

ENTRE A EXPANSÃO E A COLONIALIDADE: AS CRECHES PÚBLICAS DE MANAUS NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DO BID

BETWEEN EXPANSION AND COLONIALITY: PUBLIC DAYCARE CENTERS IN MANAUS IN THE CONTEXT OF IDB FINANCING

ENTRE LA EXPANSIÓN Y LA COLONIALIDAD: LAS GUARDERÍAS PÚBLICAS DE MANAOS EN EL CONTEXTO DEL FINANCIAMIENTO DEL BID

David Xavier da Silva¹

DOI: 10.54899/dcs.v22i83.3339

Recibido: 07/09/2025 | Aceptado: 08/09/2025 | Publicación en línea: 15/10/2025.

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente a política pública de Educação Infantil no município de Manaus, com ênfase na expansão das creches públicas entre 2007 e 2024, no contexto do Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, documental e analítica, fundamentada na triangulação de diferentes fontes: contrato de empréstimo e instrumento de alteração contratual, relatórios de auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (2019, 2021, 2023), documentos operacionais do BID e a tese de Silva (2021). O referencial teórico articula o ciclo de políticas de Ball (1994), a perspectiva sócio-histórica de Vigotski (1998), a colonialidade do poder de Quijano (2010) e a pedagogia das ausências e emergências de Gomes (2011), em diálogo com literatura nacional contemporânea. Os resultados indicam que, embora o PROEMEM tenha representado a maior expansão histórica da rede de creches em Manaus — passando de uma unidade em 2007 para 32 em 2024, com 7.456 matrículas — a execução revelou fragilidades: falhas de controle interno, ausência de fiscalização robusta, desigualdade territorial e invisibilidade de crianças de 0 a 1 ano. Conclui-se que a política pública avançou quantitativamente, mas não se consolidou como política de Estado, permanecendo dependente de financiamento externo e de arranjos circunstanciais. A universalização da Educação Infantil em Manaus requer superar a lógica de projetos pontuais e instituir políticas permanentes, com financiamento estável, qualidade pedagógica e justiça social.

Palavras-chave: Educação Infantil. Políticas Públicas. Creches. Manaus. BID.

ABSTRACT

This article provides a critical analysis of Early Childhood Education policy in the city of Manaus, focusing on the expansion of public daycare centers between 2007 and 2024 within the framework of the Expansion and Educational Improvement Project of the Municipal Public

¹ Doutor em Educação, Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: dxsilva@uea.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4787-8251>

Network of Manaus (PROEMEM), financed by the Inter-American Development Bank (IDB). The study adopts a qualitative, documentary, and analytical approach, grounded in the triangulation of multiple sources: the loan contract and its amendment instrument, audit reports from the Amazonas State Court of Accounts (2019, 2021, 2023), operational documents from the IDB, and Silva's doctoral thesis (2021). The theoretical framework combines Ball's (1994) policy cycle, Vigotski's (1998) socio-historical perspective, Quijano's (2010) coloniality of power, and Gomes' (2011) pedagogy of absences and emergencies, in dialogue with contemporary Brazilian literature. Results indicate that, although PROEMEM represented the largest historical expansion of the daycare network in Manaus — from a single unit in 2007 to 32 in 2024, totaling 7,456 enrollments — its implementation exposed structural weaknesses: internal control failures, lack of robust monitoring, territorial inequalities, and the invisibility of children aged 0 to 1. It is concluded that the policy advanced quantitatively but did not consolidate as a State policy, remaining dependent on external financing and circumstantial arrangements. The universalization of Early Childhood Education in Manaus requires overcoming the logic of temporary projects and instituting permanent policies with stable funding, pedagogical quality, and social justice.

Keywords: Early Childhood Education. Public Policy. Daycare Centers. Manaus. IDB.

RESUMEN

Este artículo analiza críticamente la política pública de educación infantil en el municipio de Manaus, con énfasis en la expansión de las guarderías públicas entre 2007 y 2024, en el contexto del Proyecto de Expansión y Mejoramiento de la Red Municipal de Escuelas Públicas de Manaus (PROEMEM), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La investigación es cualitativa, documental y analítica, basada en la triangulación de diferentes fuentes: un contrato de préstamo y un instrumento de modificación contractual, informes de auditoría del Tribunal de Cuentas del Estado de Amazonas (2019, 2021, 2023), documentos operativos del BID y la tesis de Silva (2021). El marco teórico articula el ciclo de políticas de Ball (1994), la perspectiva sociohistórica de Vygotsky (1998), la colonialidad del poder de Quijano (2010) y la pedagogía de las ausencias y las emergencias de Gomes (2011), en diálogo con la literatura nacional contemporánea. Los resultados indican que, si bien PROEMEM representó la mayor expansión histórica de la red de guarderías en Manaus —de una unidad en 2007 a 32 en 2024, con 7456 inscripciones—, su implementación reveló debilidades: fallas en el control interno, falta de una supervisión sólida, desigualdad territorial e invisibilidad de los niños de 0 a 1 año. La conclusión es que la política pública ha logrado avances cuantitativos, pero no se ha consolidado como política de estado, permaneciendo dependiente de la financiación externa y de acuerdos coyunturales. Universalizar la educación infantil temprana en Manaus requiere superar la lógica de los proyectos puntuales y establecer políticas permanentes, con financiación estable, calidad pedagógica y justicia social.

