



AVALIANDO O PNE 2014-2024
EVALUANDO EL PNE 2014-2024
EVALUATING THE PNE 2014-2024

<https://doi.org/10.18222/eae.v35.10455>

IMPLEMENTAÇÃO DA META 1 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM CASTRO ALVES, BAHIA

 FERNANDA RODRIGUES DE BRITO CARVALHO^I

 LYS MARIA VINHAES DANTAS^{II}

^I Secretaria da Educação (Seduc), Castro Alves-BA, Brasil;
fernanda.rodriguesdebritocarva@gmail.com

^{II} Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Cruz das Almas-BA, Brasil;
lys@ufrb.edu.br

RESUMO

No período em que se discute o novo Plano Nacional de Educação, e entendendo que investigações sobre a implementação dos planos municipais de educação podem lançar luz nesse processo, apresentamos os resultados de pesquisa documental que investigou como a gestão pública de Castro Alves, Bahia, tem implementado a Meta 1 de seu Plano Municipal de Educação. Em abordagem *top-down*, investigaram-se (categorização temática) a base legal e os registros sobre educação infantil de 2014 a 2021. Como nos demais entes, o município baiano não atingiu as metas estabelecidas e não há evidências de forte atuação intersetorial ou de participação social, mas houve avanços quanto ao currículo e à estruturação da oferta da educação infantil. Por fim, são listadas oito recomendações para a formulação do próximo plano.

PALAVRAS-CHAVE EDUCAÇÃO INFANTIL • IMPLEMENTAÇÃO • POLÍTICA DA EDUCAÇÃO • GESTÃO MUNICIPAL.

COMO CITAR:

Carvalho, F. R. de B., & Dantas, L. M. V. (2024). Implementação da Meta 1 do Plano Municipal de Educação em Castro Alves, Bahia. *Estudos em Avaliação Educacional*, 35, Artigo e10455.
<https://doi.org/10.18222/eae.v35.10455>

IMPLEMENTACIÓN DE LA META 1 DEL PLAN MUNICIPAL DE EDUCACIÓN EN CASTRO ALVES, BAHIA

RESUMEN

En el período en que se discute el nuevo Plano Nacional de Educação [Plan Nacional de Educación], y entendiendo que las investigaciones sobre la implementación de los planes municipales de educación pueden arrojar luz en este proceso, presentamos los resultados de una investigación documental que investigó cómo la gestión pública de Castro Alves, Bahia, ha implementado la Meta 1 de su Plano Municipal de Educação [Plan Municipal de Educación]. En un enfoque *top-down*, se investigaron (categorización temática) la base jurídica y los registros sobre educación infantil entre 2014 y 2021. Como en las demás entidades, el municipio bahiano no alcanzó las metas establecidas y no hay evidencias de una fuerte actuación intersectorial o de participación social, pero hubo avances en materia curricular y en la estructuración de la oferta de educación infantil. Finalmente, se enumeraron ocho recomendaciones para la formulación del próximo plan.

PALABRAS CLAVE EDUCACIÓN INFANTIL • IMPLEMENTACIÓN • POLÍTICA EDUCATIVA • GESTIÓN MUNICIPAL.

IMPLEMENTATION OF GOAL 1 OF THE MUNICIPAL EDUCATION PLAN IN CASTRO ALVES, BAHIA

ABSTRACT

During the period in which the new Plano Nacional de Educação [National Education Plan] is being discussed, and considering that studies of the implementation of municipal education plans can shed light on this process, we present results of a documentary research on how the public administration of Castro Alves, Bahia, has been implementing Goal 1 of its Plano Municipal de Educação [Municipal Education Plan]. Employing a top-down approach, we analyzed the legal framework and records on early childhood education (2014 to 2021). Like other entities, the municipality of Bahia did not achieve the established goals, and there is no evidence of strong intersectoral action or social participation. However, there have been advances in curriculum development and structuring of early childhood education provision. Finally, we provide eight recommendations for formulating the next plan.

KEYWORDS EARLY CHILDHOOD EDUCATION • IMPLEMENTATION • EDUCATION POLICY • MUNICIPAL MANAGEMENT.

Recebido em: 1 AGOSTO 2023

Aprovado para publicação em: 11 ABRIL 2024



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

INTRODUÇÃO

Na proximidade do final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e, conseqüentemente, da vigência dos planos dos entes subnacionais, busca-se entender o que ocorreu nesses quase 10 anos, para que o(s) próximo(s) plano(s) seja(m) aprimorado(s). Neste texto, apresentamos a análise de implementação de um plano municipal de educação no foco prioritário da gestão municipal: a educação infantil. Ainda que a competência pela proteção à criança e ao adolescente seja concorrente entre os entes federativos, segundo o artigo 30, inciso VI, da Constituição Federal (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988), essa é uma responsabilidade do município.

Somente em 2013, 17 anos depois da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394, 1996), é que a matrícula de crianças na educação infantil passou a ser obrigatória (Lei n. 12.796, 2013). Por meio desse lapso temporal se percebe a ausência de políticas educacionais que dessem conta de atender a essa etapa essencial da educação básica brasileira. Nessa toada, instituído o PNE (Lei n. 13.005, 2014), 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 4 a 5 anos na pré-escola em todo o Brasil. Para essa legislação foram deliberadas metas e estratégias a serem alcançadas pelo país através de seus estados e municípios até o final de sua vigência, em 2024. Esta pesquisa tem por foco a Meta 1, a qual visa a

... 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. (Lei n. 13.005, 2014).

Quando da análise de implementação de políticas, as esferas estadual e federal recebem maior atenção. A esfera municipal, por ser localizada e muito atrelada a um determinado contexto, muitas vezes fica relegada a segundo plano. Contudo é no município que a educação se concretiza. Por mais que os resultados de uma análise de implementação em um município específico não possam ser generalizados, eles permitem uma reflexão sobre o que acontece em municípios com características semelhantes – questão à qual esta pesquisa visa a contribuir. Com esse entendimento, este texto apresenta os resultados da pesquisa guiada pela seguinte questão: Como a gestão pública do município de Castro Alves, Bahia, tem implementado a Meta 1 do Plano Municipal de Educação (PME)?

