

LA IMPLEMENTACIÓN DE PROINFÂNCIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES¹

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

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

Yasmim Marques de MELO²
Sandra Cristina GOMES³

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, 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.

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*

¹ Agradecemos a la Red de Estudios sobre la Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE), con la colaboración del Itaú Social, apoyo financiero para las traducciones de este artículo al inglés y al español. Este artículo presenta parte de los resultados de la disertación de Melo (2020). Una versión preliminar de este texto fue presentada en el IV Encuentro Nacional de Docencia e Investigación del Campo de la Audiencia Pública (ENEPCP).

² Fundación Getúlio Vargas (FGV/EAESP), São Paulo – SP – Brasil. Estudiante de Doctorado en Administración Pública y Gobierno. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7262-0888>. E-mail: yasmimmarquesm@gmail.com

³ Universidad Federal de Rio Grande do Norte (UFRN), Natal – RN – Brasil. Profesora del Departamento de Políticas Públicas (DPP/UFRN) y el Programa de Posgrado en Estudios Urbanos y Regionales (PPEUR/UFRN). Doctorado y Máster en Ciencia Política (USP). Miembro de la Red de Estudios sobre Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7703-6488>. E-mail: sandra.gomes@ufrn.br

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.

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 mains 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.

Introducción

La literatura de implementación de políticas públicas está permeada por diferentes lentes analíticos para explicar el complejo proceso en el que las políticas toman forma en la práctica. En el contexto de las relaciones intergubernamentales en el federalismo brasileño, esta complejidad es alta, porque típicamente involucra diseños institucionales con formulación centralizada en la esfera federal e implementación local por parte de gobiernos subnacionales, que, a su vez, tienen realidades y capacidades muy diversas y desiguales. (ARRETCHE, 2012; BICHIR, 2020; GOMES, 2009; OLIVEIRA; LOTTA, 2019).

Para Oliveira y Lotta (2019), uno de los problemas relacionados con la formulación de políticas nacionales es la adopción de modelos únicos y rígidos por parte de las agencias federales que no permiten a los gobiernos subnacionales adaptar los instrumentos de planificación y gestión a sus particularidades locales. El resultado sería entonces una disminución de la autonomía administrativa o de la capacidad de implementación de las

entidades subnacionales, lo que aumentaría los riesgos de no alcanzar los objetivos de una política pública.

Este artículo presenta un caso ilustrativo de este proceso descrito por Oliveira y Lotta (2019) al analizar cómo se llevó a cabo el proceso de implementación de un programa federal a nivel municipal. Los hallazgos muestran que la rigidez de las reglas de membresía y ejecución combinada con la falta de espacios institucionales para el diálogo, los acuerdos o la participación de los gobiernos municipales resultan en la ausencia de soluciones a los problemas típicos de implementación. Se observa que los administradores federales, por un lado, atribuyen a la falta de capacidad de gestión de los municipios la explicación de los problemas de ejecución de los programas federales y, por otro lado, los administradores municipales consideran que los obstáculos son generados por las normas inadecuadas de las agencias federales.

Para ello, el Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamiento para la Red de Escuelas Públicas de Educación Infantil (PROINFÂNCIA) se utiliza como caso empírico. Proinfância fue establecida en 2007, integrando una serie de otras acciones del gobierno federal destinadas a abordar las desigualdades de acceso existentes en la educación de la primera infancia (FNDE, n.d.).

El Programa consiste en una política de apoyo a la ampliación del acceso a este nivel educativo, que es ofrecido por los municipios, a través de proyectos para la construcción y/o reforma de escuelas de educación infantil (guarderías y preescolares). El Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) es la agencia federal responsable tanto de la aprobación de los proyectos presentados por los municipios como del establecimiento de normas para su implementación. Proinfância es un caso de interés, ya que, según Oliveira y Lotta (2019), es un ejemplo de una centralización que va más allá del proceso de formulación y se extiende a una centralización también en su ejecución.

Este modelo de ejecución, al estilo de *top-down* no es exclusivo de las políticas federales en educación. Oliveira y Lotta (2019), así como Pires y Gomide (2016), observaron movimientos de centralización similares en el Programa Mi casa, mi vida (PMCMV), en el que el diseño institucional también refleja la decisión de adoptar estándares únicos y nacionales, muy rígidos y con baja posibilidad de adaptación a las realidades y contextos locales, tanto en formulación como en implementación. Una de las consecuencias de esta baja capacidad para adaptar los proyectos a las realidades locales es la inviabilidad o retraso en la

implementación de la política o, de otra manera, en la efectividad y eficacia de una política pública.

Este artículo tiene como objetivo analizar cómo ocurrió la implementación de Proinfância en la práctica y qué puntos de vista tienen los gestores federales y municipales del programa sobre los problemas de implementación. De acuerdo con la naturaleza del estudio y para cumplir con el objetivo propuesto, el caso del municipio de Natal/RN fue elegido para un análisis en profundidad. Se adoptaron los siguientes procedimientos metodológicos: revisión bibliográfica de trabajos académicos sobre este tema; análisis documental de las principales leyes y documentos institucionales sobre el Programa Proinfância; análisis de los datos sobre los recursos transferidos a los municipios de Rio Grande do Norte que se unieron al programa y los tipos de obras realizadas por estas entidades federadas - datos proporcionados por el FNDE, en 2020, a través de la Ley de Acceso a la Información; y entrevistas estructuradas para capturar las opiniones de los agentes implementadores en comparación con las de los agentes formuladores, realizadas en 2020. Los entrevistados dieron su consentimiento libre e informado a las entrevistas y sus respuestas son anónimas.