Palabras clave: Educación Infantil Temprana. Políticas Públicas. Guarderías Infantiles. Manaus. BID.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A Educação Infantil no Brasil, especialmente no que se refere às creches, tem sido marcada por uma história de invisibilidade social, fragilidade política e profunda desigualdade territorial. Embora a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 tenham consolidado a creche como dever do Estado e direito da criança, o processo de efetivação desse direito se deu de forma lenta e desigual, particularmente nas regiões periféricas e amazônicas. Manaus, capital do Amazonas, constitui um exemplo emblemático dessa contradição. Até 2007, o município contava com apenas uma única creche municipal em funcionamento, evidenciando o lugar marginal atribuído à primeira infância no planejamento educacional local.

Esse quadro de precariedade não pode ser compreendido de forma isolada, mas deve ser interpretado à luz do processo histórico de marginalização da infância pobre, em especial da infância amazônica. Como demonstra Silva (2021), em sua tese de doutorado, a trajetória das creches em Manaus revela não apenas a ausência de investimentos estatais, mas também a manutenção de uma lógica assistencialista e compensatória, que não reconhece a criança como sujeito de direitos, mas como objeto de políticas residuais. A análise documental feita por Silva mostra como, ao longo de décadas, a primeira infância permaneceu à margem das prioridades educacionais, sendo atendida de forma fragmentada, com forte presença de iniciativas filantrópicas e conveniadas, e sem um plano estruturante de universalização.

É nesse contexto que se insere o Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM), firmado em 2017 por meio do Contrato de Empréstimo nº 3397/OC-BR, entre a Prefeitura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A iniciativa prometia inaugurar um novo ciclo na história da Educação Infantil em Manaus, com a meta de ampliar a oferta de creches e melhorar os indicadores educacionais do município. O PROEMEM representou, de fato, a maior expansão já registrada na rede municipal: entre 2007 e 2024, Manaus passou de uma única creche para 28 unidades próprias, além de quatro conveniadas, totalizando 32. O número de matrículas saltou para 7.456 em 2024, um crescimento sem precedentes.

Contudo, esse processo não pode ser analisado apenas pelos números. O financiamento internacional, embora tenha viabilizado avanços quantitativos, trouxe consigo uma série de contradições. Os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (2019,

2021, 2023) apontaram atrasos em obras, falhas de controle interno, ausência de inspeções presenciais robustas e até conflitos sociais decorrentes de reassentamentos. Essas evidências revelam que a execução do PROEMEM, embora formalmente eficaz, esteve marcada por lacunas estruturais.

A literatura crítica oferece chaves interpretativas para esse fenômeno. Stephen Ball (1994), ao tratar do ciclo de políticas, mostra como iniciativas formuladas em níveis globais são recontextualizadas em arenas locais, adquirindo significados distintos daqueles previstos originalmente. No caso de Manaus, conforme Silva (2025) política concebida sob a lógica do financiamento internacional foi reinterpretada pela gestão municipal, resultando em expansão formal da rede, mas sem que houvesse avanços proporcionais em qualidade pedagógica ou em equidade territorial. Lev Vigotski (1998), por sua vez, ao destacar a importância das interações sociais para o desenvolvimento infantil, nos lembra que a expansão de vagas sem a devida intencionalidade pedagógica e sem profissionais qualificados pouco contribui para a formação integral das crianças.

A dependência do BID também pode ser interpretada a partir da noção de colonialidade do poder, de Quijano (2010). Nesse sentido, o PROEME, de acordo com Silva(2025) ilustra como a Amazônia continua submetida a lógicas externas de financiamento e decisão, reproduzindo padrões históricos de subordinação e fragilizando a autonomia das políticas locais. Como lembra Silva (2021), a política educacional em Manaus não nasce de uma agenda construída com base nas demandas da infância amazônica, mas de um arranjo condicionado por organismos multilaterais. Esse quadro se agrava quando se observa que, apesar da expansão, a faixa etária de 0 a 1 ano permanece quase completamente excluída da rede pública, revelando a permanência de ausências históricas, como assinala Nilma Lino Gomes (2011), ao propor a pedagogia das ausências e emergências.

Assim, a introdução deste estudo parte da constatação de que o PROEMEM foi um marco histórico para Manaus, mas que sua análise exige ultrapassar a celebração dos números para adentrar o debate sobre as condições de sua implementação, os limites de sua execução e os impactos sociais e pedagógicos produzidos. A contribuição deste artigo consiste justamente em tensionar os dados quantitativos com a análise qualitativa das auditorias e das interpretações teóricas, buscando responder à seguinte questão central: em que medida o financiamento internacional via BID contribuiu para a consolidação de uma política pública estruturante de Educação Infantil em Manaus, ou se limitou a um ciclo extraordinário de expansão marcado por

contradições e dependências?

REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão da política pública de Educação Infantil em Manaus, particularmente no que se refere ao financiamento internacional do PROEMEM, exige um arcabouço teórico capaz de articular dimensões macroestruturais, históricas e pedagógicas. O referencial adotado neste estudo combina teorias que iluminam a complexa relação entre formulação, implementação e recontextualização das políticas; que recuperam a especificidade da infância como sujeito de direitos; e que denunciam as estruturas coloniais que ainda condicionam as práticas educacionais na Amazônia.

O primeiro eixo de análise apoia-se em Stephen Ball (1994) e Richard Bowe (1992), cujos trabalhos sobre o ciclo de políticas permitem compreender a trajetória das iniciativas educacionais desde sua formulação até sua recepção em contextos locais. Para Ball, a política não é um documento fechado, mas um processo em constante disputa, sujeito a interpretações múltiplas em diferentes arenas: a formulação, a interpretação pelos gestores e a prática cotidiana. Essa abordagem é particularmente útil para analisar o PROEMEM, já que se trata de uma política formulada em nível internacional, sob a lógica de um organismo multilateral como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e recontextualizada no nível municipal em Manaus. Como demonstra Silva (2021), a política que chega à escola ou à creche é muitas vezes distinta daquela que foi concebida nos gabinetes, e a distância entre intenção e realização torna-se um dos principais desafios para avaliar resultados. No caso do PROEMEM, as metas de expansão, inicialmente pautadas por indicadores quantitativos de cobertura, foram reinterpretadas em um cenário de limitações administrativas, conflitos sociais e fragilidade de acompanhamento, revelando o quanto a teoria de Ball se mostra adequada para ler essa experiência.

O segundo eixo teórico decorre da perspectiva sócio-histórica de Lev Vigotski (1998), que considera o desenvolvimento humano como resultado das interações sociais e da mediação cultural. A creche, nesse sentido, não pode ser reduzida a um espaço de guarda ou a uma estatística de cobertura, mas deve ser concebida como um ambiente de mediação fundamental para o desenvolvimento integral da criança. Essa visão desloca o debate da quantidade para a qualidade, exigindo que políticas públicas contemplem não apenas a construção de unidades físicas, mas a formação de profissionais, a intencionalidade pedagógica e a promoção de

experiências culturais significativas. Quando as auditorias do TCE-AM (2019, 2021, 2023) apontam falhas de controle e ausência de fiscalização, o que está em jogo não é apenas a execução de contratos, mas a perda de oportunidades para que crianças amazônicas vivam experiências educativas fundamentais. Como ressalta Silva (2021), a ausência de um projeto pedagógico robusto nas novas unidades de Manaus compromete a efetividade do direito à infância, mesmo diante da expansão quantitativa.

O terceiro eixo analítico é oferecido por Aníbal Quijano (2010), ao formular o conceito de colonialidade do poder. Para o autor, a modernidade ocidental perpetuou um sistema hierárquico que estrutura não apenas relações econômicas, mas também epistemológicas e culturais, subordinando países e regiões periféricas a lógicas externas. O PROEMEM pode ser lido a partir dessa chave: embora tenha sido celebrado como avanço local, trata-se de uma política condicionada pelo financiamento internacional, com cronogramas, metas e mecanismos de monitoramento definidos externamente. Essa dependência reproduz a lógica colonial de subordinação, na qual as demandas da infância amazônica são secundarizadas em função da necessidade de cumprir indicadores pactuados com organismos multilaterais. Como observa Silva (2021), a política pública em Manaus não emergiu prioritariamente das vozes locais, mas foi desenhada sob condicionantes globais, revelando a permanência da colonialidade na formulação de políticas educacionais.

Por fim, a análise se ancora na contribuição de Nilma Lino Gomes (2011), ao propor a pedagogia das ausências e emergências. Gomes argumenta que as populações negras, periféricas e amazônicas foram sistematicamente invisibilizadas pelas políticas públicas brasileiras, de modo que reconhecer suas ausências e emergências é condição para uma pedagogia emancipatória. A infância amazônica, nesse contexto, representa uma dessas ausências históricas: durante décadas, permaneceu fora das estatísticas e das prioridades governamentais. O PROEMEM, embora represente um avanço, ainda carrega essa lógica de exclusão, como se evidencia pela baixa cobertura de crianças de 0 a 1 ano e pela concentração de unidades em áreas mais centrais. A pedagogia das ausências, nesse sentido, convoca-nos a enxergar não apenas os avanços celebrados, mas também as ausências persistentes, e a pensar em políticas que deem centralidade às emergências da infância amazônica.

