

# PROGRAMA PROINFÂNCIA COMO PROGRAMA GUBERNAMENTAL PARA LA AMPLIACIÓN DE LA EDUCACIÓN TEMPRANA EN EL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL – BRASIL

## AXIS Ciudadanía Infantil

Débora Teixeira de Mello - Centro Educativo  
Centro de Educación/PPPG/UFSM  
[deboramellors@yahoo.com.br](mailto:deboramellors@yahoo.com.br)

Luisa. D. da Silveira - Académico de la  
Pedagogía [luiza.delapieve@acade.ufsm.br](mailto:luiza.delapieve@acade.ufsm.br)

Julia. Portella- Curso de Pedagogía Académico  
[julia.portella@acad.ufsm.br](mailto:julia.portella@acad.ufsm.br)

El estudio presente<sup>1</sup> analiza la implementación del Programa de Reestructuración y Adquisición de Equipamiento de la Red Pública de Educación Infantil (PROINFÂNCIA)<sup>2</sup> del Ministerio de Educación (MEC), y su impacto en el acceso y expansión de la Educación Infantil en los Municipios del estado de Rio Grande do Sul, ubicado en la región sur de Brasil. Un tema relevante para los investigadores de Educación Infantil, ya que pretende analizar el impacto en la democratización del acceso a las plazas de Educación Infantil, como parte de garantizar la ciudadanía de los niños de 0 a 5 años y 11 meses.

En lo que respecta a la ampliación de los servicios en la etapa de Educación Infantil en Brasil, los datos muestran que todavía es necesario el apoyo gremial de los municipios en la política de ampliación y consolidación de esta etapa de la Educación Básica en Brasil. Las evaluaciones realizadas a la política nacional de educación infantil muestran que los mayores desafíos que enfrentan los municipios son la calidad de esta expansión, resaltando cuán problemática *cumplimiento de las leyes y lineamientos que regulan la pedagogía de la educación infantil* (MEC/SEB, 2009, pág. 25). Es decir, el aumento de plazas para niños debe hacerse para garantizar también prácticas educativas de mayor calidad, además de ampliar las plazas de manera horizontal, en proporciones más equitativas para el nivel de guardería (0 a 3 años) en relación al nivel

<sup>1</sup>Apoyo al Programa de Licenciatura (PROLICEN) UFSM

<sup>2</sup>Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamiento para la Red de Educación Escolar Pública Infancia (PROINFÂNCIA), creada por [Resolución nº 6, de 24 de abril de 2007](#), es una de las acciones del Desarrollo Educativo (PDE) del Ministerio de Educación, con el objetivo de garantizar el acceso de los niños a las guarderías y escuelas, así como mejorar la infraestructura física de la red de Educación Infantil. (<https://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>)

preescolar (4 - 5 años). Este mismo documento también señala que una de las causas de esto es que “no todos los servicios de educación infantil fueron integrados al sistema educativo brasileño y reconocidos como instituciones educativas” (MEC/SEB, 2009, pág. 25).

Entre los principales aspectos para establecer la calidad de esta política de educación infantil, destacamos la necesidad de no fomentar la segregación por edades, ya que ésta no prioriza un segmento en detrimento del otro precisamente porque ambos segmentos constituyen la especificidad de la Educación Infantil. Este estudio tiene como objetivo analizar la implementación del programa PROINFÂNCIA en Rio Grande do Sul, y su impacto en la ampliación del acceso y ampliación de plazas en Educación Infantil en los municipios. Si se analizan los datos del Censo Escolar (2020), IBGE (2021), aún no se ha alcanzado la tasa de cobertura de los niños en la educación infantil en Brasil, meta establecida por el Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024), que es del 100% para los niños de 4 y 5 años, y del 50% para los menores de 3 años. En 2019, la matrícula de 0 a 3 años en Brasil alcanzó el 35,6% (PNAD/IBGE), todavía lejos de la meta fijada por el PNE de matricular al 50% de la población en este grupo de edad. En el grupo etario de 4 a 5 años correspondiente al preescolar en 2019 el porcentaje de niños matriculados fue del 92,9% y la meta es la universalización. Además, se observa que existen grandes diferencias entre regiones del país en el acceso a la Educación Infantil. En el mismo año de 2019, en la etapa preescolar, la región Norte solo logró una cobertura de matrícula del 86,6%, la región Nordeste 95,8%, Centro-Oeste 87,3%, Sudeste 94,3% y Sur 91,8%.

Destacamos aquí, en este estudio, el estado de Rio Grande do Sul, que forma parte de la región sur del país, región compuesta por 497 municipios, con una población estimada de 11.466.630 habitantes en 2021. El estado, como la mayoría Los estados brasileños aún no alcanzaron la meta del PNE (2014-2024) para los servicios de guardería, para niños de 0 a 3 años, ya que la cobertura de plazas es del 30% en la mayoría de municipios para este grupo de edad. Y en la cobertura para el grupo de 4 y 5 años, los municipios de mayor densidad poblacional aún no alcanzan la meta de universalización.