A la luz de este contexto y objetivos esbozados, el artículo, además de esta introducción, tiene una sección que rescata algunos de los elementos centrales del debate sobre las relaciones intergubernamentales en la implementación de programas federales; otro que presenta el diseño institucional de Proinfância y los cambios en las reglas de ejecución; y una sección empírica que presenta los hallazgos para el caso del municipio de Natal/RN. Las consideraciones finales recuperan los principales aspectos discutidos en este trabajo y algunas de sus implicaciones, lo que puede permitir una reformulación en el modo de interacción entre las agencias federales y subnacionales.

Relaciones intergubernamentales en la implementación local de programas federales

Los estudios sobre las relaciones intergubernamentales en el Brasil consolidaron un consenso relativo de que las reformas adoptadas por diferentes gobiernos a nivel federal desde el decenio de 1990 tenían por objeto producir niveles nacionales mínimos en la provisión de políticas sociales por los estados y municipios (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2002, 2012; BICHIR, 2011; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020; FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Al adoptar estrategias de estandarización federal de estas políticas, el modelo federativo brasileño se habría caracterizado por la formulación a nivel nacional. (*policy*

decision-making) con implementación (o implementación) subnacional (*policy-making*), como propone Arretche (2012). La expansión de la prestación de servicios públicos, como la salud, la educación o la asistencia social, sería un ejemplo de instrumentos de inducción nacional de políticas públicas. Sin embargo, una literatura crece en Brasil que comienza a centrarse en el proceso de implementación de políticas públicas que muestra una diversidad de situaciones en las formas y resultados de la implementación de políticas nacionales, afectadas por numerosos factores. (FARIA, 2012; LOTTA, 2019; MELO, 2020; PIRES, 2019).

Los contextos locales, con sus propias realidades, impactan el modo de implementación dependiendo de la percepción de la burocracia implementadora sobre los valores incorporados en la política pública, la comprensión (diversa) de cómo la política debe ser operacionalizada, las dificultades locales no previstas en el diseño institucional de la política, entre otros señalados por estudios en el área. También se señala, en la literatura más reciente, que la forma en que se implementan las políticas puede contribuir tanto a la reducción de las desigualdades como, por el contrario, a su reproducción, es decir, en lugar de combatirlas, las políticas públicas pueden mantener o aumentar la exclusión de grupos sociales más vulnerables a los derechos y servicios públicos que la política. Originalmente se buscó producir acceso (PIRES, 2019).

Esta discusión es de especial interés en este estudio, debido a la alta centralización de la toma de decisiones y la rigidez de los instrumentos de ejecución de Proinfância, definidos por la FNDE, una agencia federal central vinculada al Ministerio de Educación (MEC), afectó negativamente la capacidad y agilidad de las respuestas oportunas a los cuellos de botella de la implementación de este programa nacional.

En analogía con las dos divisiones analíticas que inauguran el debate sobre la implementación, Proinfância puede caracterizarse como una política de estilo *top-down*, es decir, el entendimiento de que es posible "controlar" a los agentes responsables de su ejecución en la punta del sistema estableciendo estándares específicos y estrictos para el cumplimiento de los pasos de implementación.

Dicho de otra manera, una política al estilo *top-down* parte de la premisa de que los burócratas responsables de la formulación a nivel central son capaces de establecer herramientas de gestión que controlan e inducen a los gestores en municipios y estados a hacer exactamente lo que se espera, sin "desviación de ruta". En este caso, la opinión predominante es que las agencias centrales deben establecer una serie de normas y

procedimientos regulatorios para que los agentes ejecutores sigan estrictamente los pasos predefinidos. Desde esta perspectiva, los problemas de implementación se refieren a "desviaciones de rutas" de los administradores locales, es decir, se habrían desviado de la forma planificada (y prevista) de operacionalizar la política.

La limitación de esta perspectiva analítica y de gestión es que, en la práctica, existen varios factores que afectan la implementación local, pero que no pudieron anticiparse en el momento de la formulación de una política pública. Las razones de esto son las más diversas⁴, Pero una nueva visión del problema es inaugurada por la perspectiva analítica conocida como *bottom-up* en los estudios de implementación.

Al cuestionar la posibilidad (real) de tener un control casi total del comportamiento de los implementadores o, incluso, de la forma de implementación local a través de procedimientos rígidos o exhaustivos de operacionalización de una política, los estudiosos desde la perspectiva *bottom-up* invertir los términos del debate: "de la pregunta inicial de por qué los burócratas se mueven de los objetivos establecidos en la política formulada para cómo los burócratas implementan esta política en la práctica" (GOMES, 2019, p. 45).

Uno de los aprendizajes del debate entre una implementación de tipo *top-down versus* otro tipo *bottom-up* es que no se trata, en definitiva, de un dilema en el que deba elegirse un único modelo de aplicación. En otras palabras, el monitoreo de cómo se está implementando una política determinada en la práctica (o en la punta del sistema) es una fuente de información importante para identificar las dificultades que surgen y que no podrían anticiparse en el momento de la elaboración del diseño institucional de la política o los instrumentos de implementación.