Esse quadro teórico é enriquecido pela literatura nacional sobre Educação Infantil. Campos (2020) aponta que a expansão do acesso, embora relevante, precisa estar articulada à qualidade do atendimento e à sustentabilidade do financiamento, sob pena de produzir uma

inclusão excludente. Haddad (2022) reforça que a Educação Infantil deve ser entendida como política de Estado, e não como projeto pontual, defendendo a necessidade de financiamento contínuo e valorização profissional. Kramer (2011), por sua vez, destaca a singularidade da infância e o perigo de reduzi-la a números ou metas administrativas. Mainardes (2018) contribui com a reflexão sobre as disputas conceituais no campo das políticas educacionais, mostrando como a linguagem técnica pode ocultar desigualdades.

A tese de Silva (2021) ocupa, nesse conjunto, lugar central, pois evidencia, a partir do caso de Manaus, como a trajetória das creches foi marcada por ausência, fragmentação e dependência. Sua análise confirma que a política educacional da primeira infância na cidade não nasceu de uma agenda autônoma, mas foi condicionada por pressões externas e por um histórico de descaso interno.

Portanto, o referencial teórico adotado neste estudo não busca apenas descrever o fenômeno, mas oferecer chaves críticas para interpretar as contradições do PROEMEM. Ao articular o ciclo de políticas de Ball, a perspectiva vigotskiana, a colonialidade de Quijano e a pedagogia das ausências de Gomes, em diálogo com a produção nacional e com a tese de Silva, delineia-se um quadro que permite compreender por que a maior expansão de creches da história de Manaus, ainda assim, não conseguiu romper com as estruturas de exclusão e dependência que caracterizam a política pública de Educação Infantil na Amazônia.

METODOLOGIA

A pesquisa aqui apresentada se insere no campo das investigações qualitativas de caráter documental e analítico, ancorada na compreensão de que as políticas públicas são construções históricas e discursivas que deixam rastros em documentos, relatórios, contratos e auditorias. O exame minucioso desses registros permite não apenas identificar dados formais de execução financeira e física, mas, sobretudo, apreender os sentidos e contradições que permeiam a formulação e a implementação das políticas. Assim, a metodologia não se restringe à descrição de documentos, mas os toma como campo de disputa simbólica e material em que se expressam as tensões entre agendas globais e realidades locais.

O corpus documental da pesquisa foi constituído a partir de diferentes fontes. Em primeiro lugar, foram analisados o Contrato de Empréstimo nº 3397/OC-BR (2017), firmado entre a Prefeitura de Manaus e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e o seu Instrumento de

Alteração Contratual nº 1 (2021), que prorrogou prazos de desembolso e redefiniu o custo total do projeto. Esses documentos são fundamentais porque explicitam o desenho original do PROEMEM, suas metas, cronogramas e condicionalidades. Ao mesmo tempo, revelam a centralidade do BID no financiamento e na governança do projeto, indicando desde o início a dependência estrutural que caracteriza a política.

Em segundo lugar, foram examinados os relatórios de auditoria elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas referentes aos exercícios de 2019, 2021 e 2023. Esses relatórios ocupam papel privilegiado na análise porque funcionam como instrumentos de verificação externa e independente da execução do contrato. No entanto, como adverte Silva (2021), as auditorias também se tornam arenas em que se explicitam as ambiguidades da política: por um lado, conferem legitimidade formal ao projeto ao atestar a regularidade dos desembolsos; por outro, registram ressalvas sobre atrasos em obras, fragilidades de fiscalização e conflitos sociais, demonstrando que a execução esteve longe de ser linear e harmônica. A leitura comparativa desses relatórios ao longo do tempo permitiu acompanhar o movimento do PROEMEM, desde a fase inicial de implementação até o encerramento do ciclo, revelando continuidades e mudanças nas formas de controle e execução.

Em terceiro lugar, integraram o corpus documentos de caráter operacional produzidos pela Prefeitura de Manaus e pelo BID, como convites para manifestação de interesse de empresas de supervisão de obras, avisos de suspensão de processos licitatórios e resultados de adjudicação de contratos entre 2021 e 2022. Esses registros, aparentemente burocráticos, são valiosos porque evidenciam a materialidade da política em seu nível micro, revelando as dificuldades de gestão, os entraves administrativos e as disputas em torno da execução.

Em quarto lugar, foram incorporados os relatórios do BID, em especial o EFA 2022 (Evaluation of Financial Advances) e o DFA 2021 (Disbursement and Financial Accountability), que funcionam como instrumentos de monitoramento do próprio banco sobre a execução do contrato. Esses relatórios reforçam a dimensão internacional do financiamento e permitem cotejar a narrativa oficial do BID com as auditorias locais, evidenciando concordâncias e tensões.

Finalmente, a pesquisa dialoga de maneira orgânica com a tese de doutorado de Silva (2021), que analisou a trajetória histórica da política de creches em Manaus. A tese não foi apenas citada como referência, mas integrada como parte constitutiva da metodologia, funcionando como base teórica e empírica para a interpretação dos dados. Ao articular documentos oficiais com a leitura crítica desenvolvida por Silva, a análise ganha densidade e historicidade, evitando

o risco de tratar o PROEMEM como evento isolado, desvinculado de um processo mais amplo de ausências e disputas na política de Educação Infantil.