Se trata de un estudio cuali-cuantitativo y sus fuentes de datos son el Informe de Datos de Educación Infantil de Rio Grande do Sul: *Radiografía de la Educación Infantil en Rio Grande do Sul* del Tribunal de Cuentas del Estado - con una base de datos de

3

2010 a 2019 publicado en 2020 TCE/RS (Tribunal de Contas Estado, 2020), y datos del FNDE (Fondo Nacional de Desarrollo Educativo) sobre el programa, y datos estadísticos educativos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística IBGE (2021). Según estos datos, en 2010, había 60 municipios en el Estado de Rio Grande do Sul con 0% de

cobertura en el segmento de guarderías (0 a 3 años). En otras palabras, en 2010, todavía encontramos municipios en el Estado de Rio Grande do Sul con un número nulo o insignificante de plazas/inscripciones registradas para el grupo de edad de guardería. Este contexto comenzó a cambiar en 2019, aunque muy lentamente, cuando el 37% (185) municipios habían alcanzado la meta de cobertura del 50% para este grupo de edad y 10 municipios permanecían sin cobertura en la etapa de guardería. Según TCE/RS (2020) la necesidad de crear nuevas vacantes para el grupo de edad de 0 a 3 años, en 2019 es en los municipios más grandes, tales como: Porto Alegre con una cobertura del 33,84% para este grupo de edad, Novo Hamburgo 35,25%, São Leopoldo 32,83%, Santa Maria 29,95%, Canoas 20,72%, Gravataí 16,24%, Viamão 7,26% y Alvorada 5,19%. Según los datos, la región metropolitana de Porto Alegre, con municipios con una densidad poblacional de alrededor de 200 mil habitantes, tiene una brecha importante en vacantes para la etapa de guardería.

En el grupo de edad de 4 y 5 años, con base en la legislación que exige el cuidado obligatorio de estos niños, con la Enmienda Constitucional 59/2009 y la legislación 12.796/13, los municipios debían universalizar el acceso hasta 2016. En 2019, 274 municipios (55,13%) , no había alcanzado la universalización en Rio Grande do Sul. La falta de plazas se da en los municipios más grandes del estado, como es el caso de la atención a niños de 0 a 3 años. En 2019, los municipios más grandes y más alejados de la universalización de la atención durante 4 y 5 años tenían tasas de cobertura en promedio del 60% al 70%, como: Porto Alegre 72,10%, Gravataí 77,64%, Viamão 79,59%. Canoas 68,35%, Alvorada con cobertura de sólo 42,75%.

Las alternativas encontradas por estos municipios para cumplir con la legislación que exige la provisión de plazas para niños de 4 y 5 años han sido el cierre de clases infantiles en las Escuelas Municipales de Educación Infantil (EMEI), alianzas público-privadas vía convenios con escuelas confesionales y filantrópicas. , asignación de clases de Educación Infantil en los centros de Educación Primaria.

Los municipios pequeños y medianos, que fueron cubiertos por el programa gubernamental PROINFÂNCIA, recibieron unidades de Educación Infantil construidas en colaboración con el gobierno federal, en Rio Grande do Sul son más

4

cerca de lograr la cobertura universal durante 4 y 5 años. Para ser considerados, los municipios debían cumplir con los siguientes criterios: *a) poblacional: prioridad a los municipios con mayor población en el grupo de edad considerado, mayor tasa de crecimiento poblacional en este grupo de edad y como una mayor concentración de pagpoblación urbana; B) educativo: prioridad a los municipios con menores tasas de brecha edad-grado en la educación primaria y con mayores porcentajes de pagdocentes con*

*educación superior; w) vulnerabilidad social: prioridad de los municipios con mayores porcentajes de mujeres jefas de familia, con mayor porcentaje de jóvenes en situación de pobreza y con menor disponibilidad de recursos para financiar la educación infantil (MEC, 2008).*

Los municipios que lograron una mejor cobertura en educación infantil fueron los municipios que se beneficiaron del programa con 1 o incluso 2 unidades PROINFÂNCIA, aumentando el número de niños atendidos y mejorando la calidad de la atención a esta población. Los municipios más grandes también fueron cubiertos por esta política, pero la necesidad de brindar servicios en municipios con alta densidad poblacional hace necesario ampliar el programa, con la construcción de más unidades, para atender la demanda de plazas en estos contextos.

