

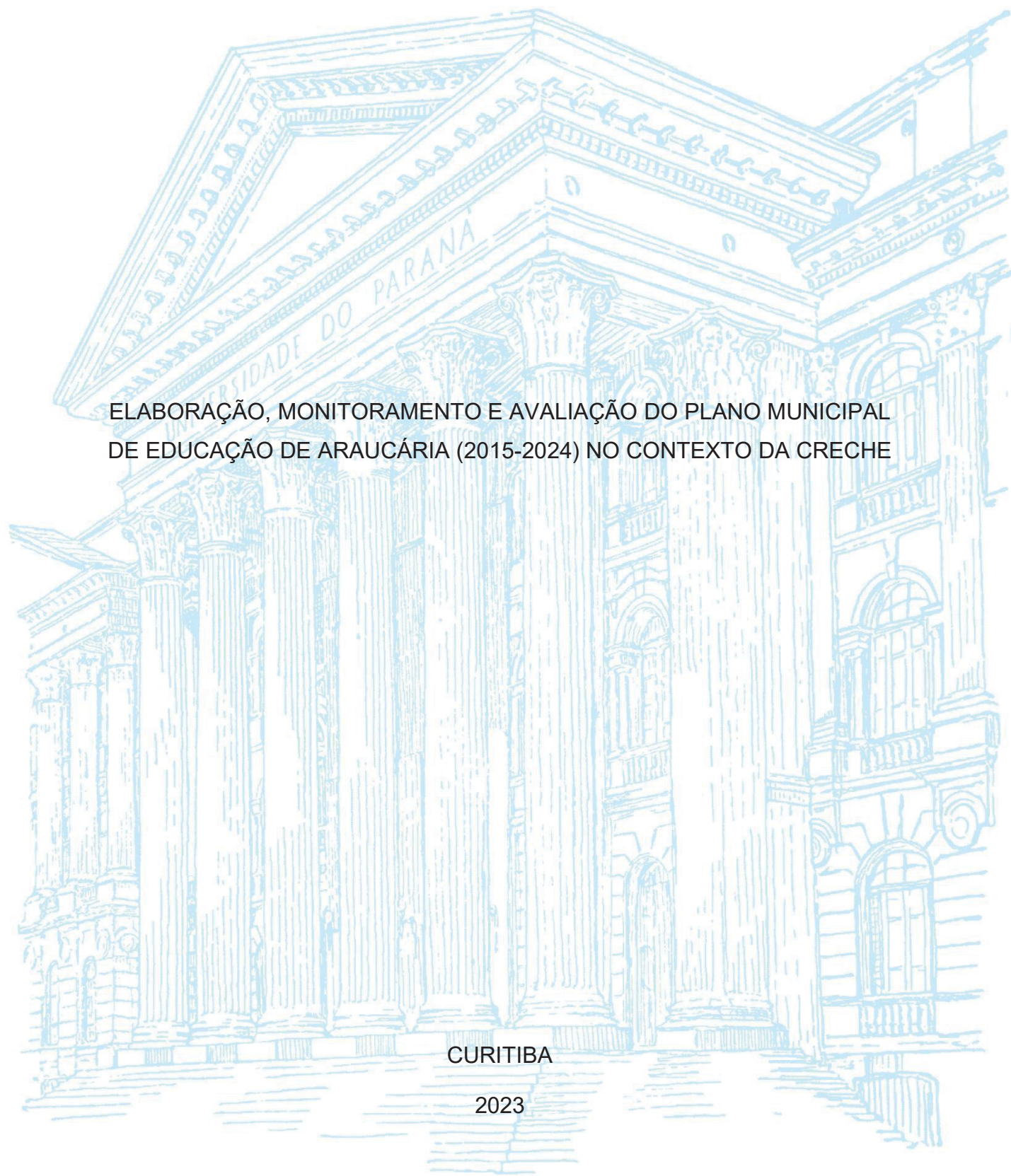
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LARICE DE CARVALHO DA SILVA

ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE ARAUCÁRIA (2015-2024) NO CONTEXTO DA CRECHE

CURITIBA

2023



LARICE DE CARVALHO DA SILVA

ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE ARAUCÁRIA (2015-2024) NO CONTEXTO DA CRECHE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Linha de Pesquisa Políticas Educacionais, Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Elisangela da Silva Scaff.

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Silva, Larice de Carvalho da.

Elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Araucária (2015-2024) no contexto da creche / Larice de Carvalho da Silva– Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora : Profª Drª Elisângela da Silva Scaff

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação e Estado. 3. Educação infantil. 4. Creches. 5. Escolas municipais – Araucária (PR). I. Scaff, Elisângela da Silva. II. Universidade Federal do Paraná. III. Programa de Pós-Graduação em Educação. IV. Título.

Bibliotecária: Maria Teresa Alves Gonzati CRB-9/1584



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de LARICE DE CARVALHO DA SILVA intitulada: ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARAUCÁRIA (2015-2024) NO CONTEXTO DA CRECHE, sob orientação da Profa. Dra. ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 20 de Setembro de 2023.

Assinatura Eletrônica

22/09/2023 14:21:58.0

ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

30/09/2023 11:42:57.0

TAUÃ CARVALHO DE ASSIS

Avaliador Externo (INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS)

Assinatura Eletrônica

19/10/2023 12:17:16.0

MARLI DOS SANTOS DE OLIVEIRA

Avaliador Externo (INSTITUTO FED. DE EDUC. CIÊNC. E TECN. DE MATO GROSSO DO SUL)

AGRADECIMENTOS

Quero expressar de todo coração o quanto sou grata a todas as pessoas que estiveram comigo em cada etapa da minha vida pessoal, acadêmica e profissional, ajudando a tornar esse sonho realidade. Cada pequeno gesto teve um impacto importante nesse resultado, por isso, minha gratidão mais sincera a cada um de vocês.

Em primeiro lugar agradeço a Deus, pela dádiva da vida e por ter me dado saúde para chegar até aqui e me permitir superar os desafios encontrados ao longo deste caminho.

Agradeço à minha orientadora, professora Dr^a. Elisângela Alves da Silva Scaff, a quem tenho profunda admiração, por ter acreditado em mim, por sua paciência e gentileza ao orientar este trabalho, o que deixou esse percurso um pouco mais leve.

Aos professores Dr^a. Marli dos Santos de Oliveira e Dr. Tauã Carvalho de Assis, que aceitaram o convite para compor a banca de qualificação e de defesa, cujas contribuições agregaram muito no desenvolvimento e conclusão deste trabalho.

À Prefeitura Municipal de Curitiba, pela licença concedida para que eu pudesse me dedicar aos estudos. Agradeço também aos ex-colegas de trabalho da Prefeitura Municipal de Araucária, os quais durante o período em que estive na rede me acolheram e contribuíram para o percurso dessa pesquisa. Em especial à pedagoga Geovane, que compartilhou comigo um pouco das lutas no âmbito da educação no município de Araucária. À professora Márcia Patrícia Kuligovski, que me recebeu na Secretaria de Educação de Araucária, sanou dúvidas e compartilhou documentos importantes para a realização desta pesquisa.

À minha família que foi compreensível nos meus momentos de ausência, e em especial a minha mãe, Nelci, que sempre me incentivou a estudar e a não desistir dos meus sonhos.

Ao meu marido Rômulo Ventury, que sempre me apoiou nas minhas escolhas, e foi paciente a cada ausência. A cada conquista do mestrado comemorou comigo e neste momento não poderia ser diferente.

Às minhas amigas que sempre me ouviram e aconselharam. Agradeço à Paula Moreira, minha amiga desde a infância, que me auxiliou na decisão de seguir a carreira docente. À minha amiga Paula Taraczkuk, que me mostrou que o sonho de ser acadêmica e fazer o mestrado era possível e sempre me apoiou nos momentos de dificuldades, também vibrando comigo nos momentos de alegria. À Jaqueline Fontes, que compartilhou comigo o sonho de ingressar no mestrado. Juntas, começamos a estudar para os processos seletivos e celebramos com alegria a conquista das nossas tão sonhadas vagas. Agora, no mesmo ano de 2023, temos a satisfação de comemorar a conclusão dos nossos cursos. E por fim, sou grata a Kelem Pires, uma grande amiga que a docência me deu, e sempre foi grande incentivadora para a busca dos meus sonhos, vibrando sempre com as minhas conquistas.

Aos meus colegas de turma pelo apoio, partilha de dúvidas e crescimento pessoal e acadêmico. Aos colegas de orientação pela disponibilidade e contribuições a este estudo, em especial ao Chocolate Brás, Francisca do Nascimento Pereira Filha, Camila Maria Bortot, Kelly Letícia da Silva Sakata e a Kelcia Rezende Souza.

Obrigada a todos!

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a elaboração, o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação de Araucária (PME), aprovado em 2015. O enfoque específico recaiu sobre a Meta 1, referente à subetapa creche da educação infantil, com o intuito de identificar os principais atores envolvidos nesse processo. O recorte temporal considerado abrange o período de 2015 a 2023. A metodologia utilizada foi de pesquisa qualitativa, do tipo documental, e teve como principal fonte os documentos de natureza legal e técnica, provenientes das esferas nacional e municipal, os quais foram analisados à luz dos referenciais teóricos do campo do planejamento educacional. Os resultados da pesquisa revelaram que o planejamento educacional no município de Araucária possui um histórico de mais de uma década, sob forte atuação do Fórum Municipal de Educação e dos sindicatos de professores, no entanto, foi a partir da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) que o alinhamento ao Plano Nacional de Educação (PNE) foi garantido, bem como a validação da participação do controle social na reelaboração do plano. Embora a fiscalização conduzida pelo TCE-PR tenha se concentrado na educação infantil, suas ações tiveram impacto em todas as etapas e modalidades educacionais sob a responsabilidade do município de Araucária, evidenciando o papel significativo desse tribunal na elaboração e no monitoramento do referido plano. Também se observou que a expansão da oferta de vagas na educação infantil ocorreu como resposta às decisões judiciais, o que permite relativizar o papel do PME como epicentro das políticas educacionais no município, passando a configurá-lo mais como uma formalidade derivada do PNE.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Plano Municipal de Educação; Plano Nacional de Educação; Creche.

ABSTRACT

This research had as objective to analyze the elaboration, monitoring and evaluation of the Municipal Education Plan of Araucaria (PME in Brazilian Portuguese acronym), approved in 2015. The specific focus fell on Goal 1, referring to the nursery, with the aim of identify the main actors involved in this process. The time frame considered covers the period from 2015 to 2023. The methodology used was qualitative research, of the documental type, and had as its main source documents of a legal and technical nature, from the national and municipal spheres, which were analyzed in the light of theoretical references in the field of education planning. The research results revealed that the education planning in the city of Araucaria has a history of more than a decade, under strong action of the Municipal Forum of Education and the unions of teachers, however, it was from the performance of the Paraná Court of Auditors (TCE-PR) that the alignment with the National Education Plan (PNE) was guaranteed, as well as the validation of the participation of social control in the re-elaboration of the plan. It was also observed that the expansion of vacancies in early childhood education occurred as a response to court decisions, which makes it possible to relativize the role of the PME as the epicenter of education policies in the city, starting to configure it more as a formality derivative from the PNE.

Keywords: Education Policies; Municipal Education Plan; National Education Plan; Nursery.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTAVA A CRECHE E A PRÉ-ESCOLA NO BRASIL DE 2004 A 2015	57
FIGURA 2 – NÚMERO E PERCENTUAL ACUMULADO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NÃO ATENDIDAS EM CRECHE/ESCOLA, POR QUINTIL DE RENDA FAMILIAR <i>PER CAPITA</i> – BRASIL – 2015	66
FIGURA 3 – POSIÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA	74
FIGURA 4 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDHM) – 2010 ...	76
FIGURA 5 – POPULAÇÃO TOTAL EM ARAUCÁRIA – 2000 A 2021	76
FIGURA 6 – POPULAÇÃO DE ZERO A CINCO ANOS EM ARAUCÁRIA – 2010 A 2017	77
FIGURA 7 – QUANTIDADE DE MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL PÚBLICA DE ARAUCÁRIA POR SEGMENTO DE ENSINO...	87
FIGURA 8 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA DE 2015 A 2021.	89
FIGURA 9 – DADOS E INDICADORES PARA SUBSIDIAR O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DO PME DE ARAUCÁRIA REFERENTE À POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS	128
FIGURA 10 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE (TAXA DE ATENDIMENTO ESCOLAR)	129
FIGURA 11 – TIPOS DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	144
FIGURA 12 – ORGANIZAÇÃO EM TIPOS DE CONTROLE DAS INSTÂNCIAS DE MONITORAMENTO DO PNE (2014)	147
FIGURA 13 – ACHADO 1 E RECOMENDAÇÃO FEITA PELA AUDITORIA DO TCE-PR PARA O MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA.	154
FIGURA 14 – QUANTIDADE DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NA LISTA DE ESPERA POR VAGA NA EI NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA	160

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRINCIPAIS DISPOSITIVOS LEGAIS UTILIZADOS NA PESQUISA	21
QUADRO 2 – FÓRUM MUNICIPAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA, LAICA E UNIVERSAL DE QUALIDADE SOCIAL DE ARAUCÁRIA-PR.....	78
QUADRO 3 – UNIDADES EDUCACIONAIS DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE ARAUCÁRIA-PR QUE OFERTAM EDUCAÇÃO INFANTIL – 2021	84
QUADRO 4 – RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DA META 1 DO PNE (2014) E PME DE ARAUCÁRIA.....	105
QUADRO 5 – RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DA META 1 DO PNE (2014) E PME DE ARAUCÁRIA.....	109
QUADRO 6 – RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DA META 1 DO PNE (2014) E PME DE ARAUCÁRIA.....	111
QUADRO 7 – RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DA META 1 DO PNE (2014) E PME DE ARAUCÁRIA.....	113
QUADRO 8 – ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS AO PME DE ARAUCÁRIA...	115
QUADRO 9 – ESTRATÉGIAS DO PNE (2014) NÃO CONTEMPLADAS NO PME (2015) DE ARAUCÁRIA	118
QUADRO 10 – SUGESTÕES/ADEQUAÇÕES QUANTO ÀS ESTRATÉGIAS	130
QUADRO 11 – COMPARATIVO DO PME DE ARAUCÁRIA COM REDAÇÃO ALTERADA E INFORMAÇÕES DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO	134
QUADRO 12 – ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS REFERENTES À META 1 DO PME DE ARAUCÁRIA.	139
QUADRO 13 – ACHADOS E RECOMENDAÇÕES FEITOS PELA AUDITORIA DO TCE-PR PARA O MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA.....	153
QUADRO 14 – OBRAS REALIZADAS EM UNIDADES EDUCACIONAIS PARA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA...	162