A estratégia metodológica adotada foi a da triangulação crítica. Os documentos oficiais fornecem os marcos formais da política; as auditorias do TCE-AM oferecem uma leitura técnica e independente; os relatórios do BID apresentam a perspectiva do organismo financiador; e a tese de Silva (2021), articulada ao referencial teórico, possibilita uma leitura situada e crítica da experiência. A triangulação desses materiais não teve como objetivo buscar uma “verdade única”, mas tensionar as diferentes vozes, narrativas e interesses em jogo, reconhecendo que a política pública é resultado de conflitos e negociações.

Essa metodologia permitiu não apenas quantificar os avanços do PROEMEM, como o aumento de unidades e matrículas, mas também problematizar qualitativamente os limites da política, evidenciando como a expansão quantitativa conviveu com desigualdades persistentes, lacunas pedagógicas e dependência estrutural. Ao mesmo tempo, a análise documental revelou a coexistência de discursos celebratórios, sobretudo nos relatórios internacionais, com alertas e ressalvas registrados nas instâncias de controle local, compondo um quadro contraditório que será discutido nas seções seguintes.

RESULTADOS

Os resultados da investigação revelam um quadro de contrastes que precisa ser analisado com cuidado. De um lado, há inegáveis avanços quantitativos decorrentes da execução do PROEMEM; de outro, persistem fragilidades estruturais que limitam o alcance social e pedagógico da política. Essa ambiguidade, longe de ser acidental, expressa a natureza contraditória das políticas públicas de Educação Infantil em contextos de forte dependência de financiamento internacional.

No que se refere à expansão da rede de creches, os dados mostram um crescimento histórico. Em 2007, Manaus possuía apenas uma creche municipal, o que simbolizava não apenas a ausência de investimento público, mas a invisibilidade da infância pobre no planejamento educacional local. Com a implementação do PROEMEM, firmado em 2017, esse cenário começou a se modificar. Em 2019, já havia cerca de 24 unidades em funcionamento, resultado da primeira etapa de obras e inaugurações previstas no contrato de empréstimo com o BID. Em 2024, o número de creches municipais chegou a 28, somadas a quatro unidades conveniadas,

totalizando 32. Trata-se da maior expansão já registrada na história da cidade, o que permitiu ampliar a cobertura de atendimento para 7.456 matrículas.

Esse crescimento, embora expressivo, precisa ser problematizado. Primeiramente, porque o aumento de unidades não foi suficiente para eliminar a demanda reprimida. Dados da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) apontam a manutenção de listas de espera em diferentes zonas da cidade, sobretudo nas áreas periféricas e ribeirinhas. Além disso, como destaca Silva (2021), a expansão se concentrou em faixas etárias específicas, priorizando o atendimento de crianças entre 2 e 3 anos, enquanto a faixa de 0 a 1 ano permaneceu praticamente invisível na política municipal. Essa exclusão silenciosa evidencia o que Nilma Lino Gomes (2011) chama de pedagogia das ausências: mesmo diante de uma política que se apresenta como inclusiva, certas infâncias continuam sistematicamente marginalizadas.

As auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas oferecem uma visão detalhada sobre a execução do PROEMEM e ajudam a tensionar os discursos oficiais de êxito. O relatório referente ao exercício de 2019 apontou falhas significativas nos controles internos, atrasos em obras e ressalvas quanto à confiabilidade das informações apresentadas. Esse diagnóstico revela que, já nos primeiros anos de execução, havia dificuldades de gestão e monitoramento que comprometiam a efetividade da política. Em 2021, as auditorias registraram novos problemas, incluindo conflitos sociais relacionados ao reassentamento de famílias em áreas destinadas à construção de creches. Tais conflitos evidenciam como a expansão física, quando não acompanhada de planejamento urbano e social, pode gerar impactos negativos sobre populações vulneráveis. Em 2023, apesar da validação formal dos desembolsos, as auditorias ressaltaram a ausência de inspeções presenciais robustas, o que fragiliza a confiança sobre a efetiva execução das metas físicas.

O contraste entre os números de expansão e as ressalvas das auditorias sugere que o PROEMEM produziu avanços formais, mas sem consolidar um modelo consistente de política pública. Em outras palavras, a política foi capaz de multiplicar prédios e matrículas, mas não garantiu, de modo proporcional, qualidade pedagógica, equidade territorial e governança democrática. Essa constatação dialoga com a tese de Silva (2021), que afirma que a política de creches em Manaus tem sido historicamente marcada por fragmentação e dependência, incapaz de se institucionalizar como política de Estado.