Esta pesquisa,¹ de base documental, foi conduzida de 2021 a 2022. Foram analisados, por meio de categorização temática, a base legal vigente e os registros sobre

1 A pesquisa é fruto da dissertação *O município de Castro Alves e a educação infantil: Implementação da Meta 1 do Plano Municipal de Educação*, de Fernanda Rodrigues de Brito Carvalho (2023).

educação infantil em Castro Alves de 2014 a 2021, motivo pelo qual fizemos a opção pelo modelo *top-down* para a análise da implementação (Brites & Clemente, 2019; Lima & D'Ascenzi, 2013), o que pressupõe entender a política formulada antes da política em uso (Mainardes, 2009). Por isso, as duas dimensões de análise abrangeram: 1) a organização e o planejamento definidos para a elaboração do PME de Castro Alves; e 2) as condições de implementação através da análise das 17 estratégias que compõem a Meta 1, correlacionando-as com as leis orçamentárias municipais e 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.

A escolha pelo município de Castro Alves se deu por se tratar de um entre os vários municípios brasileiros (Souza & Pimenta, 2019) que não conseguiram atingir a Meta 1 do PNE. Até 2019, a cidade baiana tinha alcançado 93,7% como resultado no Indicador 1A (pré-escola) e, no Indicador 1B (creche), 27,1%, quando deveria ter atingido, ainda em 2016, como prevê a Meta 1, os indicadores de 100% e 50%, respectivamente (Castro Alves, 2015).

Para o Indicador 1A, os percentuais analisados de 2016 a 2020 saíram de 60% e subiram ano a ano até 2020, quando passaram a 95%. Essa ampliação demonstra que o município avançou, porém não conseguiu atingir a meta em tempo previsto, uma vez que esta deveria ter sido cumprida até 2016. Observando-se os dados de 2019, também o Brasil, o Nordeste e a Bahia não atingiram a meta, tendo obtido 94,1%, 96,7% e 97,3%, respectivamente.

No que se refere ao Indicador 1B, que trata sobre o atendimento a crianças de 0 a 3 anos, o percentual a ser atingido em 2016 era de 50% das crianças nessa faixa etária. Os relatórios de monitoramento do PME de Castro Alves apresentam apenas dados bianuais, e não ano a ano, como no indicador anterior, e, em 2019, o município tinha atendido 27,1% das crianças daquela faixa etária. Além de oscilar negativamente, o município está longe de cumprir a meta estabelecida de 50%, ainda que o prazo seja 2025. Observa-se também que, segundo os indicadores, a meta não foi atingida na Bahia (31,9%), no Nordeste (33%) e no Brasil (37%).

Considerando que já estamos nos últimos anos de vigência desses planos, é preciso refletir sobre os aspectos a serem 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.

Em relação à Meta 1 em Castro Alves, observaram-se 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 outros meios que dessem conta de evidenciar o que fora

encontrado nos relatórios de avaliação e monitoramento, como ações municipais para a formação dos professores em serviço. Para apresentar tais resultados, este texto foi organizado, acompanhando as dimensões de análise, em mais quatro seções: 1) apresentação e contextualização do município de Castro Alves, com detalhamento do seu panorama de educação infantil; 2) o cenário de formulação do PME de Castro Alves; e 3) as condições de implementação através da análise das 16 estratégias que compõem a Meta 1. A quarta seção, “Considerações finais”, apresenta as recomendações para o planejamento do próximo PME.

MUNICÍPIO DE CASTRO ALVES: CONTEXTO GERAL E PANORAMA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Castro Alves é um município antigo, fundado no século XVIII, situado no Recôncavo da Bahia, com área total de 711,7 km² e a 210 km de Salvador. O Censo 2022 indicava uma população de 24.712 habitantes, com uma densidade demográfica de 34,62 hab./km², tendo apresentado redução de população de 2010 e 2022 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010, 2022). De todo modo, mantém-se na faixa de 20 mil a 100 mil habitantes, como o são 26% dos municípios no Brasil (Moreira, 2020). A partir de 1988, o município é composto pela sede e pelos distritos Crussaí, Petim e Sítio do Meio (IBGE, @Cidades).²

A partir da década de 1960, assim como outros municípios do Recôncavo, Castro Alves sofreu com a mudança do modal ferroviário para o rodoviário, o que resultou no seu empobrecimento e na migração da população produtiva para outros centros (Souza & Andrade, 2014). Ainda de acordo com o IBGE (@Cidades), seu produto interno bruto (PIB) *per capita*, em 2020, foi de R\$ 11.229,90, com uma população ocupada de 12,6% e o salário médio mensal igual a 1,4 salário-mínimo. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) de 2010 é 0,613, e o percentual das receitas oriundas de fontes externas, em 2015, foi de 93,9%, não tão diferente da maior parte dos municípios do Recôncavo.

Em sua estrutura administrativa municipal, a Lei Municipal n. 766, de 2017, define o organograma da Secretaria Municipal de Educação (Seduc) e elenca cargos e funções gratificadas, entre as quais a de coordenação da educação infantil, abrangendo a creche e a pré-escola. O fato de termos essa função especificada na estrutura administrativa da Seduc difere da lei municipal anterior, que não a destacava.

Castro Alves teve seu Sistema Municipal de Educação (SME) instituído pela Lei n. 448, de 2001, e reestruturado pela Lei n. 890, de 2019, e o Fórum Municipal de Educação (FME) criado pela Lei n. 747, de 2015, mesmo ano de criação do PME, e

2 <https://cidades.ibge.gov.br/>

efetivamente constituído após a Portaria n. 6, de 2017, publicada no *Diário Oficial do Município* em 11 de julho.

Com esse arcabouço legal, em 2022, Castro Alves dispunha de 24 escolas públicas municipais, além de três particulares e uma pública estadual, e matriculou 6.544 estudantes, considerando todos os níveis e modalidades da educação básica (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Inep], 2021). Em termos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2021 (QEdU, 2024), Castro Alves recebeu a nota 5,1 para os anos iniciais e 4,3 para os anos finais do ensino fundamental, não tendo alcançado as metas previstas de 5,3 e 4,5, respectivamente.

Quanto ao número de unidades escolares que oferecem vagas para a educação infantil, houve no período uma redução substancial, já que em 2016 eram 41 escolas e, em 2021, apenas 21. Esse dado justifica-se pela eliminação das escolas que atendiam estudantes de várias idades em uma única turma, comumente situadas na zona rural. As classes multisseriadas foram eliminadas no município através do Parecer n. 2, de 20 de agosto de 2018, do Conselho Municipal de Educação (CME) da cidade, cujo processo fora iniciado ainda em 2017, autorizando a nucleação ou o reordenamento de rede. Antes dessa nucleação, outra já havia ocorrido em 2014 (Parecer n. 11, 2014). Esses processos, segundo o parecer do CME de Castro Alves, contribuem para a qualidade do ensino e da aprendizagem dos estudantes (Parecer n. 2, 2018).