LISTA DE TABELA

TABELA 1 – QUANTIDADE DE CRIANÇAS ATENDIDAS NA EI NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA POR FAIXA ETÁRIA NO ANO DE 2022.....	165
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

APIESP – Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público

APP Sindicato – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEEBJA – Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos

CEE-PR – Conselho Estadual de Educação do Paraná

CEI – Centro de Educação Infantil

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria Geral da União

CMA – Câmara Municipal de Araucária

CMAEE – Centros Municipais de Atendimentos Especializados Educacionais

CME – Conselho Municipal de Educação de Araucária

CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil

CNE – Conselho Nacional de Educação

COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba

CONAE – Conferência Nacional de Educação

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EI – Educação Infantil

FEAPAES-PR – Federação das Apaes do Estado do Paraná

FECOMÉRCIO PR – Federação do Comércio do Paraná

FEE-PR – Estadual de Educação do Paraná

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da 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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IRB – Instituto Rui Barbosa

LDB – Lei de Diretrizes e Bases Nacional

MEC – Ministério da Educação

NUDIJ – Núcleo da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Paraná

ONU – Organização das Nações Unidas

PEE – Plano Estadual de Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PME – Plano Municipal de Educação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

REPAR – Refinaria Presidente Getúlio Vargas

RMC – Região Metropolitana de Curitiba

SEED-PR – Secretaria de Estado da Educação

SIFAR – Sindicato dos Funcionários Públicos do Município de Araucária

SINEPE-PR – Sindicato das Escolas Particulares do Paraná

SISMMAR – Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária

SMED – Secretaria Municipal de Educação

STF – Supremo Tribunal Federal

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCE-PR – Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TCU – Tribunal de Contas da União

UFPR – Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
2. A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO DA CRIANÇA – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	30
2.1 A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL.....	30
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO À EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DE 0 A 3 ANOS	33
2.3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA NOVA VISÃO DA INFÂNCIA	41
2.4 LEI DE DIRETRIZES E BASES: A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	46
2.5 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE DE 2001-2010: AVANÇOS POLÍTICOS E O DESCOMPROMISSO GOVERNAMENTAL	52
3. A EDUCAÇÃO INFANTIL: DO PNE AO PME – ARAUCÁRIA.....	60
3.1 PNE (2014-2024): A SOCIEDADE CIVIL E O DIREITO À CRECHE.....	61
3.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PEE-PR (2015-2024).....	70
3.3 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E EDUCACIONAL DE ARAUCÁRIA.....	74
3.3.1 Caracterização geral do município	74
3.3.2 Os Fóruns Municipais no âmbito da educação de Araucária: contribuições e envolvimento no PME	78
3.3.3 Atendimento da Educação Infantil no contexto araucariense	82
3.4 ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARAUCÁRIA.....	90
3.4.1 A aprovação do Plano Municipal de Araucária (2015-2024) e a atuação da administração municipal.....	96
4. DA ELABORAÇÃO AO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME – ARAUCÁRIA	104
4.1 ESTRATÉGIAS QUE APRESENTAM CORRESPONDÊNCIA COM O DOCUMENTO NACIONAL	105

4.1.1 Planejamento para expansão da oferta	105
4.1.2 Atendimento educacional especializado.....	111
4.1.3 ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL	113
4.2 ESTRATÉGIAS PRÓPRIAS DO PME DE ARAUCÁRIA	115
4.3 ESTRATÉGIAS NÃO ABORDADAS NO PME DE ARAUCÁRIA.....	117
4.4 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PME-ARAUCÁRIA.....	124
4.4.1 1º Relatório de Avaliação e Monitoramento de Araucária – 2019.....	127
4.4.2 2º Relatório de Avaliação e Monitoramento de Araucária – 2021	138
5. O CONTROLE EXTERNO EM RELAÇÃO AO PME – ARAUCÁRIA	143
5.1 INSTÂNCIAS DE CONTROLE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	143
5.2 A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO CONTROLE EXTERNO AO PNE	148
5.2.1 A fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no PME de Araucária	151
5.2.2 A EXPANSÃO DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE ARAUCÁRIA VIA ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA.....	158
5.2.3 Os efeitos da judicialização nas políticas para a EI	159
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	169
REFERÊNCIAS	175
APÊNDICE A.....	191
APÊNDICE B.....	192
ANEXO 1	198

INTRODUÇÃO

O objeto desta pesquisa se delimita à elaboração, ao monitoramento e à avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) de Araucária (2015-2024) e tem como especificidade a subetapa creche¹ (0-3 anos) da Educação Infantil (0 a 5 anos), com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que reconhece a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica.

O recorte temporal considerado para este estudo foi do ano de 2015 até 2023, período que corresponde à aprovação da Lei nº 2.848/2015, que dispõe sobre o Plano Municipal de Educação em Araucária, até o período da realização desta pesquisa.

A escolha pela etapa da Educação Infantil, em específico o atendimento de crianças de 0 a 3 anos, deu-se pela minha trajetória pessoal, acadêmica e profissional. O ingresso no quadro de servidores da rede pública, como professora da Educação Infantil, propiciou o contato e o interesse pela participação em órgãos colegiados, atuação esta que, posteriormente, conduziu-me à pesquisa no campo da política educacional, por meio de especialização e, depois, do curso de mestrado. Esse percurso profissional me levou à escolha pela temática desta pesquisa, de forma a alinhar minha trajetória docente e o contexto empírico da minha prática no município de Araucária/PR a embasamentos teóricos e dispositivos legais referentes ao direito à educação, difundidos desde o fim da década de 1980.

Com o objetivo de explorar o que se tem produzido no âmbito acadêmico acerca do objeto desta pesquisa, foi realizado um levantamento bibliográfico considerando quais aspectos e dimensões são privilegiados nas produções que envolvem a Educação Infantil, de modo a se atentar ao que compete à creche, a partir dos planos decenais, além de localizá-las diante de determinado período e local (Ventury, 2023).

Para o desenvolvimento da análise, selecionaram-se teses, dissertações e artigos, publicados no período de 2015 a 2023, escolha temporal que se justifica ao considerar as produções mais recentes para o estudo realizado e

¹ O termo foi utilizado na pesquisa de forma a reproduzir, literalmente, o que está na legislação.

período de desenvolvimento da pesquisa. Os bancos de dados consultados para a pesquisa foram o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)² e o Portal de Periódicos CAPES/MEC³.

No banco da CAPES Periódicos, foram utilizados como descritores “Plano Municipal de Educação”, “Plano Nacional de Educação” e “Educação Infantil”; em um segundo momento, o termo Educação Infantil foi substituído por “Creche”, e o refinamento de resultados se deu por meio da aplicação do filtro “data de criação”, para seleção de artigos entre 2015 e 2023. Na sequência, foi realizado um refinamento manual, que também se pautou ao considerar os trabalhos que abordassem, em específico, a Educação Infantil ou contemplassem, em seu escopo, a etapa, mesmo que não a abordando exclusivamente. Como resultado do processo, foram localizados 7 artigos⁴.

O baixo número de artigos selecionados se deu ao fato de que a grande parte dos resultados da pesquisa consistia em trabalhos cujos objetos contemplavam os planos decenais, mas focalizando outras etapas da educação ou metas do PNE que não dialogavam, diretamente, com a Educação Infantil.

Os periódicos destacaram a interação entre o setor público e privado na ampliação de vagas na Educação Infantil, especialmente na subetapa creche. Essa tendência é considerada uma estratégia de política de Estado (Tripodi; Santos; Torres, 2020; Tripodi; Delgado; Rodrigues, 2018), mas levanta preocupações sobre desigualdades sociais causadas pela atuação de instituições não estatais que, historicamente, dedicam-se à assistência social.

Os artigos selecionados também dialogam sobre a formação e trabalho docente. Cabe um destaque ao artigo de Pereira (2017), que aborda a necessidade de formação adequada dos profissionais que atendem na Educação Infantil e um olhar atento às múltiplas linguagens potencializadoras

² O Banco de Teses e Dissertações da CAPES é um sistema *on-line* oficial do governo brasileiro, vinculado ao Ministério da Educação, que reúne teses e dissertações defendidas desde 1987. O banco é uma importante ferramenta de consulta, ao contemplar quase 460 mil trabalhos de pós-graduação.

³ O Portal de Periódicos da CAPES teve origem no ano de 2000 e se constitui como uma biblioteca virtual, que contempla periódicos científicos, referências e resumos, patentes, livros, estatísticas, dentre outras produções para além do âmbito nacional brasileiro.

⁴ Ver APÊNDICE A.

do desenvolvimento infantil, em percepção à criança como um ser histórico social produtor de cultura. Esses aspectos, conforme Aranda, Rodrigues e Militão (2020), devem dialogar com a qualidade da educação, indiscutivelmente, de forma crucial.

Para o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, foram utilizados os mesmos descritores e procedimentos apresentados para a seleção dos artigos. Como refinamento da pesquisa, foram utilizados os filtros da plataforma e, posteriormente, foi realizado um refinamento manual pela pesquisadora, a partir da leitura dos títulos e resumos dos trabalhos. Em alguns casos, os resumos se mostraram incompletos ou superficiais, o que fez ser necessária a leitura de outros elementos do corpo do texto. Como resultado a esse processo, foram localizadas 31 pesquisas⁵, que dialogavam com o objeto deste estudo.

A seleção dos trabalhos tomou como critério as pesquisas que abordavam, em específico, a Educação Infantil, a partir dos planos decenais e direito à educação, além de pesquisas que abordavam o monitoramento e a avaliação desses planos, dentro do âmbito da Educação Básica, que contemplassem a Educação Infantil. Nesse momento, tomou-se como observação os elementos que podiam dialogar e contribuir diretamente para a análise do direito à educação da população de 0 a 3 anos.

Foram localizadas sete teses e dissertações que contemplavam, em específico, a creche da Educação Infantil e dialogavam sobre o direito à educação da faixa etária de 0 a 3 anos, trazendo como especificidades: o direito à Educação Infantil (EI) a partir da Ação Brasil Carinhoso (Pereira, 2017); ampliação da oferta de matrículas das crianças nas creches proferidas por ações judiciais e a implicação destas na qualidade do atendimento no município de Campinas/SP (Mendes, 2017); ampliação da oferta de vagas nas creches no município de Niterói, localizando a Educação Infantil nas políticas públicas locais (Martins, 2019); garantia do direito ao acesso à creche por meio da judicialização no município de Curitiba, partindo da atuação da defensoria pública (Gonçalves, 2018); desigualdade de idade na oferta e no acesso à creche pública, partindo da realidade de Curitiba (Sesiuk, 2019); o direito pela

⁵ Ver APÊNDICE B.

via da legislação, localizando a situação dos bebês nas políticas de EI (Gil, 2018); o papel do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB) para com a oferta e atendimento na creche da rede municipal de Rio Branco (Carneiro, 2018).

Observa-se tanto na realidade do Rio Branco (Carneiro, 2018) quanto em Curitiba (Sesiuk, 2019) e Niterói (Martins, 2019) que crianças de 0 a 3 anos enfrentam uma invisibilidade perante as políticas públicas, não tendo a garantia desse direito, ao considerar os baixíssimos percentuais de atendimento das faixas etárias nas localidades apresentadas. Tais resultados permitem constatar uma desigualdade na oferta de vagas devido à idade da criança, causada por uma preferência de atendimento.

Ademais, sobre o atendimento às crianças de 0 a 3 anos, Gil (2018) acrescenta que o fato de os dados nacionais se referirem ao atendimento por segmento da Educação Infantil sem especificar a idade contribui para uma falta de clareza ao que diz respeito às faixas etárias, principalmente no que se refere à oferta de vagas para crianças de 0 a 1 ano e 11 meses. Esse fator tem provocado uma invisibilidade desses sujeitos nas políticas públicas educacionais. Ainda para a autora, isso decorre de concepções frágeis acerca desses indivíduos e, em muitos casos, eles são vistos como extensão da mãe, carecendo de maior investigação e análise sobre a temática.

As pesquisas abordando toda a Educação Infantil foram as de maior concentração, as quais tratavam de temáticas referentes ao Acesso à Educação Infantil nos PMEs de determinada região. Para efeito deste estudo, destacam-se as pesquisas de Feldman (2017), sobre o “Direito à educação através do Termo de Ajustamento de Conduta a partir do contexto paranaense”, e Taporosky (2017), que aborda o “Acesso e qualidade da EI a partir dos Tribunais de Justiça no Brasil”.

Inserido nos achados da pesquisa de Taporosky (2017), encontra-se o município de Araucária, cujo número de decisões abrangendo o direito ao acesso à Educação Infantil foi bastante significativo; entre os anos de 2013 e 2015, foram apresentados 4.750 pedidos judiciais requerentes ao direito à

Educação Infantil do município pela via individual. Desses pedidos, aproximadamente, 3.650 foram deferidos em favor da vaga (Silva, 2016).

Em relação ao aumento do atendimento de crianças de 0 a 3 anos em instituições, algumas pesquisas sinalizam como uma estratégia do poder público o uso de convênios com instituições não estatais, medidas estas que têm indicado precarização do atendimento às crianças, acentuação da desigualdade social e visão do campo da educação como espaço mercadológico, atribuindo aos direitos sociais o papel de mercadoria (Correa, 2020). Em análise do Plano Municipal de Araucária, este não sinaliza em suas estratégias uma articulação à oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social (Brasil, 2014), ação esta que aponta para uma tendência distinta em relação aos demais locais encontrados.

A partir das pesquisas, ficou evidente que tem ocorrido um aumento das vagas de creche para a população de 0 a 3 anos, embora esses números não sejam suficientes para o alcance da meta estabelecida pelo PNE (2014) e passem longe do atendimento total da população dessa faixa etária. A razão recorrente observada nas pesquisas para esse cenário foi a priorização de atendimento pelo Estado para faixa etária a partir dos 4 anos, devido à Emenda 59/2009, o que depreciou o atendimento na creche.

