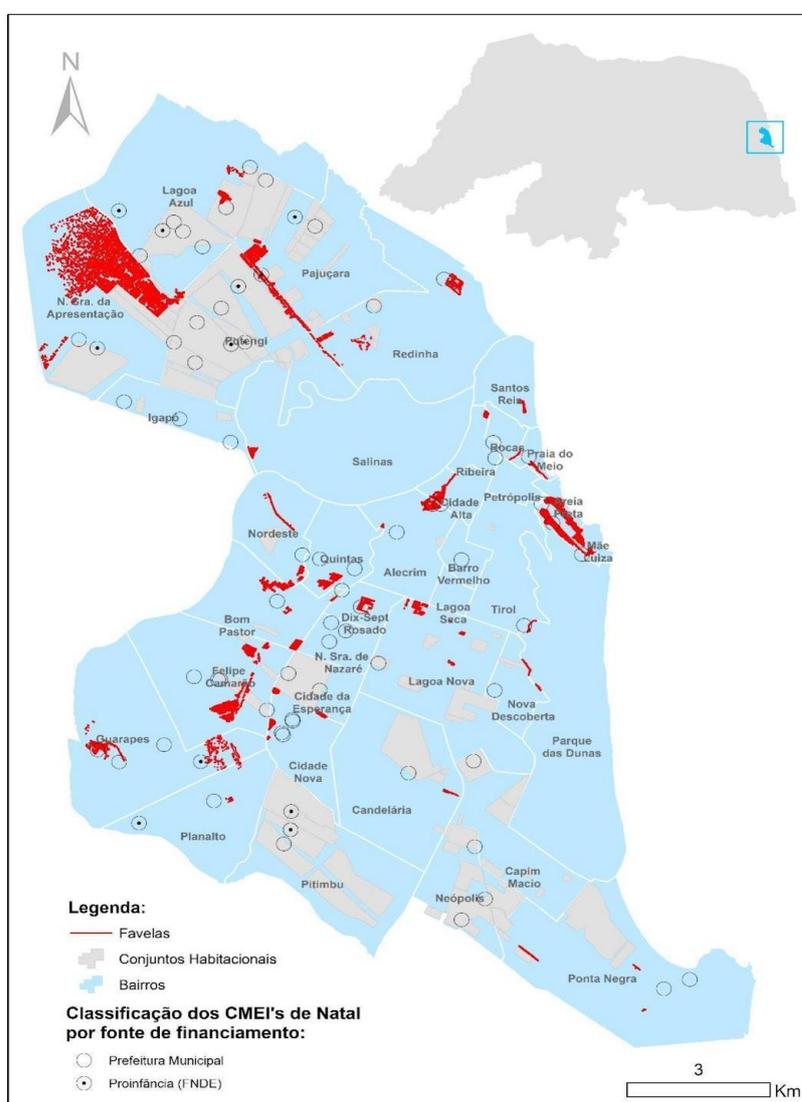
Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Melo (2020)

A partir dos dados da Tabela 1, percebe-se que os CMEIs construídos a partir de recursos do Proinfância concentram-se nas Zonas Norte (8), Oeste (2) e Sul (2) da cidade. Quando se analisam as regiões e, especificamente, os bairros escolhidos pela Prefeitura do Natal para a construção das escolas do Proinfância, nota-se a priorização de bairros com maior concentração de população em situação de vulnerabilidade social: dos 12 CMEIs, oito (66,6%) foram construídos na Região Administrativa Norte, área em que reside a população com menor poder aquisitivo agregado e que possui os maiores indicadores de vulnerabilidade social da Cidade; dois (16,6%) na Região Oeste, que é a segunda região com maior concentração da população de baixa renda da cidade; e dois (16,6%) na região Sul, área em que reside a população da cidade com maior poder aquisitivo, mas com enclaves urbanos.

Quando sobrepomos esses dados à localização espacial de favelas e de conjuntos habitacionais do município de Natal (MEDEIROS, 2018), identificamos que a maioria dos CMEIs construídos com recursos do Proinfância (83%) foi alocada próxima a esses dois tipos de aglomerados urbanos e a vasta maioria nas franjas ou periferias da cidade. Mesmo no caso da região Sul, foram construídos CMEIs no bairro Pitimbu, em uma área de conjunto

habitacional que concentra população em situação de vulnerabilidade social. A distribuição espacial dos CMEIs construídos com recursos do Proinfância, além de outras características dos espaços urbanos de Natal, pode ser visualizada no Mapa 1. Verifica-se, por outro lado, que há bairros caracterizados por uma situação de alta precariedade social e urbana que não foram contemplados, ainda que houvesse uma alta demanda, como é o caso Igapó e Mãe Luíza.