O CME recomendou que as escolas que porventura fossem definitivamente fechadas em função do reordenamento do SME fossem direcionadas prioritariamente a expandir vagas de creche e pré-escola, e, onde isso não fosse possível, fomentar outros espaços, como postos de saúde ou associações comunitárias e rurais, entre outros; ou seja, que esses espaços viessem a beneficiar as comunidades.

Historicamente, o município dispunha, até 2016, de apenas uma unidade escolar, situada na zona urbana da cidade, para atender à faixa etária da creche, subdividida em mais dois anexos. O projeto político-pedagógico daquela creche relata que, até junho de 2007, a unidade escolar era administrada pela assistência social e aponta que “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” (Creche Ieda Barradas Carneiro, 2012, pp. 8-9). 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.

Quando especificamos a evolução das matrículas de creches em Castro Alves, observa-se uma sequência positiva de 2016 a 2020, com 414 crianças distribuídas entre a sede e a zona rural em 2016 e 513 matriculadas em 2020. Em 2021 houve uma redução de 37 estudantes. Considera-se como causa dessa redução o isolamento social

em função da covid-19. No que diz respeito às matrículas da pré-escola, os dados do Censo Escolar de 2016 (Inep, 2016) apresentam 529 matrículas de crianças de 4 a 5 anos de idade. Esse número é reduzido em 2020 para 525 matrículas e, em 2021, cresce novamente para 590 matrículas. Vale ressaltar que, a partir de 2016, todas as matrículas são de tempo integral (mais de 7 horas diárias nas escolas).

Como se pode observar nesse breve panorama, a educação infantil passa a ser formalmente tratada pelo município, ainda que em um cenário de poucos recursos e de maior atendimento à zona urbana que à rural. A apresentação do panorama de Castro Alves introduz questões atinentes à implementação das estratégias da Meta 1 do PME 2015-2025 em relação ao ordenamento da rede para atendimento às crianças de 0 a 5 anos. Mas, para aprofundar a análise da implementação dessas estratégias, a seção a seguir ilustra o processo de formulação do plano.

FORMULAÇÃO DO PME DE CASTRO ALVES 2016-2026, ORGANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO

O PNE 2014-2024 foi aprovado com vigência de 10 anos e é composto por 20 metas, distribuídas em 254 estratégias, tendo como principal caminho para a sua efetivação o federalismo cooperativo. Cury (2010) salienta que essa opção se denomina, para melhor compreensão, como regime de colaboração recíproco e descentralizado, com funções que são compartilhadas entre os entes federados.

Ainda que a criação de um sistema nacional de educação não tenha se concretizado nesse período, o PNE 2014-2024 trouxe não só a corresponsabilização entre os entes visando ao alcance das metas e estratégias, mas também a indicação, disposta no artigo 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 o PNE (Lei n. 13.005, 2014). Esperava-se que os planos municipais seguissem os estaduais, mas nem sempre isso ocorreu.

O estado da Bahia reformulou e instituiu seu Plano Estadual de Educação (PEE-BA) via Lei n. 13.559, de 2016, com vigência até 2026, com 20 metas e 246 estratégias para atender à nova legislação. Ainda em 2015, contudo, uma vez que o PNE havia sido aprovado em 2014, vários municípios instituíram seus próprios planos, antes do PEE-BA, para cumprir o prazo determinado em lei. Esse foi o caso de Castro Alves.

O PME de Castro Alves foi criado, em uma primeira versão, em 2009, porém esse documento e a lei que o instituiu não foram encontrados. A versão atual do PME foi instituída em 2015, dentro do prazo definido pelo PNE. Para tanto, o município apresentou a primeira versão do plano, denominada de *Documento base do PME Castro Alves*, elaborado “por grupo colaborativo e comissão representativa”,

conforme descrito na introdução do PME e atendendo ao § 2º do artigo 8º da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Naquele momento, participaram da elaboração representações da equipe técnica da secretaria, educadores e diretores de escola de zona rural e sede, a Secretaria de Assistência Social, o sindicato dos trabalhadores, o Departamento Pedagógico, pais, coordenadores pedagógicos, conselhos de educação e alimentação escolar, entre outros, “respeitando os princípios de igualdade, liberdade e de colaboração, possibilitando [a] continuidade da política educacional deste município” (Castro Alves, 2015, p. 15). Todavia não há registros em atas de encontros ou reuniões que viabilizassem a análise dessa ampla participação.

O documento base foi apresentado à consulta pública em 9 de julho de 2015, na Câmara Municipal, e aos professores da cidade em 10 de julho, 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 e descreve a importância do momento para a análise das políticas educacionais de Castro Alves. No entanto, não há nenhum registro de contribuições nem do legislativo nem dos professores para a composição do documento. É fundamental, portanto, no momento da proposição de um novo plano decenal, refletir sobre como essa participação se efetiva e sobre o quanto o plano reflete as demandas do município, evitando assim que a “participação” ocorra ritualisticamente, com objetivo único de cumprir o determinado em lei federal.

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. Essa indagação evidencia que o conteúdo das estratégias não foi compreendido pelo público, já que se refere a projeções para o próximo decênio, não correspondendo de fato ao momento em que a análise foi feita.

Não há, nas atas, nenhum outro registro sobre consultas ou discussões realizadas pelo CME ou pela Seduc a respeito da elaboração das metas e estratégias do PME de Castro Alves, nem sequer das comissões representativas. O único registro encontrado em ata do CME foi o de apresentação da Lei n. 748 do PME e do FME de Castro Alves, já aprovados na Câmara de Vereadores em 11 de setembro de 2015 (Lei n. 748, 2015), ou seja, dois meses após a apresentação do documento base à consulta pública.

Aquela ata, registrada nas folhas 86 e 87 do livro de atas da Seduc Castro Alves (de 2014 a 2020), cita a apresentação, feita pela então secretária de educação, sobre as leis aprovadas e a explicação dada aos conselheiros a respeito da composição do PME, solicitando que eles estudassem e refletissem sobre a consolidação do que estava previsto no documento. Após a reunião, não há mais nenhum registro acerca do PME até o ano de 2017, quando se iniciou uma nova gestão no Executivo municipal. Nesse cenário, conforme previsto no PME, pelo Decreto n. 44, de 20 de abril

de 2017, instituiu-se a comissão responsável pelos monitoramentos e pela avaliação do plano.

Na pesquisa em relato, a categorização da dimensão *organização e planejamento* foi delimitada para que pudéssemos compreender as motivações que determinaram as escolhas das estratégias para a Meta 1, permitindo observar a relação entre o PNE, o PEE-BA e o PME de Castro Alves e os objetivos traçados em estratégias voltadas para os aspectos pedagógicos, recursos financeiros e humanos (formação dos profissionais da educação), as condições dos espaços (estrutura física, oferta e permanência de vagas) e se houve um plano de ação delimitado, ou planejado, para ser colocado em prática no período de sua vigência.