Tais cenários caracterizam a Educação Infantil nas políticas nacionais e locais, fornecendo subsídios a partir das realidades ou objetos analisados, que corroboram para a exigibilidade do direito educacional e condições de oferta frente ao fortalecimento do debate da importância dessa etapa enquanto direito social de todo cidadão, ao atentar para as maneiras que têm ocorrido – ou não – a ampliação desse direito nos municípios investigados.

Em síntese, essas foram algumas considerações destacadas nas pesquisas acadêmicas acerca da Educação Infantil, em diálogo com os planos municipais e nacional, as quais localizam as temáticas exploradas na etapa no campo acadêmico, caracterizando o segmento nas políticas públicas educacionais. Também há possibilidade de que esses ensaios sejam tomados como ponto de partida para demais questões do campo (Mainardes, 2006).

Assim, percebe-se que a Educação Infantil tem ganhado espaço nas produções acadêmicas, fornecendo subsídios para debates das políticas concernentes a ela. O acompanhamento da execução das políticas compete à expansão de vagas e à qualidade de atendimento de crianças de 0 a 3 anos; ainda que a maioria das investigações tenha ocorrido a partir das realidades locais, estas, em conjunto, caracterizam um cenário educacional em âmbito nacional. Dessa forma, esta pesquisa sobre a elaboração e monitoramento do PME de Araucária ajuda a compor o campo, destacando os elementos fundamentais desse cenário local.

Por intermédio da análise exposta, torna-se evidente a relevância desta pesquisa e, nesse contexto, emergem os seguintes questionamentos: como ocorreu o processo de construção do direito à educação da criança de 0 a 3 anos na legislação brasileira? Como foram desenvolvidas a elaboração, o monitoramento e a avaliação do PME de Araucária? Quais são os sujeitos envolvidos nesses processos? Quais são as metas e estratégias estabelecidas para a Educação Infantil na subetapa de 0 a 3 anos? Como essas metas e estratégias são contempladas nos relatórios de monitoramento e avaliação do PME de Araucária? Quais atores influenciaram na materialização delas?

Ao ter em vista essa problemática, a presente pesquisa apresenta como objetivo geral:

- analisar a elaboração, o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação de Araucária (2015-2024) com foco específico na Meta 1, subetapa creche da Educação Infantil, com vistas a identificar os principais atores envolvidos nesse processo.

Os objetivos específicos foram da seguinte maneira abordados:

- analisar o processo de construção do direito à educação da criança de 0 a 3 anos na legislação brasileira;
- investigar a interface entre as metas e estratégias referentes à educação da criança de 0 a 3 anos no Plano Nacional de Educação (2014-2024) com o Plano Municipal de Educação de Araucária (2015-2024);
- examinar os relatórios de monitoramento do PME do município de

Araucária em relação à educação de crianças de 0 a 3 anos;

- identificar os sujeitos sociais que atuaram nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PME – Araucária – e analisar sua influência nesses processos.

A fim de alcançar os objetivos propostos, utilizou-se de metodologia de pesquisa qualitativa, do tipo documental, desenvolvida por meio de análise de dispositivos legais e técnicos, pertencentes à esfera nacional e municipal, relacionados à ampliação e ao acesso da Educação Infantil, no que compete à subetapa creche.

Para Flach (2020), a pesquisa em políticas educacionais deve estar ligada à realidade empírica, considerando aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos do cenário analisado, ao buscar a superação de seus problemas. Essa contextualização ainda fornece subsídios para a compreensão do cenário de produção desses documentos.

Em consideração à diversidade de normativas e outras publicações oficiais a serem analisadas, como apontam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 6), “a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias”. Vale ressaltar que o conceito de documento, para esses autores, não se limita às normativas governamentais ou, até mesmo, a materiais escritos e impressos – estes também podem ser não escritos, como fontes de informações frente ao interesse do investigador, e devem ser explorados diante de uma contextualização histórica e sociocultural.

Para Cellard (2008, p. 297), documento pode ser considerado tudo que é vestígio do passado, servindo como evidência histórica, sendo esses “de natureza iconográfica e cinematográfica, ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objeto do cotidiano, elementos folclóricos, etc.”. Dessa forma, cabe ao pesquisador selecionar seus registros, de modo a interpretá-los com bastante rigor metodológico.

A análise documental é uma importante técnica para abordagem de dados qualitativos, que busca identificar informações, tomando como partida o

objeto de interesse nos documentos selecionados, o que requer planejamento e cuidado por parte do pesquisador (Lüdke; André, 1986). O tratamento dos dados exige uma avaliação crítica adequada ao contexto abordado. Nessa perspectiva, Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 14) postulam que a análise documental:

[...] propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los, sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência.

Desse modo, cumpre ao pesquisador dar sentido ao conteúdo de análise, sustentando seus apontamentos por meio de uma perspectiva teórica. Com respaldo nesse apontamento, faz-se necessário um embasamento teórico com pesquisadores que dialoguem com a temática, pois, como apontam Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 6), o campo da política é um terreno de disputa, em que “intenções políticas podem conter ambiguidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades particulares para serem debatidas no processo de sua implementação”. Assim, essas fundamentações teóricas são necessárias para a interpretação e compreensão crítica sobre o objeto de estudo e o contexto de que ele advém, articulando as razões a uma realidade concreta, “de forma que suas contradições sejam expostas e compreendidas com vistas à superação política dos problemas apresentados” (Flach, 2020, p. 8).

Para o desenvolvimento desta pesquisa documental qualitativa, foram empregados diversos documentos para o alcance dos objetivos, sendo os principais organizados no Quadro 1.

QUADRO 1 – PRINCIPAIS DISPOSITIVOS LEGAIS UTILIZADOS NA PESQUISA

DOCUMENTO LEGAIS E TÉCNICOS	ANO
Nacional	
Constituição Federal	1988
Estatuto da Criança e do Adolescente	1990

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	1996
Plano Nacional de Educação	2014
Relatório de Monitoramento das Metas do PNE	2018 e 2020
Estadual	
Plano Estadual de Educação do Paraná	2015
Relatório de auditoria: Projeto Piloto de Fiscalização Integrada dos Municípios do Estado do Paraná – TC/PR	2016
Municipal	
Parecer do Conselho Municipal de Educação de Araucária nº 01	2006
Plano Municipal de Educação de Araucária	2015
Termo de audiência – Cumprimento de Sentença	2019
Relatórios de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Araucária	2019 e 2021
Ofício nº 714/2022 – Defensoria Pública do Estado do Paraná	2022

FONTE: documentos disponíveis nas páginas eletrônicas dos órgãos oficiais. Quadro organizado pela autora (2023).

Além dos dispositivos legais, utilizaram-se: documentos pertinentes às políticas para a Educação Infantil no município de Araucária; informações disponibilizadas na página eletrônica do Portal do Cidadão do município de Araucária e do Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária; levantamentos e dados demográficos, socioeconômicos e educacionais em páginas eletrônicas governamentais.

Os anseios da redemocratização no país após a ditadura civil-militar também repercutiram nas políticas educacionais, que contaram com uma luta partilhada por intelectuais, militantes e movimentos sociais (Kramer, 2006). Esse fato inseriu a infância nas políticas educacionais brasileiras e consolidou a educação como direito da criança, da família e dever do Estado, por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, no que concerne aos direitos básicos de crianças e adolescentes, e da LDB (1996).

A LDB (1996) se soma a esse arcabouço legal ao reconhecer a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, o que a incluiu nos sistemas de ensino municipais, em que seu atendimento se dá por meio das creches, para crianças de 0 a 3 anos, e pré-escolas, para crianças de 4 a 5 anos.

Anteriormente, essa etapa educacional se encontrava vinculada às instâncias de assistência social. A Educação Infantil como direito da criança e dever do Estado teve seu início de acolhida a partir da CF/88 e foi solidificada com a LDB (1996), integrando-se à estrutura e ao funcionamento da educação escolar brasileira (Cury, 1998). Esse fato e outros aparatos legais citados localizaram o lugar e a importância da criança na sociedade brasileira.

Concomitante à demarcação da Educação Infantil como direito educacional, a promulgação da CF/88 trouxe, novamente, a questão do planejamento como necessário à gestão pública, por meio do seu Artigo 214, que determina a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE). Para Bordignon (2009), o planejamento educacional deve ter como objetivo refletir sobre a realidade da educação existente e sobre as ações necessárias para transformá-la. Destarte, o autor coloca como elementos imprescindíveis ao ato de planejar os objetivos a serem alcançados e as ações para promovê-los. À vista disso, a necessidade de um plano decenal surge como um documento essencial para o alcance de um propósito educacional a partir das realidades e demandas existentes.

A reabertura democrática após a ditadura civil-militar estimulou a participação de novos sujeitos e organizações sociais do campo educacional para a construção das políticas públicas. Junto a isso, deu-se o reconhecimento dos municípios enquanto entes federativos locais. Esses fatores trouxeram uma maior complexidade na elaboração dos planos decenais de educação (Scaff; Oliveira; Lima, 2018).

Em 2001, ocorreu a aprovação do primeiro PNE, como resultado de embates entre projetos distintos, oriundos de representantes da sociedade civil organizada e do governo federal, em torno do Artigo 214 da CF/88 (Dourado, 2010). Esse artigo tinha como redação: “A lei estabelecerá o plano nacional de

educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (Brasil, 1988). O contexto educacional que concebeu esse primeiro PNE resultou na priorização do Ensino Fundamental, em detrimento dos demais níveis e modalidades de ensino, deixando a Educação Infantil em segundo plano. O documento decenal, aprovado em 2001, não obteve êxito em sua execução (Scaff; Oliveira, 2018), razões estas que serão exploradas em uma subseção específica.

Com o fim do período de vigência do primeiro plano nacional em 2010, fez-se necessária a construção de um novo documento, que teve as conferências nacionais de educação como papel fundamental no processo de elaboração do PNE. Dentre essas conferências, estão a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) e a Conferência Nacional de Educação (CONAE), precedidas por conferências municipais, regionais, estaduais e distrital (Dourado, 2016). O novo plano refletiu a colaboração diversificada da sociedade civil brasileira, tendo sido aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 2014, com validade para o período de 2014 a 2024.

O PNE (2014) foi concebido sob nova redação dada ao Artigo 214, por meio da Emenda Constitucional nº 59, como esclarecem Scaff, Oliveira e Lima (2018), de modo a conceber o documento como plano de Estado, ao admitir como seu objetivo “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração [...]” (Brasil, 1988, redação dada pela Emenda Constitucional – EC nº 59/2009).

Ademais, o PNE (2014) busca melhorar a qualidade da educação brasileira por meio do cumprimento de 10 diretrizes referentes à temática. Foram estabelecidas 20 metas e 254 estratégias para o alcance desse objetivo. Essas metas abrangem desde a primeira etapa da Educação Básica até a pós-graduação (Brasil, 2014). O documento inclui a Educação Infantil em sua primeira meta, dispondo de 17 estratégias, 5 delas relativas, especificamente, ao atendimento de crianças de até 3 anos de idade, que é correspondente à subetapa creche.

Diante da compreensão da Educação Infantil como direito da criança, o PNE (2014) traz como primeira meta a expansão da oferta de vagas, promovendo a universalização do atendimento pré-escolar e a ampliação do atendimento mínimo para 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade. Frente a esses objetivos e a obrigatoriedade de matrícula de crianças a partir dos 4 anos de idade, o atendimento às faixas etárias da Educação Infantil se deu de forma desigual, como é perceptível observar nos dados dos indicadores do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento de Metas do Plano Nacional de Educação de 2018, uma vez que o percentual de crianças que frequentavam a pré-escola no Brasil era de 81.4% e, na creche, era de apenas 23.2%.

Para além dessa desigualdade entre faixas etárias, há uma disparidade de acesso à creche envolvendo outros grupos que, historicamente, não tiveram seu direito à educação usufruído, como as crianças das famílias de menor renda *per capita*.

Com a implantação do PNE (2014), por meio da lei, definiu-se que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios precisariam criar seu próprio plano, em alinhamento ao nacional, no prazo de um ano, a contar da publicação da lei, além de esses entes carecerem da elaboração de mecanismos para o acompanhamento local referente ao cumprimento das metas tanto nacionais quanto subnacionais (Brasil, 2014). A normativa nacional representou um avanço histórico no que se refere ao planejamento da política estatal e ao determinar que o monitoramento e a avaliação ocorressem a partir de um processo democrático e participativo (Santos, 2020).

Outrossim, sobre o acompanhamento da efetivação do plano, o Artigo 5º da Lei nº 13.005/2014 coloca como instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e avaliação periódica: o Ministério da Educação (MEC); a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; o Conselho Nacional de Educação (CNE); e o Fórum Nacional de Educação (Brasil, 2014). Tal proposição é reconhecida por Dourado (2016) como um avanço na Lei do Plano.

Conforme determinação da CF/88, os municípios brasileiros passam a ter *status* de ente federativo e, de acordo com a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, cabe a essa competência governamental a atuação prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Dessa forma, o município compartilha com a família a responsabilidade de educação à criança pequena, devendo se preocupar com o conceito de proteção integral à primeira infância.

A partir dessa responsabilidade, as estratégias da primeira meta do PNE (2014) requerem para seu cumprimento que uma grande parte dessas políticas seja concretizada em âmbito municipal, visto que, para a execução do Plano Nacional de Educação, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar em regime de colaboração (Brasil, 2014).

Dessa maneira, há um ano do fim do período de vigência do PNE (2014-2024), faz-se necessário o acompanhamento dos documentos em âmbito municipal, observando se a administração pública tem tomado o seu PME como ponto central das políticas referentes à creche.

Nessa lógica, o município de Araucária teve seu Plano Municipal de Educação (PME) aprovado no ano de 2015 e, em dezembro de 2020, foram promovidas alterações nas Metas e Estratégias do documento, por meio da Lei nº 3.655, mudanças estas provenientes de adequações sugeridas pelo Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, Gratuita e de Qualidade em atendimento às exigências do Tribunal de Contas do estado do Paraná, tendo em vista a necessidade de alinhamento ao Plano Nacional de Educação.