Por lo tanto, una interacción -que también presupone una comunicación efectiva- entre los gerentes en la punta del sistema y los burócratas de las agencias centrales, que formulan los procedimientos para implementar políticas, podría producir aprendizajes que, en el caso, permitirían realinear regulaciones y diseños institucionales para aumentar la capacidad de respuesta y entrega de bienes y servicios públicos.

La literatura brasileña ha demostrado que los programas con mayor capacidad relacional entre los agentes públicos, incluidos aquellos que incorporan la participación de actores sociales afectados por las políticas, producen ajustes que mejoran la respuesta o solución de problemas u obstáculos típicos de los procesos de implementación, produciendo

⁴ Para un resumen de este debate, véase Lotta (2019), Bichir (2020) y Gomes (2019).

lo que Pires y Gomide (2016) llaman la capacidad de generar innovación en el diseño de la política.

En la siguiente sección, Proinfância se presenta desde el punto de vista de los formuladores a nivel federal y cómo las reglas para la participación de los municipios se fueron volviendo progresivamente más estrictas (OLIVEIRA; LOTTA, 2019), al estilo *top-down* implementación.

PROINFÂNCIA en el plan de formulación por los administradores federales

El Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamiento para la Red de Escuelas Públicas de Educación Infantil (PROINFÂNCIA) fue creado en 2007, mediante Resolución CD/FNDE No. 6 del 24 de abril de 2007 (FNDE, 2007a), en las administraciones del entonces ministro de Educación, Fernando Haddad, y del entonces presidente de la FNDE, Daniel Silva Balaban, como acción del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE).

El objetivo principal del programa era ampliar el acceso de los niños de cuatro meses a seis años de edad a la educación de la primera infancia a través de la construcción de guarderías y preescolares y, al mismo tiempo, reformar la infraestructura física de los que ya existían y equiparlos (FNDE, 2007a). Proinfância, en esta fase inicial, tenía fundamentos que se pueden dividir en dos grupos, en los que el primero estaba directamente relacionado con el problema que esta política pública pretendía atacar: el tema de las dificultades de acceso y la calidad de los equipos de educación de la primera infancia, un servicio público típicamente a cargo de los municipios brasileños; y el segundo tenía como objetivo corregir las desigualdades de acceso de los niños a la educación infantil, a partir de la ampliación de la oferta de vacantes (FNDE, 2007a).

Estas fundaciones consideran que Brasil, debido a su legado institucional e histórico, sus dimensiones territoriales continentales y otros factores, agrega inmensas desigualdades, entre ellas, la de la capacidad fiscal y administrativa, además de las desigualdades intramunicipales – especialmente relevante en municipios con mayor tamaño poblacional y con realidades intraurbanas también desiguales en cuanto a acceso, condiciones de vida y oportunidades de su población. Todos estos elementos se expresan en desigualdades de acceso a los servicios públicos, principalmente por parte del segmento de la población en situaciones de mayor vulnerabilidad social. En este sentido, Proinfância forma parte de un conjunto de

políticas que buscan aumentar la inclusión social, basadas en la corrección de las desigualdades en el acceso al servicio público.

Cabe destacar que, en la década de 1990, la educación de la primera infancia no era una prioridad para el gobierno federal, que centralizó sus esfuerzos al nivel fundamental, hasta entonces el único obligatorio y que aún no había alcanzado la universalización del acceso en ese momento. Las iniciativas para apoyar la expansión de guarderías y centros preescolares fueron pocas, como el apoyo financiero para la adquisición de materiales didácticos para estudiantes de preescolar (4 a 6 años), la capacitación de maestros y el apoyo para la implementación del Marco Curricular Nacional para la Educación de la Primera Infancia de 1998 (BRASIL, 1998) o en los municipios insertados en el Programa Comunitario Solidario (IPEA, 2003). A pesar de estas pocas iniciativas, el escenario era la asignación de pocos recursos financieros para la educación de la primera infancia, particularmente afectada por la disminución de los fondos recaudados para el salario de la educación en 1999 (IPEA, 2003).

Así, Proinfância emerge en un contexto en el que la expansión de la escuela primaria ya se había consolidado y nuevos niveles y modalidades de enseñanza comienzan a entrar como prioridad en la agenda de discusiones sobre políticas educativas. Sin embargo, para transferir recursos, los municipios y el Distrito Federal, responsables de la provisión de educación infantil, deben adecuarse a los lineamientos del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación presentes en el Manual de Asistencia Financiera. (Resolução CD/FNDE nº 08, de 24 de abril de 2007) (FNDE, 2007b), que guían la elaboración de proyectos que deben ser enviados por las entidades federadas a la FNDE y siguen todos sus lineamientos.

La Resolución CD/FNDE Nº 6 de 24 de abril de 2007 (FNDE, 2007a) también estableció criterios de priorización para los gobiernos subnacionales que deseen recibir la transferencia del recurso en la fase inicial del Programa. Estos criterios se recogen en el Anexo I de la Resolución y abarcan tres aspectos: población, vulnerabilidad educativa y social.

En la dimensión poblacional, se clasifican como prioritarios los municipios con mayor crecimiento poblacional y mayor población de niños clasificados en edad de educación infantil y mayor concentración poblacional en zonas urbanas. En la dimensión educativa, se establece la priorización de los municipios con menores indicadores de distorsión edad-grado en la escuela primaria y con mayor número de maestros con educación superior. En la dimensión de vulnerabilidad social, existe la priorización de los municipios con mayores

porcentajes de mujeres como únicos responsables de la provisión, una alta tasa de jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica y un menor presupuesto para educación infantil (FNDE, 2007a).

