



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E  
SEGURANÇA SOCIAL**

**O MUNICÍPIO DE CASTRO ALVES E A EDUCAÇÃO  
INFANTIL: IMPLEMENTAÇÃO DA META 01 DO PLANO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

**Fernanda Rodrigues de Brito Carvalho**

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA  
OUTUBRO – 2022**

# **O MUNICÍPIO DE CASTRO ALVES E A EDUCAÇÃO INFANTIL: IMPLEMENTAÇÃO DA META 01 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

**Fernanda Rodrigues de Brito Carvalho**

Graduada em Direito

FACEMP – Faculdade De Ciências E Empreendedorismo, 2017

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestra em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA  
OUTUBRO – 2022**

## FICHA CATALOGRÁFICA

C331m	<p>Carvalho, Fernanda Rodrigues de Brito. O Município de Castro Alves e a educação infantil: implementação da meta 01 do Plano Municipal de Educação / Fernanda Rodrigues de Brito Carvalho._ Cruz das Almas, BA, 2023. 114f.; il.</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.</p> <p>Orientadora: Prof. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas.</p> <p>1.Educação pré-escolar – Planejamento educacional. 2.Educação de crianças – Plano Decenal de Educação – Análise. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II.Título.</p> <p>CDD: 370.1</p>
-------	--

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E**  
**BIOLÓGICAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL**

**O MUNICÍPIO DE CASTRO ALVES E A EDUCAÇÃO INFANTIL:  
IMPLEMENTAÇÃO DA META 01 DO PLANO MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO**

Comissão Examinadora da Defesa de Dissertação  
Fernanda Rodrigues de Brito Carvalho

Aprovada em 11 de outubro de 2022



Documento assinado digitalmente

LYS MARIA VINHAES DANTAS

Data: 11/12/2022 09:33:49-0300

Verifique em <https://verificador.iti.br>

Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Orientadora

Profa. Dra. Rosineide Pereira Mubarak Garcia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Examinador (a) interno:

Dra. Olivia Maria Costa Silveira  
Secretaria da Educação de Pojuca - Bahia  
Examinador Externo

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha equipe da Secretaria Municipal de Educação de Castro Alves, que me proporcionaram durante o tempo em que estive ausente das minhas funções para a sua construção, cuidado, responsabilidade e dedicação em lutar por uma educação emancipatória e de qualidade para todos os estudantes castro-alvenses.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos braços fortes da minha família que são a minha avó Helena Brito, a minha mãe Helena Carvalho e a minha tia Edilene que sempre acreditaram em mim e me ajudaram a me tornar quem eu sou. A minha irmã Ana Claudia pelo jeitinho delicado que me dava broncas (risos) para que eu seguisse em frente. A minha filha Maria Helena que se tornou uma mulher admirável, cheia de ideais e de uma enorme responsabilidade social. A Jorginho e Carolzinha pelo carinho, apoio e por todas as vezes que cuidaram da minha saúde com um: “Vai dormir mãe!”, “Já terminou, mãe?, vai descansar!”.

A meu marido Jornei pela parceria, atenção e cuidado comigo e com a nossa família.

A todos os meus companheiros da Secretaria Municipal de Educação de Castro Alves que contribuíram muito para que eu conseguisse concluir o meu trabalho.

Aos meus colegas de turma do grupo Rumo ao Diploma, Ednilzo, Elaine, Nara, Juvânia, Marcelo e Lilian que sempre me incentivaram a não abandonar o curso e o trabalho.

E por fim, mas não menos importante a minha orientadora Lys Vinhaes, por toda a sua dedicação a mim, por não deixar que eu desistisse e pelo exemplo lindo de profissional e de educadora que abraça, incentiva e demonstra todo o carinho que tem pelo seu ofício. Eu te agradeço, Lys, de todo o meu coração.

A educação é um ato de amor, por isso, um ato de coragem. Não pode temer o debate. A análise da realidade. Não pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser uma farsa.

Paulo Freire, 1993, p.97

## O MUNICÍPIO DE CASTRO ALVES E A EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA META 01 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

### RESUMO:

O presente trabalho tem como objetivo compreender como a gestão pública do município de Castro Alves, Bahia tem implementado a Meta 01 do Plano Municipal de Educação, no que tange às políticas de acesso à Educação Infantil (creche e pré-escola) visando a garantia do direito à Educação Básica. Para tanto foi necessário traçar as concepções, características, bem como o desenvolvimento das políticas de educação infantil no Brasil. A partir daí, apresentar como esta etapa da educação básica está inserida nos planos decenais (Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação da Bahia e Plano Municipal de Educação de Castro Alves), observado o contexto histórico e da organização do Sistema Nacional de Educação. Complementarmente, foi preciso entender o conceito e as características das etapas e abordagens de análise da implementação de políticas públicas, especificando a abordagem *top-down* como aquela escolhida para a análise dos dados coletados para cumprir o objetivo proposto. Foi feita uma apresentação do município de Castro Alves, destacando a sua história e a relação com a Educação infantil, bem como os seus dados relevantes no que diz respeito ao atendimento em creches e pré-escola e quais os atores envolvidos com a formulação e execução da Educação Infantil neste município. Para a pesquisa documental, foram observadas a legislação nacional, baiana e do município de Castro Alves, no tocante à Educação Infantil, analisada pelo método de categorização. As três dimensões de análise abrangeram: 1) a organização e o planejamento definido para a elaboração do Plano Municipal de Educação de Castro Alves; 2) as condições de implementação através da análise das 16 estratégias que compõem a Meta, correlacionando-as com as leis orçamentárias municipais, atas da comissão de avaliação e monitoramento do PME, e da análise do papel dos burocratas de alto escalão, bem como de outros atores, como os membros dos conselhos municipais de educação e do Fórum Municipal de Educação corresponsáveis pela implementação do plano; e 3) as respostas municipais às demandas. Os resultados foram analisados observando-se os percentuais de atendimento previstos e atingidos e prazos definidos para o seu cumprimento. Em relação à Meta 01 em Castro Alves, foram observados avanços na elaboração do currículo para a educação infantil, convênio com universidades para a formação em Pedagogia, mas também muitos entraves, como a ausência de registros em forma de legislação ou outro que desse conta de evidenciar o que fora encontrado nos relatórios de avaliação e monitoramento, tais como ações municipais para a formação dos professores em serviço. Estes, dentre outros registros, proporcionam identificar as políticas de acesso à creche e pré-escola implementadas pela gestão pública municipal, bem como, compreender que elementos fazem com que o município ainda não tenha conseguido atingir a meta prevista para a Educação Infantil e por fim propor alternativas para a elaboração do próximo PME de Castro Alves, tais como a necessidade de implementar a avaliação da Educação Infantil Municipal contribuindo para a tomada de decisões de maneira colaborativa e com participação de toda a comunidade escolar, por exemplo.

**Palavras-chave:** Creche. Pré-escola. Plano Decenal de Educação. Abordagem top-down. Universalização

# **THE MUNICIPALITY OF CASTRO ALVES AND CHILD EDUCATION: ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF GOAL 01 OF THE MUNICIPAL EDUCATION PLAN**

## **ABSTRACT:**

The present work aims to understand how the public management of Castro Alves, Bahia has implemented Goal 01 of the Municipal Education Plan, with regard to policies for access to Early Childhood Education (nursery and preschool) in order to guarantee the right to Basic Education. Therefore, it was necessary to outline the conceptions, characteristics, as well as the development of early childhood education policies in Brazil. It was necessary to understand how this level of basic education is included in the ten-year plans, namely, the National Education Plan, the Bahia State Education Plan and the Castro Alves Municipal Education Plan, observing the historical context and the organization of the National Education System. In addition, it was essential to understand the concept and characteristics of the stages and approaches of analysis of the implementation of public policies, specifying the top-down approach as the one chosen for the analysis of the data collected to fulfill the proposed objective. Then, the municipality of Castro Alves was described, highlighting its history and relation to Early Childhood Education, as well as its relevant data with regard to day care centers and pre-schools and the role of the main responsible players for the formulation and implementation of Early Childhood Education in this municipality. For the research, a categorial analysis was used to analyze the national, the state and the municipality legislation regarding Early Childhood Education. The three dimensions of analysis covered: 1) the organization and planning defined for the elaboration of the Municipal Education Plan of Castro Alves; 2) the implementation conditions, analyzing the 16 strategies that make up the Goal, correlating them with the municipal budget laws, minutes of the PME evaluation and monitoring commission, and the analysis of the role of high-level bureaucrats, as well as of other actors, such as the members of the municipal education councils and the Municipal Education Forum, co-responsible for implementing the plan; and 3) responses to municipal demands. The results were analyzed by observing the expected and achieved service percentages and defined deadlines for compliance. Regarding goal 01 in Castro Alves, advances were observed in the elaboration of the curriculum for early childhood education, agreements with universities for training in Pedagogy, but also many obstacles, such as the absence of records in the form of legislation or another that gave an account of highlight what was found in the evaluation and monitoring reports, such as municipal actions for the training of in-service teachers. These, among other records, provide the identification of access policies to daycare and preschool implemented by municipal public management, as well as understanding what elements mean that the municipality has not yet been able to reach the target set for Early Childhood Education and, finally, propose alternatives for the preparation of the next SME in Castro Alves, such as the need to implement the evaluation of Municipal Early Childhood Education, contributing to decision-making in a collaborative way and with the participation of the entire school community, for example.

Key words: Nursery. Pre school. Ten Year Education Plan. Top-down approach. Universalization

## LISTA DE SIGLAS

BNCC – Base Nacional Curricular Comum  
BME – Burocrata de médio escalão  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CAEESI - Centro de Atendimento Educacional Especializado Semente da Inclusão  
CEB – Comissão de Educação Básica  
CF – Constituição Federal  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CME – Conselho Municipal de Educação  
CONAE – Conferência Nacional de Educação  
CONED - Congresso Nacional de Educação  
EC – Emenda Constitucional  
FEEBA - Fórum Estadual de Educação da Bahia  
FME – Fórum Municipal de Educação  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LOA - Lei orçamentária anual  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
PAR – Plano de Ações Articuladas  
PARFOR - Programa de Formação para Professores  
PEE-BA – Plano Estadual de Educação da Bahia  
PME-CA – Plano Municipal de Educação de Castro Alves  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PPA – Plano Plurianual  
SNE – Sistema Nacional da Educação  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

TCE-BA – Tribunal de Contas do Estado da Bahia

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios

UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

UNEB - Universidade do Estado da Bahia

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Creches e Jardins de Infância .....	22
Quadro 2: Pais fundadores dos estudos sobre Políticas Públicas.....	47
Quadro 3: Dimensão Organização e Planejamento .....	58
Quadro 4: Dimensão Condições de Implementação. ....	59
Quadro 5: Dimensão Respostas às demandas municipais .....	60
Quadro 6: Estruturação dos Planos de Educação .....	79

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Comparação - Nascidos Vivos x Óbitos e Matrículas 0 a 3 anos- 2017 a 2020 .....	63
Tabela 2: Educação Infantil em Castro Alves - Ano 2010.....	82
Tabela 3: Previsão Orçamentária para a Educação Infantil.....	91
Tabela 4: Despesas Pagas - Educação Infantil 2017 a 2021 .....	92
Tabela 5: Educação Especial - Educação Infantil.....	93
Tabela 6: Número de Crianças em Creche Tempo Integral .....	96
Tabela 7: Evolução do atendimento a crianças de 4 a 5 anos em Castro Alves, BA. ....	98
Tabela 8: Percentuais do Indicador 1A - 2019.....	99
Tabela 9: Evolução do atendimento a crianças de 0 a 3 anos em Castro Alves, BA. ....	99
Tabela 10: Percentuais do Indicador 1B – 2019/2020 .....	99

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: PEE/BA (2017).	36
Figura 2: Etapas de Elaboração do PME	38
Figura 3: Indicador 1A - Meta 01	42
Figura 4: Indicador 1B - Meta 01	42
Figura 5: Indicador 1A – Meta 01 – INEP-DATA	43
Figura 6: Indicador 1B – Meta 01 – INEP-DATA	44
Figura 7: Características das abordagens de análise <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> .	52
Figura 8: Dimensões para os estudos de implementação das políticas educacionais.	55
Figura 9: Evolução da Educação Infantil em Castro Alves-BA	63
Figura 10: Evolução das Matrículas em Pré-escola - Castro Alves	64
Figura 11: Evolução das Matrículas de Creche - Castro Alves	66
Figura 12: Escolas que atende Elaboração própria, 2022 m crianças em idade de creche - Castro Alves.	67
Figura 13: Evolução das Matrículas em Pré-escola - Castro Alves	67
Figura 14: Escolas que atendem crianças em idade de pré-escola - Castro Alves.	68
Figura 16: Correlação entre os planos decenais de educação - Como foi construído.	79
Figura 15: Correlação entre os planos decenais de educação – Construção Ideal	79

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. EDUCAÇÃO INFANTIL: CONCEPÇÕES, CARACTERÍSTICAS E POLÍTICAS NO BRASIL	21
2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS DECENAIS	28
2.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	28
2.2 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 E O REGIME DE COLABORAÇÃO	33
2.3 OS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	35
2.4 O LUGAR DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A META 01	39
3: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS	47
3.1 IMPLEMENTAÇÃO: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS	47
4. O MÉTODO	56
4.1 ABORDAGEM <i>TOP-DOWN</i> E DIMENSÕES DE ANÁLISE	56
4.2 CASTRO ALVES – O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO INFANTIL	60
4.3 ASPECTOS GERAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA EM CASTRO ALVES	62
4.3.1. Creche	65
4.3.2 Pré-escola	67
4.4 ATORES ENVOLVIDOS COM A FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CASTRO ALVES	69
5. IMPLEMENTAÇÃO DA META 01 PME 2015 – 2025 EM DIMENSÕES	75
5.1 O PME CASTRO ALVES - PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – LEI 748/2015	75
5.2 DIMENSÃO 1: ORGANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO	78
5.3 DIMENSÃO 2: CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO	87
5.4 DIMENSÃO 3: RESPOSTAS AS DEMANDAS MUNICIPAIS	98
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PENSANDO A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PRÓXIMO PME CASTRO ALVES	102
REFERÊNCIAS	106

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a Educação Infantil é, para além de uma etapa da Educação Básica, dever do Estado, garantido na Constituição Federativa Brasileira de 1988, em seu artigo 208, inciso IV, quando reza que o dever do Estado com a educação deve ser efetivado por meio da garantia da Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

No entanto, esta redação apenas se deu com base em uma emenda à Constituição, de número 59 do ano de 2009, em virtude da necessidade do cumprimento das metas de universalização da Educação Básica através do Plano Nacional de Educação vigente naquele contexto, qual seja o PNE 2001, criado sob a Lei de nº 010172, de 9 de janeiro de 2001. Porém, foi só em 2013, com modificações na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (a de nº 9394 do ano de 1996), que a matrícula de crianças na Educação Infantil passou a ser obrigatória, com base na Lei de número 12.796 deste mesmo ano.

Este percurso nos traz a percepção de que a Educação Infantil tem caminhos relevantes a serem identificados e discutidos em função da sua história na educação brasileira e de como se verifica a implementação da legislação nacional nos municípios brasileiros. Entre estes caminhos estão, entre outros, da inserção da sua obrigatoriedade, já acima mencionada, que se deu após 17 anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Um lastro temporal que nos faz perceber a ausência de políticas educacionais que dessem conta de atender a esta etapa essencial da Educação Básica brasileira.

Nessa toada, instituído o Plano Nacional de Educação (PNE), através da Lei 13.005/2014 e com vigência decenal, é evidenciada a necessidade de, além da abertura de novas vagas, preservar a oferta para crianças de 0 a 3 anos em creches e de 04 e 05 anos na pré-escola em todo o Brasil. Para esta legislação foram deliberadas metas e estratégias a serem alcançadas pelo país através de seus estados e municípios até o final da sua vigência, em 2024.

O PNE se traduziu, portanto, em Planos Estaduais e Municipais de Educação e a Educação Infantil está presente em todos eles como meta estruturante da Educação Básica, assim como o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Os planos surgem baseados em um pressuposto colaborativo entre os entes federados para a

promoção das políticas educacionais, deixando de ter, em sua elaboração, a presença exclusiva dos especialistas para tornar-se uma construção democrática, já que houve, para a sua elaboração, a participação de diferentes segmentos que envolvem a política educacional, discutindo e mensurando os objetivos, metas e estratégias conforme a sua realidade (ARELARO, 2007).

Os Planos de Educação geralmente possuem 20 metas, o que não é uma regra, mas em todos eles a que encabeça os planos é a que se refere à oferta de vagas, à preservação e à conseqüente universalização do atendimento às crianças na Educação Infantil. A Meta 01 é composta por indicadores percentuais a serem atingidos e ainda por estratégias que são descritas conforme as características de cada município ou estado.

Os estados e municípios, portanto, são corresponsáveis pelo desenvolvimento das metas e estratégias que compõem os seus planos estaduais e municipais de educação, levando em consideração a realidade local, sua capacidade de expansão, de atendimento às comunidades rurais e ainda de articulação intersetorial na busca ativa e para o financiamento da política, dentre outros.

No Brasil, a Política Nacional de Educação Infantil decorre de diretrizes que orientam como e o que deve ser implementado no país para garantir o pleno desenvolvimento das crianças até 6 anos de idade e também como um reflexo dos anseios dos movimentos sociais brasileiros, a partir do momento em que há um crescimento da inserção feminina no mercado de trabalho. A Educação Infantil, portanto, é, além do direito da criança, o direito de uma mãe trabalhadora.

Essas diretrizes se refletem nos planos quando estes preveem em suas estratégias, por exemplo, a preservação da oferta de vagas como também a expansão para as localidades rurais, traduzindo assim o fato de que as metas e estratégias dos planos refletem os anseios sociais pela redução das desigualdades através da educação. (LEITE FILHO e NUNES, 2013).

Para entender como esta política se dá é preciso reconhecer quais são os caminhos percorridos desde a sua formulação. Implementar uma política, seja ela qual for, demanda identificar os efeitos da sua organização, os atores que as implementam, as modificações que por ventura surjam e, ainda, se atendem às condições iniciais e até anteriores ou posteriores ao processo de implementação.

A implementação também é considerada como uma etapa no ciclo das políticas públicas e neste trabalho será abordada como um campo de análise, que tem sua discussão intensificada por aqueles que se dedicam aos estudos da Administração Pública e a Ciência Política (SOUZA, 2006). Nessa toada e considerando o modelo de análise *top down*, no qual são os formuladores e implementadores da política que interferem diretamente no processo de implementação (SECCHI, 2012), o presente estudo caminhou tendo em vista que a política pública analisada foi a Meta 01 do Plano Municipal de Educação do Município de Castro Alves, na Bahia, através de quem a implementa, ou seja a Secretaria Municipal de Educação do município, *lócus* escolhido para a pesquisa, já que atuo como dirigente da pasta desde o ano de 2017 e vivencio o processo de implementação destas políticas públicas educacionais.

Desta maneira, tem-se como perspectiva responder: **como a gestão pública do município de Castro Alves tem implementado a Meta 01 do Plano Municipal de Educação, no que tange às políticas de acesso à Educação Infantil (creche e pré-escola) como garantia do direito à Educação Básica?**

Ressalto que a motivação para esta escolha não é uma mera pretensão de apresentar a cidade e seu caminhar político educacional como um exemplo a ser seguido, ao contrário. A cidade de Castro Alves não conseguiu atingir as metas planejadas e aprovadas através do seu plano (Lei 748/2015) e este é um motivo mais do que evidente para buscar, no processo de implementação desta política, a dimensão de análise voltada para aqueles que gerem a política educacional do município, quais sejam os burocratas executores, os gestores governamentais, visto que são estes que gerenciam os recursos, que estruturam a organização dos sistemas educacionais municipais, que possibilitam ou não a expansão de vagas e a preservação da manutenção e oferta, na recorte deste trabalho, especificamente para a Educação Infantil.

Para tanto é preciso discorrer a respeito da implementação tomando como objetivos: Identificar as políticas de acesso à creche e pré-escola implementadas pela gestão pública municipal do município de Castro Alves; analisar a implementação da Meta 01 do PME de Castro Alves, BA, sob o ponto de vista da abordagem top-down; e refletir sobre os entraves e a relação entre a gestão pública municipal e os efeitos que levam o Município de Castro Alves ao cumprimento ou não da Meta 01 do Plano Municipal de Educação, e, desta maneira possibilitar

descrição do processo de implementação do Plano Municipal de Educação de Castro Alves-BA entre os anos de 2015 a 2019, caracterizando os atores que nele atuam, os resultados obtidos e as ações da gestão municipal durante este período. No que diz respeito à identificação, as políticas de acesso à creche e pré-escola implementadas pela gestão pública municipal do município de Castro Alves serão destacadas de maneira a refletir sobre os entraves e a relação entre a gestão pública municipal, bem como os efeitos que levam o Município de Castro Alves ao descumprimento da Meta 01 do Plano Municipal de Educação.

A escolha por Castro Alves – Bahia se dá também por se tratar de um entre os vários municípios brasileiros e baianos que não conseguiram atingir a Meta 01 da Educação Infantil. Até 2019, Castro Alves tinha como primeiro indicador 93,7% e como segundo indicador 27,1%, quando deveria ter atingido, ainda no ano de 2016, como prevê a Meta 01, os indicadores de 100% e 50% respectivamente. (CASTRO ALVES, PME 2015).

Os resultados da implementação desta política também são parâmetros importantes para situar o município de Castro Alves no contexto de implementação da política de Educação Infantil no território do Recôncavo, na Bahia e no Brasil.

Para compreender como se deu a implementação da Meta 01 da Educação Infantil em Castro Alves, delimita-se, em consequência da escolha da abordagem *top-down* para sua análise, a pesquisa documental a partir da qual se busca a categorização de atos legais, relatórios de monitoramento e documentos oriundos do processo de implementação da política como o meio capaz de descrever o referido percurso, seus entraves, dados estatísticos e descrição dos efeitos da organização e dos atores que participaram do seu processo de implementação.

Essas possibilidades foram organizadas, para melhor entendimento, através de dimensões e eixos delimitados, quais sejam: o de organização e planejamento, das condições de implementação e de respostas às demandas municipais, para que os resultados sejam verificados de maneira mais clara e correlacionados à abordagem de análise proposta, a *top-down*.

Para tanto, é preciso descrever como a Constituição Federal Brasileira preza pela Educação e, por conseguinte, apresentar o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação do Município de Castro Alves, tendo como perspectivas seus contextos históricos, processos de elaboração e ainda evidenciar as políticas públicas educacionais propostas para a Educação Infantil.

Nessa toada revelar os caminhos percorridos pela Educação Infantil no Brasil através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como da Política Nacional para a Educação Infantil.

Evidenciar como o executivo e o legislativo municipal se comportaram durante todo este percurso é essencial para compreender o caminho que os burocratas de alto nível, considerando a perspectiva de análise *top-down*, desenvolveram ao longo dos anos ações para atender às políticas públicas educacionais para a Educação Infantil no município de Castro Alves. Para tanto, é preciso, para além da Meta 01, suas estratégias e ações do Plano Municipal de Educação, elencar como se traduzem nas leis orçamentárias municipais, nos relatórios de avaliação e monitoramento e em outros documentos que demonstrem o processo de implementação.

A relação entre as ações implementadas e as condições propiciadas pela gestão municipal foram o caminho para atender o objetivo desta pesquisa no que diz respeito à universalização da Educação infantil no município de Castro Alves.

## 1. EDUCAÇÃO INFANTIL: CONCEPÇÕES, CARACTERÍSTICAS E POLÍTICAS NO BRASIL

Início este capítulo com a afirmação de Zilma Oliveira (1998), que diz: “Até meados do século XIX, o atendimento de crianças pequenas longe da mãe em instituições como creche ou parques infantis praticamente não existia no Brasil” (OLIVEIRA, Z., 2011, p. 91)

Esta afirmação nos traz a necessidade de compreender as motivações que fizeram do Brasil um país em que se apresentou tão tardiamente a legislação e financiamentos necessários para atender as crianças pequenas, mesmo diante das necessidades sociais apresentadas ao longo da sua história. Complementarmente é necessário também compreender as políticas de atendimento que permearam a história educacional brasileira para que, desta maneira, possamos delinear esta etapa primordial que compõe a Educação Básica, que é a Educação Infantil, mas nem sempre fora assim.

É só a partir da Constituição Federal de 1988 que há reconhecidamente e, pela primeira vez, declarada a cidadania à criança e o seu direito à educação nas creches e pré-escolas.

A Constituição então prevê:

Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...] IV – **atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.**

Art. 227 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à **criança** e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1998, p. 120). **Grifo nosso.**

Porém, para chegar a este momento, alguns aspectos da história brasileira para o atendimento as crianças são importantes para a nossa compreensão.

No Brasil, o atendimento a crianças de 0 a 6 anos de idade tinha o caráter assistencialista e inspirado nos países da Europa Ocidental do século XIX e por este motivo as creches eram predominantemente para os filhos das mães trabalhadoras ou para crianças órfãs, com um caráter assistencialista, e os chamados jardins de infância para as classes privilegiadas, mas de caráter educacional (NUNES,

CORSINO, DIDONET, 2011). No entanto, esta afirmação não se trata de ser uma unanimidade, tendo em vista que aparecem outras motivações para o atendimento as crianças pequenas ao longo da história, tais como as que Lenira Haddad (1991) traz em seu texto “A creche em busca de identidade”, quais sejam, que a creche surgiu também para

atender os filhos das “mães incompetentes”, assim consideradas por não serem boas donas-de-casa e não cuidarem adequadamente de seus filhos, não evitando os perigos que pudessem levá-los à vagabundagem e à morte. Desta forma, caracterizou-se como uma relação de favor entre as associações provedoras e as famílias. Promovia-se a ideologia da família ao mesmo tempo em que se salientava a incompetência daquelas que se utilizavam das creches. (HADDAD, 1991,p. 2).

E ainda que atuava como uma instituição emergencial e de maneira extremamente precária, havendo insuficiência de recursos, déficit no atendimento e de profissionais sem qualificação ou ainda com corpo docente composto por voluntários (HADDAD, 1991).

Kuhlmann Júnior (2000) também enfatiza o modelo de atendimento das creches quando diz que

[...] creches, escolas maternais e jardins de infância fizeram parte do conjunto de instituições modeladas de uma sociedade civilizada, propagadas a partir dos países europeus centrais, durante a Era dos Impérios, na passagem do século XIX ao XX. (2000, p. 8).

Esta diferenciação demonstra que o caráter econômico determinava o acesso à educação, mas não somente. O quadro abaixo descreve resumidamente mais algumas diferenças:

Quadro 1 Creches e Jardins de Infância

<b>Creches</b>	<b>Jardins de Infância</b>
Visavam para a criança o seu cuidado físico, a saúde, a alimentação, a formação de hábitos de higiene e dos seus comportamentos sociais.	Visavam para a criança o seu desenvolvimento físico, social, afetivo e cognitivo, por meio das atividades lúdicas, do movimento e da auto expressão.
Atendiam as crianças das famílias pobres, negras descendentes de escravos, indígenas, abandonadas, órfãs e com deficiência.	Atendiam as crianças das classes média e alta, dos brancos, dos proprietários.

Fonte: Elaboração própria com base em Nunes, Corsino & Didonet, 2011.

Estas diferenças também permaneceram para a significação da palavra criança. Para os brancos e abastados a denominação criança era utilizada, mas

para pretos, órfãos e crianças com deficiência o termo menor era o recorrente para a sua denominação.