Mapa 1 – Distribuição espacial das creches do município de Natal/RN, das escolas do Proinfância e localização das favelas e conjuntos habitacionais



Fonte: Melo (2020)

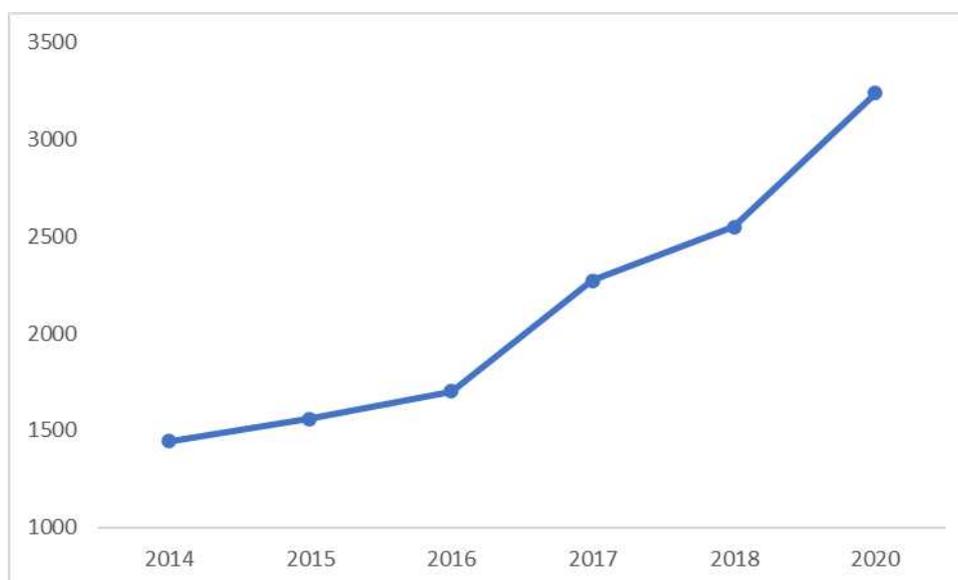
A razão pela qual esses bairros, que cumprem com os critérios de prioridade do Proinfância, não terem nenhuma creche construída é que a elevada informalidade e adensamento construtivo desse tipo de ocupação urbana – com presença de favelas e outros assentamentos precários – não permite: 1) encontrar terrenos disponíveis para a construção de um equipamento escolar; e 2) quando há terrenos, não se tem a dominialidade, isto é, não há registro público e oficial de propriedade em cartórios, resultado da história de ocupações informais e irregulares do Brasil urbano. Como será visto adiante, esse problema não foi endereçado pelo programa federal, ainda que esta seja uma realidade não exclusiva de Natal.

Assim, percebe-se, de maneira geral, que os CMEIs construídos com recursos do Proinfância em Natal foram alocados em áreas de alta vulnerabilidade social, com destaque para um conjunto significativo de escolas construídas nos conjuntos habitacionais, espaços que contam com maior ordenamento e planejamento urbanos - em tese, locais que possuem espaços para receber equipamentos públicos. Porém, também se observa escolas construídas em bairros periféricos ou em enclaves urbanos e próximos a favelas, em assentamentos precários, muitas vezes, irregulares administrativamente. Nesses casos, os problemas de terrenos com terraplanagem e dominialidade de terrenos públicos são ainda maiores e tornaram-se um dos problemas para a execução do Proinfância no caso do município de Natal.

Direcionando o olhar para o quantitativo de matrículas, constata-se, a partir dos dados do Censo Escolar sintetizados pelo QEdu, um aumento expressivo na expansão de vagas para o segmento da educação infantil (creche e pré-escola) nos CMEIs que receberam recursos do Proinfância no período de 2014 a 2020⁶. O Gráfico 1 permite identificar que a capacidade de atendimento dos CMEIs financiados pelo Proinfância vai crescendo ao longo dos anos, conforme os equipamentos são construídos, entregues e entram em funcionamento.

⁶ Optamos por restringir a análise para a partir de 2014 devido à ausência de informações para os CMEIs Belchior Jorge de Sá, Mailde Ferreira Pinto, Maria de Nazaré, Telma Rejane Moura Freire e Maria dos Martírios Lisboa de Menezes no período anterior.