Cabe destacar que Proinfância ha experimentado cambios institucionales a lo largo de los años, en los que algunos criterios han sido modificados, especialmente cuando el programa fue insertado en el ámbito del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), con el fin de aumentar el número de municipios atendidos y dar más velocidad al proceso de transferencia de recursos. Oliveira y Lotta (2019) demostraron que los cambios en las normas de adhesión de Proinfância fueron respuestas FNDE a las dificultades que tuvieron los municipios para implementar la política. En el primer período, de 2007 a 2011, el programa tuvo baja capacidad de entrega: de los 2.542 proyectos contratados con los municipios, solo el 40% se ejecutaron efectivamente. Para los autores, el instrumento adoptado para la adhesión – a través de acuerdos – fue una de las razones de la baja capacidad de entrega del programa, en vista de varios impedimentos burocráticos que enfrentaron los municipios.

También se observa que en la fase inicial del programa los criterios de prioridad no reflejaban un principio de justicia propiamente equitativo porque los criterios poblacionales y mejores condiciones educativas terminan generando la reproducción de las desigualdades educativas existentes y solo el tercero, que enumera la vulnerabilidad social, tiene una intención correctiva. Más claramente, el criterio poblacional define como prioritarios los municipios con mayor población en edad de educación infantil, pero también con mayor concentración de población en áreas urbanas y el educativo define como prioritarios los municipios con menores índices de distorsión edad-grado y mayor número de profesionales con educación superior, mientras que el criterio de vulnerabilidad social prioriza municipios "con mayores porcentajes de mujeres jefas de familia, con mayores porcentajes de jóvenes en situación de pobreza y con menor disponibilidad de recursos para financiar la educación infantil" (FNDE, 2007a). En este sentido, el programa tenía, en su diseño original, una intencionalidad conflictiva al combinar principios de justicia que van en direcciones opuestas⁵.

Sin embargo, el criterio de vulnerabilidad social, como primer criterio de atención, evidencia la priorización de la asignación de recursos a los municipios más vulnerables, movilizándolo, por tanto, un criterio justo, ya que pretende corregir las desigualdades de acceso a la educación infantil y atender la demanda de vacantes para educación infantil de guarderías

⁵ Agradecemos al revisor anónimo de la revista por señalar la necesidad de esta aclaración en el texto.

y, así, garantizar la igualdad en la oferta del servicio, promoviendo, en su, una mayor inclusión social.

Aunque no es suficiente, este criterio marca un importante avance hacia una educación más justa, especialmente en esta etapa de la enseñanza todavía marcada por una amplia desigualdad de acceso. Este objetivo es más evidente en el diseño institucional del Programa Brasil Afectuoso, que aparece, en 2012, como una acción del Plan Brasil Sin Miseria y, más tarde, se convierte en un programa educativo ejecutado por la FNDE con el objetivo de actuar de manera complementaria y, al mismo tiempo, paralela a Proinfância en la expansión de la educación de juega de matrícula (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014), pero esta vez, con criterios de priorización para municipios y familias en situación de vulnerabilidad social más claros.

El diseño institucional de Proinfância, que establece el financiamiento para proyectos destinados a la construcción y/o reforma de guarderías financiadas por FNDE para ser ejecutadas al pie de la letra por entidades subnacionales, conforma lo que Oliveira y Lotta (2019, p. 456) los llaman "modelos de políticas públicas listos para usar y terminados establecidos por el gobierno federal y en los que los gobiernos municipales tienen pocas opciones y / o adaptación a las especificidades locales". Resultan en numerosos desafíos de implementación y cuellos de botella generados por esta alta rigidez. Según Oliveira y Lotta (2019) este movimiento es parte de un proceso general de recentralización de las políticas públicas del gobierno de Dilma, especialmente en el primer mandato (2011-2014), y eso Proinfância ilustra bien.

Según los autores antes mencionados, a partir de 2009, MEC y FNDE optan, debido a las dificultades de los municipios, por estandarizar los proyectos arquitectónicos de las escuelas de educación infantil que anteriormente estaban estructurados de acuerdo con el modelo propuesto por estas entidades subnacionales y que eventualmente se convirtieron en uno de los cuellos de botella de implementación del programa. Estos proyectos podrían ser de "tipo A (diseño no estándar) o tipos B y C (proyectos arquitectónicos estandarizados que corresponden al 90% de las obras seleccionadas)" (OLIVEIRA; LOTTA, 2019, p. 454).

En resumen, Proinfância tuvo como objetivo corregir las desigualdades en el acceso a guarderías y preescolares mediante el apoyo financiero y técnico a los municipios brasileños en el proceso de construcción y reforma de las instituciones educativas centradas en la educación de la primera infancia. Sin embargo, Proinfância, debido a su diseño institucional fuertemente centralizado no sólo en términos de formulación de políticas sino también en lo

que respecta a las formas de ejecución de las políticas públicas, se ha convertido en un caso claro de la complejidad que implica la producción de una norma nacional. En este caso específico, se basa sólo en el contexto urbano, no adaptándose, por lo tanto, a las especificidades y diversidades de las situaciones en todo el territorio brasileño.