Sobre esta última terminologia, Alvim e Valladares (1988) salientam:

sobre quão significativa foi a adoção da terminologia Menor para a construção de uma imagem da criança pobre brasileira como abandonada e delinquente em potencial. A nomenclatura utilizada na categorização da infância pobre brasileira atravessou uma longa trajetória desde as qualificações de “expostos”, “órfãos”, “a infância desvalida”, “os petizes”, “os capoeiras” ou “vadios” até o termo jurídico “menores”, que evoca, principalmente a ideia de “irregularidade” (ALVIM, VALADARES, 1988, apud GUIMARÃES, 2017 p.97-98).

Lenira Haddad (1991) aponta complementarmente que na década de 60 houve uma nova vertente atrelada a função das creches, que se apresentou tomando como base a teoria da privação cultural descrita pela autora quando menciona que

a creche, então, recebeu uma nova função: compensar as deficiências bio-psico-culturais apresentadas no desenvolvimento da criança. Novas categorias profissionais foram introduzidas como, por exemplo, professores, recreacionistas, psicólogos e pedagogos. Foram adotadas medidas de reorganização, houve redistribuição do espaço, diminuição do tempo de espera da criança e ênfase na sua autonomia e independência. (Haddad, 1991 apud ARDONI, p.02).

No Brasil, só com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 é que surgem as primeiras iniciativas educacionais para as crianças e assim passam a ser consideradas como sujeitos de direitos.

A trajetória da Educação infantil foi marcada essencialmente por ações assistencialistas e por outro lado educacionais. No Brasil foram necessários alguns movimentos para que pudéssemos ter o reconhecimento a esta população. (BACH; PERANZONI, 2014)

Podemos citar alguns marcos históricos que antecederam a Constituição, tais como a Reforma Leôncio de Carvalho que estabeleceu em 1879 o ensino primário, ainda no Império brasileiro, com a função de cuidar de crianças menores de 7 anos. (SCHUELER, 1999)

No ano de 1919 o Departamento da Criança no Brasil foi criado e tinha por objetivo realizar e divulgar estudos sobre a situação das crianças de maneira a zelar pela aplicação das leis e fomentar iniciativas para o seu desenvolvimento. (SCHUELER, 1999)

Outros movimentos importantes a serem citados foram os Congressos de Proteção à Infância. Estes aconteceram em 1922 e em 1933. No primeiro discutiu-se a necessidade de superar o atendimento as crianças em instituições privadas ou de caridade e a aprovação de leis especificam de direitos a esta população e no segundo, um nome muito importante para os baianos, Anísio Teixeira destacou a necessidade de transcender a visão apenas de aspectos físicos ou de saúde, mas também no seu desenvolvimento social e formação de habilidades mentais, apenas inferidas através da educação (CORSINO, PATRÍCIA & DIDONET, 2011).

Superadas essas ações iniciais, já na década de 1990, precisamente em 1993 com a edição da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e com a extinção da Legião Brasileira de Assistência - LBA<sup>1</sup> as creches comunitárias passaram as suas atividades para a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social. Este programa permaneceu até 2008. Porém, um ano antes, em 2007 o Ministério do Desenvolvimento Social autorizou 10 municípios brasileiros a transferirem a Educação Infantil da coordenação das Secretarias de Assistência Social para as Secretarias de Educação (SCHUELER, 1999). Esta transferência se deu por duas motivações. A primeira é que, como já citados no início deste capítulo, a partir de 1988, a creche passou a ser caracterizada como educacional através da Constituição Federal, que estabeleceu a creche e a pré-escola para crianças como direito à educação. Mas, também pela edição do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, e a Convenção dos Direitos da Criança, que legitimaram a criança como sujeito de direitos, e da Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB de 1996, que incluiu a creche e a pré-escola como a primeira etapa da educação básica. A segunda trata-se da reformulação da assistência social, através da criação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS.

Essa relação entre a educação e a assistência social advém do que Kuhlmann Junior (1998) ressalta que é uma:

estreita relação entre a história das instituições de educação infantil e as demandas da história da infância, da sociedade, da família, do trabalho, da urbanização, entre outros. Assim é que a história da criança no Brasil nos remete à própria história do Brasil (KUHLMANN JUNIOR apud GUIMARÃES, 2017, p. 84).

---

<sup>1</sup> A LBA ocupou um espaço significativo na trajetória histórica dos conceitos de cuidar e educar, porque, sendo um órgão da Assistência Social, implantou programas de creches, que incluíam o componente da educação pré-escolar.

Neste parâmetro, portanto, há uma relação muito próxima entre a concepção de criança que se manifesta tanto no aspecto do atendimento assistencialista quanto educativo, englobando assim, para além da educação, também os cuidados.

Sobre essa relação, em 1994, o Ministério da Educação – MEC coordenou a criação da Política Nacional de Educação Infantil, com o objetivo de se delimitar os objetivos para a expansão da oferta de vagas, para o fortalecimento das concepções de educação e do cuidado como aspectos indissociáveis para as crianças e para a melhoria do atendimento das crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas (BRASIL, 1994).

Já em 1996, a LDB proporcionou que houvesse um reconhecimento do sistema educacional para atender às especificidades do desenvolvimento das crianças de 0 a 6 anos, contribuindo assim para a sua cidadania.

Desde que promulgada que a LDB vem sendo regulamentada e para a Educação Infantil foram publicadas diretrizes, resoluções e pareceres, tais como a Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de abril de 1999, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, e a Resolução CEB nº 2, de 19 de abril de 1999, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal. Estes são exemplos de outros muitos que continuaram a regulamentar esta etapa da Educação Básica.

Duas emendas à Constituição Federal também contribuíram para a consolidação do atendimento educacional às crianças e a Educação Infantil como um todo. São elas as EC de nº 53 de 2006 e a de nº 59 de 2009.

A EC nº 53 de 2006 renovou a redação de alguns artigos e, em um deles, o art. 208, acrescentou a expressão Educação Infantil e a obrigatoriedade do atendimento em creche e pré-escola de zero a cinco anos de idade. Segue abaixo a alteração, *in verbis*:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

~~IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;~~

IV - **educação infantil**, em creche e pré-escola, **às crianças até 5 (cinco) anos de idade**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 1988, p. 24. Seção1). **Grifo nosso.**

Já a EC 59/2009 tornou a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 04 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade. A renovação também se deu no art. 208, desta vez ficando o mesmo com a seguinte redação:

Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - **educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade**, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (BRASIL, 1988, p. 24. Seção1). **Grifo nosso.**

Esta alteração, portanto, revela a obrigatoriedade da pré-escola, eis que abarca a faixa etária entre 04 (quatro) e 05 (cinco) anos de idade.

Sobre esta obrigatoriedade Nunes (2017 apud VILELA, TRINDADE, 2020) ressalta que apenas a criação de leis não é suficiente para que os direitos se efetivem, já que estas acabam demandando políticas públicas e sendo também importante refletir quanto aos investimentos financeiros, pedagógicos e estruturais.

Vieira ressalta, complementando que:

O acesso às creches e pré-escolas, concebidas como instituições educacionais, não está dissociado de uma oferta de qualidade, em espaços institucionais não domésticos, com infraestrutura adequada e com profissional qualificado, sustentando-se numa concepção de criança como sujeito de direitos e produtora de cultura. Tais elementos definidores de políticas, estabelecidos na legislação educacional, persistem e precisam ser constantemente reafirmados. (VIEIRA apud VILELA, TRINDADE, 2020, p. 4).

No que diz respeito aos aspectos pedagógicos, por exemplo, em 2010 o MEC apresentou as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil, as quais foram determinadas com os objetivos de organizar propostas pedagógicas para esta etapa da Educação Básica, mas também de orientar as políticas de elaboração, planejamento, execução e avaliação destas propostas. Estas diretrizes também tencionam as concepções sobre o que é a Educação Infantil, como deve se traduzir o currículo, qual é a concepção de criança e de infância e como deve ser orientada a proposta pedagógica para esta etapa (BRASIL, 2010).

A LDB 9.394/96 trouxe mais um aspecto importante a ser destacado que é a competência dos municípios para o atendimento a Educação Infantil. Reza a LDB em seu art. 11 que

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...] V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Está, portanto, evidenciado que os municípios são os responsáveis pelo atendimento à Educação Infantil. Contudo, não se trata de ser uma atribuição exclusiva, tendo em vista que

À luz da legislação, não se sustenta o juízo que o senso comum – por desinformação – e muitos dos nossos dirigentes responsáveis pela educação – por conveniência – fazem e propagam que a educação infantil, tal como vimos expondo e definida na lei, seja atribuição “exclusiva” dos municípios. O que se pode concluir é que a oferta e a manutenção dessa modalidade de ensino comportam um regime de cooperação e colaboração entre parceiros, envolvendo o poder público municipal (como uma de suas atribuições prioritárias), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização (BRANDÃO, 2004, p. 95).

Desta maneira, em face de uma maior autonomia os municípios se viram com desafios, como a criação dos Sistemas Municipais de Educação e a constituição dos seus conselhos de educação e de acompanhamento e controle social, além da elaboração dos Planos Municipais de Educação, instrumento de suma importância para a gestão dos sistemas de ensino.

Sobre os Planos Municipais de Educação, Saviani (1999) salienta que estes devem ocorrer sempre sob uma racionalidade social e não apenas financeira e que venham a compor as estratégias político-educacionais que proporcionem uma gestão para as demandas e anseios locais.

Eis aqui o momento oportuno para relacionar como a Educação Infantil se apresentou nos planos municipais de educação, evidenciando seu lugar, bem como se traduziu em simetria com os planos nacional e estadual da Bahia.

## 2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS DECENAIS

### 2.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A defesa pela Educação como política de Estado é, sem dúvidas, o maior parâmetro de análise quando nos debruçamos a identificar os caminhos que permearam a elaboração e a implementação do Plano Nacional de Educação. A princípio é preciso descrever o porquê da necessidade da elaboração de um plano e o que este tem como substancial para as políticas públicas, nesse caso, em específico, educacionais.

Jamil Cury (1998) descreveu, no auge das discussões acerca da criação do plano nacional de educação, que etimologicamente este termo tem, em sua origem latina *planto*, o sentido de semear, plantar, mas que de modo geral significa a execução de algo por qual se tem um esboço previamente estabelecido e que, quando proposto, possui inúmeras possibilidades, mas que, sobretudo, pressupõe clareza do que se quer atingir. Para Cury, um plano será sempre um convite a superar o caos.

Refletindo então os dados educacionais do final da década de 1990 apresentados na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, tais como:

[...] que mais de cem milhões de crianças não têm acesso ao ensino fundamental. Entre elas 60% são meninas. Novecentos e sessenta milhões de adultos são analfabetos sendo que deste total mais de dois terços são mulheres. Mais de cem milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico e outros milhões quando o concluiu não conseguem conhecimentos e habilidades essenciais. (DECLARAÇÃO..., 1990, p. 1).

Já poderíamos considerar que estas informações refletem que o “caos” mencionado pelo autor supracitado já havia sido instaurado, principalmente, quanto à necessidade de políticas educacionais efetivas para suprir tais dados alarmantes.

Desta maneira é que tem-se em um plano nacional de educação uma saída já antecipadamente prevista tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

A Constituição Federal de 1988 determinou em seu artigo 214 que o Plano Nacional de Educação deveria ser criado sob a forma de lei e com duração, a princípio, plurianual. A primeira versão do Plano Nacional de Educação foi

sancionada no dia 9 de janeiro de 2001 pelo presidente da República Fernando Henrique Cardoso, através da Lei nº 10.172/ 2001, porém com nove vetos.

Posteriormente, através da Emenda Constitucional nº 59 do ano de 2009, o prazo de vigência foi estabelecido para uma década. Para além do prazo, a EC nº59/2009 inseriu que o seu objetivo maior seria o de articular o Sistema Nacional de Educação através de regime de colaboração entre os entes federados, além de definir quais seriam as diretrizes, os objetivos e as metas associadas a estratégias de implementação sob a perspectiva de assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino nas suas diversas etapas, níveis e modalidades.

A condução da erradicação do analfabetismo, da universalização do atendimento escolar, bem como da melhoria da qualidade do ensino, da formação para o trabalho, da promoção humanística, científica e tecnológica do País, já estava prevista na primeira versão da Constituição Cidadã, porém com a Emenda de 2009, foi inserido o inciso V, que está voltado à necessidade do estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional também determinou em seu Art. 9º que à União estaria a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e ainda que, após um ano da sua publicação, deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional e que este deveria estar em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, já mencionada acima.

Contudo, é válido ressaltar que a sanção do PNE de 2001 se tornou viável por uma constante pressão popular, através de inúmeras manifestações e da participação de estudantes, professores e comunidade escolar, respectivamente através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e ainda dos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONED). É por esta evidencia de participação popular que o PNE de 2001 tem como denominação o PNE da sociedade brasileira, haja vista a presente participação na construção do Projeto de Lei nº 4.155/98 que deu origem uma primeira versão que *a posteriori* viria dar origem ao Plano (VALENTE E ROMANO, 2002).

No entanto, o seu caminhar não foi tão simples assim, tendo em vista que algumas questões propostas pela sociedade brasileira não foram para o documento final, aprovado pelo Congresso Nacional. Uma das questões a mencionar são os

nove vetos que o projeto de lei sofreu, além de outras questões necessárias de serem pontuadas, através de uma simples comparação entre as Diretrizes do Projeto de Lei proposto pela sociedade com o Plano aprovado.

Entre estas questões estão o fato de que a PL nº 4.155/98 previa em suas diretrizes que seria necessário:

[...] assegurar os recursos públicos necessários à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social, bem como à manutenção e ao desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, em todos os sistemas de educação.

Assegurar a autonomia das escolas e universidades na elaboração do projeto político-pedagógico de acordo com as características e necessidades da comunidade, com financiamento público e gestão democrática, na perspectiva da consolidação do Sistema Nacional de Educação (BRASIL, 2001, p. 68).

Já no PNE aprovado em 2001, ao contrário das diretrizes, previa-se apenas a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública. Na verdade, o PNE 2001 ratificou as políticas educacionais já propostas pelo MEC na gestão Fernando Henrique Cardoso, tendo em vista o fato de que não viabilizou nenhum estímulo à gestão democrática de ensino e uma recusa ao que havia sido postulado para a configuração do Plano Nacional de Educação através da criação do Sistema Nacional de Educação.

O Sistema Nacional de Educação visa de maneira ampla constituir meios que condicionem políticas públicas educacionais e de gestão que contribuam para efetivar a melhoria da qualidade educacional nos seus diferentes níveis e modalidades em todo o território nacional. Saviani (2010, p. 770-771) ressalta que:

Quando a Constituição determina que a União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional, obviamente ela está pretendendo com isso que a educação, em todo o território do país, seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns. E a organização educacional com essas características é o que se chama "Sistema Nacional de Educação".

Saviani (2010) também salienta, quando descreve a organização da educação nacional, que o Sistema Nacional de Educação precisa ter sentido próprio e que não dependa de adesões autônomas de estados e municípios. Que sua adesão decorre essencialmente da participação efetiva no seu processo de construção e que é público, ou seja, fazendo com que não haja concessão com os direitos de educação de particulares.

Resumidamente é necessário, para entendermos nesta pesquisa a função dos sistemas de educação, alguns pontos a seguir destacados por Saviani (2010) quando descreve o Sistema Nacional de Educação, quais sejam:

- a) Deve-se ter como referência o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tal como disposto na Constituição Federal.
- b) As funções normativas e deliberativas do Sistema são exercidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).
- c) Quanto ao Conselho Nacional de Educação, as suas funções correspondentes ao Legislativo e Judiciário, já que além de editar as normas de funcionamento do sistema, emite parecer sobre eventuais pendências e decide, em última instância, sobre os recursos das instâncias inferiores.
- d) É órgão de Estado e não de governo;
- e) As suas normas básicas que regularão o seu funcionamento são de responsabilidade da União, consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação, traduzidas e especificadas pelo estabelecido no âmbito do CNE.
- f) O financiamento do Sistema será compartilhado pelas três instâncias, conforme o regime dos fundos de desenvolvimento educacional.

Desta maneira, tratar sobre o Sistema Nacional de Educação é essencial para esta pesquisa tendo em vista que nem mesmo com a Emenda Constitucional supracitada ou nem mesmo após a vigência do PNE de 2001, o Sistema Nacional de Educação tinha sido implementado. Desfecho que ainda há que se mencionar ao longo da pesquisa.

Esgotado o prazo em 2011 do PNE vigente, retratado até aqui, com as alterações da Emenda Constitucional de 2009 e as discussões/debates propostos na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010, é que em 25 de junho de 2014, através da Lei 13.005 e com vigência decenal é sancionado o novo PNE 2014-2024 no governo da Presidenta Dilma Rousseff. É esta Lei que estabeleceu prazo de dois anos para que o poder executivo federal instituisse o Sistema Nacional de Educação (BRASIL, 2014, Art. 13). Embora o prazo máximo fosse 2016, o mesmo só veio a ser instituído recentemente, em 9 de março de 2022, com a aprovação do Projeto de Lei complementar de nº 235 de 2019, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal.

A importância de mencionar esta trajetória está no fato de que o SNE é uma garantia de que haja democratização do acesso e permanência dos níveis e modalidades de ensino e ainda de um padrão na qualidade desta educação em todo território nacional. Isto se dará principalmente pelo pacto federativo e mecanismos de governança estabelecidos na CF/88 do qual o SNE é visto como a política pública capaz de garantir a efetiva pactuação entre estas esferas de modo a trabalhar cooperativamente e de modo a que ninguém possa estar abaixo dos padrões de qualidade educacional do país.

O Sistema Nacional de Educação, portanto, tem a premissa de articular os sistemas, quais sejam o federal, os estaduais e os municipais concebidos pela CF de 1988 e pela LDB de 1996, *in verbis*:

**Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.** §1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. §2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).  
**Grifo nosso.**

Neste caminho, é preciso ficar claro que a participação dos entes federativos será por meio dos seus respectivos colegiados, acompanhando a efetivação das políticas e apresentando subsídios para a qualificação nas tomadas de decisão, além de responsabilizações diretas através das secretarias de educação e conselhos tanto estaduais quanto municipais.

Ademais é preciso mais uma vez salientar que toda a trajetória apresentada até o presente momento traz à baila a relação direta entre o SNE e o PNE, haja vista que o Sistema é resultado de uma atividade sistematizada e esta é aquela que realiza as ações planejadas. Portanto, eis no Sistema uma articulação dos vários elementos que são necessários a executar os objetivos aos quais se destina, ou seja, o planejamento. Evidencia-se assim a estreita relação entre Sistema e Plano, tendo em vista que os recursos que operam o Sistema, quais sejam, a inicial elaboração do Plano e o posterior monitoramento e avaliação viabilizam o Plano de Educação, possibilitando que suas metas e estratégias previstas se tornem realidade.

Todo este percurso nos faz perceber a importância de compreender o papel do federalismo, do regime de colaboração entre os entes e da consequente

descentralização dos poderes que fazem com os municípios sejam essenciais para o cumprimento ou não das metas previstas pelo PNE.

## 2.2 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 E O REGIME DE COLABORAÇÃO

O PNE 2014-2024 foi aprovado com vigência de dez anos e é composto por 20 (vinte) metas e mais 254 (duzentos e cinquenta e quatro) estratégias. Tem, como principal caminho para a sua efetivação, tal como já descrito anteriormente, o federalismo cooperativo. Cury (2010) salienta que esta opção se denomina, para melhor compreensão, como regime de colaboração recíproco e descentralizado, com funções que são compartilhadas entre os entes federados.

Esta premissa poderia gerar, com a criação do Sistema Nacional de Educação, tal como o supracitado autor também salienta, um receio de monopólio estatal, o que feriria a autonomia dos entes quanto à liberdade de ensino. No entanto, dado o lapso temporal, do qual já fora mencionado acima, o referido Sistema não tendo sido instituído pelo menos em vigência nem do primeiro nem até os primeiros oito anos do PNE atual, mesmo com todas as premissas legais, não há ainda como identificar uma possível invasão na autonomia dos entes quanto aos caminhos educacionais.

Nessa toada o PNE 2014-2024 trouxe não só a corresponsabilização entre os entes visando o alcance das metas e estratégias, mas também a indicação disposta no seu Art. 8º de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar seus planos de educação ou adequar, se já aprovados, em lei, no prazo de um ano e em simetria com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional (BRASIL, 2014).

O Estado da Bahia, por exemplo, em 2014 já possuía o seu Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE – BA) aprovado através da Lei Estadual n.º 10.330, de 15 de setembro de 2006, sob a vigência do PNE de 2001, e foi reformulado e instituído através a Lei estadual n.º. 13.559 de 11 de maio de 2016, com vigência até 2026, com 20 (vinte metas) e 246 (duzentos e quarenta e seis) estratégias para atender à nova legislação.

O PEE- BA foi apresentado em 2015 através do Fórum Estadual de Educação da Bahia (FEEBA)<sup>2</sup>, posteriormente aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia em 4 de maio de 2016 e publicado em 12 de maio do mesmo ano, após sanção do Governador Rui Costa.

Os fóruns estaduais foram criados, tal como o Fórum Nacional de Educação<sup>3</sup>, a partir de uma demanda da CONAE 2010, onde, com a instituição dos fóruns buscou-se a constituição de um Regimento interno com as seguintes atribuições:

- I. Participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação;
- II. Acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos referentes à política nacional de educação, em especial a de projetos de leis dos planos decenais de educação definidos na Emenda à Constituição 59/2009;
- III. Acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Nacional de Educação;
- IV. Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;
- V. Elaborar seu Regimento Interno e aprovar "ad referendum" o Regimento Interno das conferências nacionais de educação;
- VI. Oferecer suporte técnico aos Estados, Municípios e Distrito Federal para a organização de seus fóruns e de suas conferências de educação;**
- VII. Zelar para que os fóruns e as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas à Conferência Nacional de Educação;**
- VIII. Planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem como divulgar as suas deliberações (BRASIL, 2014, p. 1-3). **Grifo nosso.**

Os incisos grifados acima demonstram mais uma vez a evidência do regime de colaboração e a importância dos estados e municípios para efetivação do PNE.

João Monlevade (2002, p. 58) destaca, quando descreve a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, que estes:

desempenham função estratégica para a efetiva implantação do PNE, na medida em que suas metas somente poderão ser atingidas se “os Planos Estaduais as compatibilizarem pela média de seus Municípios” — motivo pelo qual o envolvimento dessas localidades na elaboração do PEE é de suma importância —, ou então cada

---

<sup>2</sup> O fórum de Educação do Estado da Bahia foi criado em 27 de janeiro de 2012 através da Portaria nº 692/2012. Disponível em: [http://www.feeba.uneb.br/wp-content/uploads/2017/09/portaria\\_de\\_criacao\\_do\\_FEEBA.pdf](http://www.feeba.uneb.br/wp-content/uploads/2017/09/portaria_de_criacao_do_FEEBA.pdf).

<sup>3</sup> De caráter permanente, o Fórum Nacional de Educação foi criado pela Portaria do Ministério da Educação n.º 1.407 de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2010, e instituído por lei com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE).

município se responsabiliza “por alcançar ou ultrapassar as metas nacionais” (MONLEVADE, 2002, p. 58).

De uma maneira ou de outra é através dos Planos Estaduais e Municipais de Educação que cada lugar pode realizar o diagnóstico da sua realidade educacional e, após, prever ações sistêmicas e planejadas que proporcionem atender às demandas identificadas em consonância com o Plano Nacional de Educação.

## 2.3 OS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Sobre os Planos Estaduais de Educação, dados apresentados no ano de 2015 por Donaldo Souza e Janaína Menezes apontam, sobre a elaboração e aprovação dos planos de educação no Brasil, para o novo decênio 2014-2024 e após três anos e meio de uma lacuna de normativas educacionais para este fim, que apenas 12 estados brasileiros possuíam os seus planos estaduais, dado que permanece até os dias atuais, segundo o IBGE. Os autores mencionam também que houve uma dificuldade de perceber o caminhar de elaboração desses planos, o que não aconteceu com o Estado da Bahia, por exemplo.

Na Bahia, o documento elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado revela toda a evolução da elaboração do Plano Estadual da Bahia com vigência para 2016-2026, através do Projeto Educação é da Nossa Conta: Fiscalização, Transparência e Preservação da Memória, que atua junto ao Tribunal de Contas dos Municípios – TCM e que tem como objetivo estabelecer o controle externo da aplicação dos recursos destinados à educação.

Sendo assim, em documento de 61 páginas, o TCE/BA e o TCM/BA fiscalizaram toda a evolução da construção do Plano Estadual de Educação da Bahia – PEE/BA, através das minutas propostas desde junho de 2014 até a versão final em 2016, destacando mudanças qualitativas, pontuais e aprofundadas em todas as minutas propostas pelo Fórum de Educação Estadual, pelo Poder Executivo e a que fora apresentada na Assembleia Legislativa da Bahia.

A Figura 1 abaixo revela parte do documento apresentado pelo TCE Bahia fruto do processo de fiscalização deste órgão para com a elaboração do PEE BA:

EVOLUÇÃO ELABORAÇÃO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – BAHIA – 2016/2026			
Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 Plano Nacional de Educação Junho 2014	Minuta para o Projeto de Lei Plano Estadual de Educação 2015 – 2025 Junho de 2015	Projeto de Lei nº 21.625/2015 Plano Estadual de Educação Novembro 2015	Lei Estadual nº. 13.559 de 11 de maio de 2016 Plano Estadual de Educação 2016 – 2026 Maio 2016
Total 20 METAS 254 ESTRATÉGIAS	Total 20 METAS 304 ESTRATÉGIAS	Total 20 METAS 246 ESTRATÉGIAS	Total 20 METAS 246 ESTRATÉGIAS
EVOLUÇÃO ELABORAÇÃO PPE BAHIA:	PNE _ PEE FEE Mudanças qualitativas pontuais em 3 METAS. Mudanças qualitativas aprofundadas em 1 META. Acrescentadas 50 novas ESTRATÉGIAS	PEE FEE _ PEE EXECUTIVO Mudanças qualitativas pontuais em 1 META. Mudanças qualitativas aprofundadas em 15 METAS. Retiradas 58 ESTRATÉGIAS	PEE EXECUTIVO _ PEE ASSEMBLEIA Manutenção das METAS. Manutenção do número de ESTRATÉGIAS. Mudanças qualitativas aprofundadas em 5 ESTRATÉGIAS

Figura 1: PEE/BA (2017).

Fonte 2:

[https://www.tce.ba.gov.br/images/fiscalizacao\\_da\\_educacao/Evolu%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_elabora%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Plano\\_Estadual\\_de\\_Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/fiscalizacao_da_educacao/Evolu%C3%A7%C3%A3o_de_elabora%C3%A7%C3%A3o_do_Plano_Estadual_de_Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf)

Na imagem podemos visualizar que, na primeira minuta, foram estabelecidas as vinte metas, porém com 304 estratégias, sendo que com mudanças qualitativas pontuais em três metas e aprofundadas em uma meta, e foram acrescentadas 50 novas estratégias. No segundo momento, em novembro de 2015, e após as contribuições do poder executivo, as mudanças qualitativas foram reduzidas a apenas uma e as aprofundadas em quinze metas, além de terem sido retiradas 58 estratégias.

Já em maio de 2016, na Assembleia legislativa, as metas e estratégias foram mantidas, havendo apenas mudanças aprofundadas em cinco estratégias, sendo o Plano aprovado sob a Lei de nº 13.559 em 11 de maio de 2016.