A redação do PME, aprovado em 2015, incluía a Educação Infantil em sua quarta meta, com o seguinte texto: “Ampliar a oferta da educação infantil, garantindo infraestrutura adequada e padrão de qualidade conforme resoluções do Conselho Municipal de Educação” (Araucária, 2015a). Essa meta abrangia 7 estratégias. No entanto, é importante ressaltar que a meta não se concentrava, especificamente, no atendimento em creche e pré-escola, sendo estas abordadas no documento como estratégias complementares.

Com as alterações em 2020, a meta referente à Educação Infantil foi reelaborada, passando a ser a primeira, e sua redação é apresentada de forma idêntica ao PNE, diferindo-se apenas de suas estratégias.

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (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 03 (três) anos, até o final da vigência deste PME (Araucária, 2015a).

O PME (2015a) de Araucária, após ser modificado pela Lei nº 3.655 de 2020, passou a ter 10 estratégias para o alcance da meta referente à Educação Infantil. Dentre essas estratégias, 3 são direcionadas, especificamente, ao atendimento em creches, outras três abordam o atendimento pré-escolar, enquanto as quatro restantes englobam toda a primeira etapa da Educação Básica.

Com as alterações, algumas estratégias tiveram suas redações modificadas, além de outras três terem sido acrescentadas. De maneira geral, as 10 estratégias têm como foco a expansão do atendimento na Educação Infantil, conforme preconizado pelo PNE (2014). Isso envolve o estímulo ao atendimento em período integral da creche e pré-escola, estrutura administrativa e quadro funcional específico quanto aos funcionários, estatutários ou não, dos Centros Municipais de Educação Infantil de Araucária, além de assegurar a acessibilidade para as crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Adicionalmente, a formação continuada dos profissionais da Educação Infantil e a implementação de programas intersetoriais também estão contempladas nessas estratégias.

Mediante a aprovação dos planos, Militão e Aranda (2020) situam a questão do planejamento educacional brasileiro a partir do ciclo de uma política pública, posto por Palumbo (1998), o qual é composto por cinco estágios: organização da agenda; formulação; implementação; avaliação e término. Militão e Aranda (2020) apontam que, comumente, uma política pública tem seu interesse em torno de sua organização e formulação; já a implementação, a avaliação e o término acabam não recebendo a devida importância.

Posto o curso histórico dos planos educacionais no Brasil sob essa estrutura do ciclo de uma política, os autores supracitados asseveram que os planos de educação elaborados até a primeira década dos anos 2000 se limitaram aos primeiros estágios do arranjo exposto. Scaff e Oliveira (2018)

atribuem a fragilidade desses documentos às oscilações políticas e sociais que os cercavam, atreladas aos golpes de Estado decorridos de suas interrupções democráticas. Esse fator prejudicou a aprovação e a efetiva implementação de tais materiais.

Nessa perspectiva, a avaliação e o monitoramento dos planos ganham um papel central na concretização dos objetivos do documento. Esse processo deve ocorrer ao longo da vigência do plano, permitindo a implementação de medidas corretivas por meio da gestão das políticas públicas (Militão; Aranda, 2020).

Ao considerar as ações governamentais locais relacionadas à execução desses planos municipais, Bastos e Ferreira (2019, p. 5) indicam que

[...] no processo de produção das regras do jogo, cada ente federado lança mão de diferentes estratégias para a construção e a realização de seus planos educacionais, de acordo com suas estruturas, formas de governabilidade e contradições.

A presente dissertação está dividida em seis seções: além da introdução, a segunda seção traz uma breve revisão das normativas a partir de fundamentações teóricas a respeito do direito à Educação Infantil no Brasil, com base na CF/88. A análise toma como suporte o contexto político de influência neoliberal em que esses documentos foram produzidos e publicados.

Na sequência, a terceira seção aborda, de forma sucinta, a meta 1 do Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR). Analisa a situação da educação infantil no Plano Municipal de Educação de Araucária, considerando o contexto histórico, socioeconômico e educacional desse município.

Na quarta seção, apresenta-se uma análise comparativa entre o PME e o PNE (2014), identificando as convergências e divergências entre esses documentos decenais e destacando os aspectos educacionais prioritários para a Educação Infantil no município. Essa análise é conduzida por meio da categorização dos documentos em quatro temáticas, delineadas a partir das estratégias do PNE (2014).

A quinta seção, por sua vez, aborda os elementos de controle a partir da CF/88, com destaque para a atuação do Tribunal de Contas do Paraná na fiscalização do cumprimento da meta 1 do PNE e suas implicações no PME de

Araucária. Além disso, é apresentada uma breve fundamentação teórica sobre o ciclo das políticas públicas, com base em Jannuzzi *et al.* (2009). Por fim, nesta seção, são apresentados e analisados os Relatórios de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Araucária de 2019 e 2021, com foco na creche como recorte para análise. Nesse ínterim, aborda-se a atuação do Sistema de Justiça no contexto da expansão do atendimento na Educação Infantil em Araucária.

2. A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO DA CRIANÇA – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Educação Infantil como direito tem se consolidado ao longo dos anos por meio da disputa de interesses e necessidades promovidas por atores sociais, os quais provocam a exigência de respostas pelo Estado (Rosemberg, 2003). Inerente a esse aspecto, é importante ressaltar a visão da criança na construção das políticas, coexistente à demanda educativa e contexto social respectivo

A fabricação histórica e social das práticas educativos-pedagógica e assistenciais das instituições de educação infantil, sempre esteve muito próxima daquilo que cada momento histórico construiu, reservou e atribuiu para o que é ser criança e ter uma infância (Abramowicz, 2003, p. 14).

Nesse processo, um conjunto de leis foi surgindo paulatinamente com vistas a promover garantia jurídica à fruição desse direito social e preocupação quanto à sua oferta, o que primou por condições de qualidade. Tais elementos compõem “a agenda de responsabilidades do Estado com a educação” (Côco *et al.*, 2015, p. 79), ainda que, historicamente, essas legislações não sejam garantia de efetivação, razão promotora de muita luta social sobre a temática em análise.

A contextualização do cenário histórico e político do país após a redemocratização auxilia na compreensão sobre a pluralidade de interesses dentro desse campo de disputa, explanação importante para a compreensão sobre a materialização das políticas que se seguiram.

2.1 A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

O arcabouço legal após a CF/88, no âmbito educacional, deu-se, concomitantemente, a uma redefinição do papel do Estado, que atingiu principalmente as políticas sociais, sobretudo a educação (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009). Essa redefinição foi proveniente da retomada democrática no fim da década de 1980, que incorporou novos atores para a arena política

brasileira, incluindo instâncias de decisões políticas não estatais e representantes do poder público (Gohn, 2004). Essa mudança se alinhou à incorporação da política neoliberal no país, a qual surge em alternativa à crise do capitalismo, conforme abordado em conceitos analisados por Frigotto e Ciavatta (2003). Os autores destacam as noções de:

[...] globalização, Estado mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade pós-classista, sociedade do conhecimento, qualidade total, empregabilidade etc., cuja função é a de justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 95).

A crise instaurada repercutiu em uma retomada dos mecanismos de mercado, os quais se fundamentaram nas origens do liberalismo. Essa concepção sustenta que as políticas sociais conduzem à escravidão, e a liberdade de mercado leva à prosperidade, difundindo, assim, a noção de ineficiência estatal. Nessa visão, a eficácia é atribuída somente ao poder privado. Essas orientações fundamentaram a doutrina neoliberal neoconservadora, que foi fortemente promovida durante as reformas sociais da década de 1990 (Frigotto; Ciavatta, 2003).

Batista (2007, p. 395) acrescenta que “esse modelo de política rompe com a cidadania ao desobrigar-se da manutenção de políticas sociais de cunho universal, portanto rompe com os direitos sociais, reforçando o conservadorismo político do liberalismo clássico e o autoritarismo econômico”. Nessa perspectiva, responsabilidades antes assumidas pelo Estado são transferidas para o setor privado, posto como padrão de eficiência e lucratividade. Isso teve implicações na construção da gestão democrática na educação (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009).

Nesse contexto, também se revela o conceito de globalização, que coloca as forças produtivas e as relações de produção capitalista em escala global, o que exige, para a manutenção da exploração do capital, a privatização das empresas produtivas estatais e desmantelamento dos direitos sociais. Esse cenário resulta em um desenvolvimento desigual, contraditório e combinado;

uma dinâmica decorrente das implicações da globalização do capitalismo (Ianni, 1998).

O campo favorável ao desenvolvimento dessa nova doutrina econômica nos países menos desenvolvidos foi semeado com o período pós-guerra mundial. Durante esse período, marcado pela crise econômica, as situações particulares desses locais foram tratadas como problemas de alcance internacional. Assim, o crescimento econômico de uma nação estava conectado a um sistema global, que buscava direcionar a um crescimento racional e equilibrado (Fonseca, 2014). Foi com base nessa abordagem que organizações internacionais começaram a fornecer financiamento para esses países em suas políticas sociais, incorporando seus próprios interesses mercantis, para a garantia da rentabilidade do sistema do capital (Frigotto; Ciavatta, 2003).

Ficar sob a lógica desse sistema internacional proporcionaria acesso aos benefícios, com ofertas de vantagens de cunho econômico, tecnológico e financeiro. Em contrapartida, esses países subalternos teriam seus interesses humanitários submetidos aos interesses políticos e econômicos dessa lógica sistêmica internacional.

Foi a partir desse cenário de globalização que o Brasil, nos anos de 1990, passou a fazer parte dessa lógica sistêmica, incorporando o neoliberalismo em sua realidade política e econômica. No mesmo período, em relação a essa inserção, as aspirações democráticas pós-ditadura civil-militar ampliaram o campo participativo, e a sociedade civil ganhou importante destaque nessa esfera. A propósito, nesse contexto, as instâncias não estatais e representantes do poder público desempenharam papéis relevantes (Gohn, 2004). Nessa conjuntura, a sociedade civil é composta de forma diversificada, com diferentes entendimentos das questões sociais. Gohn (2014, p. 79) caracteriza esse conjunto de atores em quatro grupos sociopolíticos:

- I. Movimentos sociais – considerados como categorias empíricas, podendo ser localizados territorialmente, ou como categoria conceitual, forma de estruturação de relações sociais, conforme definiu Melucci (1994);
- II. Entidades sem fins lucrativos – subdivididas em ONGs independentes, entidades assistenciais e entidades do mundo empresarial articuladas pelo chamado Terceiro Setor;

- III. Fóruns, plenárias e articulações nacionais e transnacionais;
- IV. Conselhos gestores de projetos, programas ou políticas sociais; conferências nacionais; consórcios inter-regionais; fóruns de promotorias públicas, observatórios temáticos de acompanhamento, diagnóstico e banco de dados de políticas sociais públicas etc.

Nesse panorama, a participação de segmentos sociais na construção de políticas possibilitou à população acesso aos espaços de tomadas de decisões, em consolidação com a retomada democrática. Por outro lado, essa retomada não se limitou à participação, abrindo, também, a possibilidade de controle social sobre o Estado e encaminhamento das demandas sociais para setores da sociedade civil. Isso resultou em uma transferência de responsabilidade do poder público para outros atores, eximindo-o do papel para o qual foi eleito. Dessa forma, as normativas publicadas a partir desse período dialogam com essa doutrina e contexto, o que deve ser considerado na análise das próximas subseções.

A explanação a seguir busca analisar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e os Planos Nacionais de Educação (2001 e 2014), elaborados sob a égide de um modelo de Estado fortemente influenciado pelos valores neoliberais. O intuito é destacar possíveis avanços e desafios no que tange ao direito à Educação Infantil para crianças de 0 a 3 anos.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO À EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DE 0 A 3 ANOS

A crise econômica no Brasil, iniciada no final dos anos de 1970 como consequência da crescente dívida externa e ações governamentais, que não garantiram a estabilidade econômica durante o período da ditadura civil-militar (Fonseca 2014), foi fator de estímulo para as ações dos governos após a redemocratização, que buscavam, novamente, a estabilidade financeira, pautando-se na “inserção do país no processo de globalização econômica, privilegiando o ajuste fiscal e a abertura comercial” (Fonseca, 2014, p. 252). Dessa forma, o modelo normativo global influenciou diretamente nas políticas

públicas brasileiras, em particular, nas normativas referentes aos direitos sociais.

Para Peroni, Oliveira e Fernandes (2009), esse modelo normativo, o neoliberalismo, juntamente à globalização, reestruturação produtiva e terceira via, surgiu como estratégias de superação à crise do capitalismo, crise esta que perdura até os dias atuais. Destaca-se que o capital não reconhece a crise como oriunda em seu sistema, e sim em razão da atuação do Estado, argumento incorporado à política brasileira, que levou ao processo de reforma do Estado.

A Constituição Federal de 1988, além de reconhecer a educação como direito de todos e dever do Estado, pela primeira vez, contempla, em seu texto, os Direitos Sociais, por meio do seu Artigo 6º, redação na qual a educação é posta como primazia (Oliveira, 1999). Para Cury (2002), a garantia de um direito é imprescindível em países, como o Brasil, em que seu histórico elitista sempre favoreceu o direito à educação às camadas privilegiadas. Logo, assegurar esse bem social na Lei anuncia que todo indivíduo é portador desse direito, independentemente de classe social, sendo passível de cobrança quando ocorre seu descumprimento.

Fruto de muita luta, a Educação Infantil, pela primeira vez, foi legitimada como direito por meio da CF/88, ao ser um marco histórico para a etapa. A sua promoção é detalhada na seguinte redação: “Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até seis anos de idade; [...]” (Brasil, 1988).

A Educação Infantil se torna um direito da criança de 0 a 5 anos, garantido pelo Estado. Além da Seção I destinada à Educação, o Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, aborda, no Artigo 7º, como direito dos trabalhadores, Inciso XXV, “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas” (Brasil, 1988). Assim, a Educação Infantil é considerada um direito das crianças e dos trabalhadores.

De acordo com a legislação, a exigência de matrícula na Educação Básica é aplicável às famílias com crianças de 4 a 5 anos de idade. Porém, no

caso das crianças com idades de 0 a 3 anos, a matrícula é de caráter facultativo. Essa opção não se estende ao Estado, uma vez que este é incumbido de atender a toda a demanda populacional que optar por esse serviço.