Quando contrastadas a Meta 1 do PNE, PEE-BA e PME de Castro Alves, observa-se que o plano nacional e o municipal mantêm exatamente os mesmos indicadores, alterando apenas a data final de vigência. O PEE-BA se diferencia do PNE e do PME de Castro Alves, já que não determina percentuais e prazos para cumprimento e apenas cita o estímulo às discussões acerca da universalização e ampliação das vagas em creches, em sintonia com o que é esperado como função desse ente federativo. O número de estratégias é que varia, sendo 17 no PNE, 16 no PME e 22 no PEE-BA, o que aponta para um PEE com temas mais amplos que os dos demais entes federativos.

A educação infantil, no PME de Castro Alves, está inserida no capítulo que descreve os aspectos situacionais do município, lembrando que as estratégias foram escolhas dos atores que realizaram os diagnósticos, segundo preveem as orientações do *Caderno de orientações de construção dos planos municipais* (Ministério da Educação [MEC], 2014, p. 11). Comparando-se os dados de população do IBGE com os dados de matrícula do mesmo ano para creche e pré-escola, havia defasagem de atendimento à educação infantil no município em 2010, ano parâmetro para a elaboração das estratégias do PME de Castro Alves. No caso das populações de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, 73,1% e 9,2% ainda não eram atendidas, respectivamente.

Além do não atendimento à faixa etária, as motivações, oriundas do diagnóstico, para a proposição das estratégias da Meta 1 disseram respeito a questões de falta de estrutura física das escolas, a problemas com a formação específica do professorado – “pois o número de contratos e conseqüentemente a rotatividade nessa modalidade ainda é muito alta, atrapalhando o planejamento escolar” (Castro Alves, 2015, p. 35) –, ao problema das classes multisseriadas e à ausência da proposta curricular para a educação infantil no município. Nesse sentido, Castro Alves se irmana a tantos outros municípios cujos diagnósticos trazem motivações parecidas quanto ao não cumprimento da meta (Campos, 2020; Lemos, 2018; Rodrigues et al., 2020). Por outro lado, deixa de lado outros aspectos, a exemplo de número de discentes por turma, salários e condições de trabalho dos profissionais envolvidos

com a educação infantil, como se observa, por exemplo, em Uberlândia (Ferreira et al., 2015). Vale ainda o registro de que, ainda que municípios como Santa Maria, Rio Grande do Sul (Lemos, 2018), possam comprar vagas para atender às demandas municipais, o panorama de Castro Alves não favorece essa estratégia.

No que diz respeito à organização da educação infantil em Castro Alves, o texto do PME relata que Castro Alves organizou o atendimento às 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 n. 11.494, de 2007 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb) (Castro Alves, 2015, p. 32).

Quanto aos aspectos pedagógicos do diagnóstico para a elaboração do PME, identificamos a ausência da estrutura curricular específica para a educação infantil e a deficiência na formação inicial dos professores, além do baixo quantitativo de profissionais contratados e a constante rotatividade deles, causando deficiência na continuidade pedagógica.

Acerca dos recursos financeiros, não foi realizado nenhum tipo de investimento em melhorias na estrutura física ou na aquisição de materiais didáticos ou qualquer outro tipo de recurso que possibilitasse a requalificação da estrutura física e pedagógica das unidades escolares ao atendimento à educação infantil, o que caracteriza insuficiência nas condições dos espaços.

Podemos identificar também que, através do diagnóstico e dos parâmetros de análise, foram estabelecidos os prazos e os indicadores de efetividade da Meta 1 e de suas estratégias. Do total de 16 estratégias, apenas três apresentam prazos (1.1, 1.4 e 1.6), dizendo respeito à realização de levantamento periódico de demanda por creche; estabelecimento, no 3º ano de vigência do plano, de arcabouço normativo para esse levantamento; realização de avaliação da educação infantil a cada dois anos, com base nos parâmetros nacionais (Castro Alves, 2015, p. 127).

IMPLEMENTAÇÃO DO PME DE CASTRO ALVES 2016-2026

No modelo *top-down* de análise de implementação de uma política, parte-se da política formulada para que seja investigada sua implementação. Nesse caso, foram elencadas, a partir das 16 estratégias que compõem a Meta 1 do PME de Castro Alves, quatro categorias: 1) gestão, 2) pedagógica, 3) estrutura e 4) recursos humanos. O lapso temporal analisado compreende os anos posteriores à criação da lei do plano, isto é, de 2016 a 2021.

As informações acerca da implementação da Meta 1 do PME de Castro Alves foram obtidas da análise dos relatórios de avaliação e monitoramento, atas de

audiências públicas e legislação municipal. Os relatórios começaram a ser produzidos em 2017, conforme determinação do PME em termos de avaliação externa bianual coordenada pelo FME, com base em parâmetros nacionais. Um ano depois, os parâmetros de qualidade para a educação infantil³ foram instituídos pelo MEC e apontavam para oito áreas focais que contribuiriam para que essa qualidade se instituisse. Foram 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 (MEC, 2018). Percebe-se aqui que essas áreas focais estabelecidas como parâmetros de qualidade para a educação infantil se confundem com as estratégias do PME.

Assim, no que diz respeito à gestão para a Meta 1 em Castro Alves, foram investigadas ações direcionadas à intersetorialidade, à busca ativa, à rede de colaboração e aos investimentos. No que diz respeito ao regime de colaboração e a intersetorialidade não há registros, na Seduc Castro Alves, no CME ou no FME, de nenhum ato formal que tenha atendido às estratégias 1.1 e 1.15, que se referem ao regime de colaboração, e às estratégias 1.14, 1.11 e 1.13 e 1.14, que tratam de ações intersetoriais que envolvem as secretarias de educação, saúde e assistência social.

A estratégia 1.1 relaciona-se ao papel da Seduc 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. Ou seja, o aspecto focal da estratégia é quanto ao papel da Seduc em estabelecer as metas de expansão. Contudo elas não foram identificadas.

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 e em colaboração da União e do estado. Sobre essa estratégia, o que se pode verificar é que o município não publicou esses dados em fontes oficiais de 2017 a 2021, tampouco esses dados foram encontrados em fontes oficiais do estado ou da União.