O Tribunal de Contas Estadual, em documento de acompanhamento do desempenho do Estado da Bahia<sup>4</sup> (2018), aponta que as mudanças qualitativas correspondem àquelas que apresentam difícil entendimento ou ainda de delimitação ou mensuração e que o PEE BA apresenta outras inconsistências. Dentre outras, que as metas e estratégias do PEE BA não identificam com clareza a ação a ser realizada para o seu alcance, que não são explicitadas as ações compartilhadas entre os entes federados. Este último de suma importância para a efetivação dos planos, mas que também se torna compreensível pela ausência da instituição do Sistema Nacional de Educação, já descrito ao longo do texto.

O documento do TCE BA também analisou as metas do Estado em referência aos dados nacionais. Para esta pesquisa é necessário apresentar os dados apenas da Meta 01 do PEE BA, tendo em vista que o objetivo primordial é o de compreender

<sup>4</sup> Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/images/fiscalizacao\\_da\\_educacao/Apresenta%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Acompanhamento\\_Brasil\\_Nordeste\\_Bahia\\_PNE\\_3.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/fiscalizacao_da_educacao/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_do_Acompanhamento_Brasil_Nordeste_Bahia_PNE_3.pdf)

o processo de implementação desta meta sob a análise do Plano Municipal de Educação do município de Castro Alves, já apresentado em texto introdutório, a ser descrito em momento oportuno.

Sobre os Planos Municipais de Educação (PME), é importante, antes mesmo de apresentarmos a Meta 01, entender o seu processo de elaboração e ainda o papel dos municípios frente a este contexto que perpassa pelo processo de descentralização dos poderes já mencionado acima.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer princípios descentralizadores, acabou também por definir competências dos municípios nas áreas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e, através da LDB/1996, na elaboração dos planos, destacando em seu art. 11 que os municípios poderiam optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor o seu próprio sistema de educação básica.

Para melhor compreensão, Ferreira (2013) sinaliza que a Constituição Federal de 1988 é o pontapé formal para consagrar a participação da sociedade civil, iniciando a participação democrática e a criação de espaços públicos para tal fim. A autora salienta também que esta organização estatal sofreu forte impulso descentralizador, sendo transferidas aos municípios a formulação e a implementação de políticas públicas. Ressalta que:

a autonomia política e administrativa alcançada pelos municípios trouxe maior complexidade à relação entre os entes federativos, que passa a se apresentar na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo. (FERREIRA, 2013, p. 71)

O papel dos municípios, assim, acaba por delinear o processo pelo qual os cidadãos participam da elaboração, das tomadas de decisão, do acompanhamento/monitoramento e avaliação das políticas públicas, cooperativamente com os demais entes e poderes, evidenciando o envolvimento da população no exercício da sua cidadania (MARTINS; SANTOS, 2001).

Quanto à elaboração dos planos, é preciso evidenciar que as suas etapas precisam estar relacionadas com o contexto local e, por este motivo, não basta apenas estarem alinhados ao Plano Estadual ou Nacional.

Então, para que esta realidade seja efetivamente contemplada nos planos municipais, é necessária representação social, através dos Conselhos Municipais de Educação ou, se não instituídos, por uma comissão coordenadora/comitê local cuja

função é a de coordenar os membros com a finalidade de fortalecer o processo de elaboração dos PME. Estes espaços de participação devem ser compostos por membros das Secretarias de Educação Municipal, da Administração Pública, de Planejamento e Finanças, além da representação da comunidade escolar, através do incentivo, orientação e coordenação de todo o processo não só da elaboração, mas também da sua execução e avaliação.

A elaboração do PME passa pelas etapas descritas por Monlevade (2013) e ainda no Caderno de Orientações para a construção dos Planos Municipais de Educação (BRASIL 2014), descritas na figura a seguir:

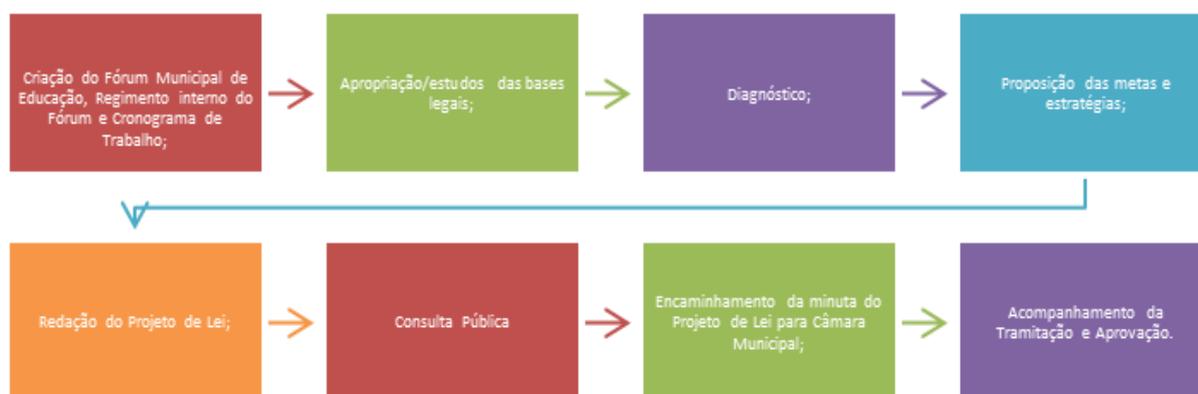


Figura 2: Etapas de Elaboração do PME  
 Fonte: Elaboração própria, a partir de BRASIL, 2014

As etapas na figura acima revelam que, depois de constituída a comissão ou através dos CME, a equipe instituída realiza o levantamento diagnóstico educacional dos municípios e a partir deste é elaborado um documento inicial, que será posteriormente apresentado para consulta pública.

A consulta é realizada para que a comunidade possa contribuir para a composição do Plano, ou seja, a sua concepção prima pela gestão democrática, visto que:

é um princípio constitucional que tem como pressuposto o respeito mútuo, a responsabilidade dos atores envolvidos e a efetiva participação nas decisões. Por esse motivo, é fundamental que o Plano de Educação seja elaborado ou adequado com a participação de todos os atores envolvidos com as questões educacionais.

Quanto mais representativa for a participação na elaboração do Plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2014b. p. 14).

Sendo assim, é através da valorização da participação da sociedade no planejamento das ações cotidianas da Educação Pública que encontramos os caminhos a seguir para a efetivação do direito à Educação.

Apesar de se constituírem, geralmente, de vinte metas, tal como os planos nacional e estadual, é a Meta 01 aquela que se constitui estruturalmente como o primeiro acesso à educação. É a porta de entrada, através das creches e da pré-escola, e da sua permanência para a continuidade dos estudos. Mas, para além destes aspectos mais simplórios, é preciso entender o lugar da Educação Infantil para os municípios e isso se dá através da Meta 01.

## 2.4 O LUGAR DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A META 01

Quando publicado o primeiro Plano Nacional de Educação, o PNE 2001, a Meta 01 possuía a seguinte redação:

01. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

As estatísticas utilizadas para a composição do documento de 2001 foram extraídas da Sinopse Estatística da Educação Básica do ano de 1998, no qual foram registrados atendimento de 381.804 crianças em creches, com idades que variavam entre 4 e 9 anos. Esta afirmação está publicada em documento da Câmara dos Deputados, que, através da sua consultoria legislativa, analisou comparativamente os PNE 2001 e o PNE 2014.

O documento salienta ainda que o número de crianças em creches era reduzido e também descreve que:

diante de uma população de 12 milhões de crianças na faixa de zero a três anos, esses dados eram incompletos, pois as creches, naquele momento, ainda viviam uma fase de transição da área de assistência social para a gestão dos sistemas de ensino, após sua inclusão como primeira etapa da educação básica na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394), sancionada em 1996 (GOMES, MARTINS, GILIOLI, 2017. p. 7).

O documento da Câmara dos Deputados também descreve que é após a LDB 9.394/96 que há uma real noção do número de crianças após a transição mencionada acima.

Esta transição possibilitou, por exemplo, perceber que os dados referentes à faixa etária de quatro a seis anos, que correspondia à pré-escola, eram mais evidentes uma vez que já coletados pelos sistemas educacionais. Eis os dados evidenciados após a LDB 1996:

De uma população de aproximadamente 9,2 milhões de crianças, 4,1 milhões estavam matriculadas em pré-escolas no ano de 1998 (44% da população) [...]. Em 1997, os estados atendiam 850 mil alunos; em 1998, eram 396 mil. Nesse período, os municípios passaram de 1,3 milhão para 2,7 milhões de matrículas de alunos na faixa dos 4 aos 6 anos (GOMES, MARTINS, GILIOLI, 2017. p. 7).

Mais tarde, já em 2009 e de maneira a subsidiar as propostas do PNE só aprovado em 2014, o documento relata que 18,4% das crianças de 0 a 3 anos já frequentavam as creches e o quantitativo das crianças de 4 e 5 anos já atingia 74,8%.

É preciso salientar que o aumento significativo nesses percentuais reflete as mudanças legais que ocorreram no decorrer dos anos, das quais podemos citar:

- a) Em 2005 tornou-se obrigatória a matrícula de crianças de 6 anos já no ensino fundamental, através da Lei nº 11.114<sup>5</sup>, deixando esta faixa de idade de fazer parte da pré-escola;
- b) Em 2009, a EC nº 59, já citada ao longo do texto, tornou obrigatório e gratuito o ensino básico de 04 a 17 anos, abrangendo assim a pré-escola.

No que diz respeito aos recursos financeiros é possível destacar que no PNE 2001 existiu a preocupação de assegurar aos municípios recursos prioritários para a Educação Infantil. A Meta 18 determinava que, dos recursos não vinculados ao antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, 10% seriam para a Educação Infantil.

Já sob a vigência do PNE 2014, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB passou a financiar toda a Educação Básica, inserida aqui a Educação Infantil através da Emenda Constitucional nº 53, *in verbis*:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

---

<sup>5</sup>Lei nº 11.114 – tornou obrigatório o ensino fundamental de 09 anos.

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 2006)

O PNE 2014 – 2024 trouxe a seguinte redação para a Meta 01:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, **50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE** (BRASIL, 2014, p. 2). **Grifo nosso.**

Essencialmente, o trecho acima grifado explicita a mudança entre o PNE anterior, que previa atingir a meta de 50%, em relação ao PNE 2014, o qual, para esta faixa etária, passou a prever a meta de no mínimo 50%.

Da sua redação também é possível depreender que esta meta possui em seu bojo dois indicadores a serem alcançados. O observatório do PNE<sup>6</sup> - OPNE, ação coordenada pelo Todos pela Educação<sup>7</sup>, que monitora, com base em dados públicos, o cumprimento do PNE de modo a contribuir para que o mesmo busque o seu papel primordial durante a sua vigência em busca de uma educação com qualidade e equidade, apresenta e denomina esses indicadores como objetivos 1 e 2.

Já o PNE em Movimento<sup>8</sup>, ação do governo federal de monitoramento das metas, utiliza-se das expressões indicadores 1A e 1B, que serão utilizadas ao longo do texto, correspondendo especificamente:

- a) Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche.
- b) Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar).

A partir destes indicadores podemos encontrar os dados correspondentes a esta meta dando conta de que em 2019, último ano de análise do OPNE, 91% das

---

<sup>6</sup> OPNE – Observatório do PNE - Uma plataforma que busca monitorar o Plano Nacional de Educação e dar transparência aos dados da Educação brasileira como forma de contribuir para que o PNE seja uma agenda norteadora das políticas educacionais.

<sup>7</sup> Todos pela educação – é uma organização da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a qualidade da Educação Básica no Brasil. É uma organização sem fins lucrativos, não governamental e sem ligação com partidos políticos, financiados por recursos privados.

<sup>8</sup> PNE em movimento – é uma série documental que divulga os estudos e as pesquisas sobre as metas, estratégias, programas e políticas públicas relacionadas ao Plano Nacional de Educação (PNE) para atender aos requisitos da Lei do PNE, de nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que prevê que o Inep publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE.

crianças de 04 e 05 anos estavam matriculadas em escolas e 37% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches.

Já o *site* do PNE em Movimento não apresenta os mesmos dados. O indicador 1A corresponde a 81% e o Indicador 1B corresponde a 23,2%, tal como demonstram as figuras 3 e 4 abaixo, retiradas do site em julho de 2022 a seguir:



Figura 3: Indicador 1A - Meta 01  
Fonte: PNE em Movimento

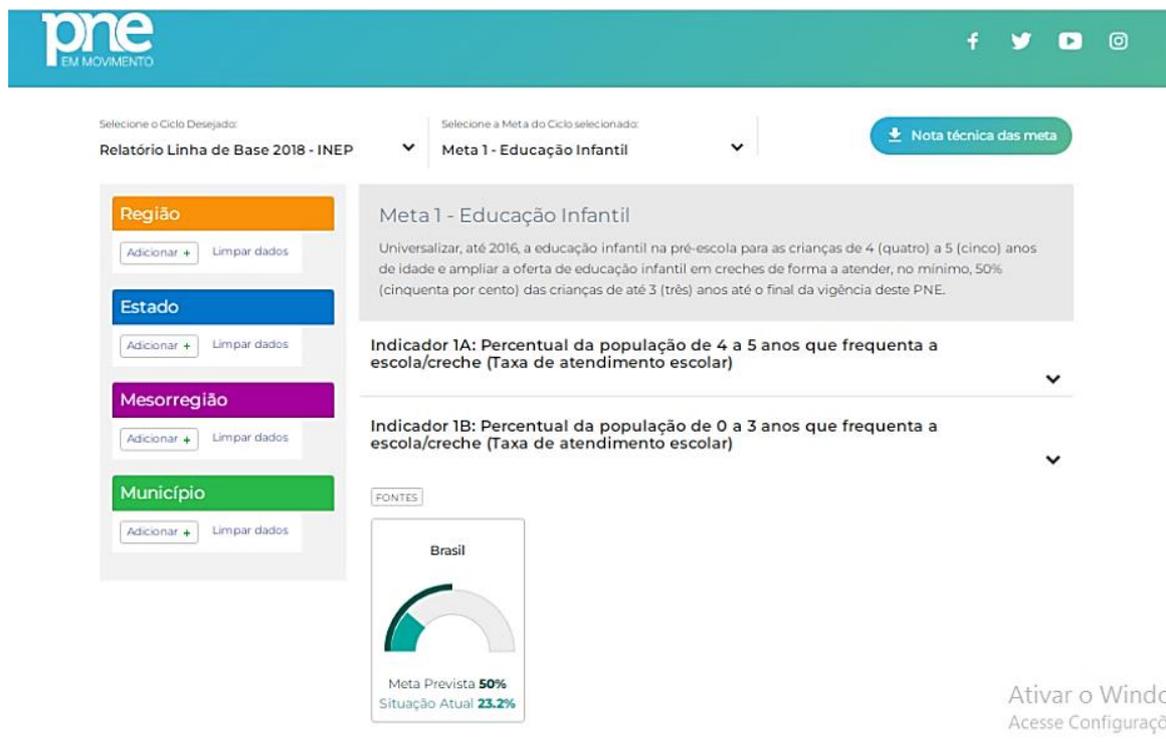


Figura 4: Indicador 1B - Meta 01  
Fonte: PNE em Movimento

Esta diferença entre os dados nos leva a crer que o Ministério da Educação não se preocupou em fornecer os dados atualizados, eis que estes se apresentam desde o Relatório Linha de Base de 2018 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Já o INEP DATA<sup>9</sup> apresenta para o indicador 1A o percentual de 94,1% do cumprimento do primeiro objetivo da meta e 37,0% para o indicador 1B para o segundo objetivo da meta. Estes percentuais são dados apresentados pelo INEP com base em 2019, dispostos nas figuras 5 e 6 a seguir:

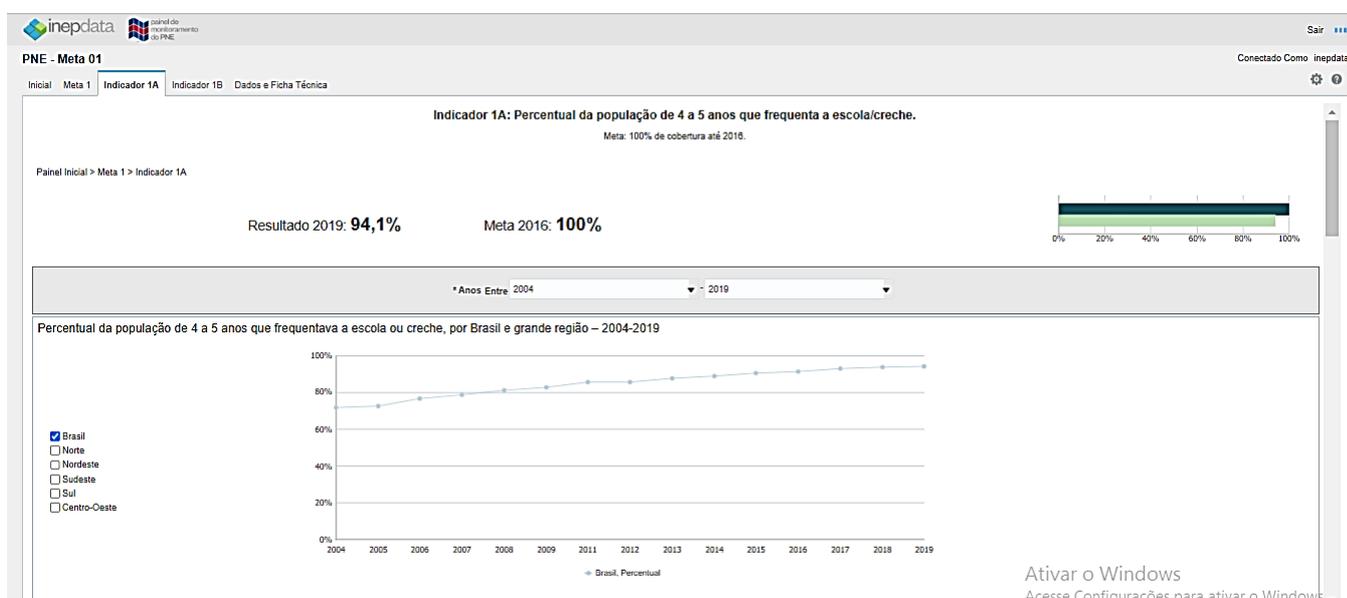


Figura 5: Indicador 1A – Meta 01 – INEP-DATA  
Fonte: Print de tela do INEPdata.

<sup>9</sup> Inep Data é o conjunto de painéis de BI (Business Intelligence) do Inep, que facilitam o acesso da sociedade às informações produzidas pelo instituto.

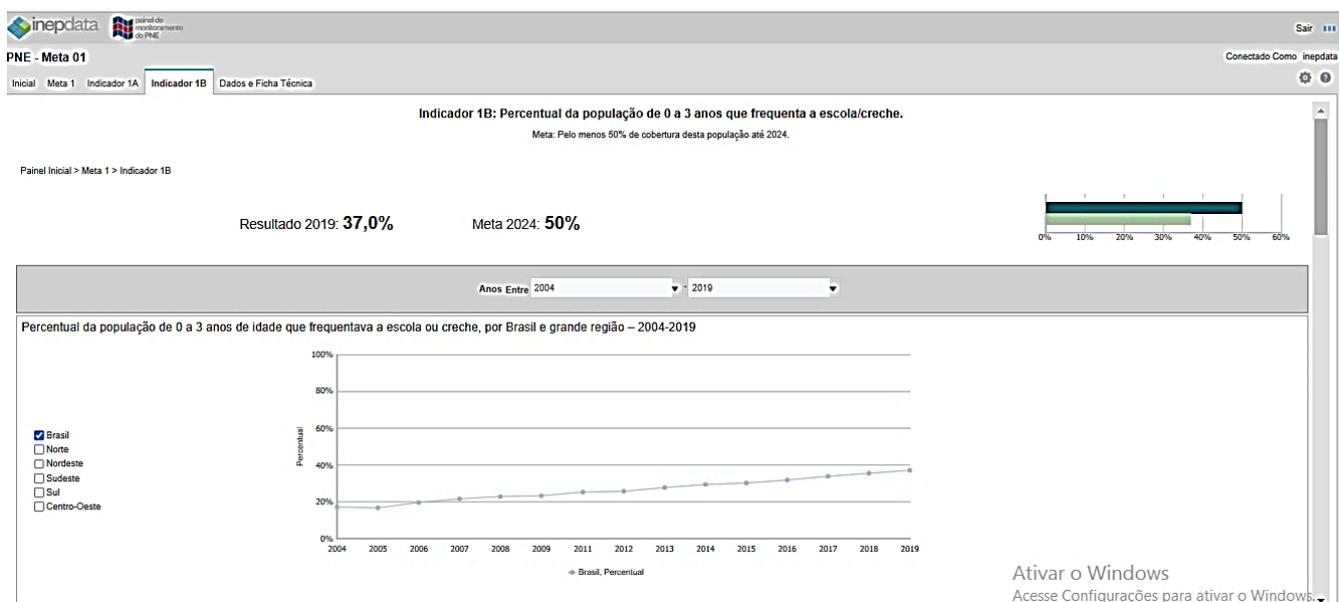


Figura 6: Indicador 1B – Meta 01 – INEP-DATA  
 Fonte: Print de tela do INEPdata.

Esta inconsistência de informações faz com que não tenhamos certeza acerca dos dados apresentados no país para a Meta 01, vigente através do PNE 2014.

Os motivos para os quais se pode considerar para tal inconsistência dos dados estão, numa visão simplista, para o fato de que o Ministério da Educação – MEC tem passado por inúmeras mudanças de ministros e apresentado uma gestão desastrosa que acaba por influenciar diretamente no desenvolvimento das suas ações. Quais sejam, os cortes de verbas destinadas a programas como, por exemplo, o Brasil Carinhoso, que foi criado para investir recursos na manutenção e desenvolvimento da educação infantil e através destes contribuir para o cuidado integral das crianças, tais como a segurança alimentar e nutricional, possibilitando o acesso e a permanência destas crianças por toda a sua idade escolar ou também a manutenção do valor atribuído a merenda escolar, a qual não sofre reajuste desde 2017, permanecendo os valores de R\$ 0,36 por dia para cada estudante do ensino fundamental e médio, o valor de R\$ 0,53 por dia para os alunos da pré-escola e ainda o valor de R\$ 1,07 para os alunos em creches ou no ensino integral.

O Observatório do PNE, como é fruto de iniciativa de oito organizações ligadas à educação e não vinculadas ao governo federal, atua de forma independente e analisa dados públicos, tais como aqueles do Censo Escolar, entre outros, fazendo com que, desta maneira, acompanhe permanentemente as metas e

estratégias do PNE, não dependendo das informações do MEC e publicando os dados coletados.

Já o INEP trata-se de uma Autarquia Federal<sup>10</sup> e que, por este motivo, tem autonomia para promover estudos, além de pesquisas e avaliações do Sistema Educacional Brasileiro. É responsável direto pela coleta de dados educacionais através do Censo Escolar. O INEP também tem como objetivo produzir informações que sejam claras e confiáveis, para que sejam utilizados por gestores, pesquisadores e pela comunidade em geral e é por esta definição que, para fins de análise desta pesquisa, serão estes os dados que serão referenciados como parâmetro.

No que diz respeito ao Nordeste esses dados chegam a 96,7% para o indicador 1A e 30% para o indicador 1B. O estado da Bahia apresenta, respectivamente para os indicadores A e B, os percentuais de 97,3% e 31,9%, o que significa que, em relação ao Brasil, a Bahia avançou no atendimento das crianças de 4 a 5 anos em pré-escolas, mas ainda precisa atingir melhores índices de atendimento das creches para a faixa etária de 0 a 3 anos, estando ainda com índice 6% menor que o Brasil. Por outro lado, em relação à região Nordeste, ainda está 1,9% maior.

Em relação aos outros estados nordestinos, a Bahia está respectivamente em terceiro lugar em relação ao indicador 1A e quarto lugar em relação ao Indicador 1B. O estado do Piauí lidera o indicador 1A, com 99,1% do cumprimento da meta para o atendimento das crianças em idade de pré-escola e o estado do Rio Grande do Norte lidera o indicador 1B, com 39,2% de cumprimento da meta para atendimento às crianças em idade de creche.

Os dados referentes ao município de Castro Alves serão descritos nos capítulos seguintes. Contudo, para que entendamos como estes dados mencionados acima são reflexo das ações dos entes federados, precisamos analisar como se dá a implementação dessa meta, entendendo o que significa implementar uma política pública, quais são as características que compõem um processo de implementação, quais são os métodos capazes de identificar como uma política pública se efetiva em estados e municípios. Nessa toada, quem são os atores do

---

<sup>10</sup> Autarquia Federal é um serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas de Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

processo de implementação e como se desmembram as políticas públicas educacionais nos municípios, neste caso específico em Castro Alves, na Bahia.

### 3: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

#### 3.1 IMPLEMENTAÇÃO: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Os estudos sobre implementação de políticas públicas estão diretamente relacionados à melhoria dos processos políticos-administrativos ou formas de enfrentamento aos problemas públicos, tal como descreve Saravia (2006), e é por este motivo que precisamos entender a origem deste campo do conhecimento.

A política pública nasce como disciplina acadêmica nos Estados Unidos e como uma subárea da ciência política. Celina Souza (2006) informa que são quatro os considerados grandes “pais” fundadores da área de estudos de políticas públicas, por volta dos anos 1950.

Abaixo segue um quadro-resumo dos seus estudos, sob o olhar da autora supracitada:

Quadro 2: Pais fundadores dos estudos sobre Políticas Públicas.

H. Laswell	Introduziu a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública). Esta expressão que possibilitou conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006, p. 22).
H. Simon	Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos ( <i>policy makers</i> ), argumentando, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional (SOUZA, 2006, p. 22).
C. Lindblom	Questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio (SOUZA, 2006, p.23).
D. Easton.	Contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006, p.23).

Fonte 1: SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. 2006, p. 20-45.

Sendo assim e utilizando da explicação de Peters (1986), que descreve que a política pública é a soma das atividades de um governo, já que age de forma direta ou delegada e que, assim, influencia no cotidiano dos cidadãos, é que precisamos compreender como se traduz a política pública. Mas, também refletir, tal como Laswell enfatiza, descrevendo que as decisões e análises sobre política pública são efetivamente as que respondem: o que se ganha, além do por quê e de que

diferença faz (SOUZA, 2006) ou ainda compreender porque quando um governo escolhe algo a fazer ou até o que não faz, também é uma forma de política pública (DYE, 1972 apud SOUZA, 2006).

Nesse caminho é complementar reconhecer os modelos de formulação e análise das políticas. Porém, é preciso ratificar que, para este trabalho, será a abordagem *top-down* aquela escolhida para a interpretação do objeto da pesquisa.

Entre os modelos de formulação, Ana Capella (2018) descreve o que considera dois principais modelos teóricos sobre a formação de agenda: o Modelo de Múltiplos Fluxos, que fora proposto por John Kingdon em 1984, e ainda o modelo de Equilíbrio Pontuado que fora desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones no início da década de 1990.

Resumidamente, no Modelo de Múltiplos Fluxos, Capella (2007) descreve que está baseado:

em um corpo extenso de dados empíricos, obtidos em sua maior parte por meio de entrevistas com altos funcionários públicos, o modelo preocupa-se com os estágios pré-decisórios da formulação de políticas. A agenda governamental, para Kingdon, é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento (CAPELLA, 2007, p. 26)

Assim, Kingdon define que:

no **primeiro fluxo** busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. [...] No **segundo fluxo** – *policy stream* – temos um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas, ou “what to do ideas”. Kingdon (2003) considera que as idéias geradas nesse fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos [...] Finalmente, o **terceiro fluxo** é composto pela dimensão da política “propriamente dita” (*politics stream*). Independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras (apud CAPELLA, 2007, p. 26-28). **Grifo nosso.**

Quanto ao modelo de Equilíbrio Pontuado de Frank Baumgartner e Brian Jones, Capella (2007) menciona que este modelo traz proposições que relacionam a formulação da agenda e a dinâmica institucional e que, por isso, complementa as ideias de Kingdon. Descreve também que, com esse modelo, buscaram um caminho que permitisse tanto a análise de períodos com maior estabilidade quanto os que

apresentassem mudanças rápidas para o processo de formulação das políticas públicas.