Para Oliveira (1999), o texto se referindo ao atendimento da Educação Infantil provocou uma ampliação do direito à educação a essa faixa etária específica, o que fez também com que essa etapa pudesse ser considerada parte da Educação Básica. Um processo materializado por meio da Lei nº 9.394, de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dessa forma, foi possível

[...] incorporar este nível de ensino ao sistema regular, exigindo, portanto, sua regulamentação e normatização na legislação educacional complementar, o que não ocorria na vigência da Constituição anterior, pois este nível de ensino era “livre” (Oliveira, 1999, p. 63).

Essa regulamentação educacional teve o efeito de retirar a Educação Infantil do âmbito da assistência social e de dissociar o direito da criança do contexto do direito da família. Isso resultou no reconhecimento da creche e da pré-escola como instituições educativas, permitindo a criação de critérios de qualidade para sua promoção. Como destacado por Abramowicz (2003), a inclusão do termo “Educação Infantil” na legislação trouxe a ideia de um ambiente educativo apropriado para o desenvolvimento da infância.

Frente a esse novo olhar sobre a criança pequena na sociedade, nota-se que esta aparece na CF/88, pela primeira vez, como sujeito de direitos, “pois a mesma inclui a criança em contexto amplo de cidadania, sistematizando novas relações entre ela e o Estado” (Santos, 2017, p. 229). A exposição é feita por meio do Artigo 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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 forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

Para os autores Rehem e Faleiros (2013), embora a ordem de responsabilidades apresentadas no texto não seja qualificada, o fato de o Estado ser citado posterior à família e sociedade está ligado à conjuntura da

agenda neoliberal, o que minimiza sua atuação. Tal fato, diante do contexto histórico e cultural vivenciado em que a responsabilidade dos cuidados da criança pequena era somente da família, reflete até os dias atuais na baixa procura pelo atendimento em algumas regiões brasileiras (Taporosky; Silveira, 2019).

Ademais, essas mudanças legais direcionaram a um novo olhar sobre a concepção de criança, que passava a ser entendida como sujeito de direitos, podendo usufruir dos bens simbólicos e materiais da sociedade, como cidadã (Nascimento; Gurgel; Almeida, 2017). Foi a partir desse cenário que discussões sobre o direito à educação da criança emergiram e se concretizaram nos instrumentos normativos brasileiros que se seguiram.

Apesar de legitimado na lei, a criança não usufruiu, de imediato, do seu direito à educação, pois, como Rehem e Faleiros (2013, p. 696) colocam: “Tornar efetivos os direitos solenemente declarados [...] é um desafio político e social”. As razões para o não cumprimento legal foram atreladas a questões de financiamento por alguns autores, como Cury, (2007); Rehem e Faleiros (2013); Santos e Sousa Júnior (2018); Oliveira (1999); e devido à ação dos organismos internacionais, que entram em cena a partir da década de 1990, sustentados pelos mecanismos de mercado para a garantia da proficuidade do sistema capitalista (Frigotto; Ciavatta, 2003).

Como primeira ação realizada por esses organismos internacionais, ocorreu a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, em Jomtien, Tailândia, em 1990, financiada por agências, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO –, a qual foi inegável o esforço em favor da universalização do Ensino Fundamental para todos (Cury, 2008).

Os países signatários se comprometeram a assegurar uma “educação básica de qualidade”; inserido no tratado, encontrava-se o Brasil com alta taxa de analfabetismo, que fez com que o Ensino Fundamental fosse colocado como prioridade na agenda política governamental brasileira, durante os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) (Frigotto; Ciavatta, 2003). Em consequência disso, a Educação Infantil não ganhou

protagonismo no campo legal no período, e o direito à educação da população de 0 a 5 anos é prejudicado.

Anteriormente, como ressalta Abramowicz (2003, p. 14), “as forças que forjaram um tipo de instituição destinada às crianças pequenas mantiveram uma relação direta com a classe social a qual se destinava tal educação”. Nessa lógica, demarcavam-se espaços destinados às crianças de famílias com maiores possibilidades econômicas, as chamadas pré-escolas, e as creches, locais destinados às crianças das famílias menos abastadas. Essa dicotomia educacional resultava em abordagens educativas para alguns e assistencialistas para outros, perpetuando a desigualdade social.

O governo do país na década de 1990 passava a adotar a agenda neoliberal, aplicando “políticas de cortes de gastos sociais, reformas fiscais, enfrentamento com os sindicatos, precarização das relações de trabalho numa responsabilização do Estado pelas crises enfrentadas” (Rehem; Faleiros, 2013, p. 699). Dessa forma, a teoria neoliberal tenciona o Estado ao afastamento para com as políticas sociais universais, dá ênfase ao lucro e à mercantilização da sociedade, reforçando questões de desigualdade social (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009).

No contexto em que o Estado é responsabilizado pela crise do capital, esta busca diminuir a sua atuação como forma de enfrentá-la; nessa vertente, “a lógica de mercado é que passou a ser sinônimo de qualidade” (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009, p. 774). Outrossim, o modelo gerencial é implantado, intencionando a eficiência e a eficácia educacional (Bortot; Scaff, 2020) acima dos valores públicos.

Para Peroni e Oliveira (2020), esse gerencialismo é tomado como parte da privatização da educação por dentro das instituições públicas, ao assumir os processos produtivos do setor privado para a realização da gestão pública, como redução de gastos com o setor público, ênfase no resultado, e não no processo, lançando a competitividade e a descentralização como pilares dessa eficiência e eficácia (Silva; Carvalho, 2014).

A alegação de um Estado em crise, diante das conquistas de direitos dos anos de 1980 no Brasil, provocou incertezas quanto à execução das políticas,

repassando essa responsabilidade para a sociedade civil⁶, a qual focaliza as políticas sociais na classe menos favorecida, de modo a evitar o caos social (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009). Em vista disso, novos atores são envolvidos nessa responsabilidade, “desde coletivos sociais a organizações ligadas ao terceiro setor” (Bortot; Scaff, 2020, p. 2), provocando um enfraquecimento nos Direitos Sociais (Cossetin; Domiciano; Figueiredo, 2020).

Esse arquétipo na educação trouxe a influência quanto à elaboração de políticas educacionais para a Educação Infantil, dando abertura para setores empresariais atuarem no âmbito público estatal, atuação consolidada por meio de emendas na CF/88, que nomearam o setor privado como “parceiro” da esfera pública (Cossetin; Domiciano; Figueiredo, 2020). Isso tornou possível a obtenção de lucro, financiado com recurso público, perante a oferta educacional e se mostrando como alternativa ao atendimento da demanda por vagas, firmadas por meio do Artigo 213 da CF/88, conforme o conhecimento ao direito foi aumentando (Correa, 2020). Tal ação também fez com que o Estado, mesmo que de forma parcial, se afastasse de sua responsabilização para com a etapa (Bortot; Scaff, 2020).

Para Bortot e Scaff (2020), essa ampliação no atendimento privilegiou a quantidade, não havendo esforço de oferta quanto às condições de qualidade, diante de quais atendimentos de baixo custo caracterizavam a oferta para crianças pobres, acentuando a exclusão e desigualdade dessa população. Essas medidas, embora difundidas de forma emergencial, têm ganhado espaço nas normativas brasileiras, fazendo-se presentes, de maneira cada vez mais sólida, tanto ao que compete à ampliação de atendimento quanto à modernização da gestão escolar.

A CF/88 também trouxe mudanças aos princípios administrativos e de reestruturação das responsabilidades dos entes federados. A partir dessa Lei, os municípios passam a ser considerados entes federados, delegando a essa esfera administrativa, com apoio dos Estados e da União, a responsabilidade pela oferta e manutenção de programas de Educação Infantil e Ensino

⁶ Peroni, Oliveira e Fernandes (2009) asseveram que a sociedade civil, para a terceira via, faz parte da parcela bem-sucedida do mercado, com o argumento de que o Estado deve fomentar sua participação nas políticas sociais, por intermédio do empreendedorismo.

Fundamental, conforme o Artigo 211, em seu parágrafo 2º. Nessa estruturação, a responsabilidade de oferta dessas duas etapas ficou para os municípios, mas as decisões, a organização e a avaliação continuaram sob responsabilidade da União (Moura; Lara, 2020).

Moura e Lara (2020) asseveram que essa descentralização, por meio da municipalização, ganhou força com o processo de reforma do Estado, que se pautou na “divisão de encargos e de responsabilidades, sem a contrapartida da divisão do poder e de decisões e instrumentos locais” (Moura; Lara, 2020, p. 85). Destarte, os organismos internacionais eram favoráveis a essa descentralização para que ocorressem as reformas educacionais.

Muitos municípios não tinham recursos para proporcionar uma expansão na oferta de Educação Infantil, visto que essa etapa demanda grande investimento financeiro para a ampliação das vagas, considerando vários aspectos, como: aumento do espaço para atender às crianças, formação docente, elaboração de padrões mínimos de qualidade, dentre outros.

Com a saída da Educação Infantil da área da assistência social e passagem para a educação, Oliveira (1999) elucida que esses novos gastos do sistema educacional passam a ser despesas da “manutenção e desenvolvimento do ensino”, mas sem haver uma ampliação da receita de impostos para esse setor. A situação ainda é agravada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), política de financiamento que priorizava gastos com o Ensino Fundamental em detrimento das demais etapas da Educação Básica. Esse preceito é apontado por Santos e Sousa Júnior (2018) como uma contradição da defesa ao direito à Educação Infantil, uma vez que não se registravam novas verbas para investimento e ampliação das vagas para as crianças de 0 a 5 anos.

Resultante desse cenário, o direito da criança encontrava seu respaldo nos documentos normativos brasileiros, porém em um contexto global de diminuição do papel do Estado, o que não facilitava sua implementação como política pública. Além disso, a estruturação normativa, em si, não previa investimentos adequados para essa etapa, o que comprometia sua efetividade.

Santos e Sousa Júnior (2018) colocam que a garantia de um direito necessita ir além do dispositivo legal, estendendo-se até os mecanismos de efetivação, como a criação de política pública social que assegure os recursos financeiros necessários à implantação da política. Assim, não basta um direito constar em lei; é necessária a disposição de recursos para sua concretude. No que diz respeito à Educação Infantil, “até 2006 não existia uma política que definisse claramente a noção de recursos para o financiamento do atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade” (Santos; Sousa Junior, 2018, p. 265).

Nos anos de 2006 e 2009, dois incisos do Artigo 208 recebem uma nova redação por meio de emenda constitucional, deliberando:

I educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) 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).

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).

A Emenda Constitucional nº 59 de 2009 foi uma alteração da CF/88 que trouxe prerrogativas para a educação: excluiu a área da educação da desvinculação das receitas da União; estabeleceu a obrigatoriedade da Educação Básica dos 4 aos 17 anos; estendeu o atendimento aos educandos de toda a Educação Básica por meio de programas suplementares, como transporte, alimentação etc. Outros benefícios foram a determinação da criação do sistema nacional de educação e o estabelecimento de meta de aplicação de recurso público em educação, vinculados à proporção do produto interno bruto.

Em 2009, ocorreu a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, por meio da Resolução nº 5, de 17 de dezembro. Essas diretrizes detalham aspectos relacionados à organização e à abordagem pedagógica desses ambientes. Por intermédio do seu Artigo 5º, foi estabelecido que:

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por

órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social (Brasil, 2009).

A resolução reconhece a indissociabilidade entre o cuidar e o educar, além de evidenciar a necessidade de supervisão desses espaços por órgão competente, o que visa a afastar a informalidade ou o descomprometimento das instituições com a qualidade da oferta de atendimento para a criança pequena. Dessa forma, a apresentação do termo na CF/88 abriu prerrogativas, mesmo que não de imediato, para a formulação de orientações quanto à qualificação do atendimento dessas crianças.

A CF/88 representou uma conquista legal no que compete ao direito à Educação Infantil. No entanto, esse avanço se deu em meio à reforma do Estado. À medida que a demanda por creche e pré-escola crescia, o atendimento se tornava precário, impactando, negativamente, a qualidade desse acesso. A abertura aos setores empresariais nas discussões da educação incorporou à área a lógica do gerencialismo, de acordo com Bortot e Scaff (2020). Isso trouxe à tona a questão da qualidade associada à relação custo-benefício do serviço, o que não garantia o financiamento adequado para assegurar o direito a uma educação de qualidade.

2.3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA NOVA VISÃO DA INFÂNCIA

Em 13 de julho de 1990, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁷, após um ano e meio de debates, o qual visa à regulamentação do Artigo 227, da Constituição Federal de 1988. Esse documento tem como cerne a proteção da criança e do adolescente, ao caracterizar como criança os sujeitos de zero a doze anos incompletos e adolescentes de doze a dezoito anos de idade (Brasil, 1990).

⁷ O ECA é reconhecido como uma das legislações mais avançadas e abrangentes em todo o mundo. Ele representou um marco como a primeira legislação na América Latina a se fundamentar na proteção integral da infância e adolescência. Foi inspirado na Declaração Universal dos Direitos da criança, divulgada em 1979, e na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, ambas respaldadas pela Organização das Nações Unidas.

O ECA fortalece os direitos desses cidadãos, salientando a responsabilidade da proteção dos temas fundamentais, ao incluir a educação como parte do direito à infância. Até então, a população infanto-juvenil não tinha essas garantias asseguradas. Antes da promulgação dessa legislação em 1990, estava em vigor a Lei nº 6.697/1979, conhecida como Código de Menores. Essa Lei tinha como foco a regulamentação dos menores em situações irregulares. “Tal instrumento significava que a criança e o adolescente interessavam ao mundo do Direito quando em situação reveladora de patologia social, sendo considerada em situações de abandono, vitimização, carência, e de infração penal” (Oliveira, 2012, p. 106). Dessa forma, esse código, em essência, tinha o propósito de reprimir crianças e adolescentes.

Anterior à promulgação do ECA, o Estado brasileiro se abstinha da proteção das crianças e adolescentes, não zelando por seus direitos essenciais, o que provocou uma situação de abandono social (Pase *et al.*, 2020). Isso levava a uma violação dos direitos da criança e do adolescente em diversos aspectos, frequentemente, sujeitando-os a abusos dentro de suas próprias famílias, sem que houvesse qualquer punição por esses atos, uma vez que tais violências eram consideradas assuntos privados. A transição do Código de Menores para o ECA trouxe uma nova perspectiva sobre a infância.