Gráfico 1 – Evolução das matrículas nas escolas construídas ou reformadas com recursos do Proinfância, município de Natal, 2014-2020



* Há ausência de dados para o CMEI Clara Camarão para o ano de 2015.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas informações dispostas no Portal do QEDu (2022)

O primeiro desembolso de recursos do FNDE para Natal ocorre em junho de 2010, mas é apenas em 2013 que 50% dos recursos são pagos. A totalidade de liberação para todos os projetos se dá em outubro de 2019, o que se reflete na capacidade de atendimentos dos equipamentos. Os dados do Gráfico 1 mostram um aumento gradativo no quantitativo de matrículas de todos os CMEIs do Proinfância em Natal desde 2014. No entanto, nota-se que é somente a partir de 2017 que há uma expansão significativa na capacidade de atendimento desses equipamentos escolares.

Foram também realizadas seis entrevistas com gestores envolvidos no Proinfância, buscando compreender melhor as informações apresentadas. Dessas seis entrevistas, uma foi exploratória e realizada com um(a) servidor(a) da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME. Das cinco restantes, três foram realizadas com gestores(as) e ex-gestores(as) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (entrevistados 1, 2 e 3) e duas foram realizadas com gestores(as) da Secretaria Municipal de Educação de Natal (entrevistados 4 e 5). Para este artigo, optou-se por focar na questão central, isto é, a visão dos gestores públicos acerca dos desafios e gargalos da implementação do Proinfância.

De acordo com as falas dos(as) gestores(as) e ex-gestores(as) do FNDE, os desafios de implementação podem ser classificados em dois grandes grupos. O primeiro está relacionado à questão da motivação das empreiteiras de executarem um projeto arquitetônico, como o do Proinfância, e de possuírem a capacidade técnica de executar o modelo proposto pelo FNDE,

assim como se submeter ao modelo de recebimento de pagamento que é marcado por atrasos e inter rompimentos. Dito de outra forma, os gestores apontam que esse modelo de contratação produz dificuldades de encontrar empresas capazes ou interessadas em construir as escolas tendo em vista as diferentes e muito diversas realidades locais.

No segundo grupo, estão as dificuldades técnicas, operacionais e fiscais dos municípios que precisam realizar os procedimentos técnicos e burocráticos, conforme as orientações do FNDE e do MEC. Dentre elas, destaca-se a realização dos contratos, licitações e de disponibilidade de terreno de acordo com as especificações. Os trechos abaixo, publicados originalmente em Melo (2020), ilustram os argumentos:

[...] o principal problema foi a capacidade brasileira de executar. Tanto capacidade pública, quanto capacidade privada. Nós não temos, ainda que a engenharia seja uma ciência já antiga e com padrões e normas e ABNTs, você não tem isso nacionalmente, uma capacidade de todas as construtoras fazerem com celeridade, com economicidade, com padrão. E ao mesmo tempo as prefeituras. O Proinfância, ele foi desenhado para ser uma construção linear, isso foi pensado por questão de segurança das crianças. Você tem dificuldades várias, e eu diria que uma grande dificuldade executiva das prefeituras, mas eu não isentaria o setor privado, ao contrário, eu acho que ele é corresponsável, ele não demonstrou capacidade. [...] **um dos problemas do desenho do Proinfância é que ele foi desenhado imaginando condições mínimas que seriam aceitáveis** nacionalmente [...] um padrão mínimo que está muito acima de muitos estados e municípios e depois implementar isso é um desafio gigante (entrevistado 1, gestor federal, 2020, grifos nossos).

Nos municípios, muito problema de terreno, os terrenos não se viabilizavam, problemas de documentação para comprovar propriedade do terreno, um problema que eu achava que era básico, mas, enfim, foi maior do que eu imaginei, foi o problema da terraplanagem, os municípios eram responsáveis por entregar o terreno com terraplanagem, e não conseguiam. Enquanto não entregavam não davam a primeira fase. **Então essa incapacidade da gestão dos municípios é um negócio absurdo no País** (entrevistado 2, gestor federal, 2020, grifos nossos).

São 2 desafios: **na captação de empreiteiras sérias que suportem o tempo de desembolso que a gente tem hoje para fazer o pagamento das obras em execução e a questão da execução da política. O desafio é o município conseguir dissipar**, porque a gente dá o projeto padronizado, fala das especificações do terreno, mas tem as dificuldades número 1 de eles não terem terreno, com adequação necessária para poder construir e nem pelas dimensões necessárias, principalmente nos grandes centros urbanos, 2ª a capacidade de licitar obra pela dificuldade do processo licitatório como um todo e pela dificuldade de se ter engenheiros qualificados para licitação da obra e a 3ª também que é muito importante é a questão da falta de recursos, a descontinuidade do programa. A gente não investe mais no programa para novas pactuações, são as principais dificuldades, a questão da execução desde a separação do terreno à contratação da empresa, a fiscalização por parte do município até a parte da falta de verbas para dar continuidade aos