Sendo assim, os autores da Teoria do Equilíbrio Pontuado procuraram explicar que os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica estável, mas que também podem produzir mudanças em grande escala (CAPELLA, 2007).

Já Araújo e Rodrigues (2017) descrevem quatro modelos teóricos que têm os quadros analíticos mais promissores, tomando como base as suas características. As autoras acima trazem esta afirmação tomando como base os escritos de Sabatier (2007), Muller (2010), Capella (2006) e Birkland (2011).

O primeiro, porém, sem ordem hierárquica, é Modelo Sequencial ou do Ciclo Político, o segundo é Modelo dos Fluxos Múltiplos (antes mencionado por Capella, 2007), o terceiro, o Modelo do Equilíbrio Interrompido, e o quarto o Quadro Teórico das Coligações de Causa ou de Interesse. Estes modelos, portanto, tem como objetivo serem explicativos e possibilitar o maior entendimento do como e por que o governo faz ou deixa de fazer algo que repercutirá na vida dos cidadãos.

O Modelo Sequencial, ou do ciclo da política pública, vê a política como ciclo deliberativo e ainda formado por vários estágios. São eles: a definição da agenda, a identificação de alternativas, a decisão, a seleção das opções, a implementação e avaliação. Howlett e Ramesh (1995, apud LIMA; D'ASCENZI, 2013) desagregam a análise das políticas em apenas cinco estágios, conhecidos sequencialmente como *policy cycle*, através da seguinte composição: construção da agenda, formulação de políticas, processo decisório, implementação de políticas e avaliação de políticas.

Aqui, portanto, chegamos a mais uma especificidade desta pesquisa que é a de compreender o estágio de implementação como parte essencial não só para o ciclo das políticas públicas, mas também para explicitar que, quando a política se transforma em programa por uma ação da autoridade governamental, como por exemplo, através de uma lei, devem também ser criadas as condições para a implementação (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984, apud LIMA; D'ASCENZI, 2013). Outra questão essencial a ser mencionada é que há de se delimitar no bojo das condições de implementação, que os recursos e/ ou fundos de investimentos tenham sido previamente aprovados. Condição esta que, se ausente, poderá abortar a implementação da política pública.

Para melhor entender a respeito, até a década de 1970, o estágio de implementação não era considerado ainda uma problemática a ser estudada no campo das políticas públicas, por haver à época a crença de que havia uma linearidade nos estágios do *policy cycle*, já que previamente estabelecidos. Fatores, por exemplo, como sucesso ou insucesso, contextos sociais, econômicos ou tecnológicos, recursos e gestão das políticas eram desconsiderados. (LIMA; D'ASCENZI, 2013)

A partir desta década é que essa visão passou a ser modificada, com os estudos que compreendiam a importância dos fatores que influenciariam o processo de implementação das políticas públicas (BRITES, CLEMENTE, 2019). Outra questão importante é que a fase de implementação é um dos estágios imprescindíveis para o sucesso ou insucesso das políticas no que diz respeito aos seus objetivos, incluindo nestes o planejamento, a estruturação e a provisão dos insumos necessários à sua execução.

O período posterior à década de 70 é considerado como uma primeira geração de estudos sobre a implementação. Brites e Clemente (2019) ressaltam que as primeiras pesquisas eram estudos de caso exploratórios e indutivos e que, por vezes, chegaram a conclusões pessimistas a respeito da capacidade dos governos em implementar suas políticas. Mais além, os autores citam Gabriela Lotta (2010) ainda a respeito da primeira geração explicitando que:

a perspectiva de análise da implementação nessa geração tornava as políticas públicas um processo de determinação de objetivos e tomada de decisões racionais, em que administradores e políticos mantinham-se separados nesse processo. Assim, desconsiderava-se a participação de outros atores no processo e não se visualiza a administração como um método criativo (LOTTA, 2010 apud BRITES, CLEMENTE, 2019, p. 29).

Havia, assim, o entendimento de que, através de planos, metas e objetivos haveria um controle no processo de implementação e resultados já previstos. Reforçando, Lotta (2010, apud BRITES, CLEMENTE, 2019, p. 29) descreve que nesta primeira geração não eram reconhecidos os erros na implementação, negando, portanto, que a política pública poderia estar aberta a adaptações necessárias durante o processo de implementação, tornando a mesma, nas palavras da autora, estática e incapaz de ser reajustada.

Numa segunda geração de estudos buscou-se elaborar modelos ou estruturas que pudessem contribuir para a análise empírica acerca da

implementação. Nesse caminho surgiram duas abordagens distintas de classificação para a implementação. São as abordagens que descrevem uma contraposição, quais sejam: *top-down*, ou seja, de cima para baixo, e *bottom-up*, de baixo para cima.

No que tange à abordagem *top-down*, os autores Azeredo, Luiza e Baptista citam Hogwood e Gunn (1984) explicitando que os mesmos apresentam um checklist do que consideram condições que deveriam ser alcançadas para a implementação. São dez as condições que foram listadas, quais sejam:

(1) as circunstâncias externas à agência implementadora não impõem restrições importantes; (2) tempo adequado e recursos suficientes estão disponíveis; (3) a combinação necessária de recursos está disponível; (4) a política é baseada em uma teoria de causa e efeito válida; (5) a relação entre causa e efeito é direta; (6) relações de dependência são mínimas; (7) há compreensão e concordância quanto aos objetivos; (8) tarefas estão completamente especificadas em sequência correta; (9) comunicação e coordenação devem ser perfeitas; e (10) aqueles imbuídos de autoridade podem demandar e obter perfeita adesão (AZEREDO; LUIZA; BAPTISTA. 2014 p. 12).

Estas seriam condições ideais, numa visão linear. A perspectiva *top-down* também pode estar relacionada à análise das decisões governamentais e quais destas decisões os seus executores efetivamente executaram.

Os que pesquisam essa abordagem compreendem a implementação com especial interesse naqueles que são os tomadores de decisão, ou seja, aqueles que estão no alto e médio escalão dos entes governamentais, que no geral assumem o controle do que está sendo implementado. Sabatier (1986 apud BRITES, CLEMENTE, 2019) salienta que, numa visão *top-down*, há uma clara separação entre a elaboração da política e a sua implementação e ainda que seus elaboradores são os agentes que decidem, já que estes centram-se em que os objetivos sejam atingidos e, se ocorrem problemas na implementação, eles são entendidos como “desvios de rotas”.

Lima e D’ascenzi (2013) contribuem dizendo que os “problemas de implementação”, ou os “desvios de rota”, são pressupostos que influenciam na escolha das variáveis, além do olhar para a análise e as proposições decorrentes deste processo. Informam ainda que os trabalhos realizados neste campo de estudo permeiam a definição de variáveis que expliquem o sucesso ou fracasso da implementação de políticas públicas.

Perez (2010 apud SAMPAIO, LYCARIÃO, 2021) descreve, a respeito das variáveis, que no modelo *top-down*, escolhido como modelo de análise para esta pesquisa, se concentra um conjunto de variáveis que são postuladas a partir de uma decisão de governo, da qual procura-se responder, por exemplo, qual o alcance dos objetivos da política, equacionando os impactos e atribuindo os principais fatores que os afetam sob a própria política e as possíveis reformulações obtidas ao longo do tempo.

Para esta pesquisa serão utilizadas algumas variáveis que possibilitarão dar conta do objetivo proposto, elucidando os sucessos e fracassos da implementação da Meta 01 do PME em Castro Alves/BA. Estas serão apresentadas a posteriori já que necessário que sejam explicadas detalhadamente, porém antes é preciso apresentar o contraponto da análise *top-down*, que é a abordagem de análise *bottom-up*. Para tanto, apresento aqui a figura abaixo elaborada pelos autores Carla Brites e Augusto Clemente (2019), na qual apresentam um quadro comparativo com as características das abordagens *top-down* e *bottom-up*.

<b>Top-down</b>	<b>Bottom-up</b>
Decisões políticas e execução administrativa	Decisões parte dos burocratas individuais para a administração
Delimitação de atores/Núcleo Decisório	Rede de atores envolvidos na política pública
Tomada de decisão/Poder	Agentes implementadores interferem no resultado da política pública
Documentos/Normas oficiais	Negociação permanente, escassez de recursos e relações cliente/burocratas
Objetivos Claros	Discricionaridade
Centralização	Descentralização

Figura 7: Características das abordagens de análise *top-down* e *bottom-up*.

Fonte: Brites e Clemente, 2019, p. 33

A figura acima retrata diferenças essenciais para as duas análises. Resumidamente, ao contrário da abordagem *top-down*, a análise sob a perspectiva *bottom-up* observa a discricionaridade daqueles que estão na linha de frente do

processo de implementação, entendendo que é um processo dinâmico e de retroalimentação contínua entre o que se deseja e o que é de fato implementado, o que contraria a ideia de que há linearidade no alcance de metas e objetivos. Nessa toada, uma vez que os implementadores das políticas públicas lidam diretamente com os cidadãos, dá-se então espaço para discricionariedade diante de situações concretas. A abordagem *bottom-up*, portanto, propõe:

que aqueles que estão mais próximos às ações visadas pelas políticas têm um importante papel na implementação das políticas públicas, como participantes ativos de um processo complexo que influencia a política “para cima” também (Elmore, 1980; Lipsky, 1980; Oliveira, 2006 apud AZEREDO, BOTELHO, ARANHA, 2012, p.13).

A citação acima revela dois dos estudiosos que mais influenciaram os estudos sobre esta abordagem. Lipsky e Elmore destacavam que o papel discricionário em certas burocracias<sup>11</sup> é enorme e, por este motivo, cabe ao implementador, que Lipsky denomina como os *street-level bureaucrats* ou burocratas de nível de rua, a tomada de decisões (LIPSKY, 1980) e, que, desta maneira os formuladores da política não tem como controlar a implementação (ELMORE, 1980).

As duas abordagens analíticas apresentadas até aqui são essenciais para reconhecer o caminhar desta pesquisa, no entanto é necessário, para melhor entendimento, reiterar que é analisar a implementação da Meta 01 do PME de Castro Alves, BA, sob o ponto de vista da abordagem *top-down*, o objetivo primordial da pesquisa e é também por este motivo que se desmembra aqui a possibilidade de abordamos acerca da implementação das políticas públicas educacionais.

Jefferson Mainardes (2009), quando discorre acerca da análise das políticas educacionais, aponta que esse estudo no Brasil é relativamente novo e que, portanto, ainda em construção e expansão, aspecto que, para este autor, traz a relevância para este campo de análise das políticas. Mainardes (2009) afirma a relevância e também a escassez de estudos sobre os estudos de implementação de políticas públicas educacionais, o que ainda pode ser observado em 2021, conforme Meira e Bonamino (2021) em seu texto “Contribuições dos estudos de implementação para a análise de políticas educacionais”, no qual ressaltam que:

**tais estudos têm sido escassos** também por conta de uma disputa conceitual envolvendo a temática, que muitas vezes desconhece a origem e trajetória dos estudos de implementação. Muitas vezes percebida como uma etapa sequencial e executiva de diretrizes

---

<sup>11</sup> Burocracia: é uma estrutura organizativa composta por regras e procedimentos determinados.

formuladas em escalões superiores, que elimina a ação crítica e criativa dos atores no campo das práticas, compreende-se a resistência por vezes observada à ideia de “implementação”. (MEIRA, M.; BONAMINO, A., 2021, p. 3). **Grifo nosso.**

Retomando Mainardes (2009), o mesmo cita dois campos de estudos e publicações que eram, de início, os mais evidentes no país, quais sejam:

a) estudos de natureza teórica sobre questões mais amplas e abrangentes do processo de formulação de políticas, abrangendo discussões sobre mudanças no papel do Estado, rede de influências no processo de formulação de políticas, abordagens históricas das políticas educacionais brasileiras (geralmente vinculadas à análise do contexto socioeconômico e político) entre outros aspectos e b) análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas (MAINARDES, 2009, p. 6).

Contudo, entre os anos entre 1970 e 1980, as pesquisas continuaram e os implementadores, sob outra perspectiva de análise, não eram mais vistos apenas como indivíduos, mas sim como aqueles que, engajados em suas práticas sociais e ainda lidando com as demandas da gestão educacional e que, ao mesmo tempo, conciliavam as exigências e conflitos locais com as suas perspectivas tanto quanto pessoais, quanto profissionais (PASSONE, 2013)

Mas é no final da década de 1970 que a implementação educacional passa a ser percebida através da sua adaptação em nível macro (político) quanto em nível micro (implementação). Segundo Honig (2006),

os pesquisadores defendiam a importância de focalizar as relações entre as variáveis políticas, individuais e contextuais, que delimitavam a implementação. No entanto, a construção de conhecimento sobre a implementação continuou a refletir as preocupações em minimizar a lacuna entre as intenções dos decisores políticos e as ações dos implementadores, reforçando o comando de cima para baixo e as relações de controle entre os formuladores de políticas e implementadores (apud PASSONE, 2013, p. 604).

Já a partir dos anos de 1980, os estudos passaram a ser desenvolvidos demonstrando que os processos de implementação resultam de negociações entre as esferas do governo, quais sejam, o federal, o estadual e o municipal, acompanhando os mecanismos de desenvolvimento não só dos professores, mas também das estruturas curriculares e decisórias das escolas de maneira a assegurar a implementação, mas com um foco principal no desempenho dos alunos, chegando assim, nas escolas. Entende-se aqui, como estruturas curriculares e decisórias, os

conselhos escolares, as associações de pais e mestres (onde houver), os referenciais curriculares e os projetos políticos pedagógicos, ou seja, instrumentos de gestão escolar.

Na atualidade, a investigação parte da análise de dimensões que possam afetar, moldar ou determinar os resultados das políticas ou dos programas educacionais. A figura abaixo, elaborada por Honig (2006), revela o que considera como as dimensões atuais para os estudos de implementação das políticas educacionais.

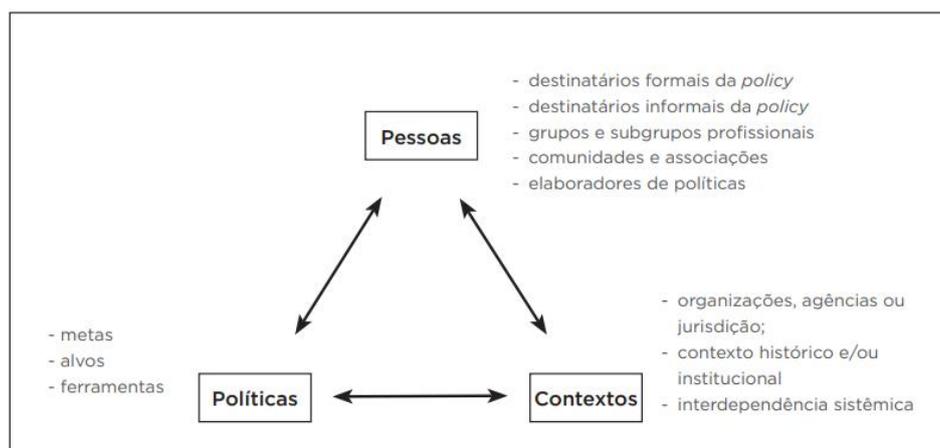


Figura 8: Dimensões para os estudos de implementação das políticas educacionais.  
 Fonte: Honig (2006) apud Passione (2013)

A figura descreve que na dimensão da política estão envolvidas as metas, os alvos e as ferramentas/ estratégias, previamente elaboradas para a sua implementação. Em seguida, na dimensão dos atores estão incluídos aqueles que serão os destinatários formais e informais da política, quais sejam os grupos ou subgrupos de profissionais que fazem parte do contexto, tais como as comunidades, as associações da sociedade civil. Já por fim, apresenta a dimensão de contexto que envolve os espaços, a historicidade do local, as relações institucionais e sistêmicas que se desmembram no processo de implementação. E é seguindo o caminho atual para a análise das políticas educacionais que foi desenvolvido o método de análise desta pesquisa, descrito a seguir.

## 4. O MÉTODO

### 4.1 ABORDAGEM *TOP-DOWN* E DIMENSÕES DE ANÁLISE

Partindo então da abordagem de análise *top-down* para compreendermos a implementação da Meta 01 no município de Castro Alves – Bahia, lócus desta pesquisa, tem-se neste momento a descrição do caminho metodológico de coleta de dados que contribuíram com a análise proposta.

Cabe aqui, antes mesmo de descrevê-la, pontuar que a sua escolha se deu por entender que não seria cabível um tipo de abordagem *bottom-up*, por exemplo. Esta afirmação se fundamenta no fato de que, para este tipo de abordagem, seria necessária a realização de entrevistas com professores, gestores escolares, estudantes e as famílias, aspecto este que se confronta com quem realiza a coleta de informações. Neste caso em específico a pesquisa é realizada pela dirigente da pasta da Secretaria de Educação, ou seja, uma superior hierárquica, o que poderia trazer respostas falseadas, pois o entrevistado poderá responder da forma como achar mais adequada, ao invés de relatar aquilo que realmente pensa ou que pratica (D'ESPÍNDULA e FRANÇA, 2016, p. 497).

Superada esta escolha de abordagem e posteriormente para delimitar a pesquisa, numa amplitude de 20 (vinte) metas que compõem o Plano Municipal de Educação, a escolha pela Meta 01 se deu por esta ser a primeira etapa da Educação Básica, que é a Educação Infantil, e por ter sido uma das muitas metas que não foram cumpridas não só pelo município de Castro Alves, mas também a Bahia e o Brasil.

A Meta 01 do PME de Castro Alves possui dois indicadores já descritos ao longo do texto, mas que devem aqui ser lembrados. O indicador 1A corresponde ao percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche e o indicador 1B dá referência ao percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar). A Meta 01 também possui 16 (dezesseis) estratégias que foram categorizadas em dimensões.

A categorização a partir da análise de conteúdo é aplicada aos estudos sobre políticas públicas por ter se mostrado relevante na medida em que pode gerar dados e interpretações que dão conta de sintetizar, comparar e experienciar hipóteses a partir de diferentes tipos de textos (SAMPAIO E LYCARIÃO, 2021). Diante das

possibilidades geradas por esta escolha de método de análise é que ao presente texto coube explorar características textuais de documentos relevantes para o estudo, com o intuito de identificar ideias e noções neles registradas.

Realizou-se, assim, um levantamento da legislação vigente, quais sejam leis, decretos, resoluções, pareceres, relatórios, atas, programas, planos e projetos disponíveis em sites de domínio público, nos diários oficiais da união, estados e do município de Castro Alves, além dos arquivos da Secretaria Municipal de Educação, do Fórum e do Conselho Municipal de Educação de Castro Alves.

São eles:

- Constituição Federal de 1988
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/1996
- Lei nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação
- Lei Estadual nº. 13.559/2016 – Plano Estadual de Educação da Bahia
- Lei Municipal nº 748/2015 – Plano Municipal de Educação de Castro Alves – Bahia
- Relatório Anual de Monitoramento do PME – Castro Alves – Biênio 2015-2017
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Castro Alves dos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021.
- Documento de Avaliação do PME do ano de 2021
- Ata de Consulta Pública do Plano Municipal de Educação ano 2015
- Quatro atas das consultas públicas realizadas para a composição do Plano Plurianual 2018-2021
- Lei Municipal Nº 828/2017 - Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018–2021
- Lei Orçamentária Anual -2018 a 2021 do Município de Castro Alves
- Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018-2021 do Município de Castro Alves
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária dos anos de 2016 a 2021
- Decreto Nº. 044/2017 - Dispõe sobre a nomeação da comissão responsável pelo Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação
- Lei nº 748 de 22 de junho de 2015 do Município de Castro Alves;
- Ata da Conferência Municipal de Educação de 2017
- Ata da Conferência Territorial de Educação do Recôncavo de 2021
- Portaria Nº 133/2018-Faz retificação da Portaria nº 117/2018, que nomeia os titulares e suplentes que farão parte da Comissão responsável pela

implementação da Base Nacional Comum Curricular- BNCC no Sistema de Ensino do município de Castro Alves- Ba

- Decreto Nº 033, de 08 de agosto de 2019 - Altera o Decreto 44/2017 que dispõe sobre a nomeação da comissão responsável pelo Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação.
- Decreto Nº 033, de 08 de agosto de 2019 - Altera o Decreto 44/2017 que Dispõe Sobre a Nomeação da Comissão Responsável Pelo Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação.
- Lei Nº 748 de 22 de junho de 2015 do Município de Castro Alves;
- Duas atas das audiências públicas de Avaliação do PME dos anos de 2018 e 2021.

Estes documentos possibilitaram estabelecer, na segunda fase, a exploração do material, a construção das codificações, recortando os textos de maneira a classificar e agregar informações. Nesse sentido foram sistematizadas e classificadas três dimensões: Organização e Planejamento, Condições de Implementação e Respostas às demandas municipais, que serão descritas adiante.

Na terceira e última fase compreende-se os resultados coletados na exploração do material, inferências e interpretações descritas através de categorias. As categorias foram estabelecidas considerando a organização dos dados, os princípios da exclusão entre as categorias, para que as informações não se tornem repetitivas e ainda da homogeneidade dentro das categorias de maneira a estabelecer pertinência na transmissão das informações (SILVA E FOSSÁ, 2013).

Através da Dimensão Organização e Planejamento foi possível depreender as seguintes categorias e variáveis:

Quadro 3: Dimensão Organização e Planejamento

<b>DIMENSÃO ORGANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO</b>	
<b>CATEGORIAS</b>	<b>VARIÁVEIS</b>
Diagnóstico	Parâmetros do Plano Nacional de Educação
	Parâmetros do Plano Estadual de Educação da Bahia
	Parâmetros do Plano Municipal de Educação de Castro Alves
Objetivos	Aspectos Pedagógicos
	Recursos Financeiros
	Condições dos espaços
	Oferta de Vagas
	Recursos Humanos
	Formação

Plano de Ação	Cronograma/ Prazos Estabelecidos
---------------	----------------------------------

Fonte: Elaboração própria, 2022

Diante desta categorização necessária para compreender a implementação, descreve-se na Categoria 1 o **diagnóstico**. A determinação desta dimensão se dá pela necessidade de delimitar por quais parâmetros foram constituídos o diagnóstico dos Planos de Educação do município de Castro Alves, do Estado da Bahia e o Nacional para a elaboração da *Meta 01*.

Em consequência e em função do diagnóstico que fora realizado, identificar os objetivos traçados para cada grupo de atividades descritas em estratégias que compõem a Meta 01. No caso de Castro Alves, entre as dezesseis estratégias, foi possível categorizar os objetivos traçados para o desenvolvimento dos **aspectos pedagógicos**, para o investimento através de **recursos financeiros**, para a permanência e a oferta de vagas e, por fim, o que foi projetado para contribuir para a **formação** dos profissionais de Educação com o investimento em **recursos humanos**. Por fim o **plano de ação** traduz o que foi projetado para o cumprimento das estratégias levando em consideração a temporalidade, ou seja, os prazos estabelecidos e a quantificação (percentuais a serem atingidos) das estratégias.

Já a Categoria 2 contribuiu para descrever as **condições de implementação** da referida meta no que tange à **gestão** pública municipal a partir das ações intersetoriais, dos investimentos, das ações de permanência e expansão de vagas, através da busca ativa e do trabalho em rede. Além do aspecto da gestão foi possível compreender as condições relacionadas ao **campo pedagógico** no que tange à pesquisa e à organização curricular, bem como ações de inclusão.

Também foi possível descrever a **estrutura municipal** para o atendimento da Meta 01, não só no campo físico, mas também no campo pedagógico através da formação de professores para atendimento à creche e à Educação Infantil.

No que se refere à categoria Condições de implementação, as variáveis descritas foram as registradas no Quadro 4.

Quadro 4: Dimensão Condições de Implementação.

DIMENSÃO CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO	
CATEGORIAS	VARIÁVEIS
Gestão	Intersetorialidade
	Busca Ativa

	Rede de Colaboração
	Investimentos
Definições Pedagógicas	Currículo
	Articulação com a Pesquisa
	Atendimento Educacional Especializado
Estrutura Física	Estrutura Existente
	Estruturação e Reforma
	Expansão
Recursos Humanos	Formação dos Professores
	Capacitação Continuada

Fonte: Elaboração própria, 2022

Por fim a Categoria 3 permitiu identificar o status de cumprimento da Meta 01 e das suas estratégias, contextualizando o período final de vigência do PME Castro Alves e posterior discussão para o novo decênio educacional.

Quadro 5: Dimensão Respostas às demandas municipais

<b>DIMENSÃO RESPOSTAS ÀS DEMANDAS MUNICIPAIS</b>	
<b>CATEGORIAS</b>	<b>VARIÁVEIS</b>
Metas/Estratégias	Status de cumprimento
	Contextualização

Fonte: Elaboração própria, 2022

Contudo, se faz, neste momento, necessária uma apresentação do município lócus da pesquisa, como também todo o percurso da formulação e implementação da Meta 01 do seu PME.

#### 4.2 CASTRO ALVES – O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO INFANTIL

Antes mesmo de descrever como a gestão pública do município de Castro Alves tem implementado a Meta 01 do Plano Municipal de Educação, no que tange às políticas de acesso à pré-escola e à creche, como garantia do direito à Educação Básica, se faz necessário conhecer um pouco sobre este município, tendo em vista que se trata do *lócus* da presente pesquisa e que, como todos os demais entes federativos, teve, entre os anos de 2014 e 2015, fomentar a elaboração do seu Plano, referenciando os princípios de gestão democrática, da valorização da participação social e da descentralização da gestão educacional. Sendo assim, começamos dizendo que Castro Alves é um município do Recôncavo Baiano que está localizado nas coordenadas geográficas de latitude sul 12°45'51" e longitude

oeste 39°25'52", a 230m de altitude, com uma área total de 711,7km<sup>2</sup> e que, segundo o Censo 2010, indicava uma população de 25.408 e atualmente apresenta população estimada em 26.369 habitantes, com uma densidade demográfica de 35,70 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Um aumento populacional que não acontecia já há muitos anos.

Hanilton Souza e Aldo Júnior (2014), pesquisadores castroalvenses, ao analisarem os dados demográficos de Castro Alves através do IBGE entre os anos de 1991 a 2010, afirmam:

sobre a evolução populacional do município: 1991: 26.773; 2000: 25.561; 2010: 25.408, notamos que há problemas em relação ao desenvolvimento local, tendo em vista o decréscimo populacional ocasionado pela migração. A migração é causada por problemas econômicos, à medida que a economia local, apoiada na agropecuária, na indústria fumageira e no entreposto comercial ferroviário, entrou em crise no final do século XX. A partir da década de 1960, o setor ferroviário brasileiro perdeu investimentos para as rodovias; a indústria fumageira no Recôncavo entrou em crise a partir de 1970. Tais fatos repercutiram na economia castroalvense, culminando na sua estagnação na década de 1990, com o fechamento total dos armazéns de beneficiamento de fumo, bem como com a substituição da lavoura fumageira pela pecuária extensiva, desempregando centenas de pessoas na zona urbana e rural, ocasionando migrações, além de afetar os diversos setores da sociedade, e se refletindo também sobre o patrimônio histórico, cultural e artístico do lugar (SOUZA e JUNIOR, 2014, p. 3-4).