No contexto das lutas por democracia e justiça social, durante o desmantelamento do regime autoritário, a questão da infância e adolescência ganhava destaque na arena política do país. Isso foi impulsionado por “reivindicações de organizações não governamentais de defesa dos direitos da infância e juventude e de pressões de organizações externas como Organização das Nações Unidas (ONU) na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)” (Pase *et al.*, 2020, p. 1001). Outra situação problematizadora, concernente à proteção da infância, estava relacionada à abordagem do combate ao trabalho infantil. A partir dessa concepção, os direitos da criança e do adolescente são compreendidos com base na ideia de que esses indivíduos estão em processo de desenvolvimento e, devido à sua vulnerabilidade, necessitam de proteção integral, pautada nos aspectos físicos, psíquicos e morais.

A nova concepção de infância, abordada nesse documento, foi essencial para as propostas de políticas públicas e legislação educacional em benefício da criança pequena, de modo a envolver o Estado, a sociedade e a família. A legislação de 1990 promoveu uma reorganização nas instituições destinadas à proteção da infância e adolescência, além de não admitir qualquer tipo de violência ou desrespeito aos direitos desses indivíduos, em especial, aos mais vulneráveis socioeconomicamente. Isso gerou mudanças significativas na sociedade em geral.

No campo da educação, o ECA forneceu fundamentos para a garantia desse direito, por meio do Capítulo IV “Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer”; destaca-se, aqui, o seu Artigo 53, alusivo à temática tratada:

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica (Brasil, 1990).

A partir desses incisos, compreende-se que a criança é reconhecida em sua condição de indivíduo detentor da liberdade de se expressar e usufruir de seus direitos (Nascimento; Gurgel; Almeida, 2017). No Artigo 54, a Lei aborda, especificamente, a Educação Infantil, com uma redação próxima da CF/88. O dever do Estado consiste em assegurar às crianças “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. Contudo, em 2016, a Lei nº 13.306 promoveu alterações no documento, estabelecendo que a faixa etária da Educação Infantil passasse de zero aos cinco anos (Brasil, 1990).

O ECA surge em prioridade para a criação e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente veio a acrescentar novos conjuntos de direitos a esses cidadãos, como: políticas sociais

básicas; políticas de assistência; proteção especial e garantia e defesa de direitos. Isso a fez uma lei inovadora no campo dos direitos coletivos, sociais, econômicos e culturais, visando a superação do assistencialismo e clientelismo (Oliveira, 2012, p. 112).

Esse amparo quanto à seguridade dos direitos acabou fornecendo fundamentação legal para a garantia desses pressupostos frente às ações judiciais (Oliveira, 2007), o que colocou esses direitos em forma de diretrizes gerais para uma política no campo (Rehem; Faleiros, 2013).

Moreira e Salles (2015) aventam sobre a importância das normativas que concitam o Estado a cumprir seus deveres, pois apenas a previsão legal não garante que as pessoas, efetivamente, desfrutarão de seus direitos. A partir dessa perspectiva, os autores supracitados destacam a atuação do Poder Judiciário como um instrumento que demanda a concretização dos direitos individuais, assim como do Conselho Tutelar, um órgão permanente e autônomo, que não tem caráter jurisdicional. O Conselho Tutelar é responsável por supervisionar o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes (Brasil, 1990), conforme estabelecido pelo ECA.

Sobre esse arcabouço legal para a efetividade do direito à Educação Infantil, o ECA contempla, em sua redação, a possibilidade de via processual coletiva⁸ para a proteção desse atendimento, conforme Artigo 208, III, e parágrafo 1º (Brasil, 1990), podendo se dar via “instrumentos processuais específicos, como ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, entre outros – pelos atores que possuem legitimidade para ajuizamento dessas demandas, conforme disciplina legal” (Taporoski, 2017, p. 23).

Em decorrência dessas proposições legais do âmbito do judiciário, Taporosky e Silveira (2019) apresentaram, em pesquisa sobre as demandas coletivas envolvendo o direito à Educação Infantil nos Tribunais de Justiça do Brasil, as ações julgadas entre 2006 e 2016. Dentre os achados da pesquisa,

⁸ No contexto do direito processual, as solicitações de vagas podem se dar por duas vias: individual ou coletiva. A individual representa interesse de vaga para si, e a coletiva visa a uma solução homogênea a todos que são titulares (Taporoski, 2017).

os dados indicaram que, progressivamente, o Poder Judiciário tem sido acionado para a garantia do direito à educação, e 92% dessas demandas se deram via Ministério Público. Ademais, dentre as solicitações requeridas ao direito à primeira etapa da Educação Básica, foi identificada uma maior concentração na creche.

Nessa alçada jurídica, o ECA aparece como especificação da atuação do Ministério Público frente às demandas sobre o direito à educação, em razão da proteção dos interesses tanto individuais quanto coletivos das crianças e dos adolescentes (Silva, 2016). Cabe destacar que essa instituição é a que mais atua perante as solicitações judiciais referentes ao direito à Educação Infantil de forma coletiva (Taporoski; Silveira, 2019).

Portanto, o ECA veio a oferecer fundamentação legal para a busca da efetivação desse direito por meio das vias judiciais. De acordo com Moreira e Salles (2015, p. 189), “a CF/88 não prevê ações de responsabilidade para as hipóteses de não oferecimento ou oferta irregular de creche [...]”, atribuindo a função ao ECA, mesmo que essa normativa imponha penalidades em situações de violação dos direitos, tanto para a família quanto para o Estado.

No contexto do Conselho Tutelar, ao que compete ao direito à Educação Infantil, este pode ser um instrumento para requisição de serviço público quando da omissão do Estado. Contudo, se a infração contra os direitos da criança permanecer, o órgão deve representar junto à autoridade judiciária os casos de descumprimento injustificado de suas deliberações (Brasil, 1990).

Dessa forma, o ECA contribuiu muito para a regulação dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Esse impacto resultou em uma nova perspectiva sobre a infância, que integrou a proteção à juventude na sociedade. Isso se alinhou com o direito à educação previamente estabelecido na CF/88, aprimorando a qualidade desse atendimento para impulsionar o desenvolvimento desses indivíduos.

No que compete à Educação Infantil, em particular, o ECA contribuiu como respaldo jurídico à promoção dos direitos da criança, possibilitando a aplicação de sanções em situações de violação desses direitos. Isso teve como consequência a ampliação do acesso à Educação Infantil, especialmente no

que diz respeito às creches, por meio de recursos judiciais. Esse cenário foi moldado pela redefinição do papel do Estado a partir da década de 1990.

2.4 LEI DE DIRETRIZES E BASES: A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96, foi promulgada em 20 de dezembro de 1996. Ela trata da educação escolar e seus fins, designando diretrizes, princípios, estrutura e organização da educação nacional. A promulgação dessa Lei ocorreu após um extenso debate político-ideológico, firmado na dificuldade de compor, em um texto único, um projeto de sociedade (Didonet, 2000).

No contexto dessa disputa, demarcavam-se diferentes forças em favor da agenda neoliberal, projeto que ganhava força na política brasileira na década de 1990. Isso resultou em uma falta de consideração pelas discussões realizadas pelos variados setores democráticos (Rehem; Faleiros, 2013).

Dentre as diversas disposições do documento, são trazidos e explicitados nessa normativa os níveis escolares, compostos pela Educação Básica, formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e a Educação Superior, além das modalidades e profissionais da educação; recursos financeiros; disposições gerais e disposições transitórias (Brasil, 1996).

O Título IX, referente às disposições transitórias, contempla no seu primeiro parágrafo a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação, contendo diretrizes e metas a serem atingidas no período de dez anos. Isso está em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e deve ser elaborado no prazo de um ano a partir da publicação da referida Lei (Brasil, 1996). Esse documento será explorado em uma seção específica.

A LDB (1996) reconheceu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e determinou sua integração ao respectivo sistema de ensino. Tal fato se caracterizou como um marco histórico, conferindo à Educação Infantil um caráter de ensino, e não mais um atendimento assistencialista. Para Didonet (2000), a normativa expressou um novo conceito sobre essa primeira etapa educacional, conferindo-lhe um papel específico dentro do âmbito educacional.

O reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica se deu sob a influência dos organismos internacionais, que proveram a ideia de que “toda pessoa precisa ter uma base de educação mais ampla e extensa para integrar-se e participar criativa e produtivamente, como sujeito e cidadão, na sociedade moderna” (Didonet, 2000, p. 16). Esse fato estabeleceu a importância da educação desde o nascimento da criança, tornando o trabalho pedagógico uma parte intrínseca dessa fase, que atende às particularidades das crianças e valoriza a construção e a prática da cidadania (Lemos, 2018).

A nova normativa apresentou variações que, embora não mudem o sentido das leis oriundas, cabem ser analisadas com cuidado, como destaca Oliveira (2007). O autor chama a atenção para o Artigo 2º da LDB (1996), que repete o Artigo 205 da CF/88 com pequenas alterações, colocadas da seguinte forma:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1996).

Nessa redação, o termo ‘família’ antecede o Estado na declaração do dever de educar; já na redação da Carta Magna, o termo ‘Estado’ precede a família. Uma situação que, em análise meramente textual de ambos os documentos, não apresenta importância, mas, quando analisada a partir do contexto social e político vivido durante a publicação da Lei, fica evidente a contradição entre a LDB (1996) e a CF/88 (Oliveira, 2007).

A inversão entre as palavras “Estado e Família”, presentes na CF/88, para “Família e Estado”, na LDB (1996), traz implicações significativas para a subetapa creche da Educação Infantil, que está fortemente associada ao ambiente doméstico e à responsabilidade familiar. Essa redação pode contribuir para a falta de reconhecimento desse atendimento como um direito exigível garantido pelo Estado, mantendo a ideia de que o cuidado é principalmente restrito ao âmbito privado. Isso resulta em uma demanda reduzida pela busca de vagas para essas crianças (Taporosky; Silveira; 2019), o que não promove um esforço estatal para o cumprimento do direito à educação.

O Artigo 4º do Título III, intitulado “Do Direito à Educação e do Dever de Educar”, da LDB (1996), aborda o conteúdo do Artigo 208 da CF/88, que trata do dever do Estado para com a educação pública. No ano de 2013, esse trecho na LDB (1996) recebeu alterações por meio da Lei nº 12.796, em consonância com a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação e passou a considerar a faixa etária dos 4 aos 17 anos, deixando de se restringir à etapa do Ensino Fundamental.

Com base nessa mudança, a redação do Artigo 4º do Título III na Lei nº 9.394/1996 foi ampliada, apresentando detalhes e pequenas variações da CF/88. No texto, além da faixa etária obrigatória, são abordados aspectos sobre a organização dessa nova determinação, englobando a pré-escola, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Assim, quanto à Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, faculta-se à família o atendimento da criança de 0 a 3 anos de idade, enquanto a matrícula e a frequência da criança de 4 a 5 anos na pré-escola se tornam obrigatórias.

Para Zanotto, Zen e Machado (2017), a universalização do acesso à pré-escola, para ser compreendida como um avanço educacional, deve se dar com a garantia de adequações necessárias às condições desse atendimento. Isso envolve questões relacionadas à infraestrutura, aos recursos materiais e humanos. Portanto, os desafios para o atendimento de todas as crianças da faixa etária dos 4 a 5 anos na pré-escola se mostram múltiplos.

A Lei nº 12.796 de 2013 alterou a redação de 36 dispositivos da LDB (1996), abordando a formação dos profissionais da educação e outras providências relacionadas à Educação Básica. Algumas mudanças não trouxeram modificações expressivas à redação anterior. No conjunto, além da mudança na faixa etária da educação obrigatória, essa legislação trouxe outras modificações necessárias para se adaptar ao novo contexto. Tais modificações são consideráveis no que diz respeito ao direito à educação e, ao tratar da Educação Infantil, as mudanças trouxeram uma redação mais abrangente sobre o acesso e as questões de atendimento nessa etapa.

No que se refere à primeira etapa da Educação Básica, a alteração de 2013 estabelece o dever do Estado para a garantia de: obrigatoriedade da pré-escola; gratuidade da Educação Infantil até os 5 anos de idade; atendimento educacional especializado preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento a toda a Educação Básica por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde e acesso à Educação Básica obrigatória como direito público subjetivo. O dever em relação ao direito à educação no ensino obrigatório também é estendido aos pais ou responsáveis, que têm como responsabilidade matricular as crianças na Educação Básica a partir dos 4 anos de idade.

Em relação à questão curricular, a Lei de 2013 acrescenta o currículo da Educação Infantil em articulação a uma base nacional comum, a ser complementada por uma parte diversificada de acordo com as características locais, envolvendo sociedade, cultura e economia. Isso é um ponto importante, pois a redação anterior fazia referência somente aos currículos do Ensino Fundamental e Médio.

A Lei nº 12.796 de 2013 também introduz modificações na redação da LDB (1996), estabelecendo que a Educação Infantil será organizada de acordo com regras comuns que se referem ao(à): avaliação, carga horária mínima anual, jornada diária, controle de frequência e documentação acerca do processo de desenvolvimento da criança (Brasil, 1996). Esse último componente desatrela a Educação Infantil do conceito de preparação para o Ensino Fundamental, uma questão bastante debatida nos meios acadêmicos.

Por fim, as últimas alterações da normativa de 2013 tratam do artigo referente à formação docente para atuação na Educação Básica. Essa mudança reafirma a formação mínima exigida para atuação na Educação Infantil em nível médio na modalidade normal. Além disso, a mudança na redação se concentra na atualização da duração da primeira etapa do Ensino Fundamental, que passa de quatro para cinco anos. Também é abordada a atuação da União, dos Estados e dos Municípios como promotores de mecanismos facilitadores ao acesso e à permanência nos cursos superiores para atuação na Educação Básica pública.

Ao retomar a integralidade da Lei de Diretrizes e Bases para além da Lei nº 12.796 de 2013, o Artigo 4º, Inciso X, da Lei nº 9.394/1996, é inédito em relação à CF/88, de modo a ressaltar o direito à vaga em instituição mais próxima da residência da criança matriculada na Educação Básica obrigatória pública (Brasil, 1996), um fato que contempla, em sua redação, apenas crianças da pré-escola, pois somente essa subetapa faz parte do ensino obrigatório.