La implementación de PROINFÂNCIA en el municipio de Natal

En cuanto a la implementación de Proinfância en Rio Grande do Norte, el análisis de los datos proporcionados por la FNDE, a través de la Ley de Acceso a la Información, permitió identificar que, de los 167 municipios de Rio Grande do Norte, 111 recibieron fondos del gobierno federal para la ejecución de Proinfância en el período de 2008 a 2019, es decir, 66% del total de municipios del estado. De estos, el municipio de Natal recibió la mayor cantidad de recursos en valores absolutos, en gran medida, porque es el área administrativa más grande en términos de tamaño de población en el estado y con una población objetivo más grande.

En 2020, según Melo (2020), el municipio de Natal tenía 74 Centros Municipales de Educación Infantil (CMEIs) que ofrecían educación infantil (guardería y preescolar), y 12 fueron construidas con recursos de Proinfância. La Tabla 1 proporciona información sobre la distribución de CMEI por vecindarios de la ciudad e información sobre el número de habitaciones disponibles y estudiantes atendidos en cada CMEI.

Tabla 1 - Escuelas construidas con recursos de Proinfância por barrio y región de ubicación, número de aulas y estudiantes en el municipio de Natal, 2020

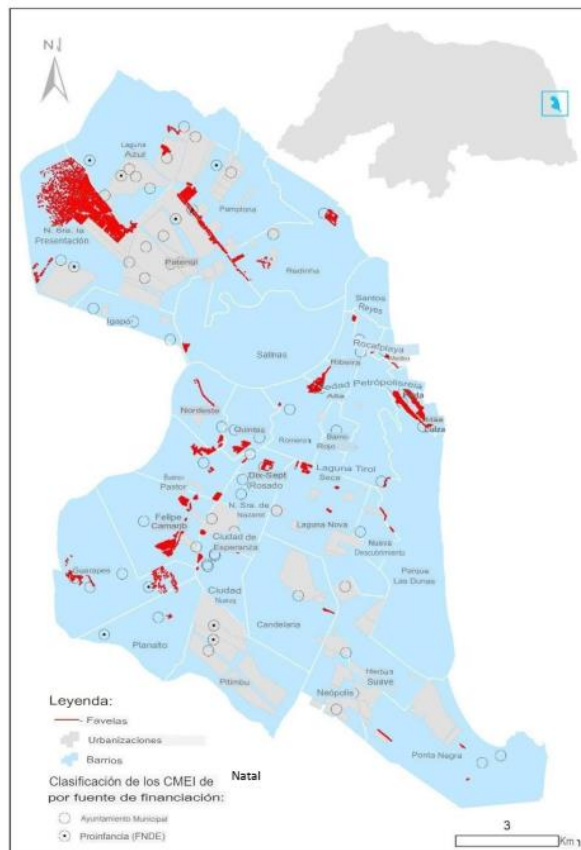
Nombre del CMEI	Vecindario	Región administrativa	Número de habitaciones	Número de estudiantes
Antonio Gurgel De Melo	Potengi	Norte	10	406
Belchior Jorge de Sá	N. S. Apresentação	Norte	4	187
Mailde Ferreira Pinto	Potengi	Norte	8	360
Maria de Nazaré	Lagoa Azul	Norte	8	358
Professora Rosalba Dias de Barros	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	Sur	16	337
Maria dos Martírios Lisboa de Menezes	Pitimbu	Sur	4	153
Total			93	3.631

Fuente: Elaborado por los autores a partir de Melo (2020)

A partir de los datos de la Tabla 1, se percibe que los CMEIs construidos a partir de recursos de Proinfância se concentran en las Zonas Norte (8), Oeste (2) y Sur (2) de la ciudad. Al analizar las regiones y, específicamente, los barrios elegidos por la Ciudad de Natal para la construcción de escuelas Proinfância, se advierte la priorización de los barrios con mayor concentración de población en situación de vulnerabilidad social: de los 12 CMEIs, ocho (66,6%) fueron construidos en la Región Administrativa Norte, área en la que reside la población con menor poder adquisitivo agregado y que tiene los mayores indicadores de vulnerabilidad social de la Ciudad; dos (16,6%) en la Región Occidental, que es la segunda región con mayor concentración de población de bajos ingresos de la ciudad; y dos (16,6%) en la región Sur, zona en la que reside la población de la ciudad con mayor poder adquisitivo, pero con enclaves urbanos.

Cuando superamos estos datos a la ubicación espacial de barrios marginales y urbanizaciones en el municipio de Natal (MEDEIROS, 2018), identificamos que la mayoría de los CMEIs construidas con recursos de Proinfância (83%) estaban ubicadas cerca de estos dos tipos de clusters urbanos y la gran mayoría en los márgenes o periferias de la ciudad. Incluso en el caso de la región Sur, los CMEIs se construyeron en el barrio Pitimbu, en una zona de complejo habitacional que concentra población en situación de vulnerabilidad social. La distribución espacial de los CMEIs construidas con recursos de Proinfância, además de otras características de los espacios urbanos de Natal, puede ser visualizada en el Mapa 1. Por otro lado, se verifica que hay barrios caracterizados por una situación de alta precariedad social y urbana que no fueron contemplados, aunque hubo una alta demanda, como es el caso de Igapó y Mãe Luíza.