Este trecho descreve um pouco da história de Castro Alves, como a relação com a indústria fumageira, o fato de ter sido um entreposto comercial ferroviário e da agropecuária como fonte da economia local. A história do município se inicia no séc. XVIII, após o desmembramento duplo das sesmarias do Aporá, e tendo as terras do município colonizadas por João Evangelista de Castro Tanajura, que a redistribuiu com intuito de praticar a lavoura e a criação de gados, fortalecidos pela presença da nascente do Rio Jaguaripe e das proximidades com os rios Paraguaçu, o Capivari e o Mocambo (TEIXEIRA, 1990).

A paisagem beira-campo e o povoamento acabaram por combater os povos originários sabujás e cariris e mais adiante, após a construção da sede da Fazenda Curralinho, erguida pelo capitão Antônio Marinho Falcão, o lugar torna-se pousada dos tropeiros de Minas Gerais. Em 26 de Junho de 1880 a lei provincial dá origem à emancipada Vila Curralinho e, em 22 de junho de 1893, cidade de Curralinho. Em 1900, como homenagem ao descendente dos fazendeiros proprietários da Sede da

Fazenda Curralinho, o Major Silva Castro, a cidade recebe o nome do poeta Castro Alves. (TEIXEIRA, 1990).

O nome do poeta atribuído à cidade não é em vão, já que, em 1870, numa passagem pelo local, o poeta escreveu 13 obras que fazem parte do clássico Espumas Flutuantes, poesias líricas de grande reconhecimento no Brasil e em outros países, tais como O Hóspede, Os perfumes e Aves de Arribação. Esta última traça um retrato do fim de tarde da cidade onde as andorinhas arrebatam o céu, geralmente no pôr do sol.

Em 2022, aos seus 142 anos de emancipação política, o município de Castro Alves é composto pela cidade sede e pelos distritos de Crussaí, Petim e Sítio do Meio (H. SOUZA, I. SOUZA e A. JÚNIOR, 2015).

Castro Alves está situada, segundo o IBGE, na microrregião de Santo Antônio de Jesus, com um bioma em que predomina a caatinga e a mata atlântica. Segundo dados ainda de 2010, possui 56,4% de arborização das vias públicas, 15,4% de urbanização e 55,7% de esgotamento sanitário. Dados estes que podem ser completamente modificados em função do atraso do Censo Demográfico, que deveria ter sido atualizado em 2020, mas que, em função da pandemia e do consequente isolamento social, só é realizado em 2022.

Este contexto, é preciso ressaltar, também influenciou bastante na coleta de dados mais recentes para esta pesquisa, apesar de que alguns outros dados, que não dependem da realização do Censo Demográfico, foram atualizados até os anos de 2019 e 2020, tais como o Produto Interno Bruto – PIB per capita, que em Castro Alves é de R\$ 11.229,90, e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que em Castro Alves atingiu para os anos iniciais do ensino fundamental, a nota 5,0 e 4,3 para os anos iniciais e finais do ensino fundamental na avaliação realizada em 2019.

Outros dados oriundos do Censo Escolar e determinados através do INEP também podem ser verificados e estarão mais detalhados nos próximos tópicos que compõem este capítulo.

#### 4.3 ASPECTOS GERAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA EM CASTRO ALVES

O município possui 24 unidades escolares públicas municipais, 03 particulares e uma pública estadual e, segundo os dados do Censo Escolar de 2021,

matriculou o número de 6.544 estudantes, considerando todos os níveis e modalidades da Educação Básica.

No que diz respeito à Educação Infantil, o município de Castro Alves evoluiu conforme se apresenta na figura abaixo, cuja fonte é a base de dados do Censo Escolar na página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>12</sup>, porém oriundos do INEP. Em 2016, ano inicial de vigência do PME de Castro Alves foram realizadas 1.114 matrículas na Educação Infantil, englobando aqui creche e pré-escola. Já em 2021 foram realizadas 1098 matrículas, considerando 472 crianças em creches e 590 crianças em pré-escolas.

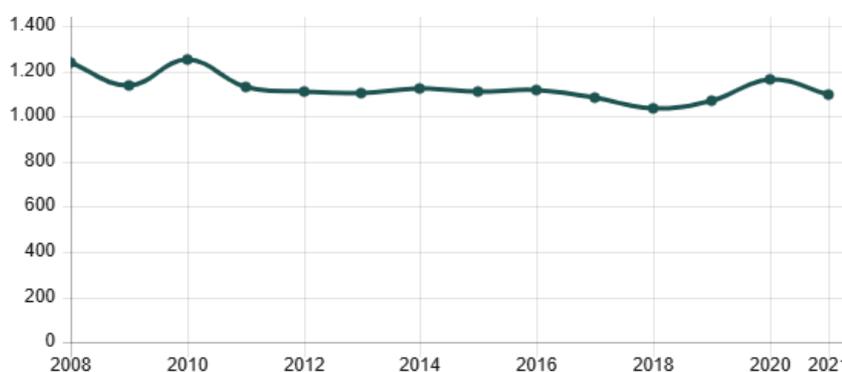


Figura 9: Evolução da Educação Infantil em Castro Alves-BA  
Fonte: IBGE - 2021

O número de nascidos vivos pode justificar essa redução das matrículas, conforme podemos verificar na Tabela a seguir:

Tabela 1: Comparação - Nascidos Vivos x Óbitos e Matrículas 0 a 3 anos- 2017 a 2020

Anos	Nascidos Vivos	Óbitos (menor que 1 ano de idade)	Matrículas de 0 a 3 anos
2017	354	7	361
2018	311	6	424
2019	290	2	460
2020	305	0	513
2021	*	*	472

Fonte 2: Elaboração Própria com base no IBGE e DATA SUS 2017-2020. \* Dados não divulgados pelo DATA SUS.

As diferenças entre nascidos vivos, óbitos e matrículas não coincidem, pois, neste contexto, não conseguimos mensurar dados importantes que, se já identificados, poderiam contribuir para chegarmos a um dado mais preciso, tais como os dados de migração e imigração. Outro fator que interfere é a não atualização da quantificação de crianças por idade entre 0 a 5 anos, pois, novamente, só conseguimos visualizar os dados de 2010, em função do atraso do recenseamento demográfico.

Quanto ao número de unidades escolares que oferecem vagas para a Educação Infantil, a figura abaixo revela uma redução substancial, já que em 2016 eram 41 escolas e, em 2021, apenas 21 escolas do município oferecem esta etapa da Educação Básica.

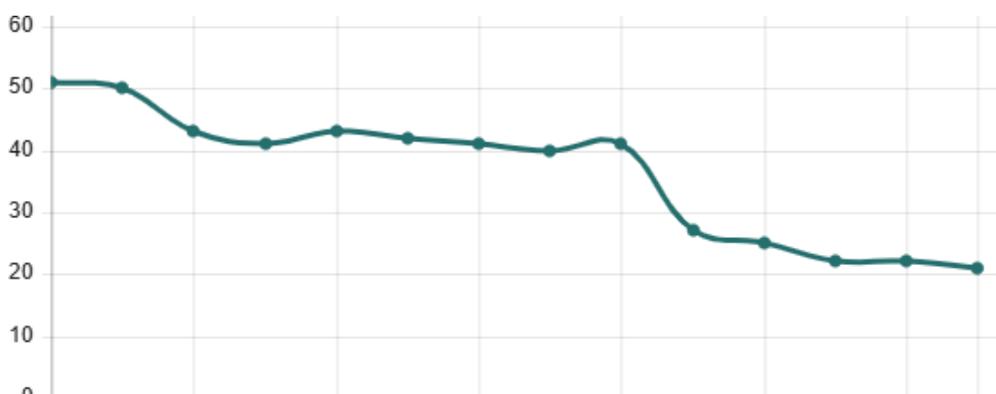


Figura 12: Unidades de Ensino - Educação Infantil.

Figura 10: Evolução das Matrículas em Pré-escola - Castro Alves  
Fonte: IBGE - 2021

Este dado justifica-se pela eliminação das escolas que atendiam estudantes de várias idades em uma única turma. As chamadas classes multisseriadas foram eliminadas no município através da Parecer N° 002/2018 do Conselho Municipal de Educação (CME) de Castro Alves cujo processo fora iniciado ainda em 2017 e que autoriza o processo de nucleação ou reordenamento de rede, o qual significa reorganizar as turmas levando em consideração a idade e a sua série correspondente para as escolas que consideram como núcleos, ou seja, de melhor acesso e que não prejudiquem as crianças quando ao seu deslocamento. Eis que estas classes estavam localizadas das comunidades rurais do município.

Ressalto aqui que o município passou por dois processos de nucleação, o primeiro no ano de 2014, do qual há também um Parecer que autoriza, o de n°

11/2014. Estes processos, segundo o parecer do CME de Castro Alves, contribuem para a qualidade do ensino e da aprendizagem dos estudantes (PARECER Nº002/2018).

O CME recomendou que as escolas que por ventura fossem definitivamente fechadas em função do reordenamento do Sistema Municipal deveriam ser direcionadas prioritariamente a expandir vagas de creche e pré-escola e, onde não fosse possível, fomentar outros espaços tais como postos de saúde ou associações rurais, entre outros, ou seja, que esses espaços viessem a beneficiar as comunidades.

A Meta 01 do PNE 2014 fundamenta a nucleação das escolas do campo na estratégia 1.10, quando diz que deve-se:

fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na Educação Infantil nas respectivas comunidades, **por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades**, garantido consulta prévia e informada (BRASIL, 2014, p.1) **Grifo Nosso.**

Este procedimento de redimensionamento proporcionou ao município uma redução significativa no número de unidades escolares do campo.

#### 4.3.1. Creche

Quando especificamos a evolução das matrículas de creches em Castro Alves, temos refletida na figura a seguir uma sequência positiva entre os anos de 2016 a 2020, com 414 crianças distribuídas entre a sede e a zona rural em 2016 e 513 matriculadas em 2020. Já em 2021 houve uma redução de 37 estudantes. Considera-se que esta redução pode ser fruto da continuidade do isolamento social em função da COVID -19<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> O Covid 19 é um novo tipo de vírus que até 2019 ainda não tinha sido identificado em humanos, denominado vírus SARS-CoV-2 ou Novo Coronavírus, que gerou uma pandemia e um consequente isolamento social, causando inúmeras consequências em todo o mundo. Impactos sociais, econômicos, culturais e educacionais que serão sentidos por muitos anos.

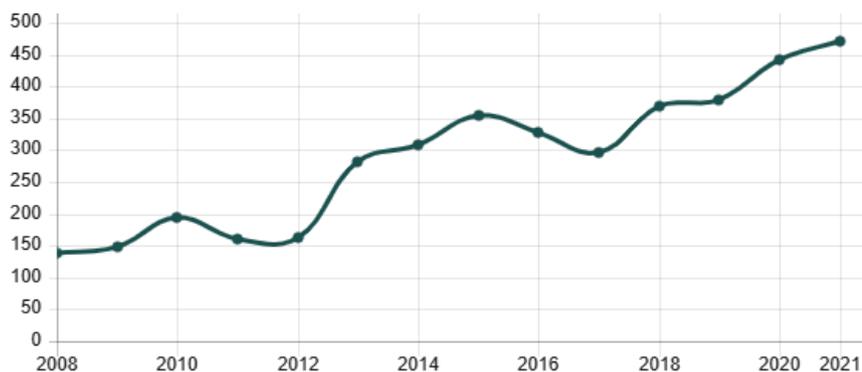


Figura 11: Evolução das Matrículas de Creche - Castro Alves  
Fonte: IBGE- Censo Escolar 2021

No entanto, historicamente, o município possuía até 2016 apenas uma unidade escolar apenas para atender à faixa-etária de creche situada na zona urbana da cidade, subdividida em mais dois anexos. A Creche Ieda Barradas Carneiro foi criada em 1986 e recebeu este nome porque se tratava da primeira dama do estado da Bahia à época, esposa do Governador João Durval Carneiro, tal como descreve o Projeto Político Pedagógico (PPP) da unidade escolar (CASTRO ALVES, 2012).

O PPP da Creche Ieda Barradas Carneiro também relata que até junho de 2007 a unidade escolar era administrada pela Assistência Social e descreve neste documento:

a partir desse período as creches passaram a ser pensadas e reivindicadas como o lugar de educação e cuidados coletivos das crianças de 0 a 3 anos. Educar deixou de ser apenas cuidar, assistir e higienizar. A abertura política permitiu o reconhecimento social desses direitos manifestado pelos movimentos populares e por grupos organizados da sociedade civil. A Constituição de 1988, pela primeira vez na história do Brasil, definiu como direito das crianças e dever do estado o atendimento em creche e pré-escola (CASTRO ALVES, 2012, p. 8-9).

As escolas rurais, como em geral eram multisseriadas, não recebiam a denominação de creches. Mas, crianças em idade de creche eram matriculadas em todo o território castroalvense, fato que pode ser verificado pelo número de escolas que atendem crianças de 0 a 3 anos na figura abaixo. Entre 2016 e 2021 o número de escolas que atendiam crianças em idade de creche oscilou de 22 escolas para 17, depois para 18, 19 escolas nos anos de 2019 e 2020 e em 2021 chegou a 17 escolas, uma redução de 22,7% no número de unidades escolares com matrículas de crianças em idade de creche.

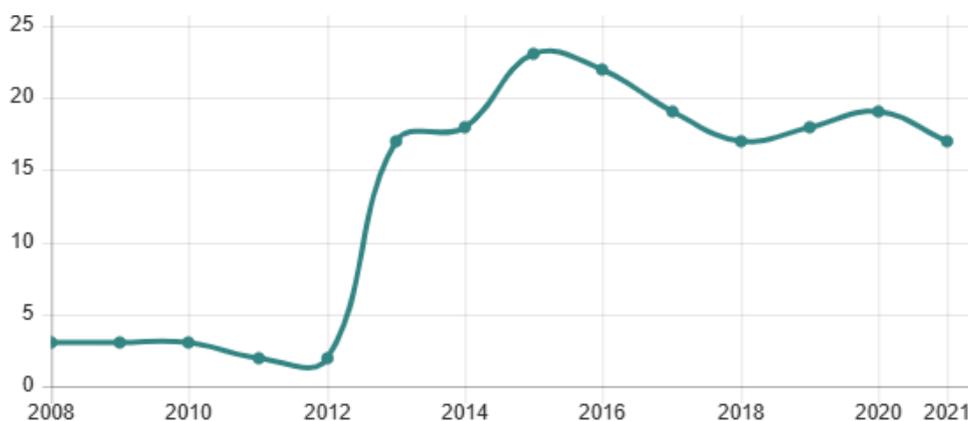


Figura 12: Escolas que atendem crianças em idade de creche - Castro Alves.  
Fonte: IBGE- Censo Escolar 2021.

Atualmente recebem a denominação de Creche as unidades situadas na sede do município, quais sejam a Creche Ieda Barradas Carneiro, já descrita acima, a Creche João XXIII, inaugurada em 06 de abril de 2017, e a Creche Dr. Osvaldo Campos, inaugurada em 2021.

#### 4.3.2 Pré-escola

No que diz respeito às matrículas da Pré-escola, os dados do Censo Escolar apresentam a sua evolução na figura abaixo:

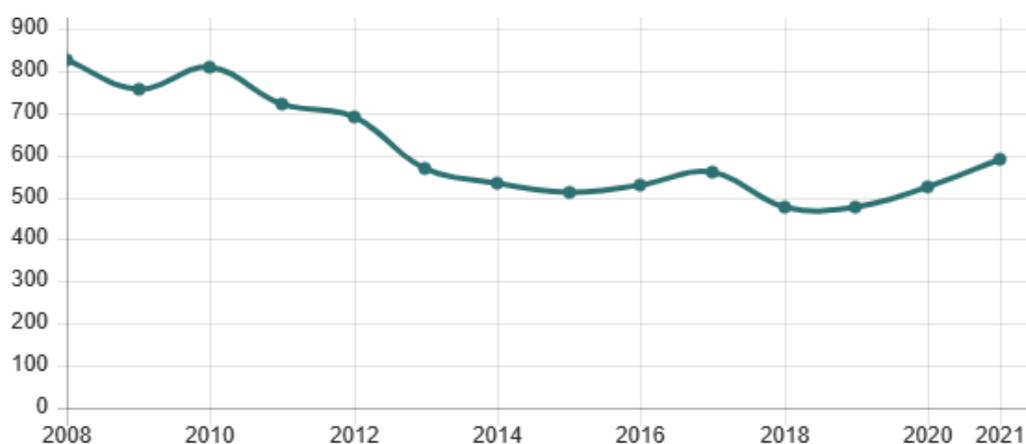


Figura 13: Evolução das Matrículas em Pré-escola - Castro Alves  
Fonte: IBGE- Censo Escolar 2021.

Os dados de 2016 apresentam 529 matrículas em pré-escolas de crianças entre 04 e 05 anos de idade. Este número é reduzido em 2020 para 525 matrículas e em 2021 cresce novamente para 590 matrículas. A figura acima demonstra que esta

redução advém do ano de 2008 quando o município matriculou 825 crianças entre 04 e 05 anos de idade.

Já quanto às escolas que oferecem vagas para crianças de 04 e 05 anos foram 40 escolas até 2016 e este número foi reduzido tendo em vista a eliminação das classes multisseriadas, tal como já mencionado anteriormente, chegando em 2021 a 14 unidades escolares.

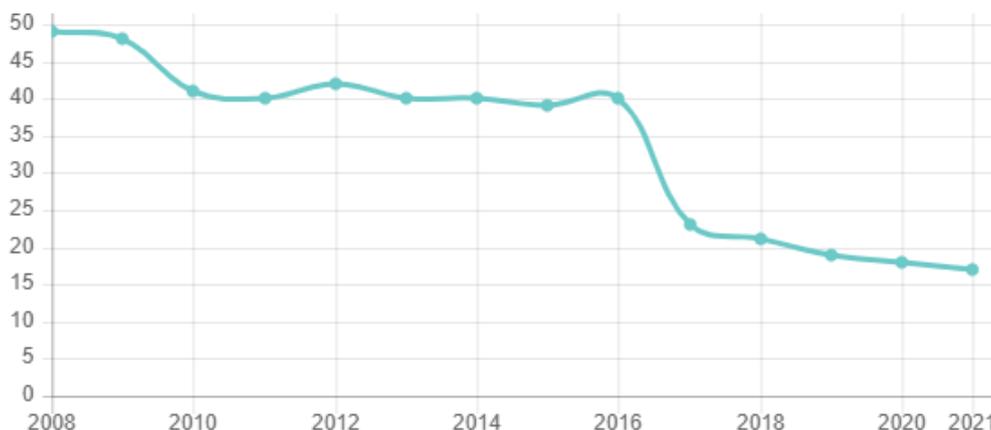


Figura 14: Escolas que atendem crianças em idade de pré-escola - Castro Alves.  
Fonte: IBGE- Censo Escolar 2021.

Atualmente são três as escolas na zona urbana que atendem crianças de 4 e 5 anos e as onze restantes estão distribuídas em toda a zona rural do município. São cinco em Petim, quatro na região do Crussaí, e duas no Sítio do meio.

É preciso considerar aqui o papel do poder executivo, legislativo, do Fórum e do CME, da comissão responsável pelo Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, como atores primordiais para o desenvolvimento da Educação Infantil no município de Castro Alves. Estes atores são identificados na abordagem *top-down* de análise como burocratas de alto e médio escalão, no caso daqueles que representam a administração pública, quais sejam, os membros do executivo. Já os que compõem o Legislativo, o Fórum de educação, os conselhos e as comissões são atores que compõem o Sistema Municipal de Educação e figuras primordiais para o cumprimento das estratégias que compõem a Meta 01 de universalização da Educação infantil, considerando a análise proposta pela pesquisa.

#### 4.4 ATORES ENVOLVIDOS COM A FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CASTRO ALVES

Para conhecermos os implementadores da Meta 01 do PME Castro Alves a partir da abordagem *top-down* de análise, ou seja, analisando a implementação de cima para baixo, precisamos identificar a estrutura administrativa do município de Castro Alves, através da legislação vigente no período de 2016 a 2021, período que está sob a vigência do PME, compreendendo o porquê de denominarmos os que compõem a estrutura do executivo de burocratas de alto escalão e ainda porque, para a implementação desta Meta, é também necessário compreender quais os atores que fazem parte da burocracia de médio escalão e o motivo pelo qual são essenciais para a implementação desta Meta.

Quanto à estrutura do executivo, em função do recorte temporal desta pesquisa, ou seja, os anos entre 2016 e 2021, são duas as legislações que serão descritas, já que a lei de estrutura administrativa municipal foi alterada neste período. Assim, é necessário abordar a Lei de nº 611/2009 que permaneceu em vigência até a criação da Lei 766/2017, que é a atual lei de estrutura administrativa municipal de Castro Alves.

A estrutura do executivo municipal se apresenta de maneiras distintas nas leis mencionadas anteriormente. Aqui vamos apenas descrever a estrutura que interessa à implementação da Meta 01 do Plano Municipal de Educação. Sendo assim, faremos um recorte para mencionar apenas os aspectos estruturais que estão diretamente relacionados ao objetivo da pesquisa, quais sejam o poder executivo através da Secretaria de Educação.

A Lei nº 611/2009 aponta a seguinte estrutura disposta em seu art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º. As Secretarias e os Órgãos da Prefeitura Municipal de Castro Alves ficam dispostos da seguinte forma:

- a) Gabinete do Prefeito e do Vice-Prefeito;
- b) Secretaria de Governo;
- c) Secretaria de Administração, Finanças e Planejamento;
- d) Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer;**
- e) Secretaria de Saúde;
- f) Secretaria de Ação Social;
- g) Secretaria de Infra-estrutura, Obras e Serviços Públicos;
- h) Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente;
- i) Procuradoria Geral;

j) Controladoria Geral (CASTRO ALVES, 2009, p. 1). **Grifo nosso.**

Esta organização nos apresenta a Secretaria de Educação atrelada à Cultura, Esporte e Lazer, o que não ocorreu com a Lei 766/2017, como pode se verificar a seguir:

Art. 2º As Secretarias e Órgãos da Prefeitura Municipal de Castro Alves ficam dispostos da seguinte forma:

1. Gabinete do Prefeito e do Vice-Prefeito;
2. Secretaria de Relações Institucionais, Empreendedorismo e Gabinete;
3. Secretaria de Finanças, Planejamento e Gestão;
4. Secretaria de Cultura, Promoção da Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres e Diversidade;
5. Secretaria de Esporte e Lazer;
- 6. Secretaria de Educação;**
7. Secretaria de Saúde;
8. Secretaria de Assistência Social, Habitação e Cidadania;
9. Secretaria de Infraestrutura, Estradas e Serviços Públicos;
10. Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente;
11. Procuradoria Geral;
12. Controladoria Geral (CASTRO ALVES, 2017, p. 1). **Grifo nosso.**

Esta alteração se deu também na finalidade da Secretaria de Educação. Na Lei nº 611/2009 os planos de educação sequer foram mencionados, o que não aconteceu com a legislação de 2017 e vigente atualmente. A Lei 766/2017, em seu artigo 11, inciso II descreve:

Art. 11 A Secretaria de Educação tem por finalidade planejar, coordenar e executar ações pedagógicas, estudos, implementação de projetos referentes ao ensino, pesquisas e informações educacionais, bem como, capacitação de pessoal nas áreas de educação com a seguinte área de competência: [...]

**II - elaborar, executar e acompanhar o Plano Municipal de Educação.** (CASTRO ALVES, 2017, p. 9). **Grifo nosso.**

Sendo assim, o Plano Municipal de Educação passa a ser finalidade da Secretaria de Educação, cabendo ao gestor desta pasta a competência de coordenar as ações de elaboração, execução e acompanhamento do PME de Castro Alves, além de outras funções.

O organograma de cargos da Secretaria de Educação também se apresenta de maneira diferenciada nas duas legislações. A Lei 611/2009 apresenta a disposição descrita no seu art. 10, a seguir:

Art. 10º.- A Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer tem a seguinte estrutura:

I - Órgãos da Administração:

Gabinete do Secretário;  
Assessoria;  
Coordenação de escolas;  
Coordenação de projetos educacionais;  
Diretoria de educação no campo;  
Coordenadoria de ensino fundamental.

II - Órgãos Colegiados:

Conselho municipal de educação;  
Conselho municipal de alimentação escolar;  
Conselho de acompanhamento do FUNDEB. (CASTRO ALVES, 2009, p. 7).

A organização da Secretaria de Educação não deixa claro se há uma coordenação específica para o desenvolvimento da Educação Infantil, aspecto que se destaca nesta pesquisa, eis que é o caminho da implementação desta etapa da Educação Básica que buscamos compreender.

No entanto, traz os órgãos colegiados, os conselhos de educação, de alimentação escolar e conselho de acompanhamento do Fundeb que são essenciais para a composição do Sistema Municipal de Educação de Castro Alves.

Já a Lei de 766/2017 apresenta um novo organograma, disposto no seu anexo I, no qual descreve a relação de cargos por secretaria no item 1.5.2 que dispõe sobre as funções gratificadas. Entre outras funções podemos encontrar a de Coordenação da Educação Infantil, abrangendo a creche e a pré-escola. O fato de termos esta função especificada na estrutura administrativa da Secretaria já sinaliza que a mesma será tratada considerando suas premissas. A referida Lei também apresenta coordenações para outras áreas da Educação Básica, bem como modalidades e respeito à inclusão e à transversalidade, contudo não menciona os órgãos colegiados, ao contrário da legislação anterior.

O município também possui o seu Sistema Municipal de Educação – SME, instituído através da Lei de nº 448/2001, reestruturado em 2019 através da Lei de nº 890/2019, e o Fórum Municipal de Educação – FME, criado pela Lei de nº 747 de 2015, mesmo ano de criação do Plano Municipal de Educação, porém só efetivamente constituído após a Portaria nº 06/2017 publicada em Diário Oficial no dia 11 de julho (em anexo).

A importância de citar o FME de Castro Alves está diretamente relacionada às suas atribuições descritas na Portaria que constituiu os seus membros no art. 2º e em seus dois primeiros incisos a seguir:

Art.2º São atribuições do Fórum Municipal de Educação (FME):

- I. Avaliar, acompanhar e monitorar o processo de implementação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Municipal de Educação e sua articulação ao Plano Nacional de Educação, Lei nº13.005/2014;
- II. Planejar e organizar espaços de debates sobre a implantação e implementação do Plano Municipal de Educação [...]. (CASTRO ALVES, 2017b, p.2).

Portanto, são o Poder executivo, o Sistema Municipal de Educação, através dos seus colegiados, e o Fórum Municipal de Educação os principais atores da Educação identificados nesta pesquisa. Por assim estar definida, considerando-os como a estrutura que compõe a educação municipal será preciso descrever seu perfil destes burocratas de alto e médio escalão, considerados na perspectiva da análise das políticas públicas educacionais para crianças da Educação Infantil, para os quais são necessários listar e identificar como a sua atuação contribuiu para a implementação da Meta 01 no município de Castro Alves.

Outros atores, como os conselheiros municipais, fazem parte da representação da sociedade civil, dos professores, das entidades de classe, das etapas da Educação Básica e das modalidades de ensino, além de famílias e estudantes. Estes, através das suas representações, têm a função de discutir ações, monitorar e avaliar todas as metas e estratégias do PME.

Este caminho nos apresenta que os estudos *top-down*, segundo Oliveira e Abrucio (2018), focam nos burocratas de alto escalão, contudo, como se atribui aos burocratas de médio escalão a missão de contribuir desde a formulação da agenda até a avaliação da política, não podemos desconsiderar para esta pesquisa o papel primordial destes que, por ocuparem uma posição intermediária na gestão das políticas públicas, mas por possuírem, através das funções que desempenham, posição que tanto pode estar próxima daqueles que possuem alto poder de decisão quanto daqueles que estão na ponta e desta maneira possuem capacidade de articulação e ainda de influenciar decisões a serem tomadas (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014).