Outro resultado relevante é a constatação da persistência da desigualdade territorial. Embora novas creches tenham sido inauguradas em diferentes zonas da cidade, a cobertura

permaneceu desigual, com maior concentração em áreas centrais e déficit persistente em regiões periféricas e ribeirinhas. Esse desequilíbrio confirma a análise de Campos (2020), segundo a qual as políticas de Educação Infantil no Brasil tendem a reproduzir desigualdades espaciais, atendendo preferencialmente populações urbanas centrais em detrimento das periferias.

Do ponto de vista financeiro, os relatórios do BID (EFA 2022; DFA 2021) registram avanços na execução dos recursos e classificam o projeto como satisfatório. Entretanto, essa avaliação contrasta com as ressalvas apontadas pelas auditorias locais, o que sugere que a narrativa internacional privilegia a dimensão da cobertura e da execução financeira, enquanto a avaliação local evidencia problemas estruturais de acompanhamento e impacto social. Essa divergência reforça a pertinência da leitura de Quijano (2010), ao indicar como a colonialidade se expressa também na produção de indicadores: enquanto organismos internacionais celebram números e desembolsos, a realidade local revela lacunas sociais não resolvidas.

Portanto, os resultados da pesquisa confirmam que o PROEMEM representou uma inflexão histórica para a Educação Infantil em Manaus, mas que sua trajetória é atravessada por tensões. A expansão quantitativa é inegável, mas convive com limitações de ordem qualitativa, social e política. A partir dessa constatação, a discussão precisa avançar para compreender os sentidos dessas contradições e seus desdobramentos para o futuro da política pública no município.

DISCUSSÃO

A análise dos resultados evidencia um quadro de avanços quantitativos expressivos, mas acompanhados por limitações qualitativas e estruturais que comprometem a consolidação de uma política pública de Educação Infantil em Manaus. A discussão desses achados, à luz dos referenciais teóricos mobilizados, permite problematizar as dimensões política, pedagógica, histórica e social do PROEMEM, evidenciando como a maior expansão de creches da história da cidade permanece atravessada por contradições.

Sob a ótica do ciclo de políticas proposto por Stephen Ball (1994) e Richard Bowe (1992), o PROEMEM ilustra o processo de recontextualização de uma política formulada em instâncias internacionais para um contexto local marcado por desigualdades e fragilidades institucionais. O contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento definia metas ambiciosas de expansão e melhoria da rede municipal, mas, na prática, essas metas foram reinterpretadas por gestores

loais e reconfiguradas segundo as condições administrativas e políticas do município. Como demonstra Silva (2021), as políticas públicas de creches em Manaus sempre sofreram descontinuidades e reconfigurações a cada ciclo de gestão, e o PROEMEM não fugiu a essa lógica. Assim, embora tenha produzido resultados em termos de ampliação de unidades, o projeto não conseguiu romper com a tradição de políticas fragmentadas, orientadas por metas de curto prazo e dependentes de arranjos externos.

Esse descompasso entre formulação e implementação pode ser entendido também pela perspectiva vigotskiana. Para Vigotski (1998), o desenvolvimento infantil ocorre a partir da mediação social e cultural, sendo a creche um espaço central para a constituição do sujeito. No entanto, os dados mostram que a expansão da rede em Manaus concentrou-se quase exclusivamente em aspectos físicos e quantitativos, sem a mesma ênfase em aspectos pedagógicos. Os relatórios de auditoria apontaram falhas de planejamento e ausência de acompanhamento pedagógico, e a tese de Silva (2021) confirma que as novas unidades, muitas vezes, não receberam investimentos proporcionais em formação docente, equipamentos pedagógicos e propostas curriculares. Dessa forma, a expansão se traduziu em mais vagas, mas não necessariamente em mais experiências educativas significativas, configurando o que Campos (2020) denomina de “inclusão excludente”, em que o acesso é ampliado sem que a qualidade seja assegurada.

A colonialidade do poder, conceito formulado por Aníbal Quijano (2010), ajuda a compreender a dependência estrutural que perpassa a política. A execução do PROEMEM esteve condicionada às diretrizes e indicadores do BID, o que revela a permanência de um padrão colonial na formulação de políticas locais. Embora a Prefeitura de Manaus fosse formalmente a responsável pelo projeto, a lógica do financiamento externo impôs prazos, metas e mecanismos de monitoramento que nem sempre dialogavam com as demandas concretas da infância amazônica. Essa relação de dependência enfraquece a autonomia política do município e reforça o que Silva (2021) já havia identificado: a política de creches em Manaus historicamente não nasce de um planejamento endógeno, mas da combinação entre pressões externas e respostas pontuais às demandas locais.

A pedagogia das ausências e emergências, proposta por Nilma Lino Gomes (2011), lança luz sobre outra contradição central: mesmo com a expansão, parcelas significativas da infância amazônica permaneceram invisibilizadas. As crianças de 0 a 1 ano praticamente não foram contempladas, e as regiões periféricas e ribeirinhas continuaram com déficits de cobertura. Essa

exclusão revela que a política, ainda que ampliada, não foi capaz de reconhecer plenamente as emergências da infância amazônica. As ausências identificadas por Gomes dialogam com os achados de Silva (2021), que demonstrou como, historicamente, as creches em Manaus foram planejadas mais como respostas emergenciais a pressões políticas do que como políticas estruturantes de longo prazo.