Mapa 1 - Distribución espacial de las guarderías en el municipio de Natal/RN, escuelas Proinfância y ubicación de favelas y urbanizaciones



Fuente: Melo (2020)

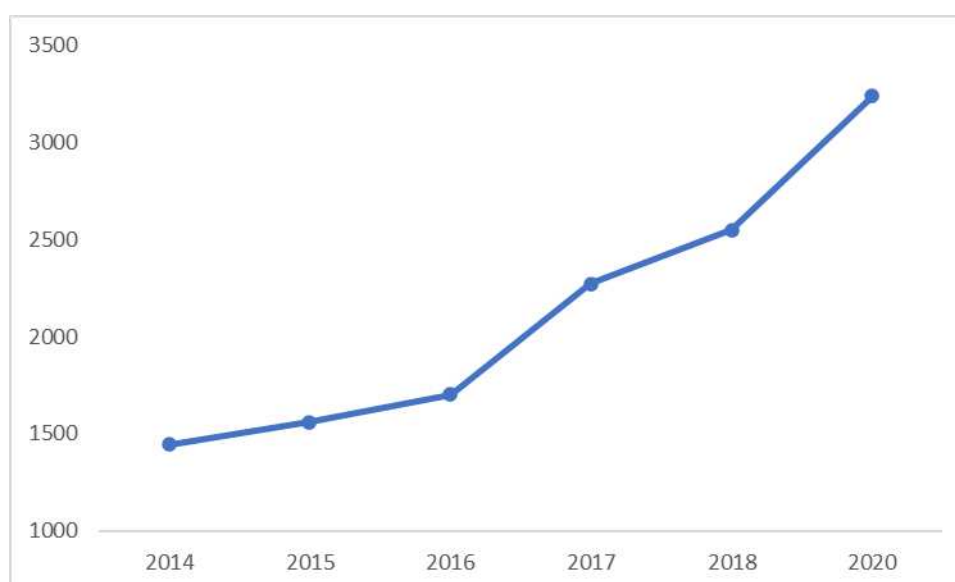
La razón por la cual estos barrios, que cumplen con los criterios de prioridad de Proinfância, no tienen guarderías construidas es que la alta informalidad y densidad constructiva de este tipo de ocupación urbana – con la presencia de barrios marginales y otros asentamientos precarios – no permite: 1) encontrar terrenos disponibles para la construcción de un equipo escolar; y 2) cuando hay tierra, o tienes el dominio, esto é, no existe un registro público y oficial de propiedad en la notaría, resultado de la historia de ocupaciones informales e irregulares en el Brasil urbano. Como se verá más adelante, este problema no fue abordado por el programa federal, a pesar de que esta es una realidad navideña no exclusiva.

Así, se percibe, en general, que los CMEIs construidos con recursos de Proinfância en Natal fueron asignados en áreas de alta vulnerabilidad social, con énfasis en un conjunto significativo de escuelas construidas en urbanizaciones, espacios que tienen mayor planificación y planificación urbana - en teoría, lugares que tienen espacios para recibir equipamiento público. Sin embargo, también hay escuelas construidas en barrios periféricos o en enclaves urbanos y cerca de barrios marginales, en asentamientos precarios, a menudo

irregulares administrativamente. En estos casos, los problemas de tierras con movimiento de tierras y dominalidad de tierras públicas son aún mayores y se han convertido en uno de los problemas para la ejecución de Proinfância en el caso del municipio de Natal.

Dirigiendo la vista al número de matrículas, se verifica, a partir de los datos del Censo Escolar sintetizados por el QEDu, un aumento significativo en la ampliación de vacantes para el segmento de educación de la primera infancia (guardería y preescolar) en los CMEIs que recibieron recursos de Proinfância en el período de 2014 a 2020⁶. El Gráfico 1 permite identificar que la capacidad de servicio de las CMEI financiadas por Proinfância está creciendo a lo largo de los años, a medida que los equipos son construidos, entregados y puestos en operación.

Gráfico 1 - Evolución de la matrícula en escuelas construidas o reformadas con recursos Proinfância, municipio de Natal, 2014-2020



* No hay datos para CMEI Clara Camarão para el año 2015.

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información contenida en el Portal QEDu (2022)

El primer desembolso de recursos para Navidad tiene lugar en junio de 2010, pero no es hasta 2013 que se paga el 50% de los fondos. La liberación total para todos los proyectos tiene lugar en octubre de 2019, lo que se refleja en la capacidad de los servicios de equipos. Los datos del Gráfico 1 muestran un aumento gradual en el número de inscripciones de todas las CMEIs de Proinfância en Natal desde 2014. Sin embargo, se observa que es solo a partir

⁶ Se optó por restringir el análisis a partir de 2014 debido a la falta de información para los CMEIs Belchior Jorge de Sá, Mailde Ferreira Pinto, Maria de Nazaré, Telma Rejane Moura Freire y Maria dos Martírios Lisboa de Menezes en el período anterior.

de 2017 que hay una expansión significativa en la capacidad de atención de estos equipos escolares.

También se realizaron seis entrevistas con gerentes involucrados en Proinfância, buscando comprender mejor las informaciones presentadas. De estas seis entrevistas, una fue exploratoria y se realizó con un servidor del Sindicato Nacional de Líderes Educativos Municipales (UNDIME). De los cinco restantes, tres se realizaron con gerentes y ex gerentes del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (entrevistados 1, 2 y 3) y dos con gerentes del Departamento Municipal de Educación Natal (entrevistados 4 y 5). Para este artículo, elegimos enfocarnos en el tema central, es decir, la visión de los gestores públicos sobre los desafíos y cuellos de botella de la implementación de Proinfância.