O real objetivo em nomear estes atores é o de compreender que os fatores determinam a convergência entre as funções do alto escalão com as políticas

implementadas de fato pelos escalões inferiores, como o gerencial (médio escalão) e de o de nível de rua (FREIRE, VIANA, PALOTTI, 2015 apud CAVALCANTE, LOTTA, 2015).

Pires (2018 apud NOVATO, NAJBERG e LOTTA, 2020) descreve o médio escalão ou BMEs como os atores que, por ocuparem cargos intermediários na implementação das políticas, são os diretos responsáveis pela gestão de equipes e pela interface entre o alto escalão e o nível de rua.

Portanto, para além da descrição do papel dos burocratas do alto escalão, é preciso também caracterizar as atividades, tarefas e ações que proporcionem a compreensão do seu papel junto aos BMEs dentro das políticas públicas educacionais, mais especificamente para a Educação Infantil, articuladas a partir do PME do município de Castro Alves.

A princípio é preciso lembrar que os cargos que ocupam o alto escalão são sempre marcados pela instabilidade haja vista estarem diretamente relacionados aos ciclos eleitorais. O município de Castro Alves, em 2016, ano inicial de implementação do seu Plano, estava no último ano de uma gestão reeleita em 2012. Foi na gestão do Prefeito Clóves Rocha que foram estabelecidas as agendas necessárias à composição do Plano Municipal de Educação entre os anos de 2014 e 2015.

Entre os anos de 2014 a 2016 foram três os dirigentes designados para ocupar a pasta da Secretaria de Educação, podendo-se confirmar através das portarias publicadas nomeando a Sra. Adineia Vital que assumiu em 2009 e permaneceu até o mês de fevereiro de 2016 quando assumiu a Secretaria o Sr. Eduardo Ribeiro Barbosa, ficando apenas os meses de março e abril, e logo em seguida o Sr. Valter de Matos que permaneceu até o final do ano de 2016 coincidindo com o fim do mandato do então Prefeito. Este percurso demonstra a informação citada anteriormente quanto à instabilidade de ocupação dos cargos do alto escalão.

A gestão atual está em seu segundo mandato, iniciado em 2017 e sem trocas de dirigente na pasta da educação (portaria 06/2017). Temos no Dirigente Municipal de Educação ou Secretário de Educação o retrato do burocrata de médio escalão, apesar desta denominação ainda carecer de maiores especificidades. Cavalcante e Lotta (2015) afirmam que há uma complexidade, características e natureza das políticas e das organizações que podem gerar formas diferentes de atuação dos

Burocratas de Médio Escalão – BME e que para compreender esse ator é necessário analisar o ambiente em que o mesmo opera.

Portanto, pensando nas possibilidades apresentadas por estes autores, considerando que:

quando se trata de estudos sobre a burocracia pública, a dicotomia técnica e política surge como elementos que parecem explicar em grande parte a atuação dos burocratas. Os BME realizam simultaneamente atividades técnicas e gerenciais e outras atividades técnicas e políticas, atuando para transformar as decisões estratégicas (políticas) em atividades operacionais (técnicas) (CAVALCANTE, LOTTA, YAMADA, 2018, p. 16)

Diante desta caracterização, podemos então denominar o Secretário Municipal de Educação, agente político na estrutura administrativa, um burocrata de médio escalão, visto que ocupa este lugar descrito acima quando atua para transformas as decisões políticas em atividades operacionais.

No que diz respeito aos atores que compõem o Sistema Municipal de Educação entre o ano inicial de vigência do PME, ou seja, 2016 até o ano de 2021, foram três as composições dos colegiados, incluindo aqui o Conselho de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Social de Acompanhamento do Fundeb, já que todos possuem vigência de 02 anos para a realização das suas atividades, conforme rezam os seus regimentos internos.

Já o FME foi criado em 2015, através da Lei nº 747, porém a sua composição só se deu em 2017, em portaria que contemplou representantes das escolas particulares, das secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, Finanças, do Conselho Tutelar, das Entidades Religiosas, do CME, do CAE e do CACS FUNDEB, do Conselho do Meio Ambiente, de Entidade Sindical, dos Movimentos de Afirmação da Diversidade, da Educação Profissional, do Ensino Superior, da Educação Básica, do Legislativo e do Executivo. Toda esta representação constitui o que consideramos atores essenciais ao processo de implementação do PME de Castro Alves, já que compõem o Sistema Municipal de Educação.

Contudo, é preciso conhecer como este Plano foi constituído e posteriormente relacionar o papel dos burocratas de alto e médio escalão à implementação da Meta 01, para melhor traçar o caminhar do desenvolvimento da Educação Infantil em Castro Alves.

## 5. IMPLEMENTAÇÃO DA META 01 PME 2015 – 2025 EM DIMENSÕES

Neste capítulo, é detalhado o Plano Municipal de Educação do município de Castro Alves, seguido pela análise da sua implementação em três dimensões. Na Dimensão 01, foi apresentado e discutido o diagnóstico que embasou o Plano e como o mesmo foi organizado e planejado. A Dimensão 2 se voltou para, a partir do que foi planejado, como o município se organizou dando condições ou não de implementar a Meta 01 e, na Dimensão 3, os resultados que foram atingidos a partir do que foi ou não feito pelo município.

### 5.1 O PME CASTRO ALVES - PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – LEI 748/2015

O Plano Municipal de Educação de Castro Alves foi criado, em uma primeira versão, no ano de 2009, porém este documento nem tampouco a lei que o instituiu foram encontrados para fins de análise desta pesquisa.

Já a versão atual do Plano foi instituída em 2015, fruto das deliberações do Plano Nacional de Educação de 2014 quando trouxe a premissa, em seu Art. 8º, de que

**Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.**

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

**§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. (BRASIL, 2014, p. 1) Grifos nossos.**

A partir deste prazo o município apresentou a primeira versão do plano, denominado de Documento Base do PME Castro Alves, tendo este sido elaborado por grupo colaborativo e comissão representativa, tal como descrita na introdução do Plano Municipal de Educação e atendendo ao § 2º do art. 8º da Lei 13.005 de 2014 destacado acima, como podemos verificar em trecho a seguir:

O documento base do Plano Municipal de Educação do município fora elaborado a partir do diálogo com a legislação nacional, mas também com **participação do grupo colaborativo e comissões representativas** do Plano Municipal de Educação, com representações da Equipe Técnica da Secretaria, Representantes de Educadores, Diretores de escola de zona rural e sede, Secretaria de Assistência Social, Sindicato dos Trabalhadores, Departamento Pedagógico, Pais, Coordenadores Pedagógico, Conselhos de Educação, Alimentação Escolar e pelos diversos segmentos que compõe a sociedade de Castro Alves-BA, e tem por objetivo atender as expectativas da sociedade castroalvensense respeitando os princípios de igualdade, liberdade e de colaboração, possibilitando continuidade da política educacional deste município (CASTRO ALVES, 2015, p. 15).

As comissões representativas estão dispostas nas páginas iniciais do PME de Castro Alves, contudo não há registros em atas de encontros ou reuniões que viabilizem a indicação da sua ampla participação no processo de elaboração das metas e estratégias do Plano, tal como prevê o PNE.

Mesmo diante desta constatação, o Documento Base fora apresentado à consulta pública no dia 9 de julho de 2015 na Câmara Municipal de Vereadores e aos professores do município no dia seguinte, 10 de julho de 2015, como pode ser constatado através do livro ata da SME nas páginas 9 a 13. A ata relata a apresentação do documento inicial do Plano, bem como descreve a importância do momento para a análise de como estão retratadas as políticas educacionais do município de Castro Alves. No entanto, não há nenhum registro de contribuições nem do legislativo nem dos professores para a composição do documento.

Quanto à Educação Infantil há apenas um registro de intervenção citado no verso da página 12, solicitando uma mudança nas estratégias da Meta 1 no que tange ao que fora traçado para a creche, pontuando a não adequação ao trabalho realizado na prática.

Esta indagação ao que se percebe traz à tona a ideia de que o conteúdo das estratégias não foi compreendido pelo público, já que se referem a projeções para

um próximo decênio, não correspondendo de fato ao momento em que a análise foi feita, ou seja, em 2015. A contestação da professora que foi registrada na ata demonstra total desconhecimento da real função do Plano e das suas estratégias.

Esta perspectiva pode ser constatada pelo fato de que não há nos livros ata nenhum outro registro sobre consultas ou discussões realizadas nem pelo Conselho Municipal de Educação, nem pela Secretaria de Educação de Castro Alves no que diz respeito à elaboração das metas e estratégias do PME, nem sequer das comissões representativas. O único registro encontrado no livro ata do CME foi o de apresentação da lei do PME e do FME de Castro Alves já aprovado na Câmara de Vereadores em 11 de setembro de 2015, ou seja, dois meses após a apresentação do Documento Base à Consulta Pública.

Esta ata, registrada nas folhas 86 e 87 do livro de atas da SEDUC Castro Alves, cita a apresentação da então Secretária de Educação das leis aprovadas e a explicação dada aos conselheiros a respeito da composição do PME, ressaltando que o município já possuía um documento do ano de 2009 cuja orientação e elaboração foi ministrada pelo Programa de Apoio a Educação Municipal - PROAM<sup>14</sup>, mas que, pela alteração do Plano Nacional de Educação de 2014, houve a necessidade da sua adequação. Salaria também na sua fala registrada em ata de que os conselheiros se apropriem do documento, estudem e reflitam sobre consolidação do que está previsto no documento.

Após esta reunião, não há mais nenhum registro a respeito do Plano Municipal de Educação até o ano de 2017. Isto se deu pelo cumprimento do prazo de avaliação e monitoramento estabelecido pela própria Lei, a seguir:

Completando dois anos da aprovação do documento, pretende-se realizar a primeira avaliação externa também coordenada pelo Fórum Municipal de Educação que a partir de então elaborarão instrumentos de avaliações bianuais para que propicie as devidas adequações ao plano em tempo hábil para o cumprimento das diretrizes, metas e estratégias na efetivação das políticas públicas educacionais do município. (CASTRO ALVES, 2015, p. 168).

Desta maneira, sob uma nova gestão do executivo municipal, eleita para o quadriênio 2017-2020, e conseqüentemente da Secretaria de Educação, aos cinco dias do mês de maio encontramos o registro da ata de posse da nova equipe técnica

---

<sup>14</sup> O PROAM constituiu-se no contexto da política educacional um instrumento do regime de colaboração entre a Secretaria de Educação do Estado da Bahia e os municípios baianos apoiando-os na organização dos seus processos pedagógicos e de assessoramento para a composição dos Planos Municipais de Educação e outros instrumentos necessários a Gestão da Educação Municipal.

através da Portaria 02/2017 responsável para a avaliação e monitoramento do PME de Castro Alves, além da indicação do Decreto 044 publicado em Diário Oficial do Município no dia 20 de abril de 2017 instituindo a comissão responsável pelos procedimentos necessários ao seu cumprimento.

Contudo, antes de avaliar e monitorar o que foi realizado, é preciso conhecer como foi realizado o **diagnóstico** e o planejamento das políticas educacionais para a composição do PME, tomando também como referência o PNE e o PEE/BA para a sua concepção, além dos objetivos traçados a partir da Meta 01 e das suas estratégias no que tange aos aspectos pedagógicos, financeiros, de oferta e permanência de vagas, além das questões humanas e de formação inicial e continuada dos profissionais da educação, bem como os prazos estabelecidos para a realização dos mesmos.

A partir deste aspecto, identificar **as condições de implementação** da Meta 01, levando em consideração os aspectos de gestão, descrevendo aqui como se projetaram e efetivaram as questões de intersetorialidade e seus desmembramentos, dos aspectos pedagógicos e de estrutura, tanto física quanto de pessoal, neste caso, dos profissionais de educação.

Em consequência destes fatores, identificar as **respostas às demandas** oriundas do diagnóstico e das **condições de implementação**, respondendo assim o *status* de cumprimento da Meta 1 e suas estratégias de maneira contextualizada e objetivando reconhecer possíveis lacunas ou desvios de rota em uma perspectiva *top-down*.

## 5.2 DIMENSÃO 1: ORGANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO

A categorização da dimensão Organização e Planejamento foi delimitada para que pudéssemos compreender as motivações que determinaram as escolhas das estratégias para a Meta 01 através do **diagnóstico** que revele a correlação entre o PNE, o PEE BA e o PME de Castro Alves para a construção do documento, mas também os **objetivos** traçados em estratégias que demonstrem os caminhos delimitados quanto aos aspectos pedagógicos, aos recursos financeiros e humanos através da formação dos profissionais da educação, para as condições dos espaços no que diz respeito a sua estrutura física, mas também o que se diz a respeito da oferta e permanência de vagas e ainda se houve um plano de ação

delimitado/planejado para ser colocado em prática no período da sua vigência decenal.

Desta maneira, para iniciarmos esta dimensão temos, na figura abaixo, o que seria caminho ideal que se deseja percorrer para a construção dos planos e consequentemente revelar os dados que contribuíram para a concepção da Meta 01 no que diz respeito à Educação Infantil, dispostos nos planos nacional e estadual da Bahia, e que se refletiram na concepção do PME de Castro Alves. No entanto, em realidade este caminho não foi o perseguido na realidade Brasileira, visto que podemos observar tanto na figura 16, quanto no quadro 6 abaixo que o plano decenal de Castro Alves (2015) não obteve para a sua construção as referências do PEE da Bahia (2016), eis que, na realidade, não foram construídos de maneira subsequente, o que possibilitaria uma maior correlação entre as metas e ações em ambos.

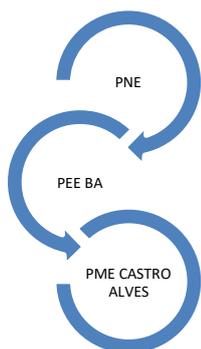


Figura 16: Correlação entre os planos decenais de educação – Construção Ideal



Figura 15: Correlação entre os planos decenais de educação - Como foi construído.

Fonte: Elaboração própria, 2022

O quadro a seguir demonstra, portanto, uma comparação desta composição dos planos, porém, apenas no que diz respeito à Meta 01.

Quadro 6: Estruturação dos Planos de Educação

PLANOS	ANO DE CRIAÇÃO	META 01		
		INDICADOR 1 <sup>a</sup>	INDICADOR 1B	NÚMERO DE ESTRATÉGIAS
PNE	2014	Universalizar o atendimento as crianças de 4 a 5 anos na Pré-escola até 2016	Atender 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches até 2024.	17 Estratégias

PEE BA	2016	Assegurar a discussão com os sistemas municipais de educação a respeito da universalização da pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade.	Estimular a ampliação da oferta de Educação Infantil em creches.	22 estratégias
PME CASTRO ALVES	2015	Universalizar o atendimento as crianças de 4 a 5 anos na Pré-escola até 2016	Atender 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches até 2025.	16 estratégias

Fonte 3: Elaboração própria, 2022 com base na legislação vigente.

Comparativamente, o parâmetro para a organização estrutural do documento do PME Castro Alves foi o PNE criado em 2014, já que o PEE BA só veio a ser editado em 2016.

Outro fator interessante é quanto aos indicadores. A Meta 01 do PME e do PNE são exatamente iguais em seus indicadores, alterando apenas a data final de vigência, 2024 para o nacional e 2025 para o PME, assegurando também os mesmos percentuais para o cumprimento da Meta. O PEE BA se diferencia neste sentido já que não determina nem percentuais nem prazos para cumprimento, apenas cita o estímulo às discussões acerca da universalização e o estímulo à ampliação das vagas em creches.

O número de estratégias também varia entre os planos e o fato do PEE BA trazer um número maior de estratégias não à toa se consubstanciam em temas mais amplos que os mencionados no PNE e no PME de Castro Alves, que serão descritos mais adiante.

A Educação Infantil no PME de Castro Alves está inserida no capítulo que descreve os aspectos situacionais do município. Aqui precisamos registrar que os dados apresentados nesta dimensão são os anteriores à elaboração do Plano e a sua percepção interessa à pesquisa, visto que as estratégias das metas foram escolhas dos atores que realizaram os diagnósticos, tal como preveem as orientações para a sua composição, como se descreve no Caderno de Orientações de construção dos planos municipais, a seguir:

Um bom diagnóstico, com uma descrição geral do município, através de um cenário que ajude a compreender as razões pelas quais a educação se encontra de uma determinada maneira, será a base para as escolhas que serão feitas pela sociedade local na priorização de determinadas metas e na definição das formas de enfrenta-las. (BRASIL, 2014, p. 11).

E mais adiante quando menciona que é a equipe técnica aquela que:

poderá identificar os desafios educacionais prioritários a serem enfrentados no município, buscando um equilíbrio entre a capacidade atual, as necessidades da população e as metas já estabelecidas para o país e o estado a que pertence o município. É indispensável definir estratégias que permitam compreender o caminho a ser trilhado para o alcance das metas, explicitando, sempre que possível, as ações compartilhadas e as responsabilidades de cada ente federativo. (BRASIL, 2014, p. 11).

Desta maneira apresentamos aqui o que se considera relevante para compreender os dados levantados pela Equipe Técnica de Castro Alves para a composição da Meta. No que diz respeito à organização da Educação Infantil em Castro Alves, o texto do PME relata que:

[...] Castro Alves **organizou o atendimento as crianças da Educação Infantil nas creches, em jornada integral de, no mínimo, 7 horas diárias e em escolas do Ensino Fundamental, séries iniciais, com jornada parcial de no mínimo 4 horas,** conforme o que está proposto na Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB). (CASTRO ALVES, 2015, p. 32).

Ressaltamos aqui que o trecho grifado acima retrata algo já mencionado anteriormente e que fica evidenciado neste trecho, pois as crianças com a idade correspondente a esta faixa etária eram atendidas em escolas de Ensino Fundamental, o que se traduz em turmas multisseriadas, aspecto este que se confirma quando informam que, na zona rural do município, o atendimento de creche é realizado nas escolas do Ensino Fundamental, somente a partir dos 2 (dois) anos de idade (CASTRO ALVES, 2014)

O texto também traz o número de escolas que o município possuía à época e quais atendiam às crianças de creche e Educação Infantil, descrevendo a organização municipal, distribuída em 41 (quarenta e uma) escolas públicas municipais, situadas na sede e na zona rural, e ainda 4 (quatro) escolas privadas<sup>15</sup> na sede deste município.

Destas 41 escolas, o texto diagnóstico apresenta que havia apenas uma creche central, com dois prédios denominados anexos, totalizando 214 (duzentos e quatorze) crianças atendidas.

Apesar de o diagnóstico descrever que no município havia uma demanda significativa para creches e que o mesmo empreendeu esforços para a ampliação da

---

<sup>15</sup> As escolas privadas de Educação Infantil são autorizadas e acompanhadas em suas demandas pelo conselho municipal de educação tendo em vista o que reza a Resolução de nº 38 de 2014 em seu art. 1º, quando descreve que o funcionamento de creches e escolas de Educação Infantil da rede privada, quando o município tem sistema próprio, deve ser dirigida ao Conselho Municipal de Educação.

oferta de vagas, não há nenhum dado evidente desta demanda nem tampouco dos esforços envidados. Em contrapartida apresentam dois dados dispostos em tabelas que contradizem as informações anteriores, tendo em vista que demonstram uma oscilação de matrículas entre os anos de 2010 a 2013, como também uma redução de 13% na taxa de nascidos vivos entre 2012 e 2013.

Estas afirmações contraditórias são reiteradamente demonstradas pelo diagnóstico produzido para o PME de Castro Alves também quando citam que:

[...] que não se sabe **se essa disparidade na matrícula da Educação Infantil se dá pela ausência de políticas públicas específicas para essa população** ou pela não profissionalização da área (CASTRO ALVES, 2015, p. 33).

[...] uma redução de 13% de nascidos vivos entre os anos de 2012 e 2013, se relacionados ao número de alunos matriculados na Educação Infantil no ano de 2013 **perceberemos que essa taxa torna-se pouco significativa comparada ao número de crianças que ficaram fora da escola.** (CASTRO ALVES, 2015, p. 33).

[...] **quantitativo elevado de crianças de 0 a 3 anos que estão fora da escola, perfazendo um percentual de 73% desse segmento.** (CASTRO ALVES, 2015, p. 34).

No que diz respeito à pré-escola, o diagnóstico realizado para a composição do PME 2015 deu conta de contabilizar 347 estudantes atendidos na zona urbana e 268 na zona rural no ano de 2014, ou seja, anterior à aprovação do PME de Castro Alves, distribuídos nas mesmas 41 unidades escolares já mencionadas, ratificando mais uma vez a característica de turmas multisséries.

Os dados da pré-escola ainda apontam que, quando são descritos os dados referentes à faixa etária de 4 e 5 anos, o índice de alunos que tiveram acesso à escola é maior, porém não ainda o desejado para o Sistema Municipal de Educação, tal como demonstrado na tabela abaixo. Quando se verificou o total de crianças de 0 a 5 anos não matriculados, percebe-se claramente a defasagem no atendimento à Educação Infantil no município em 2010 (ano parâmetro para a elaboração das estratégias do PME de Castro Alves).

Tabela 2: Educação Infantil em Castro Alves - Ano 2010

Segmento	População	Matricula	Não matriculados
<b>Creche (0 a 3 anos)</b>	1.365	367	998
<b>Pré-Escola (4 a 5 anos)</b>	864	785	79
<b>Total (0 a 5 anos)</b>	2.229	1.152	1.077

Fonte: IBGE, para os dados de população; MEC/INEP, para os dados de matrícula em 2010.

As motivações foram demonstradas nas seguintes informações:

No âmbito do setor público municipal, **a população de faixa etária da Educação Infantil não é atendida em sua totalidade**. Visto que temos uma creche central e três anexos e com uma demanda de matrícula reserva de 70 estudantes, fora os que estão em idade de creche e não estão matriculados. (CASTRO ALVES, 2015, p. 34)

[...] o sistema ainda enfrenta dificuldades para o bom desenvolvimento da Educação Infantil no que se refere à **estrutura física das escolas que não contemplam ambientes de aprendizagem** (CASTRO ALVES, 2015, p. 35)

[...] formação específica e continuada do professor, **pois o número de contratos e conseqüentemente a rotatividade nessa modalidade ainda é muito alta, atrapalhando o planejamento escolar**. (CASTRO ALVES, 2015, p. 35)

[...] **atendimento as crianças de 4 e 5 anos nas populações do campo, ele é feito em classes multisseriadas**, modelo de organização escolar com a junção de alunos de várias séries/anos e idade num mesmo espaço escolar (CASTRO ALVES, 2015, p. 36)

O sistema **ainda não elaborou sua proposta curricular para a educação Infantil** [...] (CASTRO ALVES, 2015, p. 37) **Grifo nosso**.

A realidade do município de Castro Alves não difere do contexto do Brasil e da Bahia para a construção dos seus planos e isto pode se verificar nos registros dos diagnósticos realizados para a sua composição.

No que se refere aos diagnósticos realizados para a composição do Plano Nacional, Bodião (2016), em “Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024”, quando descreve os caminhos que chegaram à construção do PNE 2014, menciona que, para a Educação Infantil,

o texto da Meta 1, que propunha “ampliar, até 2020, a oferta de Educação Infantil de forma a atender a 50% da população até 3 anos” (PL 8035/2010), enquanto a deliberação da CONAE determinava a universalização do atendimento da demanda manifesta em creche, até 2016, com “[...] a garantia de aporte financeiro do Governo Federal para a construção, reforma, ampliação de escolas e custeio com pessoal” (Brasil/MEC, Documento Final, 2010, p. 68). Há, para ficarmos na mesma Meta, outra discrepância que também pode ser citada: enquanto a estratégia 1.4 do PL 8035/2010 propunha “[...] estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação”, a plenária final da CONAE deliberou que os convênios para ofertas de matrículas nas creches deveriam ser congelados em 2014 e extintos em 2018, assegurando-se o atendimento de toda a demanda diretamente nas redes públicas (BODIÃO, 2016, p. 8).

A PL 8035/2010 e a CONAE 2010 foram instrumentos primordiais para a elaboração do Plano Nacional, contudo as diferenças/discrepâncias citadas pelo autor advém daqueles que fomentaram as discussões, já que o PL foi apresentado pelo Governo Federal e foi na CONAE 2010 que este PL serviu, para além dos anseios sociais, como parâmetro para discussões e possíveis emendas/alterações no seu texto. Porém é preciso ressaltar que a CONAE contou com a participação que envolveu não só a comunidade política, mas principalmente da sociedade civil com representação dos estados e municípios brasileiros.

Consubstancialmente, há como perceber que o atendimento à população de três anos, a necessidade de investimentos para a estrutura das unidades escolares através de reformas e ampliação são aspectos também mencionados no diagnóstico realizado pela Comissão do município de Castro Alves para a construção do PME.

Já o diagnóstico para o PEE BA teve sua elaboração posterior ao PNE e ao PME de Castro Alves, contudo, não se percebe no mesmo, pela descrição da Meta 01, a preocupação com indicadores de resultados, eis que se traduz em uma meta meramente qualitativa, tal como se pode perceber em seu teor, descrito a seguir:

Meta 01. Assegurar a discussão com os sistemas municipais de educação a respeito da universalização da pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade, nos termos do disposto pela Emenda Constitucional Federal nº 59, de 11 de novembro de 2009, e estimular a ampliação da oferta de Educação Infantil em Creches (BAHIA, 2016).

A descrição da Meta 01 do PEE BA não contribui para identificar ou mensurar os resultados projetados para a Educação Infantil no estado da Bahia eis que não se apresenta estruturada em indicadores, o que impossibilita o seu acompanhamento e monitoramento, nem tampouco traz parâmetros que possam identificar a projeção das suas ações e necessidades para atender a população de 0 a 5 anos.

A versão preliminar número 1 deste Plano, apresentada em maio do ano de 2015, descreveu o não cumprimento do PEE BA anterior (do ano de 2006), quando ressaltou o que se pretendia e o que fora cumprido:

na **Educação Infantil** – etapa com maior ausência histórica de investimento – vê-se pelos números em diálogo que há uma evolução abaixo do que os desafios exigiam. **Os indicadores para essa etapa da Educação Básica eram 9,1% (nove ponto um por cento), em 2006 e 23,2% (vinte e três ponto dois por cento) em 2013.** Tal variação, entretanto, refuta amplamente a proposta de

universalização desta etapa de ensino, prevista no plano vigente, para cinco anos depois aprovação do mesmo. É fato que ainda se tem 236 mil crianças sem atendimento. Os dados de 2006 constam do texto do Plano e os de 2013 têm origem na PNAD<sup>16</sup>. (BAHIA, 2015, p.3)

Os dados desta versão preliminar número 1 descrevem o baixo atendimento do estado da Bahia para a faixa etária de 0 a 5 anos, complementado com um número alarmante de crianças ainda sem atendimento.

Desta maneira e com base no que apresentamos nesta dimensão, os parâmetros de análise estão contemplados na medida em que, nos **aspectos pedagógicos do diagnóstico para elaboração do PME**, identificamos a ausência da estrutura curricular específica para a Educação Infantil e a deficiência na formação inicial dos professores, além do quantitativo mencionado de profissionais contratados e constante rotatividade dos mesmos, causando deficiência na continuidade pedagógica.