Según una investigación de la ONG Transparência Brasil, hubo una reducción de los fondos del PROINFÂNCIA, ya en 2016, la construcción de unidades en el país se vio afectada. Durante la crisis fiscal, entre junio de 2017 y noviembre de 2018, la organización monitoreó 135 proyectos de guarderías coordinados por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), y sólo se completaron 17, la mayoría fueron canceladas. A

La Federación de Asociaciones Municipales de RS (FAMURS) actúa en conjunto con los municipios de la región, que tuvieron las obras suspendidas, para garantizar la finalización de las obras de las unidades ya contratadas con el FNDE. De este proyecto de investigación, se destaca que el Programa PROINFÂNCIA, acción del Plan de Desarrollo Educativo (PDE/MEC 2007) durante los gobiernos Lula y Dilma, es un programa que previó una política de cooperación entre entidades federadas, para el logro de la meta 1 del PNE (2014-2024), pero con la reducción de recursos del programa en los últimos años, fue una política que quedó discontinuada. oh

El programa fue una importante acción del MEC con los municipios, buscando garantizar el régimen de colaboración entre entidades federadas, para aumentar el acceso y la expansión de la Educación Infantil con calidad social, en muchos municipios de Brasil.

5

La discontinuación del programa impacta el acceso a la educación de la primera infancia, ampliando la oferta privada en la ampliación de esta etapa de la Educación Básica, especialmente para niños de 0 a 3 años, como lo demuestran datos de los municipios de Rio Grande do Sul. En el Estado de Río Grande del Sur, especialmente en los municipios con mayor densidad poblacional, se evidencia, entre otros aspectos, el desafío de la calidad de las políticas, es decir, la implementación no sólo de equipamiento educativo y la ampliación de plazas para niños en la educación inicial, sino también el establecimiento de una educación infantil que cumpla con los principios de calidad explícitos de la política.

Desde esta perspectiva, otro desafío que enfrentan los municipios con la ampliación de la educación infantil para garantizar una educación infantil de calidad y la expectativa de formar docentes para trabajar con niños de 4 y 6 años y, especialmente, con los de 0 a 3 años, cumpliendo con las directrices legislativas. Consagrado en la Ley de Lineamientos y Bases de la Educación Nacional - LDB 9394/96:

art.62: formación de docentes para trabajar en Educación Kindergarten y en los primeros años de la escuela primaria – se llevará a cabo en educación superior, carrera de grado, carrera de grado completo, admitiéndose como formación *mínimo* que se ofrece en nivel medio, en modo normal.

El perfil del docente para trabajar con instituciones que atienden a niños pequeños, como guarderías, se ha logrado hace muy poco tiempo. La necesidad de capacitar a estos grupos de educadores es un desafío para estados y municipios.

Estos datos demuestran que, a pesar de la legislación vigente, la situación de la atención educativa a los niños de este grupo de edad de 0 a 5 años y 11 meses, desde 1988, ha ido cambiando lentamente, la iniciativa de cobertura nacional, desde PROINFÂNCIA podría ser una política de ampliación. plazas en la educación infantil, cuando su continuidad esté garantizada. Y será una política de mayor impacto si los municipios son capaces de garantizar la inclusión de los niños de 0 a 3 años en la Educación Infantil y la formación del profesorado para trabajar en esta etapa de la Educación Básica. Cabe señalar que la ampliación de la Educación Infantil en los municipios depende de una política de continuidad en la consolidación de la ampliación del acceso a la educación infantil de los niños de 0 a 5 años y 11 meses.

6

### **Referencias:**

BRASIL. Instituto Brasileño de Economía, Geografía y Estadística. (IBGE). IBGE@ciudades. Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br/home>>Consultado el 9 de agosto. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileño de Economía, Geografía y Estadística. (IBGE). Encuesta Nacional por Muestra de Hogares. <<http://www.ibge.gov.br/home>>Consultado el 9 de agosto. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira. *Censo de educación básica 2020: resumen técnico*. Brasilia: Inep, 2021. 70 p.

BRASIL. *Ley N° 13.005, de 25 de junio de 2014*. Aprueba el Plan Nacional de Educación - PNE y otras medidas. Diario Oficial de la Unión, Brasilia, 2014.

BRASIL. Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Boletín Oficial de União, Brasilia, 5 de octubre. 1988. P. 1. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acceso en: 15 de septiembre de 2022.

BRASIL. *Ley 9394 de 20 de diciembre de 1996*. Establece los Lineamientos y Bases de Educación Nacional. Disponible: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) Consultado el: 10 de agosto de 2023.

BRASIL. Ministério de Educação. SEB. *Política de educación infantil en Brasil: Informe de evaluación*. Brasilia, SEB, MEC, UNESCO, 2009.

7

FLORES, María L. Brusius, Ariete, DANIEL, Camila (orgs.). Seguimiento de las Políticas Públicas de Educación Infantil: repercusiones de la obligatoriedad de la escolarización preescolar en municipios de Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2022.

FNDE. Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación. *Programas de Proinfancia*. Brasilia, 2008. Disponible: [www.fnde.gov.br/index.php/programas-proinfancia](http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-proinfancia).

RÍO GRANDE DEL SUR. Tribunal de Cuentas del Estado de Rio Grande do Sul. *Radiografía de la Educación Infantil en Rio Grande do Sul*. Disponible en <http://www.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers>. Consultado el: 15 de septiembre de 2022.

8