De acuerdo con las declaraciones de gerentes y ex gerentes de la FNDE, los desafíos de implementación se pueden clasificar en dos grandes grupos. El primero está relacionado con la cuestión de la motivación de los contratistas para realizar un proyecto arquitectónico, como la Proinfância, y tener la capacidad técnica para ejecutar el modelo propuesto por la FNDE, así como para someterse al modelo de recibo de pago que está marcado por retrasos e interrupciones. De otras maneras, los directivos señalan que este modelo de contratación produce dificultades para encontrar empresas capaces o interesadas en construir escuelas ante las diferentes y muy diversas realidades locales.

En el segundo grupo, están las dificultades técnicas, operativas y fiscales de los municipios que necesitan realizar los trámites técnicos y burocráticos, de acuerdo con los lineamientos de la FNDE y el MEC. Entre ellos, destacamos la ejecución de contratos, licitaciones y disponibilidad de terrenos según especificaciones. Los extractos a continuación, publicados originalmente en Melo (2020), ilustran los argumentos:

[...] el principal problema era la capacidad brasileña para desempeñarse. Tanto la capacidad pública como la capacidad privada. No tenemos, a pesar de que la ingeniería es una ciencia antigua y con estándares y estándares y ABNTs, No tienes eso a nivel nacional, una capacidad de todas las empresas de construcción para hacerlo rápidamente, con economía, con estándar. Y al mismo tiempo los ayuntamientos. El Proinfância, fue diseñado para ser una construcción lineal, esto fue pensado en aras de la seguridad de los niños. Usted tiene varias dificultades, y yo diría una gran dificultad ejecutiva de las prefecturas, pero no eximiría al sector privado, al contrario, creo que es corresponsable, no ha demostrado capacidad. [...] **Uno de los problemas del diseño Proinfantil es que fue diseñado imaginando condiciones mínimas que serían aceptables** a nivel nacional. [...] Un estándar mínimo que está muy por encima de muchos estados y municipios y luego implementarlo es un desafío gigante (Entrevistado 1, Gerente Federal, 2020, Nuestros grifos).

En los municipios, muchos problemas de tierra, la tierra no era factible, problemas de documentación para probar la propiedad de la tierra, un problema que pensé que era básico, pero, finalmente, fue más grande de lo que imaginaba, fue el problema del movimiento de tierras, los municipios se encargaron de entregar la tierra con movimientos de tierra, y no pudieron. Hasta que cumplieron, no abandonaron la primera fase. **Así que esta incapacidad de la gestión de los municipios es un negocio absurdo en el país** (entrevistado 2, gerente federal, 2020, nuestros grifos).

Hay 2 retos: **en la captación de contratistas serios que soporten el tiempo de desembolso que tenemos hoy para realizar el pago de las obras en ejecución y el tema de la ejecución de la póliza. El reto es que el municipio pueda disiparse**, porque damos el diseño estandarizado, habla de las especificaciones del terreno, pero tiene las dificultades número 1 de ellos al no tener terreno, con adecuación necesaria para poder construir o por las dimensiones necesarias, sobre todo en grandes núcleos urbanos, 2° la capacidad de licitar obra debido a la dificultad del proceso de licitación en su conjunto y la dificultad de contar con ingenieros calificados para licitar la obra y el 3° También lo que es muy importante es el tema de la falta de recursos, la discontinuidad del programa. Ya no invertimos en el programa para nuevos contratos, son las principales dificultades, el tema de ejecución desde la separación del terreno hasta la contratación de la empresa, la supervisión por parte del municipio a la parte de la falta de fondos para continuar los que tienen, y sobre todo para nuevos contratos. [...] Estoy trabajando en la parte del servicio a los ayuntamientos y compruebes cuánto les falta el acceso a la información. **Si no tenemos un buen personal técnico para dar este apoyo, a veces el municipio no puede hacer un trabajo en la vida, lo cual es justo en el trabajo de ProInfância que no puede terminar, porque no hay ingeniero, no hay alguien que sepa que pueda dar algún tipo de apoyo en el municipio, tanto en la parte de ejecución, licitación, seguimiento de la obra, supervisión de la obra [...] muchas veces no tienen la capacidad técnica para hacerlo, por lo que el apoyo de la FNDE es fundamental para la ejecución de diversas políticas** (entrevistado 3, gerente federal, 2020, nuestros grifos).

En opinión de los gestores municipales, los principales desafíos destacados son encontrar el terreno adecuado para la construcción de guarderías, tanto por la necesidad de terrenos como por la disponibilidad de un terreno acorde a las especificaciones de la FNDE. Además, también existen problemas con el proceso de desembolso de recursos financieros por parte de la FNDE, lo que hace que el ritmo de las obras sea lento y, en muchos casos, marcado por interrupciones temporales y/o definitivas, como se ilustra en los siguientes extractos:

Las obras no están paralizadas, se están construyendo. Pero siempre es muy lento. **Entonces, por lo tanto, hay muchas interrupciones debido a la falta de pago por parte de MEC.** El trabajo es caminar, caminar allí. Tanto es así que prácticamente se suponía que dos obras debían haber sido entregadas a mediados de año y no lo fueron. Estamos a la espera de la finalización de estas obras para hacer el traslado de los espacios antiguos, que son viviendas alquiladas, a este espacio. Y recibimos mucho dinero tanto

de los directores como de la comunidad del público objetivo. Así que lo que veo es el problema de la interrupción salarial de la empresa de ingeniería. [...] No me queda claro, pero veo que es una cuestión prioritaria: 'ah, este mes el recurso va a Pernambuco y no a Rio Grande do Norte. **Veó que es una cuestión de una opción política en sí misma. Me parece muy agotador porque la Secretaría tiene que ir a Brasilia, el alcalde tiene que ir a Brasilia.** ¿Es demasiado agotador porque no es un espectáculo? O continúa o se extingue. Si no tiene condiciones, se extinguirá, pero si está activo, debe tener los recursos (entrevistado 4, gerente municipal, 2020, nuestros grifos).