A divergência entre as avaliações internacionais e locais também merece atenção. Enquanto os relatórios do BID classificaram a execução do PROEMEM como satisfatória, destacando a expansão de unidades e matrículas, as auditorias do TCE-AM registraram falhas e ressalvas que relativizam esse otimismo. Essa discrepância entre a narrativa internacional e a realidade local ilustra o caráter performativo das avaliações globais, que privilegiam indicadores numéricos de cobertura e desembolso em detrimento da análise da qualidade social e pedagógica da política. Como observa Mainardes (2018), a linguagem técnica das políticas educacionais frequentemente oculta desigualdades, e no caso de Manaus isso se materializa na celebração de números que não correspondem integralmente às condições vividas pelas famílias e crianças.

Portanto, a discussão evidencia que o PROEMEM cumpriu parcialmente seus objetivos: expandiu a rede, aumentou o número de matrículas e colocou a Educação Infantil em um lugar mais visível na agenda pública municipal. No entanto, não conseguiu superar os problemas estruturais que marcam a política de creches em Manaus, como a fragmentação histórica, a ausência de financiamento contínuo, a invisibilidade das crianças mais vulneráveis e a dependência de organismos internacionais. Em síntese, a expansão quantitativa foi real e relevante, mas a transformação qualitativa ficou aquém do necessário, confirmando a análise de Silva (2021) de que a política da primeira infância em Manaus permanece mais como um projeto circunstancial do que como uma política de Estado consolidada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise crítica da trajetória das creches públicas em Manaus, a partir do PROEMEM e do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, permite concluir que estamos diante de um processo histórico marcado por contradições profundas. De um lado, os números evidenciam uma expansão sem precedentes: a cidade passou de apenas uma unidade municipal em 2007 para 28 em 2024, acrescidas de quatro conveniadas, totalizando 32 estabelecimentos. O número de matrículas alcançou 7.456 em 2024, representando um salto expressivo em relação à

década anterior. Essa inflexão histórica não pode ser desconsiderada: pela primeira vez, a Educação Infantil passou a ocupar espaço significativo na agenda municipal, deixando de ser completamente invisível.

Entretanto, como a tese de Silva (2021) demonstra de forma contundente, a política de creches em Manaus sempre esteve condicionada a movimentos fragmentados, descontinuidades administrativas e forte dependência de agendas externas. O PROEMEM, ainda que celebrado como marco, não rompeu com essa lógica. Ao contrário, tornou-se um exemplo emblemático de como as políticas podem se expandir numericamente sem, contudo, garantir qualidade social e pedagógica, equidade territorial e sustentabilidade de longo prazo. As auditorias do TCE-AM revelaram que a execução foi permeada por falhas de controle interno, atrasos em obras, conflitos sociais decorrentes de reassentamentos e ausência de fiscalização robusta. Ao mesmo tempo, a cobertura permaneceu desigual, com periferias e áreas ribeirinhas menos atendidas, e as crianças de 0 a 1 ano continuaram praticamente invisíveis nas metas do município.

Essa contradição remete a uma reflexão mais ampla sobre os limites do modelo de financiamento internacional. A colonialidade do poder, conforme Quijano (2010), se expressa de maneira clara quando observamos que a política não nasceu prioritariamente das necessidades da infância amazônica, mas de um arranjo condicionado por organismos multilaterais. Ao privilegiar indicadores de expansão física e execução financeira, o BID reforça uma lógica que responde a métricas globais, mas que não necessariamente dialoga com as demandas locais de equidade, diversidade cultural e justiça social. Nesse sentido, a análise confirma que o financiamento externo, embora fundamental para destravar investimentos, não substitui a necessidade de uma política nacional e municipal sólida, construída a partir das vozes e realidades da população.

O diálogo com Vigotski (1998) nos lembra que creches não são apenas prédios, mas espaços de mediação fundamentais para o desenvolvimento integral da criança. Quando a expansão quantitativa não é acompanhada por investimentos proporcionais em formação docente, recursos pedagógicos e intencionalidade educativa, corre-se o risco de transformar a creche em mero espaço de guarda, reproduzindo uma lógica assistencialista que a própria Constituição de 1988 buscou superar. Essa é a crítica que também emerge em Campos (2020) e Haddad (2022), ao enfatizarem que o desafio da Educação Infantil brasileira não é apenas ampliar vagas, mas consolidar padrões de qualidade que garantam a efetividade do direito.