No que se refere às pequenas variações, na CF/88, no Artigo 208, Inciso IV, é discriminado que a Educação Infantil se dará em creche e pré-escola (Brasil, 1988) e, no Artigo 4º, Inciso II, da LDB, coloca-se “educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade” (Brasil, 1996), não sendo discriminados os seus segmentos e acrescida a palavra ‘gratuita’. Dessa forma, a Lei de 1996, ao acrescentar a palavra ‘gratuita’, deixa a norma mais clara e direta em relação à CF/88 (Oliveira, 2007), embora a Constituição Federal de 1988 dedique o Inciso IV do Artigo 206 para estabelecer a gratuidade do ensino público (Brasil, 1988).

A LDB (1996) também dedica a Seção II para discriminar sobre a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, cuja finalidade é: “desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (Brasil, 1996). A partir dessa citação, ressalta-se a visão da criança como sujeito integral, que carece de um atendimento educacional pautado na indissociabilidade entre o cuidar e o educar (Rehem; Faleiros, 2013). A seção também explicita sobre a oferta da Educação Infantil em dois

segmentos: “creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade e pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade” (Brasil, 1996).

Embora ocorra o reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, não há, na lei exposta, especificações financeiras em favor de sua assistência (Rehem; Faleiros, 2013). Santos e Sousa Júnior (2018) ressaltam que o padrão mínimo de qualidade citado nessa normativa se restringe ao Ensino Fundamental, o que evidencia uma contradição: sem uma política de financiamento adequada, esse direito não pode ser efetivamente garantido.

É importante salientar que a criação da LDB (1996) se deu concomitante à discussão e aprovação de políticas de financiamento da educação, que não consideraram, na sua criação, o direito à educação da criança de 0 a 5 anos. Em vez disso, priorizaram o Ensino Fundamental na redistribuição dos recursos financeiros, por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (Santos; Sousa Junior, 2018).

Essa realidade se modifica com a instauração do FUNDEB, que contempla toda a educação básica e contribui para a expansão do atendimento à faixa etária de 0 a 3 anos. Para Bortot e Scaff (2020), o fundo trouxe avanços para garantir o acesso de qualidade à Educação Infantil, porém, em conjunto com outros mecanismos de financiamento, ainda não é suficiente para suprir os desafios e as necessidades da etapa, considerando as diversas realidades dos entes federados.

A partir da análise realizada, observa-se que as normativas sancionadas provocaram importantes mudanças na visão sobre a criança e as concepções de infância, originando o reconhecimento não só do direito à educação à criança pequena, mas também da qualificação desse atendimento no contexto educacional.

O reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica significou um avanço para a educação pública e contribuiu para a sua legitimação nas políticas brasileiras. Entretanto, essa aprovação não

foi suficiente para garantir condições adequadas ao pleno exercício desse direito legal por parte das crianças e de suas famílias, principalmente para a população de 0 a 3 anos. Nesse processo, a etapa da Educação Infantil é abordada nos Planos Nacionais de Educação (2001 e 2014), que apresentam metas de atendimento a serem alcançadas.

2.5 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE DE 2001-2010: AVANÇOS POLÍTICOS E O DESCOMPROMISSO GOVERNAMENTAL

O primeiro Plano Nacional de Educação foi promulgado no ano de 2001, proveniente da legislação brasileira, prevista na Constituição Federal de 1988 e na LDB (1996). O Artigo 214 da CF/88, em sua redação inicial, previa:

Plano Nacional de Educação de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público, que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (Brasil, 1988).

Em complementação, o texto da LDB (1996), Artigo 87, parágrafo 1º, estabeleceu o prazo de um ano, a partir da publicação da normativa, para o encaminhamento ao Congresso Nacional de um PNE, com o período de vigência para 10 anos, uma organização em diretrizes e metas e em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Brasil, 1996). No ano de 2009, o texto do Artigo 214 da CF/88 recebeu alterações e ganhou mais um inciso via EC nº 59⁹, o que tornou sua redação mais abrangente.

Como resultado das ações da sociedade brasileira e das normativas, foi aprovado, por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação, com duração decenal. O documento foi estruturado em capítulos e seções, constituindo-se da seguinte forma: I – Introdução, dividida em dois subtópicos, um com breve histórico sobre a elaboração do documento e suas

⁹ VI – Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

fundamentações legais, e outro com os objetivos e prioridade da normativa; II – Níveis de ensino: A – Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio); B – Educação Superior; III – Modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena); IV – Magistério da Educação Básica; V – Financiamento e gestão; VI – Acompanhamento e avaliação do Plano. Tanto os textos das etapas quanto as modalidades passaram por uma reestruturação em Diagnóstico, Diretrizes e Objetivos e Metas.

O PNE (2001) foi expressão de um processo de disputa que durou três anos e contou com a tramitação de dois documentos. Um deles foi apresentado pela sociedade civil, formada por entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas e demais setores. A outra proposta foi elaborada pelo Poder Executivo, com prioridades distintas, principalmente no que diz respeito à cobertura das políticas, financiamento e gestão (Dourado, 2010).

Conforme Aguiar (2010) e Dourado (2016), a proposta do plano feita pela sociedade civil também foi chamada de PNE da sociedade brasileira e teve início após a promulgação da LDB (1996). Foram realizados dois Congressos Nacionais de Educação, além de eventos realizados em todo o país, sob a coordenação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (Aguiar, 2010).

Após o processo de tramitação, o texto aprovado foi o que correspondia melhor à agenda política adotada pelo governo hegemônico no Congresso Nacional. Nessa seara, o PNE aprovado primava pelo Ensino Fundamental e efetivação de instrumentos, tendo em vista a elaboração de um sistema de avaliação, ações convergentes à Declaração Mundial sobre Educação para Todos, em representação aos interesses políticos em curso (Dourado, 2016). A partir dessa análise, é possível perceber que, apesar da inclusão da Educação Infantil no texto da normativa, essa etapa não recebeu destaque nas prioridades da agenda educacional do governo nacional. As políticas alusivas a essa etapa foram delegadas aos governos municipais ou às famílias, o que penalizou a classe trabalhadora (Frigotto; Ciavatta, 2003).

A partir do direito à Educação Infantil, faz-se uma análise da redação do PNE (2001) aprovado, situando a concepção da etapa no contexto histórico e nas concretudes de suas metas. Como Aguiar (2010, p. 708) aponta, “a formulação de um plano educacional põe em marcha a discussão, por setores organizados da sociedade, do projeto de nação e, conseqüentemente, do projeto de educação”.

O texto da Educação Infantil no documento é o primeiro subtítulo referente à Educação Básica, e a redação é dada em três tópicos: Diagnóstico; Diretrizes e Objetivos e Metas. O texto inicial, Diagnóstico, contextualiza a importância dessa etapa para o desenvolvimento da criança e como local para as famílias deixarem os filhos.

A educação das crianças de zero a seis anos em estabelecimentos específicos de educação infantil vem crescendo no mundo inteiro e de forma bastante acelerada, seja em decorrência da necessidade da família de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação dos seus filhos pequenos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, seja pelos argumentos advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança (Brasil, 2001).

Por meio dessa redação, é perceptível a desconexa relação com os marcos normativos referentes à criança pequena promulgados anteriormente. Esses marcos reconhecem a criança como um sujeito de direitos e apontam para a educação como promotora do desenvolvimento pleno da pessoa e preparo para a cidadania (Brasil, 1988). Embora esses marcos sejam citados ao longo do documento decenal, a afirmação situando a educação da criança dentro dos parâmetros da psicologia é feita de forma recorrente. Dessa maneira, a redação do documento concebe a Educação Infantil não como uma etapa de direito do sujeito em promoção ao respeito à sua infância, mas, sim, como uma promotora do desenvolvimento de habilidades para a formação de um indivíduo futuro.

Nesse primeiro texto, também é apresentada uma breve contextualização do atendimento à criança de 0 a 6 anos no Brasil. O documento faz uma separação ao tratar dos dados das crianças de 0 a 3 anos e as de 4 a 6 anos. A razão para essa divisão se deve ao histórico de

atendimento assistencialista às crianças de 0 a 3 anos de idade. Grande parte delas era atendida em instituições filantrópicas e associações comunitárias, o que dificultou o acesso à informação de atendimento dessa faixa etária. Foi somente no final da década de 1990 que as creches começaram a se registrar nos órgãos de cadastro educacional (Brasil, 2001). Esse aspecto é muito importante no que compete ao direito à Educação Infantil da criança de 0 a 3 anos, uma vez que evidenciou que a falta de dados não ofereceu sustentação aos números de atendimento propostos nas metas que se seguiram.

A partir desse contexto, as informações expostas sobre a Educação Infantil se concentraram no atendimento das crianças da pré-escola. No que diz respeito às instituições dessa faixa etária, foram evidenciados dados sobre a formação dos docentes; condições de oferta desse atendimento nas instituições brasileiras, por meio da infraestrutura dessas unidades. Dentre as informações destacadas, houve menção à falta de abastecimento de água e de energia elétrica em unidades de atendimento, bem como outras informações.

O próximo item da redação trouxe as diretrizes da etapa, enfatizando sua importância na formação, no desenvolvimento e na aprendizagem do ser humano, diretrizes permeadas pela política de governo vigente, que destacou o investimento à etapa como uma alta taxa de retorno econômico. Para Valente e Romano (2002, p. 99), o texto-base da lei aprovada foi “um escrito teratológico [...] que simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) nas diretrizes, nos objetivos e nas metas” (Valente; Romano, 2002, p. 99). Dessa forma, o arranjo da lei deixava em evidência o debate e a disputa acerca da política educacional sob a hegemonia por parte do poder governamental.

Ainda no tópico competente às diretrizes do documento, este trouxe uma concepção do termo ‘Educação Infantil’ imprecisa, confundindo essa primeira etapa do ensino básico à educação informal, sendo abordada da seguinte forma na lei: “A educação infantil inaugura a educação da pessoa. Essa educação se dá na família, na comunidade e nas instituições” (Brasil, 2001), além de ser perceptível o afastamento estatal da responsabilidade de oferta,

que, diante da análise construída no exposto acerca do contexto de disputa, não é feito de modo contingente.

A Meta 1 do PNE (2001-2010) previa sobre a ampliação do atendimento dessa primeira etapa da Educação Básica:

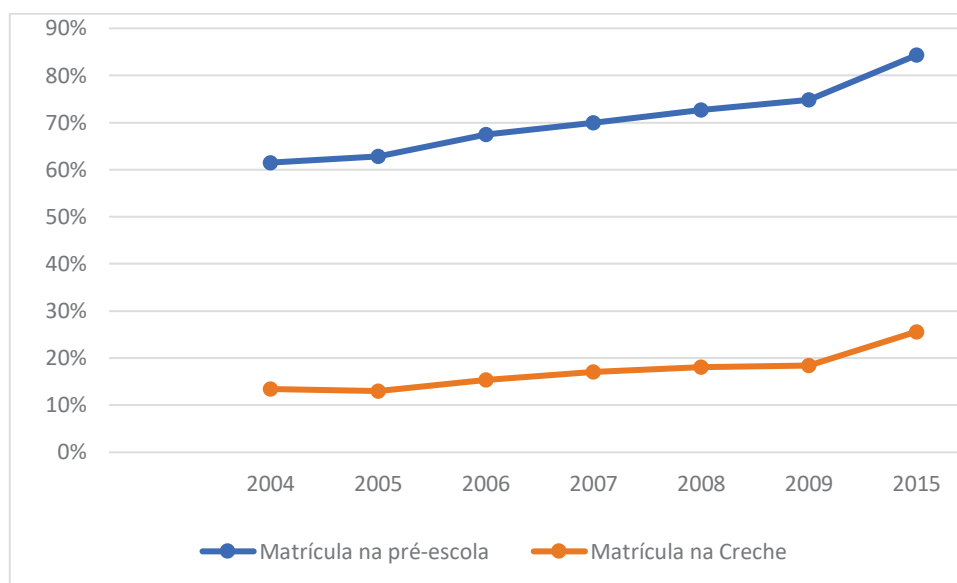
Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60 % da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos (Brasil, 2001).

Essa meta estabeleceu objetivos relacionados aos padrões mínimos de infraestrutura para o atendimento dessas unidades, programas destinados à formação de profissionais atuantes na área e a inclusão das creches ou entidades equivalentes ao sistema nacional de estatística, dentre outros pontos.

Embora a redação do documento registre avanços nas políticas para a Educação Infantil, esses avanços não se efetivaram na prática, especialmente devido à ausência de financiamento. Correa (2011) e Arelaro (2017) atribuem o resultado aos vetos presidenciais do governo que aprovou o primeiro PNE (Fernando Henrique Cardoso II – 1999 a 2002), o qual excluiu todas as metas que previam investimento de recursos financeiros pelo governo federal. Como resultado, apenas 20,8% da população da faixa etária dos 0 aos 3 anos frequentavam a creche e 77,4% da população de 4 a 5 anos frequentavam a pré-escola no ano de 2011, conforme afirmado por Simões (2019).

O curso histórico da expansão da Educação Infantil no Brasil, no início dos anos 2000, indica que a quantidade de crianças de 4 a 5 anos que frequentavam a pré-escola sempre foi muito superior à quantidade de crianças de 0 a 3 anos que frequentavam a creche, ainda conforme os dados de Simões (2019).

FIGURA 1 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTAVA A CRECHE E A PRÉ-ESCOLA NO BRASIL DE 2004 A 2015



FONTE: adaptada de Simões (2019).

Dentre esse período, a EC nº 59 de 2009 fixou a pré-escola como frequência obrigatória, implicando na obrigação de expansão de oferta pelo Estado para essa subetapa. Em razão disso, o poder público concentrou seus esforços na universalização da pré-escola, mantendo o baixo crescimento de atendimento em relação à população de 0 a 3 anos às crianças da creche.

Para Correa (2011), a efetividade de uma política pública deve ser alicerçada em três elementos principais que a autora atribui como um tripé de sustentação: normativa de caráter mandatório, financiamento e fiscalização. O insucesso ou a supressão de um desses elementos colocariam em risco as intenções originárias da política. A partir disso, a ausência de mecanismos concretos de financiamento do PNE (2001) no momento de sua aprovação, como apontado por Dourado (2010), já previa seu insucesso.