Los principales desafíos son la tierra, comienza desde allí. Pero, por ejemplo, el terreno es muy difícil, porque tiene que tener esas medidas correctas, tiene que tener dominio, documentación pública, y eso es lo terrible. Para mí, dentro de nuestra realidad, para lo poco que sigo, **esta parte de tener el dominio de la tierra es el mayor desafío para que comience la construcción** (entrevistado 5, gerente municipal, 2020, nuestros grifos).

Se observa que los problemas de implementación, en opinión de los gerentes municipales, no se refieren a la falta de capacidad de gestión, ya que son factores externos al control de los departamentos municipales de educación. La cuestión de la ausencia de registro formal de la dominalidad de la tierra es incluso un problema nacional, no exclusivo del municipio de Natal, resultante de la ocupación irregular histórica en grandes centros urbanos, como es el caso de las favelas brasileñas y muchas periferias urbanas. Lo mismo se puede observar con respecto a las empresas constructoras que ganan los procesos de licitación, son pequeñas y no soportan el (largo) tiempo de desembolsos proporcionado por la FNDE, retrasando el cronograma y entrega de los equipos.

Las estrictas reglas para implementar la política, definidas por la FNDE, aunque bien intencionadas cuando se trata de producir sumas confeccionadas y terminadas, especialmente relevantes para municipios con baja capacidad estatal, terminan eliminando totalmente la capacidad de respuesta a los problemas típicos de la implementación por parte de los propios gerentes municipales. En vista de la enorme diversidad regional, en un país de dimensiones continentales, permeado por múltiples desigualdades, un proyecto único y nacional sin adaptaciones locales, tenderá a reproducir retrasos y abandonos de obras públicas que, en su objetivo original, buscaban producir una mayor inclusión social.

Consideraciones finales

Este artículo buscó analizar cómo ocurrió la implementación de Proinfância en la práctica y qué puntos de vista tienen los gestores federales y municipales del programa sobre los problemas de implementación. El programa tuvo una eficacia parcial: por un lado, el

equipamiento escolar está ubicado en zonas vulnerables y de alta vulnerabilidad; y, por otro lado, no pudo cumplir con otras áreas prioritarias como se esperaba en el diseño institucional del programa. Esto se debe a problemas de implementación del proyecto que no están contemplados en las normas federales.

Los principales cuellos de botella de implementación señalados por los gerentes y ex gerentes de la burocracia federal y local fueron: las dificultades de construir guarderías debido a la existencia de pocas empresas constructoras capaces de ejecutar el proyecto, la forma lenta de transferencia de recursos, el problema recurrente de la falta de terrenos públicos adecuados a las especificidades del proyecto con prueba de la dominalidad y la baja capacidad técnico-burocrática de los municipios. Este último aspecto, sin embargo, es uno de los factores más citados por los administradores federales como un problema en la implementación de la política, pero no es visto como el principal problema en opinión de los propios administradores municipales. Se puede decir que el establecimiento de normas nacionales es, al mismo tiempo, una necesidad y un problema.

El estudio realizado aquí ilustra los problemas de un diseño institucional único para todo el país asociados a problemas de capacidad burocrática y sugiere que el programa genera problemas de implementación que podrían resolverse si hubiera instancias de negociación, acuerdo y diálogo en las que los gobiernos locales tuvieran asiento y participación. El intento de la FNDE de adoptar un patrón de proyectos que supere los problemas conocidos de desigualdades de capacidad entre los municipios brasileños tiene un efecto adverso: un modelo de ejecución excesivamente rígido que no permite adaptaciones a las realidades y contextos locales, lo que resulta en demoras y, en muchos casos, abandono y no finalización de las obras.

El argumento central elaborado en el artículo fue que esta excesiva rigidez burocrática al estilo *top-down*, caracterizada por la ausencia de canales El diálogo, la interacción o el acuerdo entre los gestores locales y las agencias centrales, impide la identificación de problemas típicos (y esperados) del momento de implementación de las políticas públicas. Como resultado, no se establecen revisiones y ajustes regulatorios que mejoren y agilicen la prestación de servicios y bienes públicos y las respuestas a los problemas de ejecución. Sin espacios para el diálogo y los intercambios institucionalizados, el propio sistema depende de soluciones caso por caso y está expuesto a influencias y clientelismo políticos.

REFERENCIAS

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: 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: 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.bdttd.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/rbsoc/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/abstract/?lang=pt>. Acesso:

17 enero 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: 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: 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: 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: 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: EDUFRRN, 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. Disponible en: <https://pesquisa-caesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/momentos.pdf>. Acceso: 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/abstract/?lang=pt>. Acceso el: 09 mar. 2022.

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

Cómo hacer referencia a este artículo

MELO, Y. M.; GOMES, S. La implementación de Proinfância desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales. **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>

Presentado en: 15/03/2022

Revisiones requeridas en: 27/06/2022

Aprobado en: 07/09/2022

Publicado en: 30/11/2022

Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.
Corrección, formateo, normalización y traducción.