Já quanto aos **recursos financeiros**, não foi realizado nenhum tipo de investimento em melhorias na estrutura física ou aquisição de materiais didáticos ou qualquer outro tipo de recurso que possibilitasse a requalificação da estrutura física e pedagógica das unidades escolares ao atendimento da Educação Infantil, o que caracteriza extrema deficiência nas **condições dos espaços**.

O atendimento da população do campo se dava em classes multisseriadas, não houve qualquer indicativo de expansão ou **oferta de vagas**, que pode ser verificado com os dados elencados e através dos registros do diagnóstico do Plano quanto ao não atendimento das crianças de 0 a 5 anos em sua totalidade.

Podemos identificar também que, através do diagnóstico e dos parâmetros de análise, foram estabelecidos os prazos e os indicadores de efetividade da Meta e das estratégias. Do total de 16 estratégias, apenas 03 (três) apresentam prazos. São elas a estratégia 1.1, 1.4 e 1.6, a seguir:

1.1 realizar, periodicamente o levantamento da demanda por creche para a população **de até 3 (três) anos**, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.4 estabelecer, **no 3º (terceiro) ano de vigência do PME**, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;

1.6 implantar, a partir **do segundo ano de vigência deste PME**, avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a

---

<sup>16</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE. Ano 2015.

infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes; (CASTRO ALVES, 2015, p. 127).

Há também as metas quantificáveis, ou seja, aquelas que apresentam percentuais/indicadores a serem atingidos e encontramos esta característica na estratégia 1.2, descrita a seguir:

1.2 assegurar que, ao final da vigência deste PME, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à Educação Infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; (CASTRO ALVES, 2015, p. 11).

Há também que se identificar que foram também traçadas estratégias não financiáveis, ou seja, que não demandam investimento financeiro, mas apenas a sua efetivação. São elas a 1.2, também já mencionada acima como quantificável, a 1.4 e a 1.15 que serão descritas a seguir:

1.4 estabelecer, no 3º (terceiro) ano de vigência do PME, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;

1.15 o Município, com a colaboração da União e do Estado, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por Educação Infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento; (CASTRO ALVES, 2015, p. 127-128).

Desta maneira o PME Castro Alves foi delineado, porém é preciso saber quais foram as condições que foram criadas para a implementação destas estratégias, ou seja, o que foi estabelecido para atender à gestão, através de ações intersetoriais, de busca ativa, rede de colaboração e investimentos, para atender às questões educacionais pedagógicas, quanto ao currículo, a articulação com a pesquisa e o atendimento educacional especializado e ainda para atender às demandas de estrutura física e de recursos humanos, visando não só a permanência e oferta de novas vagas, mas também a formação inicial e continuada dos profissionais da Educação Infantil.

### 05.3 DIMENSÃO 2: CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO

Para atender à dimensão Condições de Implementação foram elencadas, a partir das 16 estratégias que compõem a Meta 01 do PME Castro Alves, quatro categorias:

1. Gestão
2. Pedagógica
3. Estrutura
4. Recursos humanos

No que diz respeito à Gestão serão feitas aqui inferências que dizem respeito à intersectorialidade, à busca ativa, à rede de colaboração e aos investimentos. É preciso aqui ressaltar que as condições de implementação são os meios que fizeram com que as estratégias pudessem ou não ser implementadas no município de Castro Alves. O lapso temporal aqui elencado serão os anos posteriores à criação da Lei do plano, quais sejam de 2016 a 2021.

As informações acerca da sua implementação foram obtidas da análise dos relatórios de avaliação e monitoramento, atas de audiências públicas e legislação municipal, já relacionadas na seção 4.1. Os relatórios com estas informações começaram a ser produzidos em 2017, haja vista o que visa a própria definição de avaliação do Plano, na íntegra:

Completando dois anos da aprovação do documento, pretende-se realizar a primeira avaliação externa também coordenada pelo Fórum Municipal de Educação que a partir de então elaborarão instrumentos de avaliações bianuais para que propicie as devidas adequações ao plano em tempo hábil para o cumprimento das diretrizes, metas e estratégias na efetivação das políticas públicas educacionais do município (CASTRO ALVES, 2017, p. 167-168).

Estes instrumentos foram organizados pelo Fórum Municipal de Educação e pelo Comitê do PME em reuniões de avaliação e monitoramento e ainda em conferências de educação e audiências públicas que ocorreram entre os anos de 2017 a 2021, anos iniciais da sua implementação.

No que diz respeito ao Regime de Colaboração e a intersectorialidade não há registros, na Secretaria de Educação, nem no Conselho Municipal, nem tampouco do Fórum Municipal de Educação, de nenhum ato formal que tenha dado conta de atender às estratégias 1.1, 1.15 que dizem respeito ao regime de colaboração e às

estratégias 1.14, 1.11 e 1.13 e 1.14 que dizem respeito a ações intersetoriais que envolvem não só a Secretaria de Educação, mas também de Saúde e Assistência Social.

A primeira estratégia (1.1) que evidencia regime de colaboração diz respeito ao papel da Secretaria de Educação no estabelecimento de metas de expansão para o Sistema Público Municipal de ensino da Educação Infantil, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais, mas não há registros de que estas metas tenham sido estabelecidas. Contudo, os Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil, instituídos pelo MEC em 2018, apontam para oito áreas focais que contribuem para que esta qualidade se institua. São elas: Gestão e Sistemas de Ensino, Formação, Carreira e Remuneração dos Professores e demais Profissionais da Educação Infantil, Gestão das Instituições de Educação Infantil, Currículo, Interações e Práticas Pedagógicas, Interação com a Família e a Comunidade, Intersetorialidade, Espaços, Materiais e Mobiliários e Infraestrutura (BRASIL, 2018).

Percebe-se aqui que estas áreas focais estabelecidas como parâmetros de qualidade para a Educação Infantil se confundem com as estratégias do PME, mas é preciso ressaltar que o aspecto focal da estratégia é quanto ao papel da secretaria de educação em estabelecer as metas de expansão e estas não foram identificadas.

A outra estratégia que trata também do regime de colaboração é a 1.15 que se refere à realização e à publicação do levantamento da demanda manifesta por Educação Infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o seu atendimento, realizada pelo município, mas com colaboração da União e do Estado.

Sobre esta estratégia, o que se pode verificar é que o município não publicou esses dados em fontes oficiais entre os anos de 2017 a 2021, nem tampouco esses dados foram encontrados em fontes oficiais do Estado ou da União. Contudo, o Ministério da Educação oficiou os municípios brasileiros para a coleta destes dados em abril de 2022 através da plataforma do Plano de Ações Articuladas - PAR em seu 4º ciclo disposto no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - Simec. (MEC, 2022).

O objetivo é compreender, entre outras questões, como está organizada a coleta de informações no país a respeito da demanda por Educação Infantil, além de como os municípios estão se planejando em relação à oferta de vagas no que diz

respeito às jornadas parcial ou integral ou se há plano de ofertas para etapas (creche e pré-escola).

Quanto às estratégias de ações intersetoriais descritas no PME de Castro Alves, temos a 1.11, a 1.13 e a 1.14. A 1.11 se refere a programas de apoio e orientação às famílias em articulação da educação, saúde e assistência social com o objetivo de desenvolver integralmente as crianças até três anos. A 1.13 se refere ao fortalecimento do acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência das crianças na Educação Infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância. Já a 1.14 diz respeito à promoção da busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos.

Para a primeira (1.11) pode ser verificada, através do Programa Saúde na Escola – PSE<sup>17</sup>, apontado nos relatórios de monitoramento dos anos de 2018 e 2019, contudo, o mesmo não se refere apenas à faixa etária da estratégia, qual seja, de zero a três anos, mas para todos os estudantes matriculados no município. A segunda estratégia intersetorial (1.13) é a que mais se efetiva, já que é a que gera informações para os beneficiários de programas de assistência de renda, quais sejam, o Benefício de Prestação Continuada<sup>18</sup> (BPC) e o Auxílio Brasil, antigo Bolsa Família.

Como se trata de uma estratégia não quantificável nem tampouco financiável, os relatórios dos anos de 2015-2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 apontam que a mesma encontra-se sempre em andamento, tendo em vista que há um Sistema denominado “Presença” em que o município precisa informar a frequência dos estudantes e assim proporcionar as informações necessárias para acompanhar e monitorar a frequência escolar dos estudantes de maneira a fornecer estas informações ao Programa Auxílio Brasil, nos mesmos moldes do Bolsa família.

---

17 O Programa Saúde na Escola (PSE) é uma iniciativa intersetorial dos Ministérios da Saúde e da Educação que tem a finalidade de contribuir para o pleno desenvolvimento dos estudantes da rede pública de ensino da Educação Básica, por meio da articulação entre os profissionais de saúde da Atenção Primária e dos profissionais da educação.

18 O Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. No caso da pessoa com deficiência, esta condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 2 anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

A Portaria Interministerial de nº 3 de junho de 2022 estipulou as orientações que correlacionam condicionalidades que as famílias devem cumprir no que diz respeito à educação para que a partir desses critérios não sejam excluídas do Programa. O sistema presença é gerenciado pelo Departamento administrativo da Secretaria Municipal de Educação de Castro Alves. Por fim, a última estratégia intersectorial (1.14) aponta para a promoção da busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos. Para esta estratégia verifica-se a inserção do município do Programa Busca Ativa do Unicef<sup>19</sup> também registrado nos relatórios de monitoramento.

A estratégia 1.2 refere-se a uma preocupação inerente à gestão pública que é o combate à desigualdade, pois a mesma traz a preocupação com as crianças de baixa renda.

Souto, Carvalho e Rodrigues (2015) afirmam que:

A estratégia 1.2 é especialmente inovadora, pois a diferença de acesso à Educação Infantil entre o quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo era de 28,9% em 2013. A estratégia visa uma diferença de 10% até o final da vigência do PNE. O cumprimento dessa estratégia de equalização, quando realizada, terá impacto direto no alcance da própria meta. É a única estratégia do PNE que se refere à equalização do acesso à educação (2015, p. 1).

Em Castro Alves não há nenhum registro que fora encontrado que possa atender à estratégia 1.2, por um motivo em específico que é o fato de não termos dados da renda per capita municipal atualizados desde 2010 que proporcionem a comparação que a estratégia mensura que seja desejada para atender o percentual inferior a 10% no município.

Esta estratégia também pode ser interpretada para além das crianças de baixa renda, para aquelas que enfrentam a exclusão social como as indígenas e quilombolas (público que o município de Castro Alves não atende), mas também os portadores de deficiência, aspectos estes que evidenciam a importância da

---

19 A Busca Ativa Escolar é uma estratégia composta por uma metodologia social e uma ferramenta tecnológica disponibilizadas gratuitamente para estados e municípios e desenvolvida pelo UNICEF, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e com apoio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

democratização do acesso à educação, priorizando a expansão e melhoria das redes públicas de Educação Infantil.

No que diz respeito aos investimentos, os Planos Plurianuais – PPA dos períodos de 2018 a 2021, através da Lei nº 828/2017, e 2022 a 2025 através, da Lei nº 954/2021, refletem o planejamento governamental que definiu as diretrizes, objetivos e metas para viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas municipais.

No que diz respeito aos investimentos relacionados pela gestão municipal para a Educação Infantil, estes constam entre as prioridades, *in verbis*:

01 Promover um ensino infantil com capacitação técnica de seus profissionais e compromisso com os alunos, alcançado assim mais eficiência nesses serviços.

01 Garantir a permanência do aluno da Educação Infantil na escola/creche

02 Construir unidades escolares/ creche

03 Reforma de unidades escolares/creches (CASTRO ALVES, 2017, p. 23, numeração conforme a lei.)

Para atender à garantia de permanência dos alunos de Educação Infantil, foram elencadas como iniciativas a aquisição de brinquedos, aquisição de materiais didáticos e pedagógicos, a aquisição de móveis e equipamentos, a aquisição de uniformes escolares e a disponibilização do transporte escolar, bem como a distribuição de alimentação escolar e por último a formação continuada dos profissionais do magistério.

Para atender à construção de unidades escolares, o PPA vigente não revela quais os espaços/localidades previstos para as construções, porém, para a última iniciativa - de reforma das unidades escolares - apresenta duas localidades rurais, Cabeça do Homem e Sítio do Meio, como os espaços em que foram previstas reformas.

Na tabela abaixo estão sistematizados os valores totais anuais projetados pelas Leis Orçamentárias Anuais com os montantes previstos para os investimentos na Educação Infantil.

Tabela 3: Previsão Orçamentária para a Educação Infantil.

LOA	PPA 2018-2021				PPA 2022-2025			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	2024*	2025*
	4.673.000,00	4.049.000,00	3.596.000,00	2.342.753,00	4.532.000,00	-	-	-

Fonte 4: Elaborada pela autora, 2020.

\* Dados ainda não projetados.

A sistematização nos revela que os investimentos projetados para os anos de 2020 e 2021 sofreram uma considerável redução, que pode ser justificada a princípio, por terem sido dois anos em que vivenciamos o isolamento social e a consequente organização das aulas até então presenciais em atividades remotas ou híbridas<sup>20</sup>. A retomada dos investimentos na Educação Infantil já é percebida, contudo, no primeiro ano do segundo Plano Plurianual, aumentando-se o montante de 2021 em R\$2.189.247 para o ano 2022.

Contudo, é também necessário identificar quanto do que foi projetado foi efetivamente investido e isto pode se verificar através dos dados oriundos do SIOPE que é o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. A tabela abaixo reflete os valores que foram pagas entre os anos de 2017 a 2021.

Tabela 4: Despesas Pagas - Educação Infantil 2017 a 2021

Anos	2017	2018	2019	2020	2021
<b><u>Educação Infantil</u></b>	<b>Despesas Pagas</b>				
Creche	128.367,65	816.487,97	896.306,90	2.260.285,46	1.075.002,30
Pré-Escola	428.170,37	2.491.252,50	3.302.778,45	2.317.745,45	1.957.171,23
<b>Total</b>	<b>556.538,02</b>	<b>3.307.740,47</b>	<b>4.199.085,35</b>	<b>4.578.030,91</b>	<b>3.032.173,53</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Siope - Demonstrativo de Função. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFuncaoEducacao.do>

Comparativamente, portanto, em 2018, por exemplo o orçamento previsto era de R\$ 4.673.000,00, no entanto, foi investido apenas R\$ 3.307.740,47, ou seja, só fora efetivamente investido aproximadamente 70,78% do orçamento planejado para investimento na Educação Infantil em Castro Alves. Já em 2019 o planejamento orçamentário destacou um montante de R\$ 4.049.000,00 a ser investido na Educação infantil, porém com base nos dados das despesas pagas esse valor chegou a R\$ 4.199.085,35, ou seja, houve um acréscimo de 3,7% nos investimentos destinados a Educação Infantil, já em 2020 esse percentual aumentou

<sup>20</sup> Foram aulas que possibilitaram a combinação entre o ensino presencial e propostas de ensino online, que agregam Educação e Tecnologia. Nessa modalidade não necessariamente as aulas ocorrem em tempo real, e são utilizados diversos recursos didáticos como, por exemplo, a criação de conteúdos assíncronos, que podem ser em formato de áudio ou vídeo, texto, entre outros que estimulam a autonomia e a adequação ao tempo de estudo dos estudantes.

consideravelmente entre o que foi planejado e o que fora efetivamente pago, pois foi planejado o valor de R\$ 3.596.000,00 e foi paga a despesa de R\$ 4.578.030,91 que se traduz num percentual de 27,30%. Estes dados, portanto, refletem os avanços em investimentos na Educação infantil em Castro Alves.

Já para a Dimensão Pedagógica, são três os aspectos a serem destacados: o currículo, a articulação com a pesquisa e o atendimento educacional especializado, que estão inseridos nas estratégias a seguir:

1.8 promover a **articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação**, de modo a garantir a **elaboração de currículos e propostas pedagógicas** que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos; [...]

1.10 assegurar o acesso à Educação Infantil e fomentar a **oferta do atendimento educacional especializado** complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da Educação Básica. (CASTRO ALVES, 2015, p. 128).

Os relatórios de avaliação e monitoramento nos informam que o município de Castro Alves oferece atendimento educacional especializado em diferentes níveis e modalidades e que, assim, atendem às crianças em idade de creche e pré-escola. Os dados dos anos de 2016 a 2020 extraídos do Censo Escolar revelam os dados abaixo:

Tabela 5: Educação Especial - Educação Infantil

ANO	Creche	Pré-Escola
2016	1	6
2017		8
2018	1	6
2019	0	2
<b>2020</b>		<b>3</b>

Fonte 5: Elaborado pelo autor com base nas Matrículas do Censo Escolar, INEP, 2016-2020.

O município também possui um Centro Municipal de Atendimento Especializado, denominado Centro de Atendimento Educacional Especializado Semente da Inclusão, o CAEESI. Este centro foi criado antes do PME vigente, através da Lei Municipal nº 019/2013 que assegurou o Atendimento Educacional

Especializado a todas as pessoas com Deficiência, para atender à Política Nacional de Educação Especial, e funciona como complemento às atividades regulares e também para as unidades escolares que não possuem salas de recursos multifuncionais.

Quanto à articulação para a elaboração dos currículos e propostas pedagógicas, não encontramos dados nos relatórios de avaliação que deem conta de atender à estratégia 1.10. Contudo, o município firmou convênios através do Programa de Formação para Professores (PARFOR), que foi criado para promover formação inicial e continuada para os professores em exercício. A princípio, firmou convênio com a Universidade do Estado da Bahia – UNEB, no ano de 2014, para o curso de Pedagogia e, posteriormente, foi contemplado mais uma vez, já em 2018, quando 33 professores em exercício passaram a cursar Pedagogia, desta vez em convênio com a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB em fase de conclusão em fevereiro de 2023.

É preciso ressaltar aqui que estes convênios firmados não atenderam ao que se desejava através estratégia 1.10, quanto à articulação para a elaboração do currículo e propostas pedagógicas, mas apenas contribuiu para elevar o número de profissionais graduados atuando no Sistema Municipal de Educação.

O currículo da Educação infantil, até a construção do PME de Castro Alves, não havia sido elaborado, como já mencionado ao longo do texto, no entanto, após a efetivação da Resolução do Conselho Nacional de Educação - CNE nº 2, de 22 de dezembro de 2017 que instituiu e orientou a implantação da Base Nacional Comum Curricular, o município passou a discutir os caminhos para a sua elaboração, criando em 6 de julho de 2018 a comissão de implementação da BNCC através da Portaria nº 117/2018, posteriormente ratificada com a Portaria Nº 133/2018 em 9 de agosto do mesmo ano. Em 2020, através do Parecer Normativo nº 003/2020 - Processo CME 002/2020, o Conselho Municipal de Educação normatizou Documento Referencial Curricular a ser implantado no Município de Castro Alves, incluindo neste a estrutura curricular de toda a Educação Básica, incluindo-se aqui a Educação Infantil.

Para a estrutura foram descritas as estratégias 1.6, 1.9 e 1.16, a seguir:

1.6 implantar, a partir do segundo ano de vigência deste PME, avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os

recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;

1.9 fomentar o atendimento das populações do campo na Educação Infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;

1.16 promover o acesso à Educação Infantil e em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Estas estratégias atendem à necessidade de qualificação da estrutura já existente, através de reformas e aquisição de recursos que qualifiquem o espaço escolar, bem como instrumentos para a manutenção e expansão da oferta de vagas e a consequente permanência dessas crianças nos espaços escolares.

A estratégia 1.6 é atendida através do Sistema Federal para Avaliação da Educação Infantil. Esta avaliação foi instituída através da Portaria nº 250 de 05 de julho de 2021, através da política de avaliação e exames da Educação Básica. Denominado Sistema de Avaliação da Educação Básica ou SAEB – Educação Infantil e executado pelo Inep, a avaliação teve como objetivo identificar, por amostragem, para ampliar a oferta e a melhoria da qualidade da Educação Infantil, em cumprimento à Meta 01 do PNE, porém estendendo-se a todos os municípios brasileiros. Desta maneira fica evidente que não há uma ação municipal para a avaliação prevista na estratégia, já que nenhum registro da sua criação ou dos seus resultados foram publicizados.

Quanto à estratégia 1.9 é possível identificar, através do que fora projetado para a permanência e oferta de vagas na Educação Infantil, na Lei nº 828/2017 e na Lei nº 954/2021, que tratam dos planos plurianuais, a construção e reformas de creches em duas localidades rurais para o período de 2018-2021 e mais duas outras localidades para o período de 2022 -2025, além da disponibilização de transportes. Estes instrumentos, portanto, traduzem, a princípio, o fomento à expansão da oferta de vagas para a população do Campo. São outras iniciativas previstas na Lei nº 945/2021 – PPA 2022-2025, a seguir:

**Adequação da infraestrutura da educação**

Aquisição de brinquedos

Aquisição de material didático pedagógico infantil para crianças de 0

a 3 anos para contribuir para o seu desenvolvimento cognitivo e psicossocial  
 Aquisição de móveis e equipamentos,  
 Aquisição de uniformes escolares,  
 Climatização das salas de aula  
**Disponibilização do transporte escolar**  
 Distribuição de alimentação escolar,  
 Expansão de vagas de creche e Educação Infantil em tempo integral,  
 Formação continuada dos profissionais do magistério,  
**Manutenção da infraestrutura da educação** (CASTRO ALVES, 2021, p. 19).

As iniciativas acima grifadas são as que contribuem para atender à estratégia 1.9, mas também atendem à estratégia 1.16 com a previsão da expansão de vagas para a Educação Infantil em tempo integral.

Segundo os dados do Censo Escolar o município oferece vagas em tempo integral apenas para crianças em idades de creche, não atendendo ainda a pré-escola em tempo integral, como podemos ver nos dados a seguir:

Tabela 6: Número de Crianças em Creche Tempo Integral

Creche em Tempo Integral	Número de crianças
2016	327
2017	295
2018	369
2019	378
2929	441

Fonte 6: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Escolar 2016-2020, Inep.

A previsão dos planos plurianuais foi efetivada na medida em que identificamos nos relatórios de avaliação e monitoramento, os seguintes dados:

1. A reforma e ampliação da Escola Nossa Senhora do Amparo para o atendimento a crianças em idades de creche em tempo integral na localidade da Cabeça do Homem em 2017.
2. A reforma, ampliação e climatização da Creche João XXX e Creche Ieda Barradas, ambas localizadas na sede do município no ano de 2017.
3. A reforma, ampliação e climatização da Escola Francisco Antônio do Nascimento na localidade do Sítio do Meio no ano de 2018.
4. A reforma, ampliação e climatização da Escola Luís Robério na localidade do São Roque no ano de 2018.
5. Construção da Creche Durval Rocha Neto na localidade de Petim em 2018.

6. A reforma, ampliação e climatização da Creche e Escola Osvaldo Campos em 2019.
7. Construção da Escola Alcebiades José Rodrigues na localidade do Morro para atendimento à pré-escola em 2019.
8. Reforma e ampliação da Creche Cristóvão Colombo na Localidade do Porto da Passagem em 2020.

Os relatórios de avaliação e monitoramento apontam apenas as obras, reformas e reestruturação que foram realizadas, mas não apresentam o montante de investimentos. Em consulta às leis orçamentárias, não fica claro o valor direcionado apenas ao fomento da estrutura das escolas e creches que atendem à Educação Infantil, o que trouxe dificuldade em identificar e comparar os investimentos ano a ano.

Para finalizar esta dimensão identificamos, além dos recursos físicos, o que o Plano traçou para a formação dos recursos humanos no que diz respeito à qualificação dos professores, tanto inicial quanto continuada. A estratégia 1.7 objetiva a necessidade de promover formação inicial e continuada dos profissionais de educação com formação superior em área específica. Os planos plurianuais preveem o investimento em formação continuada investindo recursos do FUNDEB, Salário Educação e dos 25% da Manutenção e Desenvolvimento da Educação.

O relatório do período de 2015/2017 informa que a estratégia foi iniciada e o relatório de 2021 aponta que ainda não foi concluída. Apontam também que os processos de formação continuada ocorrem, porém não há qualquer menção a atos normativos municipais que rezem acerca desta formação.

Os investimentos dispostos nas leis orçamentárias anuais – (LOA) municipais apresentam em 2017 um investimento de R\$54.000,00 de formação em recursos humanos. Em 2019, o valor de R\$50.000,00, em 2020 e 2021 foram R\$ 60.000,00 para cada um dos anos. No entanto, estas leis não especificam se esses recursos foram destinados à formação inicial ou continuada, como também não evidenciam terem sido projetados apenas para a Educação infantil ou para os profissionais de todos os níveis e modalidades da Educação Básica.

Os convênios com as Universidades já listados anteriormente foram firmados com a perspectiva de atender à qualificação dos profissionais do Sistema Municipal como um todo em cursos de Pedagogia. O relatório do ano de 2020 aponta que, até

2019, apenas 37,7% dos docentes de Educação Infantil possuíam formação superior compatível com a área do conhecimento em que lecionam.

É preciso ressaltar que os anos de isolamento social em função da pandemia impediram uma quantificação mais eficaz dos dados que contribuem para o desenvolvimento das estratégias para gerar os relatórios. Isto se percebe, pois, o relatório de 2021, que avaliou o ano de 2020, não traz todas as estratégias que compõem as metas, mas apenas uma amostra do que foi possível identificar.

Na Meta 01, objeto desta pesquisa, o relatório de avaliação retrata apenas que o município de Castro Alves ainda conta com um número expressivo de professores que atuam na Educação Infantil sem pós-graduação e que já possui parceria com a UFRB para graduação, com perspectiva de atendimento aos cursos de pós-graduação (CASTRO ALVES, 2021, p. 10).

Diante de todo o panorama apresentado até aqui, verificamos que foram projetadas as condições de implementação das estratégias que compõem as metas nas peças orçamentárias, porém nem todas foram colocadas em prática ou puderam ser mensuradas ou identificadas nos documentos de acesso público.

Contudo, os relatórios produzidos pela Equipe Técnica de monitoramento e avaliação dão um caminho para a compreensão e apresentação dos resultados esperados para o cumprimento da Meta.

A dimensão a seguir trará, portanto, os indicadores que conferem a percepção ou não do cumprimento da Meta 01 no município de Castro Alves.

#### 5.4 DIMENSÃO 3: RESPOSTAS AS DEMANDAS MUNICIPAIS

Esta dimensão tem como objetivo demonstrar, em aspectos quantitativos, o *status* de cumprimento da Meta 01 do PME de Castro Alves a partir dos indicadores 1A e 1B.

A Tabela 6 revela os percentuais atingidos para o Indicador 1A com base nos relatórios de monitoramento dos anos 2018, 2020 e 2021.

Tabela 7: Evolução do atendimento a crianças de 4 a 5 anos em Castro Alves, BA.

<b>Indicador 1A:</b> universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.	2016	2017	2018	2019	2020
	60%	65%	70%	93,7%	95%

Fonte 7: Elaborado própria com base nos Relatórios de Monitoramento. Castro Alves, 2018-2021.

Os percentuais apresentados refletem um crescimento do atendimento ao indicador que tem como objetivo universalizar, ou seja, atender 100% das crianças em idade de 4 a 5 anos em pré-escola. Os 95% já atingidos em 2020 demonstram que o município avançou, porém não conseguiu atingir a Meta em tempo previsto, já que a mesma deveria ter sido cumprida já em 2016.

Em relação aos dados da Bahia, da região Nordeste e do Brasil, o Indicador 1A se apresenta da seguinte maneira:

Tabela 8: Percentuais do Indicador 1A - 2019.

Dados de 2019	Indicador 1A	Meta
Brasil	94,1%	100%
Nordeste	96,7%	100%
Bahia	97,3 %	100%
Castro Alves	93,7%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados INEP DATA, 2019.