que têm, e principalmente para novas pactuações. [...] eu estou trabalhando na parte do atendimento às prefeituras e você verifica o quanto eles são carentes de acesso à informação. **Se a gente não tiver um bom corpo técnico para dar esse apoio, às vezes, o município não consegue fazer uma obra na vida, que é justo na obra do ProInfância que ele não consegue terminar, porque não tem engenheiro, não tem alguém que conheça que pode dar algum tipo de suporte no município, tanto na parte de execução, de licitação, de acompanhamento da obra, fiscalização da obra [...] muitas vezes eles não têm capacidade técnica para fazer isso, então o apoio do FNDE é fundamental para a execução de várias políticas** (entrevistado 3, gestor federal, 2020, grifos nossos).

Na visão dos(as) gestores(as) municipais, os principais desafios destacados são encontrar o terreno adequado para a construção das creches, tanto pela necessidade de dominialidade do terreno quanto pela disponibilidade de um terreno de acordo com as especificações do FNDE. Além disso, há ainda problemas com o processo de desembolsos dos recursos financeiros pelo FNDE, o que torna o ritmo das obras lento e, em muitos casos, marcado por interrupções temporárias e/ou definitivas, como ilustram os trechos a seguir:

As obras não estão paralisadas, estão sendo construídas. Mas é sempre tudo muito lento. **Então, assim, há muitas interrupções devido ao não pagamento pelo MEC.** A obra está andando, andando aí para. Tanto que duas obras praticamente já eram pra ter sido entregues no meio do ano e não foram. Nós estamos aguardando a conclusão dessas obras pra fazermos a transferência dos espaços antigos, que são casas alugadas, para esse espaço. E a gente recebe muita cobrança tanto das diretoras como da comunidade público-alvo. Então o que eu vejo é o problema da interrupção do pagamento da empresa de engenharia. [...] Não fica claro pra mim, mas eu vejo que é uma questão de prioridade: ‘ah, esse mês o recurso vai para Pernambuco e não para o Rio Grande do Norte. **Eu vejo que é uma questão de uma opção política mesmo. Acho muito desgastante porque a Secretaria tem que ir a Brasília, o Prefeito tem que ir a Brasília.** É muito desgastante porque não é um programa? Ou continua ou extingue. Se não tem condições, vai extinguir, mas, se ele está ativo, tem que ter os recursos (entrevistado 4, gestor municipal, 2020, grifos nossos).

Os principais desafios são terrenos, já começa daí. Mas, por exemplo, terreno é muito difícil, porque tem que ter aquelas medidas certas, tem que ter dominialidade, a documentação pública, e aí que é o terrível. Para mim, dentro na nossa realidade, pelo pouco que eu acompanho, **essa parte de ter a dominialidade do terreno é o maior desafio para que a construção comece** (entrevistado 5, gestor municipal, 2020, grifos nossos).

Nota-se que os problemas de implementação, na visão dos gestores municipais, não se referem à falta de capacidade de gestão, pois são fatores externos ao controle das secretarias municipais de educação. A questão da ausência de registro formal de dominialidade dos terrenos é, inclusive, um problema nacional, não exclusivo do município de Natal, resultado da histórica ocupação irregular nos grandes centros urbanos, como é o caso das favelas

brasileiras e de muitas periferias urbanas. O mesmo pode ser observado com relação às construtoras que vencem os processos licitatórios, são de pequeno porte e não suportam o (longo) tempo de desembolsos previstos pelo FNDE, atrasando o cronograma e a entrega do equipamento.

As rígidas normas para execução da política, como definidas pelo FNDE, apesar de bem-intencionadas ao tentar produzir insumos prontos e acabados - especialmente relevantes para os municípios com baixa capacidade estatal -, acabam por eliminar totalmente a capacidade de resposta a problemas típicos de implementação pelos próprios gestores municipais. Tendo em vista a enorme diversidade regional, em um país de dimensões continentais, permeado por desigualdades múltiplas, um projeto único e nacional sem adequações locais, tenderá a reproduzir atrasos e abandonos de obras públicas que, em seu objetivo original, buscava produzir maior inclusão social.