Em abril de 2022, o MEC oficiou os municípios brasileiros para a coleta desses dados através da plataforma do Plano de Ações Articuladas (PAR) (Decreto n. 6.094, 2007), em seu 4º ciclo, disposto no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec). O objetivo é compreender, entre outras questões, como está

3 Segundo o MEC, os parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil estão em fase de atualização para 2024. Esses parâmetros da educação infantil visam a coletar contribuições, críticas e sugestões, bem como aprimorar a educação básica no país.

organizada a coleta de informações no país sobre a demanda por educação infantil, além de como os municípios estão se planejando em relação à oferta de vagas nas jornadas parcial ou integral, ou se há plano de ofertas para creche e pré-escola. Em decorrência dessa exigência da União, esperamos que os dados de demanda estejam em breve tornados públicos.

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 3 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 anos.

A estratégia 1.11 foi implementada através do Programa Saúde na Escola (PSE),⁴ apontado nos relatórios de monitoramento de 2018 e 2019. Porém o PSE não é focado na faixa etária da estratégia (0 a 3 anos), mas em todos os estudantes matriculados no município. A 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 (Benefício de Prestação Continuada [BPC] e o Auxílio Brasil, ou Bolsa Família).

Como se trata de uma estratégia não quantificável e/ou financiável, os relatórios de 2015-2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 apontam que ela está 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 monitorar a frequência escolar deles. A Portaria Interministerial n. 3, de junho de 2022, estipulou as orientações que correlacionam condicionalidades que as famílias devem cumprir acerca da educação para que, a partir desses critérios, não sejam excluídas do programa. O sistema Presença é gerenciado pelo Departamento Administrativo da Seduc em conjunto com a Secretaria de Assistência Social de Castro Alves.

Por fim, a estratégia intersetorial 1.14 prevê 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

4 O Programa Saúde na Escola 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.

opção da família em relação às crianças de até 3 anos. Para essa estratégia se verifica a inserção do município no programa Busca Ativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), também registrada nos relatórios de monitoramento.

A estratégia 1.2 se refere a uma preocupação inerente à gestão pública: o combate à desigualdade é a única estratégia quantificável no PME. Observada no PNE, Souto et al. (2015, p. 1) afirmam que ela é inovadora por lidar com as diferenças de acesso à educação, comparando-se a população situada no quinto de renda *per capita* mais elevado e aquele mais baixo. Busca-se sair do patamar de 28,9% de diferença para 10%, sendo “a única estratégia do PNE que se refere à equalização do acesso à educação” (Souto et al., 2015, p. 1). Em Castro Alves, no período investigado, não havia nenhum registro referente à estratégia 1.2, dado que o município não contava com informações sobre a renda *per capita* municipal atualizada desde 2010, o que impediu a comparação entre os quintos de renda familiar, fundamental para a estratégia.

Além da questão de renda, essa estratégia também pode ser pensada para incluir crianças que enfrentam a exclusão social, como as indígenas e as quilombolas (público que o município de Castro Alves não atende) e as pessoas com deficiência, aspectos que evidenciam a importância da democratização do acesso à educação infantil.

No que diz respeito aos investimentos, os Planos Plurianuais (PPA) dos períodos de 2018-2021 (Lei n. 828, 2017) e 2022-2025 (Lei n. 954, 2021) refletem o planejamento governamental que definiu as diretrizes, os objetivos e as metas para viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas municipais. Considerando a análise de implementação, os investimentos lidam tanto com a dimensão gestão quanto com a dimensão estrutura, como pode ser observado das prioridades relacionadas na lei: “Promover um ensino infantil com capacitação técnica de seus profissionais e compromisso com os alunos, alcançado assim mais eficiência nesses serviços; garantir a permanência do aluno da educação infantil na escola/creche; construir unidades escolares/creche; e reforma de unidades escolares/creches” (Lei n. 828, 2017, p. 23).

Para atender à garantia de permanência dos alunos de educação infantil, elencaram-se como iniciativas a aquisição de brinquedos, materiais didáticos e pedagógicos, móveis, equipamentos e 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 como os espaços em que foram previstas reformas.

Na Tabela 1 estão sistematizados os valores totais anuais projetados pelas leis orçamentárias anuais (LOA), com os montantes previstos para os investimentos na educação infantil.

TABELA 1**Previsão orçamentária para a educação infantil em Castro Alves, Bahia**

Ano/LOA	PPA 2018-2021				PPA 2022-2025			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	2024*	2025*
Nordeste	R\$ 4.673.000	R\$ 4.049.000	R\$ 3.596.000	R\$ 2.342.753	R\$ 4.532.000	-	-	-

Fonte: Elaboração própria.

* Sem dados no momento da coleta.

A sistematização nos revela que os investimentos projetados para 2020 e 2021 sofreram uma considerável redução, que pode ser justificada, a princípio, por terem sido os dois anos de isolamento social e a consequente organização das aulas presenciais em atividades remotas ou híbridas. A retomada dos investimentos na educação infantil já é percebida, contudo, no primeiro ano do segundo PPA, no qual quase se duplicou o montante de 2021 em relação ao de 2022.

Todavia é também necessário identificar quanto do que foi projetado foi efetivamente investido, o que se realizou via dados oriundos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). A Tabela 2 reflete os valores que foram despendidos de 2017 a 2021.

TABELA 2**Despesas realizadas (em R\$) com educação infantil em Castro Alves, Bahia, de 2017 a 2021**

ANOS	2017	2018	2019	2020	2021
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
Total	556.538,02	3.307.740,47	4.199.085,35	4.578.030,91	3.032.173,53

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siope (2024).

Comparando-se os dados das tabelas 1 e 2, observa-se que, para 2018, investiu-se 70,78% do orçamento planejado para a educação infantil em Castro Alves. Já em 2019, houve um acréscimo de 3,7% nos gastos quando comparados com a previsão, e esse acréscimo atingiu 27,3% em 2020 e 29,47% em 2021, durante a pandemia da covid-19. Esses 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, os quais 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(as) 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 apontam que Castro Alves oferece atendimento educacional especializado em diferentes níveis e modalidades, incluindo creche e pré-escola. Os dados de 2016 a 2020 extraídos do Censo Escolar variam de 0 a 1 matrícula em creches e de 8 a 3 na pré-escola. Todavia não há um acompanhamento populacional de crianças com deficiência e não é possível saber se esses números estão ou não correspondendo à demanda. O município dispõe do Centro de Atendimento Educacional Especializado Semente da Inclusão (Caeesi), criado antes do PME vigente através da Lei n. 19, de 2013. Em atendimento à Política Nacional de Educação Especial, o Caeesi funciona como complemento às atividades regulares e às escolas que não têm salas de recursos multifuncionais.