Levando-se em consideração que o PNE estabeleceu que este indicador da Meta 01 deveria ter sido cumprido no ano de 2016, observa-se pelos dados acima que nenhum dos entes federados conseguiu atingir a Meta. Os dados comparados foram os de 2019, pois os do ano de 2020 e posteriores ainda não foram atualizados.

No que se refere ao Indicador 1B, que trata sobre o atendimento a crianças de 0 a 3 anos, o percentual a ser atingido no ano de 2016 era de 50% das crianças nesta faixa etária. Os relatórios apresentam apenas dados bianuais e não ano a ano como no indicador anterior. Em resumo, os dados estão listados na Tabela 8.

Tabela 9: Evolução do atendimento a crianças de 0 a 3 anos em Castro Alves, BA.

<b>Indicador 1B:</b> ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PME – 2025	<b>2016</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>
	32%	27,1%	30%

Fonte: Elaborado própria com base nos Relatórios de Monitoramento. Castro Alves, 2018-2021.

Os percentuais apresentados na Tabela 08 demonstram que o município oscila no cumprimento deste indicador, porém ainda está distante de atingir os 50% previstos na Meta, cujo prazo para ser cumprido finda no ano de 2025.

Comparando os dados do município de Castro Alves com a Bahia, a região Nordeste e o Brasil, o Indicador 1B se apresenta da seguinte maneira:

Tabela 10: Percentuais do Indicador 1B – 2019/2020

Dados de 2019/2020	Indicador 1B	Meta
Brasil	37%	50%
Nordeste	33%	50%
Bahia	31,9 %	50%
Castro Alves*	30%	50%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INEP DATA 2021.

Os resultados até aqui apresentados nos trazem a percepção de ainda há um longo caminho a ser perseguido para que tanto o município de Castro Alves, quanto a Bahia, a região Nordeste e o Brasil possam atingir as metas previstas para as crianças em creches.

No entanto, também é preciso ressaltar que este não é apenas um desafio a ser enfrentado pelo município de Castro Alves, é uma demanda nacional que se efetivou a partir de algumas questões que são importantes mencionar, a exemplo do Teto de Gastos, da obrigatoriedade em inserir as metas estruturantes do PNE nos planos municipais, no tempo que foi determinado para o cumprimento das metas, entre outros.

Em relação ao tempo para a elaboração dos planos municipais, a Lei 13.005/2014 previu que os estados e municípios teriam apenas um ano para a elaboração das suas metas e estratégias e aprovação em lei, como se traduziu no seu art. 8º

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, **no prazo de 1 (um) ano** contado da publicação desta Lei. (BRASIL, 2015, p. 2) **Grifo nosso.**

Deste modo, os municípios tiveram que se desdobrar para colocar em prática as ações para a sua elaboração e, sendo assim, as ausências de ações democráticas mencionadas ao longo do texto, ou seja, com efetiva participação social para a sua formulação, não foram identificadas ao longo da construção deste trabalho.

No que diz respeito ao teto de gastos que surgiu a Emenda Constitucional 95/2016, com a perspectiva de inserir um novo Regime Fiscal no Brasil, fez com que por 20 (vinte) anos houvesse uma limitação de gastos e conseqüentemente investimentos em diversas áreas do Estado Brasileiro e com a Educação não foi diferente. Este limite de gastos, portanto, impactou principalmente pagamentos com pessoal e com serviços essenciais e que estão diretamente no funcionamento das instituições educacionais.

Nelson Cardoso Amaral (2016), doutor em educação, diz que a PEC 241 que culminou na emenda supracitada, se traduziu na morte do Plano Nacional de Educação, já que se considerarmos que o mesmo previa, em sua Meta 20, ampliar o investimento na educação pública de maneira a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final dos seus dez anos de vigência. A Meta 20 e conseqüentemente as demais foram deliberadamente atingidas pela PEC 241/16, que passou a ser também denominada como a PEC da Morte.

Por fim, a obrigatoriedade de inserir as metas estruturantes do PNE nos planos decenais municipais fez com que fatores primordiais para o desenvolvimento da educação municipal fossem caracterizados em estratégias que retratassem de fato a realidade dos municípios. Estas metas são as que podemos denominar de metas estruturantes, ou seja, que proporcionam a garantia do direito à educação básica de qualidade para todos. São elas, a Meta 01, objeto desta pesquisa, mas também as metas 02, 03 e 05 que dizem respeito respectivamente ao atendimento do ensino fundamental, ensino médio e a alfabetização de crianças até o terceiro ano do ensino fundamental.

Considerando que já estamos nos últimos anos de vigência destes planos, é preciso refletir sobre os aspectos que precisam ser corrigidos, quais devem ser os investimentos e para onde devem ser dirigidos, mas também fazer com que a gestão pública efetive esforços para o atendimento à Educação Infantil.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PENSANDO A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PRÓXIMO PME CASTRO ALVES**

Os caminhos delineados nesta pesquisa visaram atender ao objetivo de responder como a gestão pública municipal de Castro Alves, sob a perspectiva de análise *top-down*, vem implementando a Meta 01 do Plano Municipal de Educação (Lei 748/2015), com vigência decenal, para garantir a universalização da Educação Infantil (creche e pré-escola) e o consequente direito à Educação Básica.

A pesquisa ressaltou pontos primordiais para a compreensão da Educação Infantil para além de uma etapa da Educação Básica, mas principalmente para compreender a sua importância para a sociedade brasileira no que diz respeito à redução das desigualdades, do atendimento à mulher trabalhadora e da formação integral das crianças de 0 a 5 anos de idade.

O período que contribuiu para que o Brasil deixasse de tratar o atendimento às crianças sob o aspecto assistencialista também foi apresentado comparativamente às discussões que permearam a garantia do direito à Educação para as crianças brasileiras. No entanto, a afirmação de que o município de Castro Alves ainda não conseguiu cumprir a meta prevista para este fim foi amplamente demonstrada através dos dados municipais para um conjunto de estratégias que foram organizadas em dimensões e que deram conta de atender o processo de organização e planejamento do Plano Municipal de Educação, atentando para os diagnósticos da educação municipal, e o que fora projetado para suprir as demandas delimitadas a partir desses diagnósticos com base no Plano Nacional e no Plano Estadual da Bahia.

Em sequência foram apresentadas as condições de implementação, comparando o que havia sido projetado em estratégias para atender a Meta 01 e o que fora implementado pela gestão municipal, mas também por aqueles que avaliam e monitoram o cumprimento do Plano, compreendendo aqui que, mesmo com todos os esforços envidados, o município ainda está distante de atender, mesmo em 2021, o que tinha sido projetado para ter sido cumprido em 2016.

Os resultados que ratificam o não cumprimento da Meta 01, tanto no que diz respeito aos parâmetros dos indicadores da Meta, como também das estratégias previstas, puderam ser identificados sob a perspectiva dos recursos humanos, da estrutura física, dos aspectos pedagógicos e também de gestão. Ressaltando aqui

aspectos relacionados à intersectorialidade, à busca ativa, à rede de colaboração e aos investimentos em estrutura, na formação de professores e na construção do referencial curricular para a educação infantil. Este último, pode-se considerar como um aspecto extremamente positivo para a gestão eis que sua composição é algo inédito dentro do Sistema Municipal de Educação de Castro Alves.

Outro fator importante a ser mencionado é que os documentos elencados para esta análise foram fundamentais para ratificar o não cumprimento da Meta 01, porém alguns dados não encontrados nos fazem perceber que ainda há uma prática comum na gestão municipal de não se registrar as ações de implementação ou até não buscar, junto ao Conselho Municipal de Educação, a normatização destas ações essenciais ao cumprimento da Meta. A ausência desta publicização dos atos ou até de registro dos mesmos é mais um fator que fere o papel primordial dos sistemas de educação que é de que haja participação social e que, de maneira democrática e colaborativa, possam contribuir para a efetivação dos planos.

Um exemplo a ser mencionado diz respeito à formação continuada em serviço dos profissionais de Educação, oriundos da Secretaria de Educação. Os relatórios apontam que estas formações acontecem com frequência, eis que aparecem em todos os relatórios de avaliação e monitoramento em diversas áreas da educação básica e, sendo assim, também para a Educação Infantil nas ações da gestão municipal. No entanto, não há qualquer ato que normatize tal procedimento que se percebe essencial para a complementação da formação dos professores e a conseqüente melhoria na qualidade da educação municipal, quer seja para a Educação Infantil ou para qualquer outra etapa ou modalidade da educação.

Este é um indício de que podem existir outras ações implementadas, porém sem que possamos identificar apenas sob a perspectiva de análise *top-down*, já que limita o olhar da coleta de informações apenas para o papel do poder executivo e legislativo, deixando de coletar informações acerca do olhar de quem de fato é o destinatário final das políticas educacionais, ou seja professores, estudantes e toda a comunidade. Tem-se aqui também a necessidade de citar que, para a implementação do PME, os atores que desenvolvem o processo de implementação são os burocratas de alto escalão, ou seja executivo municipal e o legislativo, e complementarmente há outros atores essenciais que são as representações que compõem as comissões técnicas de avaliação e monitoramento do Plano, os

conselhos municipais e o Fórum Municipal de Educação, ou seja, a implementação neste caso está para além de cargos políticos, mas possui representação social.

Contudo, embora a Meta 01 para Castro Alves não tenha sido plenamente atingida, há resultados positivos que são um reflexo direto não só de investimentos financeiros, mas principalmente de organização, de ações efetivas para o cumprimento das estratégias e ainda da eficiência das mesmas. E é aqui que podemos mencionar o papel da gestão municipal da educação, já que, para a elaboração deste trabalho coincide com o fato de há uma relação dicotômica entre o papel de gestor da secretaria de educação e da pesquisadora-autora deste trabalho. Para a construção deste texto foi preciso um distanciamento que é primordial para o levantamento de dados e para a dissertação, contudo não há como não se responsabilizar pelos insucessos, mas também como não vislumbrar que os acertos contribuíram para modificar a realidade da educação municipal, mesmo sem que as metas tenham sido atingidas tal como planejado.

Diante desta posição tanto de gestora, quanto de pesquisadora, julgo necessário, para delinear o próximo Plano Municipal de Educação de Castro Alves, eis que faltam apenas três anos para o final de sua vigência, algumas questões que depreende-se não só de todo o levantamento realizado para esta pesquisa, mas também da experiência por mim adquirida ao longo dos seis anos que desempenhei o papel de secretária municipal de educação, quais sejam:

- A necessidade de verificar se as estratégias elencadas são de fato necessárias para o atendimento à universalização da Educação Infantil em âmbito municipal, haja vista que se tratam de reproduções do PNE.
- Recorrer à normatização das ações já efetivadas no município e que podem ser verificadas nos relatórios de avaliação e monitoramento, porém sem atos que os legalizem, tornando mais seguros os atos de gestão, reconhecendo efetivamente a função do Sistema Municipal de Educação e dos Conselhos de controle social
- Registrar e dar transparência em diário oficial do município aos dados de busca ativa e de avaliação, de maneira a contribuir para as análises e diagnósticos que embasarão as discussões do próximo Plano Decenal do município.
- Implementar a avaliação da Educação Infantil Municipal de maneira a contribuir efetivamente para a tomada de decisões através dos dados e

informações coletados de maneira colaborativa e com participação de toda a comunidade escolar.

- Definir, em colaboração com os conselhos municipais, mecanismos de consulta pública de maneira a atender a demanda da população castroalvenses por vagas.
- Insistir nas ações intersetoriais para além das que resultam nos benefícios de renda, mas para atender às crianças de 0 a 5 anos na sua integralidade, ou seja, não só ofertando educação de qualidade, mas também cuidando da sua saúde física e da redução das desigualdades, fortalecendo as famílias em rede de apoio constante.
- Estruturalmente, o município tem apresentado investimentos em reformas e construções de novas escolas, apresentadas no texto através dos valores projetados nos planos plurianuais, porém ainda não atendem à demanda de crianças em idade de creche, portanto, necessário também um estudo que culmine em um plano de expansão para que a oferta de vagas coincida com os espaços em que ainda não se vislumbra o atendimento à faixa etária da Educação Infantil.
- Pedagogicamente, a estruturação do currículo municipal para a Educação Infantil é um grande avanço para a gestão municipal, porém precisa ser paralelamente implementada com a formação dos professores, seja através da formação inicial, mas também da formação continuada em serviço de maneira a favorecer um constante aperfeiçoamento e a consequente qualidade educacional.

Este olhar para um novo plano é uma perspectiva positiva para a gestão municipal e uma grande oportunidade de corrigir erros, preencher lacunas e recuperar espaços de discussão e melhoria da educação municipal, aspectos que são fundamentais para a gestão de políticas públicas e que fomentam o que há de mais importante para que o ciclo de implementação se mantenha vivo e que seus atores ou implementadores estejam sempre em busca de garantir que o direito à educação seja efetivado.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação*, 32(3), 653–673, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/70262>. Acesso em 01 de dez.2022.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia**. Problemas e Práticas [Online], 83 | 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/2662>
- ARELARO, L.R.G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 200 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/MBqF6zJDBYmmHxZqskmmXHf/?format=pdf&lang=pt>
- AZEREDO, T. B.; LUIZA, V. L.; BAPTISTA, T. W. de F. Políticas Públicas e avaliação de implementação. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, nº 74 (julho), p7-25, 2012. <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/371>.
- AZEREDO, BOTELHO, ARANHA. Políticas Públicas e Avaliação de implementação. São Paulo, nº 74, 2º semestre de 2012 (publicada em julho de 2014), pp.7-25. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-74/8797-politicas-publicas-e-avaliacao-de-implementacao/file>. Acesso em 15 de ago. 2022.
- BAHIA (Estado). **Lei n.º 10.330**, de 15 de setembro de 2006. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia – PEE e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado do Bahia, Salvador, 15 e 17 set. 2006a.
- BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Análise dos Indicadores das Metas do Plano Nacional de Educação**. Acompanhamento do desempenho do Estado da Bahia. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/fiscalizacao\\_da\\_educacao/Apresenta%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Acompanhamento\\_Brasil\\_Nordeste\\_Bahia\\_PNE\\_3.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/fiscalizacao_da_educacao/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_do_Acompanhamento_Brasil_Nordeste_Bahia_PNE_3.pdf) . Acesso em 15 de ago. 2022.
- BAHIA. **Versão preliminar do Plano Estadual da Bahia**. Versão 1.mai de 2015.
- BAHIA. **Plano Estadual de Educação da Bahia**. Salvador: Secretaria da Educação, set. 2006.
- BACH, E. L.; PERANZONI,V. C. A história da Educação Infantil no Brasil: fatos e uma realidade. **EFDeportes.com**, Revista Digital. Buenos Aires - Ano 19 - Nº 192 - Maio de 2014.
- BODIÃO, I. da S. Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade** [online]. 2016, v. 41, n. 2, pp. 335-358. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-623651115>>. Acesso em 10 de ago. 2022

BRANDÃO, Isabel Cristina. Políticas públicas em educação infantil. **Reunião Anual da ANPED**, v. 27, p.1-17, 2004. Disponível em:  
<https://www.anped.org.br/sites/default/files/t072.pdf>.

BRASIL. **Caderno de orientações dos planos municipais de educação**. 2014

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE):** Análise comparativa entre os planos de 2001 e 2014. Ana Valeska Amaral Gomes, Paulo de Sena Martins, Renato S. P. Gilioli, 2017. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33461>

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 9394**, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL, **Resolução CNE/CEB nº 1**, de 7 de abril de 1999 que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. DISPONÍVEL EM:  
[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_ceb\\_0199.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0199.pdf)

BRASIL, **Resolução CEB nº 2**, de 19 de abril de 1999 que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb02\\_99.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb02_99.pdf).

BRASIL. Plano Nacional de Educação. **Parecer (síntese) e Substitutivo do Relator, Deputado Federal Nelson Marchezan, aos PLs. 4.155/98 e 4.173/98**, que instituem o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. Brasília, 2000 p. 68

BRASIL. **Lei n. 10.172**, de 9/1/2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: 2006. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. (Preconiza a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos, amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica e dá outras providências): 2009. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#:~:text=E MENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2059%2C%20DE%2011%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202009&text=208%2C%20de%20forma%20a%20prever,e%20ao%20caput%20do%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#:~:text=E%20MENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2059%2C%20DE%2011%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202009&text=208%2C%20de%20forma%20a%20prever,e%20ao%20caput%20do%20art.)

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95** de 15 de dezembro de 2016. Brasília: DF. 2016. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil** / Secretaria de Educação Básica. – Brasília : MEC, SEB, 2010.

BRASIL. **Lei Nº 13.005/2014** -Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional da Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol\\_inf\\_eduinf.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf). Brasília: MEC, SEB, 2014. Acesso em: 26 de ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). **Planejando a Próxima Década Alinhando os Planos de Educação**. 2014b. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_alinhando\\_planos\\_educacao.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_alinhando_planos_educacao.pdf). Acesso em 16 jul de 2022.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Ações Articuladas**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/31925-plano-de-acoes-articuladas>. MEC, 2022.

BRITES, C. M.; CLEMENTE, A. J. Implementação de políticas públicas: breve revisão da literatura. *NAU Social*, [S. l.], v. 10, n. 18, 2019. DOI: 10.9771/ns.v10i18.31461. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31461>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. Disponível em: [https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/capella\\_2006\\_perspectivas-tec3b3ricas-sobre-o-processo-de-formulac3a7c3a3o-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/capella_2006_perspectivas-tec3b3ricas-sobre-o-processo-de-formulac3a7c3a3o-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf) . Acesso em 23 de julho 2022.

CASTRO ALVES. **Lei nº 828/2017**. “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018–2021 e dá outras providências.”. Disponível em: <https://sai.io.org.br/ba/castroalves/site/leismunicipais>.

CASTRO ALVES. **Lei nº 954** 30 de agosto 2021. “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2022–2025 e dá outras providências.” Disponível em: <https://sai.io.org.br/ba/castroalves/site/leismunicipais>.

CASTRO ALVES. **Lei nº 829/2017**. “Estima a receita e fixa a despesa do Município de CASTRO ALVES para o exercício financeiro de 2018 e dá outras providencias”. Disponível em: <https://sai.io.org.br/ba/castroalves/site/LeiMunicipal/53030>.

CASTRO ALVES. **Lei nº 859/2018**. “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Castro Alves para o exercício financeiro de 2019 e dá outras providencias”. Disponível em: <https://sai.io.org.br/ba/castroalves/site/diariooficial>.

CASTRO ALVES. **Lei nº 901/2019**. “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Castro Alves para o exercício financeiro de 2020 e dá outras providencias”. Disponível em: <https://sai.io.org.br/ba/castroalves/site/leismunicipais>.

CASTRO ALVES. **Lei nº 935/2020** - Estima a receita e fixa a despesa do Município de Castro Alves para o exercício financeiro de 2021 e dá outras providencias. Disponível em: <https://sai.io.org.br/ba/castroalves/site/leismunicipais>.

CASTRO ALVES. **Lei nº 955/2021** - Estima a receita e fixa a despesa do Município de Castro Alves para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providencias. Disponível em: <https://sai.io.org.br/ba/castroalves/site/leismunicipais>.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. O Desempenho dos Burocratas de Médio Escalão: Determinantes do Relacionamento e das suas Atividades. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 1, p. 16-34, 2018.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e desempenho**. Brasília: Enap, 2015. 27 ago. 2022

CURY, C. R. J. O. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.104, p. 162-180, jul. 1998.

CURY, C.R.J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

D'ESPÍNDULA, T. S., FRANÇA, B. H. S. Aspectos éticos e bioéticos na entrevista em pesquisa: impacto na subjetividade, **Rev. bioét.** (Impr.). 2016; 24 (3): 495-5022016. Disponível em: [https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista\\_bioetica/article/view/1230](https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/1230). Acesso em 16 de ago.2022.

FERREIRA, E. B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do Século XXI. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. **Política e planejamento educacional no Brasil do século XXI**. Brasília: Liber Livro, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/PjbZLbdgxCFmm8RcYPkMPkQ/?format=pdf&lang=pt>

FERREIRA, N. S. C. (Coord.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, DF: Liber Livro Editora, 2007. 192 p.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Regimento Interno**, Brasil, 2014. Disponível Em: [https://fne.mec.gov.br/images/FNE\\_-\\_regimento\\_interno.pdf](https://fne.mec.gov.br/images/FNE_-_regimento_interno.pdf)

FREIRE, A. de O.G. [et al.]. Pesquisa sobre burocratas de médio escalão do governo federal: resultados do Survey. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/524404>. Acesso em 30 de ago. 2022.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 23. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993

GUIMARÃES, C. M. A história da atenção à criança e da infância no Brasil e o surgimento da creche e da pré-escola. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 18, n. 38, p. 80-142, set./dez. 2017.

HADDAD, Lenira. A Creche em busca de identidade. São Paulo: Loyola, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2021**. Brasília: Inep, 2022. Disponível em <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>>. Acesso em: 30.05.2022.

KRAMER, Sonia, Toledo, Leonor Pio Borges de; Barros, Camila. Gestão da educação infantil nas políticas municipais. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2014, v. 19, n. 56, pp. 11-36. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-24782014000100002>>. Epub 11 Abr 2014. ISSN 1809-449X. Acesso em 10 de ago.2022.

KUHLMAN JR. Moisés. Histórias da educação infantil brasileira. **Rev. Bras. Educ.** (14), p.5-19, São Paulo. Ago. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/CNXbjFdfdk9DNwWT5JCHVsJ/?format=pdf&lang=pt>.

LEITE FILHO, A. G.; NUNES, M. F. Direitos da criança à Educação Infantil: Reflexões sobre a história e a política. In: KRAMER, Sonia; NUNES, M. F.; CARVALHO, M. C. (Orgs.). Educação Infantil: formação e responsabilidade. 1ª ed. Campinas, SP. Papirus, 2013. p. 67-88. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/35367/35367.PDF>.

LIMA, Luciana Leite.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política** V. 21, Nº 48: 101-110 DEZ. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVkSXgnXDSjz/?lang=pt&format=pdf> .

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, V. 9 nº 1 – pp.4-16 – Itajaí, jan/abr 2009 Disponível em: [http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO\\_An%C3%A1lisePolíticasEducativas.pdf?sequence=1](http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO_An%C3%A1lisePolíticasEducativas.pdf?sequence=1). Acesso em: 22 ago. 2022

MARTINS, A. M.; SANTOS, A. S. R. O financiamento da municipalização do ensino no município de São Paulo. In: GIUBILEI, Sonia (Org.). **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Campinas: Alínea, 2001.

MEIRA, Marina; BONAMINO, Alicia. Contribuições dos estudos de implementação para a análise de políticas educacionais: uma breve discussão do contexto de

implementação da BNCC. **Educar em Revista** [online]. 2021, v. 37 [Acessado 3 Setembro 2022], e78979. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.78979>>. Epub 06 Dez 2021. ISSN 1984-0411. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.78979>.

MONLEVADE, J. A. C. de. Como elaborar o Plano Municipal de Educação. Educação Municipal, Brasília, n. 5, p. 55-69, 2002. N.S.C. Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos. Novembro/2018. Disponível em: <https://deolhonosconselhos.files.wordpress.com/2013/08/plano-municipal-de-educac3a7c3a3o-por-joc3a3o-antc3b4nio-cabral-de-monlevade.pdf>

NOVATO, V. de O. L., NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública** [online]. 2020, v. 54, n. 3 [Acessado 20 Setembro 2022], pp. 416-432. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220190228> <https://doi.org/10.1590/0034-761220190228x>>. Epub 26 Jun 2020

NUNES, Maria Fernanda; CORSINO, Patrícia Rezende, DIDONET, Vital. **Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011. Disponível em: [https://cursosextensao.usp.br/pluginfile.php/54525/mod\\_resource/content/1/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil%20no%20Brasil.pdf](https://cursosextensao.usp.br/pluginfile.php/54525/mod_resource/content/1/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil%20no%20Brasil.pdf)

OLIVEIRA, Zilma. de M. R. de. Estrutura e funcionamento de instituições de educação infantil. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. v. 2. Brasília: MEC/SEF, 1998.

OLIVEIRA, V.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito In: PIRES, R., LOTTA, G.S, OLIVEIRA, V. E. de (Org). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas** – Brasília: Ipea: Enap, 2018

PASSONE, E. F. K. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cadernos de Pesquisa** v.43 n.149 p.596-613 maio/ago. 2013. Disponível em: Acesso em: 22 ago. 2022.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília. Enap, 2021. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6542/1/Analise\\_de\\_conteudo\\_categorial\\_final.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6542/1/Analise_de_conteudo_categorial_final.pdf). Acesso em: 22 ago. 2022.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas públicas**, Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p.119-136, dez. 1999.

SAVIANI, D. Organização da Educação Nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n.

112, p. 769-787, jul.-set. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/5vSs583Yt7RFvrNk5QQztsc/?format=pdf&lang=pt>

SCHUELER, A. F. M. de. Crianças e escolas na passagem do Império para a República. **Revista Brasileira de História** [online], v. 19, n. 37, pp. 59-84, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-01881999000100004>>. Epub 21 Out 1999. ISSN 1806-9347.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 1ª edição. (2012). Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/35985/18913>

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. **Análise de Conteúdo: Exemplo de Aplicação da Técnica para Análise de Dados Qualitativos**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/AN%C3%81LISE-DE-CONTE%C3%9ADO%3A-EXEMPLO-DE-APLICA%C3%87%C3%83O-DA-PARA-Silva-Foss%C3%A1/28f63a9af7fafa1bf64b4a45f0dccec6e110272a>.

SOUTO, C.C.; CARVALHO, M. D., RODRIGUES R.V. **A Educação Infantil e o Segundo PNE**. Site. Universidade Federal do ABC, 2015. Disponível em: <https://pneemdebate.wordpress.com/home/161-2/#:~:text=A%20estrat%C3%A9gia%201.2%20%C3%A9%20especialmente,final%20da%20vig%C3%Aancia%20do%20PNE>.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>

SOUZA, D. B. de; MENEZES, J. S. da S. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2017, v. 22, n. 71 [Acessado 7 julho 2022], e227152. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227152>>. Epub 09 Out 2017. ISSN 1809-449X. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227152>.

SOUZA, H. e A. JUNIOR. Quem está desinventando a cidade de Castro Alves/Ba? A destruição do patrimônio histórico e cultural e suas influências sobre a memória, identidade e cidadania. IN: **Anais do IV Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia**, UFOB, Barreiras, 2014. Disponível em: <http://anais.uesb.br/index.php/ascmpa/article/view/4423>. Castro Alves, 2014.

SOUZA, H.; SOUZA, I.; JUNIOR, A. **Cidade e Memória: um outro olhar sobre a história de Castro Alves**. Castro Alves, 2015. 182 p.

TEIXEIRA, A. de A. **Informações Históricas sobre a Cidade de Castro Alves**. Salvador: Prefeitura Municipal de Castro Alves/BA, 1990.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107 Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/bQ4bLxjqWQ6y8PBWPZD9pwk/?lang=pt&format=pdf>.

VILELA, R. L.S.; TRINDADE, A.C da. Obrigatoriedade na educação infantil: avanços e questões no cenário brasileiro. **Linhas Críticas**, [S. l.], v. 26, p. e32969, 2020. DOI: 10.26512/lc.v26.2020.32969. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/32969>. Acesso em: 8 set. 2022.

WCEFA DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS - [https://abres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/declaracao\\_mundial\\_sobre\\_educacao\\_para\\_todos\\_de\\_marco\\_de\\_1990.pdf](https://abres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/declaracao_mundial_sobre_educacao_para_todos_de_marco_de_1990.pdf), Nova Iorque, abril de 1990.