Considerações finais

Este artigo procurou analisar como a implementação do Proinfância ocorreu na prática e quais visões os gestores federais e municipais do programa têm sobre os problemas de implementação. O programa teve uma eficácia parcial: por um lado, os equipamentos escolares localizam-se em áreas vulneráveis e de alta vulnerabilidade; e, por outro, não conseguiu atender outras áreas prioritárias de acordo com o esperado no desenho institucional do programa. Deve-se isso a problemas de execução do projeto que não são contemplados nas normas federais.

Os principais gargalos de implementação apontados pelos gestores e ex-gestores da burocracia federal e local foram: as dificuldades de construção das creches em virtude da existência de poucas construtoras em condições de executar o projeto, a forma demorada de transferência de recursos, o recorrente problema da falta de terrenos públicos adequados às especificidades do projeto com comprovação da dominialidade e a baixa capacidade técnica-burocrática dos municípios. Este último aspecto, porém, é um dos fatores mais citados pelos gestores federais como um problema na implementação da política, mas não é visto como o principal problema na visão dos próprios gestores municipais. Pode-se dizer que o estabelecimento de padronizações nacionais é, ao mesmo tempo, uma necessidade e um problema.

O estudo aqui realizado ilustra os problemas de um desenho institucional único para todo o país associado aos problemas de capacidade burocrática e sugere que o programa gera

problemas de implementação que poderiam ser solucionados se existissem instâncias de negociação, pactuação e diálogo em que os governos locais tivessem assento e participação. A tentativa do FNDE de adotar um padrão de projetos que permitisse superar os problemas conhecidos das desigualdades de capacidades entre os municípios brasileiros gera um efeito adverso: um modelo de execução excessivamente rígido que não permite adequações às realidades e aos contextos locais, resultando em demora e, em muitos casos, em abandono e não conclusão de obras.

O argumento central trabalhado no artigo foi de que essa excessiva rigidez burocrática ao estilo *top-down*, caracterizado pela ausência de canais de diálogo, interação ou de pactuação entre gestores locais e órgãos centrais, impede a identificação dos problemas típicos (e esperados) do momento de implementação de políticas públicas. Como resultado, não se estabelecem revisões e ajustes normativos que permitiriam melhorar e agilizar a entrega de serviços e bens públicos e as respostas para os problemas de execução. Sem espaços de diálogo e trocas institucionalizados, o próprio sistema fica dependente de soluções caso a caso e exposto às influências políticas e ao clientelismo político.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?format=html&lang=pt>.

Acesso em: 11 fev. 2022.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NrMPyBxcmbPZQ6dR59zS44s/abstract/?lang=pt>. Acesso em:

08 mar. 2022.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A reforma dos programas sociais. **Revista Dados**, n. 45, v. 3, p. 431-458, 2002. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/B5nNKdtBqvvdBnNRbPyFnHp/?lang=pt>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BICHIR, R. M. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *In*: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília, DF: Ipea, 2020.

BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/handle/1/12403>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 2-23, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC; SEF, 1998.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

FARIA, C. A. P (org.). **Implementação de políticas públicas: Teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE n. 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. Brasília, DF: Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2007a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 12 jul. 2020.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE n. 8, de 24 de abril de 2007**. Aprova o Manual de Assistência Financeira que estabelece as orientações e diretrizes para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no exercício de 2007. Brasília, DF: Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2007b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3132-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-8-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 12 jul. 2020.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o Proinfância**. Portal FNDE, n.d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>. Acesso em: 12 jul. 2020.

FRANZESE, C., ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/SMzz68g4gpbPpyVMkTSpvBG/?lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2022.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais**: Acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, 2003. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_07.pdf. Acesso em: 9 jul. 2020.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019.

MEDEIROS, S. R. F. Q. **Segregação e Gentrificação**: Os conjuntos habitacionais de Natal. Natal: EDUFRN, 2018.

MELO, F. Y. M. **Existem princípios de justiça equitativa na educação?** Um estudo de programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2020. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/31399>. Acesso em: 08 mar. 2022.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S. Momentos da Recentralização: Repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Planejamento e políticas públicas**, n. 52, p. 437-458, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/momentos.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2022.

PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 mar. 2022.

PORTAL QEDU. Quantitativo de matrícula em creches e pré-escolas. **QEDU**, 2014-2022. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/brasil/explorar?grade=5&discipline=1&dependence=0&zoom=2&so rt=name&sortDirection=asc&visualization=isotope>. Acesso em: 9 jul. 2020.

Como referenciar este artigo

MELO, Y. M.; GOMES, S. A implementação do Proinfância sob a ótica das relações intergovernamentais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2118-2138, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16621>

Submetido em: 15/03/2022

Revisões requeridas em: 27/06/2022

Aprovado em: 07/09/2022

Publicado em: 30/11/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