Quanto à articulação para a elaboração dos currículos e das propostas pedagógicas, não há evidências de atendimento à estratégia 1.10. Contudo o município firmou convênios através do Programa de Formação para Professores (Parfor), criado para promover a formação inicial e continuada para os professores em exercício. Em 2014, firmou convênio com a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) para oferta do curso de Pedagogia e, em 2018, foi contemplado mais uma vez, em convênio com a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), por meio do qual foram contemplados 33 professores. É preciso ressaltar que esses convênios não atenderam ao que se desejava através da estratégia 1.10 – que trata da articulação para a elaboração do currículo e das propostas pedagógicas –, mas apenas contribuíram para elevar o número de profissionais graduados atuando no SME.

O currículo da educação infantil, até a construção do PME de Castro Alves, não havia sido elaborado. Contudo após a efetivação da Resolução CNE/CP n. 2, de 22 de dezembro de 2017, do Conselho Nacional de Educação (CNE), a qual instituiu

e orientou a implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o município passou a discutir os caminhos para a sua elaboração, criando, em 6 de julho de 2018, a comissão de implementação da BNCC (Portaria n. 117, 2018), posteriormente retificada pela Portaria n. 133, de 2018, em 9 de agosto do mesmo ano, inserindo novos membros à comissão. Em 2020, através do Parecer Normativo n. 3, de 22 de dezembro de 2020, publicado em 12 de março de 2021, o CME normatizou o documento referencial curricular a ser implantado em Castro Alves, inserindo a estrutura curricular de toda a educação básica, incluindo a infantil.

Na dimensão estrutura foram analisadas 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. (Lei n. 748, 2015).

Essas estratégias atendem à necessidade de qualificação da estrutura já existente através de reformas e da aquisição de recursos que qualificam o espaço escolar, bem como instrumentos para a manutenção e a expansão da oferta de vagas e a consequente permanência das crianças nas escolas.

A estratégia 1.6 é atendida através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) voltado para a educação infantil, conforme a Portaria n. 250, de 5 de julho de 2021. Executada pelo Inep, a avaliação contribui para ampliar a oferta e a melhoria da qualidade da educação infantil, em cumprimento à Meta 1 do PNE. Em Castro Alves, além do cumprimento da prova do Inep, 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 a oferta de vagas na educação infantil, na Lei n. 828, 2017, e na Lei n. 954, de 2021, que tratam dos PPA, a construção e as 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. Esses

instrumentos, portanto, traduzem, a princípio, o fomento à expansão da oferta de vagas para a população do campo. A Lei n. 954, de 30 de agosto de 2021 (PPA 2022-2025), também prevê outras iniciativas: adequação da infraestrutura da educação; aquisição de brinquedos e de material didático-pedagógico infantil para crianças de 0 a 3 anos, contribuindo para o seu desenvolvimento cognitivo e psicossocial; a doação de móveis, equipamentos e uniformes escolares; climatização das salas de aula; disponibilização de transporte escolar; distribuição de alimentação escolar; expansão de vagas de creche e educação infantil em tempo integral; formação continuada dos profissionais do magistério; e manutenção da infraestrutura da educação (Lei n. 954, 2021, p. 19).

Tais iniciativas também atendem à estratégia 1.16, que prevê a expansão de vagas para a educação infantil em tempo integral. Segundo os dados mais recentes do Censo Escolar de 2023 (Inep, 2023), o município oferece vagas em tempo integral apenas para as crianças em idades de creche, não atendendo à pré-escola em tempo integral.

A previsão dos PPA foi efetivada na medida em que identificamos, nos relatórios de avaliação e monitoramento, a reforma e a ampliação de quatro creches e de quatro escolas com atendimento à pré-escola na zona rural, além da construção de uma creche em Petim. Os relatórios de avaliação e monitoramento apontam apenas as obras, as reformas e a reestruturação 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 das creches que atendem à educação infantil, dificultando a identificação e a comparação dos investimentos anuais.

Concluindo a análise de implementação, para a dimensão recursos humanos, identificou-se o que o PME trata da qualificação docente inicial e continuada por meio da estratégia 1.7. O relatório do período de 2015-2017 informa que a estratégia foi iniciada e o relatório de 2021 aponta que ainda não foi concluída. Aponta também que os processos de formação continuada ocorrem, porém não há qualquer menção a atos normativos municipais que rezem acerca dessa formação.

Já os PPA preveem o investimento em formação continuada com base em recursos do Fundeb, no salário educação e nos 25% da manutenção e desenvolvimento da educação. Os investimentos dispostos nas LOA municipais apresentam, em 2017, um investimento de R\$ 54.000 de formação em recursos humanos. Em 2019, o valor foi de R\$ 50.000, e em 2020 e 2021, foram R\$ 60.000 para cada um dos anos. No entanto, essas 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 universidades foram firmados com a perspectiva de atender à qualificação dos profissionais do sistema municipal em cursos de Pedagogia. O relatório do ano de 2020 aponta que, até 2019, apenas 37,7% dos docentes de educação infantil apresentavam formação superior compatível.

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. Isso 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 1, o relatório de avaliação retrata apenas que Castro Alves ainda conta com um número expressivo de professores sem pós-graduação atuando na educação infantil, e que o município já tem parceria com a UFRB para graduação, com perspectiva de atendimento aos cursos de pós-graduação (Secretaria de Educação, 2021, p. 10).

Diante do panorama apresentado, 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 a apresentação dos resultados esperados para o cumprimento da Meta 1 do PME de Castro Alves.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os caminhos delineados para a pesquisa em relato visaram a responder como a gestão pública municipal de Castro Alves, sob a perspectiva de análise *top-down*, vem implementando a Meta 1 do PME (Lei n. 748, 2015), com vigência decenal, para garantir a universalização da educação infantil (creche e pré-escola) e o consequente direito à educação básica. Os resultados nos trazem a percepção de que ainda há um longo caminho a ser perseguido para que tanto o município de Castro Alves quanto os demais entes possam atingir as metas previstas para o atendimento às crianças em creches e um caminho mais curto em relação à pré-escola. Entretanto não apenas a questão de acesso e das vagas deve ser fonte de cuidado para os próximos planos.

Em termos municipais, uma normativa nacional, como o PNE, foi imposta de cima para baixo, homogeneizando as demandas, traduzidas em metas e estratégias. Essa imposição desconsiderou, até certo ponto, as restrições orçamentárias municipais ou o tempo para cumprimento delas.