Da mesma forma, a pedagogia das ausências e emergências de Gomes (2011) ajuda a compreender que, mesmo diante do maior esforço de expansão da história de Manaus, persistem

exclusões silenciosas. As ausências revelam-se na invisibilidade da faixa etária de 0 a 1 ano, nas longas listas de espera e nas desigualdades territoriais que continuam a marcar o acesso à creche. As emergências, por sua vez, apontam para a necessidade de políticas que deem centralidade às populações amazônicas, respeitando suas especificidades culturais, territoriais e sociais, sob pena de perpetuar a lógica de uma inclusão parcial e desigual.

Nesse cenário, o anúncio do PROEMEM II, em fevereiro de 2025, abre perspectivas de continuidade, mas também levanta questionamentos. Se, por um lado, a decisão política de dar sequência ao projeto demonstra que a Educação Infantil conquistou espaço na agenda pública, por outro, persiste a dúvida sobre se essa continuidade representará apenas a repetição do modelo anterior — centrado na expansão física e dependente de financiamento internacional — ou se haverá um esforço de correção de rumos, com ênfase na institucionalização de uma política de Estado. Como lembra Silva (2021), a principal fragilidade da política de creches em Manaus não é a ausência de projetos pontuais, mas a falta de uma estrutura permanente, capaz de atravessar gestões e de garantir direitos independentemente de ciclos políticos ou acordos financeiros internacionais.

Portanto, a conclusão central deste estudo é que o PROEMEM foi, ao mesmo tempo, um marco e um limite. Representou o maior avanço histórico da Educação Infantil em Manaus, mas não conseguiu consolidar uma política emancipatória. Para que a cidade possa caminhar rumo à universalização do direito à creche, será necessário superar a dependência de organismos internacionais, garantir financiamento estável e contínuo, investir em formação docente e em qualidade pedagógica, e enfrentar as desigualdades territoriais que ainda restringem o acesso. Mais do que números, a política precisa se converter em prática social transformadora, capaz de reconhecer as crianças amazônicas como sujeitos de direitos e protagonistas de um futuro mais justo.

REFERÊNCIAS

- Bowe, R., Ball, S. J., & Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology*. Routledge.
- Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Open University Press.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) & Prefeitura Municipal de Manaus. (2017). *Contrato de Empréstimo nº 3397/OC-BR – PROEMEM*. <https://www.iadb.org/es/proyecto/BR-L1392>

- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) & Prefeitura Municipal de Manaus. (2021). *Instrumento de Alteração Contratual nº 1 – PROEMEM*. <https://www.iadb.org/es/proyecto/BR-L1392>
- Campos, M. M. (2020). *Políticas de educação infantil no Brasil: Avanços e desafios*. Cortez.
- Santos, B. de S. (2011). Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: B. de S. Santos (Org.), *Conhecimento prudente para uma vida decente*. Cortez. <https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Epistemologias%20do%20Sul.pdf>
- Haddad, L. (2022). *Educação infantil: direito, qualidade e financiamento*. Cortez.
- Kramer, S. (2006/2007). A infância e sua singularidade. In: J. Beauchamp, S. D. Pagel, & A. R. Nascimento (Orgs.), *Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade*. MEC/SEB. <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensifund9anobasefinal.pdf>
- Mainardes, J. (2018). *Políticas educacionais: conceitos, debates e desafios*. Autores Associados.
- Prefeitura de Manaus. (2025, 17 fevereiro). *Prefeitura e BID apresentam resultados do PROEMEM I e anunciam passos para o PROEMEM II*. <https://www.manaus.am.gov.br/semad/not%C3%ADcias/educacao/resultados-proeto-semad/> Prefeitura de Manaus
- Quijano, A. (2010). Colonialidade do poder e classificação social. Em B. de S. Santos & M. P. Meneses (Orgs.), *Epistemologias do Sul*. Cortez. <https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Epistemologias%20do%20Sul.pdf>
- Silva, D. X. (2021). *Políticas públicas de educação infantil: Creches públicas na cidade de Manaus* (Tese de Doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro). PROPEd/UERJ. https://www.proped.pro.br/teses/teses_pdf/2018_1-1714-DO.pdf
- Silva, D. X. (2025). Creches públicas em Manaus: Indicadores e perspectivas da política de educação infantil no contexto do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). *Revista FT*, 29 (149). <https://doi.org/10.69849/revistaft/cl10202508311152>
- Silva, D. X. (2025). A Política em Educação Infantil em Manaus e a Judicialização do Direito à Creche. *Interference: A Journal Of Audio Culture*, 11(2), 2299–2316. <https://doi.org/10.36557/2009-3578.2025v11n2p2299-2316>
- Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. (2020). *Relatório de auditoria – exercício de 2019*. <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-522669563-33423>
- Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. (2022). 3397 OC-BR – *Relatório DFA 2021*. <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-522669563-40941>
- Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. (2024). *Relatório de auditoria completo – exercício*

de 2023. <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZIDB0000578-522669563-44761>

Vigotski, L. S. (1998). *A formação social da mente: O desenvolvimento dos processos psicológicos superiores* (6. ed.; J. Cipolla Neto, L. S. M. Barreto, & S. C. Afeche, Trans.).