O primeiro aspecto a ponderar é o tempo definido pelo PNE para a proposição dos planos dos entes subnacionais: a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, em seu

artigo 8º, previu que os estados e municípios teriam apenas um ano para a elaboração de suas metas, estratégias e para aprovação em lei. Desse modo, Castro Alves e outros municípios tiveram que se “desdobrar” a fim de colocar em prática as ações para a sua elaboração, mesmo sem um alinhamento prévio com o PEE-BA.

Talvez pela mesma razão, ações com efetiva participação social não foram identificadas no processo de formulação do PME de Castro Alves. É fundamental, portanto, no momento da proposição de um novo plano decenal, refletir sobre como essa participação se efetiva e sobre o quanto o plano reflete as demandas do município, na busca por evitar que a participação ocorra “ritualisticamente”, com objetivo único de cumprir o determinado em lei federal. Foi observado, por exemplo, uma tendência a se replicar as estratégias do PNE no PME, o que também pode apontar para um comportamento de atendimento ao determinado pela União, sem a respectiva imbricação na realidade local.

Por exemplo, em Castro Alves, os resultados que ratificam o não cumprimento da Meta 1 apontam para uma gestão com baixa atuação intersetorial, em relação à busca ativa, à rede de colaboração e aos investimentos em estrutura e na formação de professores. Todas essas categorias são tempo-dependentes e se fundamentam em uma cultura organizacional voltada para a atuação em coletivo, o que não é rápido de ser conseguido.

Um outro aspecto a ser considerado na gestão da Seduc, do FME e do CME em Castro Alves é a falta de registros. Os documentos que compuseram o *corpus* para a pesquisa foram essenciais para ratificar o não cumprimento da Meta 1, porém, por meio de alguns dados não encontrados, percebe-se que ainda há uma prática comum na gestão municipal de não se registrar as ações de implementação, ou até não buscar, no CME, a normatização dessas ações essenciais ao cumprimento da meta. A ausência dessa publicização dos atos ou até de registro deles é mais um fator que fere o papel primordial dos sistemas de educação, o de que exista participação social e de que, de maneira democrática e colaborativa, ela contribua para a efetivação dos planos.

Um exemplo a ser mencionado diz respeito à formação continuada em serviço dos profissionais da Seduc. Os relatórios apontam que essas formações acontecem com frequência. No entanto, não há qualquer ato que normatize tal procedimento essencial para a complementação da formação dos professores e a consequente melhoria na qualidade da educação municipal, seja para a educação infantil ou para qualquer outra etapa ou modalidade da educação.

Esse é um indício de que podem existir outras ações implementadas, porém não identificáveis apenas sob a perspectiva de análise *top-down*, já que esta 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 (estudantes e toda a comunidade) ou de seus implementadores (professores, coordenadores pedagógicos e outros profissionais da educação), além de múltiplos atores sem representação social ou política.

De todo modo, mesmo não tendo atingido plenamente os indicadores da Meta 1, Castro Alves apresentou resultados positivos, reflexo direto não só de investimentos financeiros, mas principalmente de organização, de ações efetivas para o cumprimento das estratégias e ainda da eficiência delas. Houve reordenamento da rede e proposição de um documento balizador do currículo para a educação municipal; o investimento em educação infantil tem excedido os valores orçados e aumentado anualmente; e professores têm sido capacitados e formados (nesse caso, ainda que com registros escassos). Nesse cenário, são apresentadas proposições e recomendações de atenção para a elaboração do próximo PME de Castro Alves:

- Verificar se as estratégias elencadas são de fato necessárias para o atendimento da universalização da educação infantil em âmbito municipal, haja vista serem 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 SME e dos conselhos de controle social.
- Registrar e dar transparência no *Diário Oficial do Município* aos dados de busca ativa e de avaliação, contribuindo para as análises e os diagnósticos que embasarão as discussões do próximo plano decenal do município.
- Implementar a avaliação da educação infantil municipal para contribuir com a tomada de decisões através dos dados e das 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 à demanda da população castro-alvense por vagas.
- Insistir nas ações intersetoriais, para além das que resultam nos benefícios de renda, como no atendimento das crianças de 0 a 5 anos em sua integralidade.
- Realizar 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.
- Implementar o currículo municipal para a educação infantil em paralelo à formação – inicial ou continuada – dos professores, favorecendo um constante aperfeiçoamento e a consequente qualidade educacional.

Esse olhar para um novo plano é uma perspectiva positiva para a gestão municipal castro-alvense e uma grande oportunidade de corrigir erros, preencher

lacunas e recuperar espaços de discussão e de 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.

Esperamos, com este artigo, contribuir para que outras gestões municipais e outros gestores estaduais e federais reflitam sobre seus próprios planos, buscando aprimorá-los para o próximo decênio.

REFERÊNCIAS

- Brites, C. M., & Clemente, A. J. (2019). Implementação de políticas públicas: Breve revisão da literatura. *NAU Social*, 10(18), 27-37. <https://doi.org/10.9771/ns.v10i18.31461>
- Campos, A. F., Jr. (2020). *Plano municipal de educação Corumbá, Mato Grosso do Sul (2015-2025): Ações e processos para o cumprimento da Meta 1, educação infantil* [Dissertação de mestrado, Universidade Católica Dom Bosco]. Biblioteca UCDB. <https://bib.ucdb.br/acervo/247424>
- Carvalho, F. R. de B. (2023). *O município de Castro Alves e a educação infantil: Implementação da Meta 1 do Plano Municipal de Educação* [Dissertação de mestrado]. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.
- Castro Alves (Município). (2015, 10 julho). *Consulta pública: Plano municipal de educação* [Ata de reuniões] (pp. 9-15). Secretaria Municipal de Educação de Castro Alves.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Creche Ieda Barradas Carneiro. (2012). *Projeto político pedagógico*.
- Cury, C. R. J. (2010). Qualidade em educação. *Nuances: Estudos Sobre Educação*, 17(18), 15-31. <https://doi.org/10.14572/nuances.v17i18.721>
- Decreto n. 44, de 20 de abril de 2017. (2017). Dispõe sobre a nomeação da comissão responsável pelo monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação, Lei n. 748, de 22 de junho de 2015, do município de Castro Alves, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Castro Alves, BA, (145), 1-2. <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=&query=a96bb340-9e7c-4367-bc2e-aedda50f94c2.pdf>
- Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. (2007). Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm
- Ferreira, J. da S., Antunes, M. F. de S., & Mendes, O. M. (2015). O Plano Nacional de Educação: Desafios a partir da construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia. *EccoS: Revista Científica*, (36), 29-47. <https://doi.org/10.5585/eccos.n36.5567>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2010). *Censo 2010*. IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2022). *Censo 2022*. IBGE.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2016). *Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica*. Inep.

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2021). *Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica*. Inep.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2023). *Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica*. Inep.
- Lei Municipal n. 19, de 2013. (2013). Cria o Centro de Atendimento Educacional Especializado Sementes da Inclusão. Castro Alves, BA.
- Lei Municipal n. 448, de 2001. (2001). Cria o Sistema Municipal de Educação de Castro Alves. Castro Alves, BA.
- Lei Municipal n. 766, de 2017. (2017). Define a nova estrutura administrativa do município de Castro Alves e dá outras providências. Castro Alves, BA.
- Lei n. 747, de 22 de junho de 2015. (2015). Cria o Fórum Municipal de Educação de Castro Alves. Castro Alves, BA.
- Lei n. 748, de 22 de junho de 2015. (2015). Aprova o Plano Municipal de Educação de Castro Alves, Bahia, para o decênio de 2015-2025. Castro Alves, BA.
- Lei n. 828, de 13 de dezembro de 2017. (2017). Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018-2021 e dá outras providências. Castro Alves, BA. <https://sai.io.org.br/ba/castroalves/site/LeiMunicipal/53025>
- Lei n. 890, de 29 de agosto de 2019. (2019). Reestrutura o “Conselho Municipal de Educação” do Município de Castro Alves/BA, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Castro Alves, BA, (1223), 1-3. <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=f&query=b8a353ab-b6fc-4059-9bcf-07c17abdecce.pdf>
- Lei n. 954, de 30 de agosto de 2021. (2021). Institui o Plano Plurianual – PPA do município de Castro Alves – Estado da Bahia para o quadriênio 2022-2025. Castro Alves, BA. <https://sai.io.org.br/ba/castroalves/site/LeiMunicipal/54098>
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
- Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. (2007). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm
- Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013. (2013). Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12796-4-abril-2013-775628-publicacaooriginal-139375-pl.html>
- Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm
- Lei n. 13.559, de 11 de maio de 2016. (2016). Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial*, Salvador, BA, (21.932), 1-38. <http://dcrb.educacao.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/Lei-13559.2016-Plano-Estadual-de-Educacao-CC%27A7a-CC%83o-BA.pdf>
- Lemos, C. (2018). *A implementação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação na Educação Infantil no município de Santa Maria, Rio Grande do Sul* [Dissertação de mestrado, Universidade

- Federal de Santa Maria]. Manancial: Repositório Digital da UFSM. <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/16219>
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- Mainardes, J. (2009). Análise de políticas educacionais: Breves considerações teórico-metodológicas. *Contrapontos*, 9(1), 4-16. <http://educa.fcc.org.br/pdf/ctp/v09n01/v09n01a02.pdf>
- Ministério da Educação (MEC). (2014). *O Plano Municipal de Educação: Caderno de orientações*. SASE/MEC. http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf
- Ministério da Educação (MEC). (2018). *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil*. MEC/SEB.
- Moreira, F. A. (Coord.). (2020). *Guia de colaborações acadêmicas: Parcerias entre municípios e instituições de ensino superior*. Programa Cidades Sustentáveis. <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/guia-de-colaboracoes-academicas.pdf>
- Parecer n. 2, 12 de julho de 2018*. (2018). Autoriza o processo de nucleação e reordenamento de rede no Município de Castro Alves para eliminação das classes multisseriadas. Castro Alves, BA.
- Parecer n. 11, de 24 de novembro 2014*. (2014). Dispõe sobre a Nucleação de Escola do Sistema Municipal de Ensino de Castro Alves. Castro Alves, BA.
- Parecer Normativo n. 3, de 22 de dezembro 2020*. (2020). Processo CME n. 2/2020. Normatização do documento referencial curricular a ser implantado no município de Castro Alves. *Diário Oficial do Município*, Castro Alves, BA, (2.135), 18-32. <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=2135&c=177&m=0>
- Portaria Interministerial n. 3, de 22 junho de 2022*. (2022). Estabelece diretrizes, atribuições, normas e fluxos operacionais para a oferta e o acompanhamento da frequência escolar relativa às condicionalidades do Programa Auxílio Brasil. Brasília, DF. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-3-de-22-de-junho-de-2022-409687256>
- Portaria n. 6, de 6 de julho de 2017*. (2017). Dispõe sobre a nomeação dos membros do Fórum Municipal de Educação, Lei n. 747, de 22 de junho de 2015, do município de Castro Alves. Castro Alves, BA.
- Portaria n. 117, de 6 de julho de 2018*. (2018). Faz nomeação dos 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, Bahia, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Castro Alves, BA, (749), 1-3. <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=749&c=177&m=0>
- Portaria n. 133, de 9 de agosto de 2018*. (2018). Faz retificação da Portaria n. 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, Bahia, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Castro Alves, BA, (795), 1-3. <https://sai.io.org.br/Handler.ashx?f=diario&query=795&c=177&m=0>
- Portaria n. 250, de 5 de julho de 2021*. (2021). Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, (125), 39. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-250-de-5-de-julho-de-2021-330276260>
- QEdu. (2024). Castro Alves: Ideb. *QEdu*. Recuperado em 1º ago. 2024 de <https://qedu.org.br/municipio/2907301-castro-alves/ideb>
- Resolução CNE/CP n. 2, de 22 de dezembro de 2017*. (2017). Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo

- das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Brasília, DF. http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf
- Rodrigues, E. G., Souza, G. D. da S. de, & Silva, J. B. da. (2020). Política pública educacional: A perspectiva de universalização implementada pela Meta 1 do plano municipal de educação em Tucuruí. *Brazilian Journal of Development*, 6(10), 82879-82884. <https://doi.org/10.34117/bjdv6n10-644>
- Secretaria de Educação. (2021). *Relatório de Avaliação e Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Castro Alves*. Castro Alves, BA.
- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). (2024). *Demonstrativo da Função Educação*. Siope. <https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFuncaoEducacao.do>
- Souto, C. C., Carvalho, M. D., & Rodrigues R.V. (2015). A educação infantil e o segundo PNE. *PNE em Debate*. <https://pneemdebate.wordpress.com/home/161-2>
- Souza, H. R. de, & Andrade, A. de O., Júnior. (2014). Quem está desinventando a cidade de Castro Alves, Bahia? 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* (pp. 1-15). UFOB. <http://anais.uesb.br/index.php/ascmpa/article/view/4423>
- Souza, S. Z., & Pimenta, C. O. (2019). Atendimento à educação infantil no estado de São Paulo: Trilhas previstas em planos municipais de educação. *Educação e Pesquisa*, 45, Artigo e194520. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201945194520>