Em consideração à tríade da efetivação de uma política pública, ao que cabe à fiscalização, Correa (2011) apresentou como dificuldade a responsabilidade dos municípios de inspecionar todas as instituições de Educação Infantil, devido à falta de recursos e à falta de capacidade de ação dos sistemas estaduais que não comportavam sistemas próprios municipais.

Em análise avaliativa do PNE abordado, Dourado (2010) aponta algumas limitações referentes à concretização do documento. Além de questões ligadas ao financiamento, ele assinala outros problemas, como a não regulamentação do regime de colaboração, o qual é salientando na CF/88. Isso ocorreu, porque o documento decenal contemplava todos os níveis e modalidades educacionais, carecendo de esforços dos demais entes federados. Outrossim, o não cumprimento desse plano como política concreta para a aprovação dos planos estaduais e municipais resultou no “avanço na dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país para a ratificação do Plano como política de Estado” (Dourado, 2010, p. 685).

Para Oliveira (2011), as políticas de Estado são definidas como aquelas que necessitam passar por mais de um setor estatal, como Parlamento ou outras instâncias, envolvendo, também, outros setores da sociedade. Barbosa *et al.* (2014) caracterizam o PNE como política de Estado, em razão da vigência de o documento ir além do período de um mandato governamental. Ademais, a execução do documento não é opcional à agenda do governo.

Diante dessa adversidade e considerando a importância dos planos subnacionais para a efetivação das metas nacionais, não houve a concretização desses documentos como política concreta. Isso resultou em um baixo número de planos estaduais e municipais aprovados e vinculados ao nacional (Scaff; Oliveira; Lima, 2018). De acordo com os dados apresentados no documento “Planejando a Próxima Década: alinhando os Planos de Educação” (Brasil, 2014), provenientes do PNE (2001), apenas 46% dos estados brasileiros aprovaram o Plano Estadual de Educação (PEE)¹⁰, e somente 29% dos municípios declararam ter um Plano Municipal de Educação. No estado do Paraná, mesmo tendo elaborado uma proposta de PEE a partir do PNE (2001), o documento não foi aprovado pela Assembleia Legislativa.

Esses resultados não contribuíram para a concretização do plano nacional, e as mudanças educacionais promovidas no período não tiveram

¹⁰ Estados brasileiros que tiveram aprovados os seus PEEs: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Alagoas, Bahia, Paraíba, Pernambuco, Amazonas, Pará, Tocantins, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

como centralidade o PNE, sendo elas decorrentes da atuação de ações políticas governamentais (Dourado, 2010).

3. A EDUCAÇÃO INFANTIL: DO PNE AO PME – ARAUCÁRIA

A infância na sociedade brasileira é carregada de fragilidades diante da perspectiva histórica, política, social e cultural. De acordo com Severino e Bauer (2015), embora, ao longo dos anos, os aparatos políticos tenham surgido em proteção à criança, estes não têm garantido sucesso integral. Para esses autores,

[...] localizar o lugar e a importância da criança na sociedade brasileira e analisar o papel das leis e instituições do Estado no seu cumprimento é uma importante e permanente tarefa que precisa ser realizada e disseminada por todos aqueles que têm o compromisso com a transformação e a superação dos paradoxos vigentes desde tempos imemoriais no seio da sociedade brasileira (Severino; Bauer, 2015, p. 15).

Portanto, estudos apoiados na expansão do acesso à Educação Infantil evidenciam a localização dessa etapa nas políticas públicas. No entanto, para essa ampliação, são necessários grandes esforços por parte do Estado, especialmente no que se refere às condições de oferta desse atendimento. Isso ressalta a importância de a sociedade exigir seus direitos e exercer o “controle social das ações do Estado” (Coutinho; Alves, 2019, p. 2015).

A partir do campo onde ocorre a criação dessas políticas, é indispensável situar sobre a materialização da autonomia municipal e a forma com que ela se configura por meio das especificidades locais brasileiras, considerando suas complexas relações políticas e sociais. Isso será abordado ao longo da seção.

Nessa perspectiva, “Os planos educacionais são tomados aqui como instrumentos fundamentais para a efetivação da política pública de educação, que se realiza no contexto de condições objetivas que se processam na esfera local” (Scaff; Ferreira, 2019, p. 3). Com esse propósito, nesta seção, será apresentada, de forma breve, a meta 1 do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR) e, mais detidamente, a referida meta no Plano Municipal de Educação de Araucária.

3.1 PNE (2014-2024): A SOCIEDADE CIVIL E O DIREITO À CRECHE

O conteúdo apresentado nesta subseção tem como objetivo analisar a Educação Infantil no âmbito do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que foi aprovado pela Lei nº 13.005/2014, após quase quatro anos de tramitação. O documento é composto por quatorze artigos e, como anexo, são estruturadas 20 metas e 254 estratégias, as quais contemplam todas as etapas da educação, modalidades educacionais, formação e valorização do magistério, gestão e financiamento. Para Ximenes e Grinkraut (2014, p. 82), esse documento se configurou como “expressão máxima da dimensão objetiva do direito à educação no Brasil”, regulamentando o Artigo 214 da CF/88, e representa um importante instrumento jurídico e de planejamento público para o alcance desse propósito.

O processo de elaboração do PNE (2014) se iniciou no ano de 2010, coordenado pelo governo federal que encaminhou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei (PL) elaborado no âmbito do Ministério da Educação, após a CONAE, em exigência à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Em 2009 e 2010, foram realizadas conferências municipais, regionais, distrital e estaduais, preliminares à Conferência Nacional de Educação. Essas conferências tinham como objetivo analisar as políticas educacionais em relação ao cumprimento de metas do PNE (2001), que estava chegando ao fim de sua vigência. O propósito era promover, por meio de um documento, diretrizes e estratégias de ações para a elaboração de uma nova normativa educacional, com enfoque na inclusão, igualdade e diversidade (Brasil, 2010).

Embora o documento final da conferência tenha sido fruto de um processo de construção coletiva de amplos setores sociais, tanto da esfera

pública quanto privada, com intensos debates e negociações (Dourado, 2016), no âmbito político, o PL nº 8.035/2010 encaminhado ao Congresso Nacional desconsiderou e/ou divergiu bastante da proposta da CONAE/2010. Além disso, o projeto não foi submetido à análise das entidades participantes da conferência, o que foi na contramão da valorização à participação, contexto que reproduzia a manobra governamental de 2001.

Ao contrário do processo de aprovação do documento precedente, este foi a debate público, recebendo numerosas emendas durante sua tramitação na Câmara Federal (Ximenes; Grinkraut, 2014). Diante de intensa mobilização dos movimentos sociais, foram conquistados avanços e evitados retrocessos na área da educação brasileira. No entanto, é importante destacar que muitos pontos reivindicados na CONAE/2010 não foram assegurados, como o texto do aporte financeiro do governo federal indicado para a Educação Infantil:

A garantia de aporte financeiro do Governo Federal para a construção, reforma, ampliação de escolas e custeio com pessoal, para aumento da oferta de vagas em 50%, até 2010, e a universalização do atendimento à demanda manifesta, até 2016, especificamente às crianças da faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em período integral, a critério das famílias, assegurando progressivamente seu atendimento por profissionais com nível superior e garantia de formação continuada (Brasil, 2010, p. 68).

Ximenes e Grinkraut (2014) fazem um destaque para essa questão financeira colocada no documento final da CONAE/2010, que decorreu em razão do aumento da porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), de 7% para 10%, para aplicação na educação, mas não foi considerado no texto aprovado. Na acepção de Dourado (2016), essa previsão de ampliação de recursos foi uma conquista relevante ao campo do financiamento.

Para Ximenes e Grinkraut (2014, p. 82), o PNE é visto como “expressão máxima da dimensão objetiva do direito à educação no Brasil”, que regulamenta o Artigo 214 da CF/88. Esse documento é um importante instrumento jurídico e de planejamento público, para o alcance desse propósito. No campo da Educação Infantil, o documento decenal desempenha um papel crucial na definição das diretrizes das políticas educacionais. Além disso, ele colabora com a efetivação da educação como política de Estado e superação

de políticas emergenciais muito presentes nas propostas para atendimento à criança pequena no Brasil (Barbosa *et al.*, 2014).

Os textos apresentados pela sociedade civil organizada para a subetapa da creche tinham como propósito superar o exposto no PNE de 2001. Isso indicava a necessidade de um planejamento que considerasse a universalização do atendimento da demanda manifesta. No entanto, essa prerrogativa não foi contemplada pelo governo na redação da meta, e sim abordada em suas estratégias.

A meta referente ao objeto desta pesquisa corresponde à primeira do documento aprovado, em específico à ampliação da oferta e acesso à Educação Infantil, por intermédio da seguinte redação:

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).

Diante do objeto desta pesquisa, o exposto se pautou na etapa da Educação Infantil, em específico ao acesso das crianças de 0 a 3 anos de idade à educação, o que evidenciou avanços e fragilidades sobre a meta estabelecida para a etapa.

A meta mencionada é composta por 17 estratégias para seu alcance, sendo 5 específicas para o atendimento às crianças de 0 a 3 anos, referentes ao(à): diminuição da desigualdade de acesso entre a menor e maior renda *per capita* no país (Estratégia 1.2); levantamento da demanda por creche (Estratégia 1.3); estabelecimento de normas de consulta da demanda das famílias que querem o atendimento para as crianças (Estratégia 1.4); expansão das vagas por meio de entidades beneficentes de assistência social na área de educação (Estratégia 1.7); por fim, apoio às famílias por intermédio de programas de orientação com foco no desenvolvimento da criança de 0 a 3 anos (Estratégia 1.12).

Propostas que contemplam a Educação Infantil não aparecem apenas na primeira meta; é possível identificá-las em outras partes do documento. Alguns exemplos incluem:

- Meta 4: Educação inclusiva para a população de 4 a 17 anos.
- Meta 7: Qualidade da Educação Básica.
- Metas 15 e 16: Formação dos profissionais e professores da educação.
- Metas 17 e 18: Valorização docente.
- Meta 19: Gestão democrática.
- Meta 20: Ampliação do investimento público na educação pública.

Embora tais propostas não tenham sido abordadas nesse contexto devido às limitações da pesquisa, elas, em conjunto, delineiam a importância da Educação Infantil na agenda das políticas públicas. São elementos indispensáveis para reivindicar ações que garantam o acesso e a qualidade desse atendimento (Barbosa *et al.*, 2014).

Em consideração aos baixos números de matrícula e frequência das crianças na creche, os dados do Censo da Educação Básica de 2012 indicaram que menos de 25% da população de 0 a 3 anos frequentavam esse segmento da Educação Infantil (INEP, 2013). Isso demonstra que o Estado deveria promover maiores esforços para contemplar o mínimo de 50% da população dessa faixa etária. Mesmo assim, essa abordagem ainda deixaria de atender ao direito à educação de algumas crianças de 0 a 3 anos, uma vez que o direito é universal e cabe à família decidir pela matrícula ou não.

O novo plano veio a reiterar porcentagens de atendimento no que compete ao acesso de crianças de 0 a 3 anos de idade em instituições educacionais, ação já pretendida no PNE de 2001. Essa reiteração trouxe duas alterações na redação. Primeiramente, houve a exclusão de metas intermediárias. Além disso, a redação passou a considerar o número de 50% de atendimento desse público como expressão mínima a ser alcançada, não mais como uma obrigação máxima. Tais pressupostos devem ser seguidos nos documentos subnacionais.

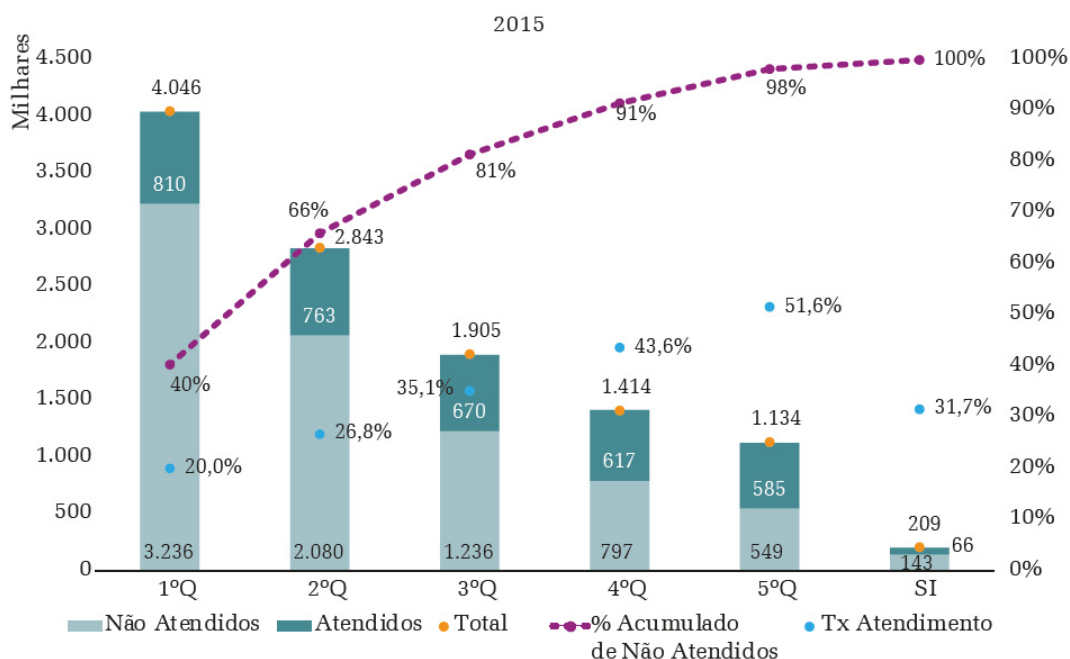
Para Simões (2019), o insuficiente atendimento da população de Educação Infantil no Brasil foi o que motivou a inclusão da Meta 1 nos documentos decenais, fixando porcentagens de atendimento a serem atingidas. O novo Plano trouxe mudanças significativas, com estratégias inovadoras que buscaram atingir os objetivos propostos pelos grupos da sociedade civil organizada. Na Educação Infantil, cumpre ressaltar, houve um progresso além das expectativas da meta, o que possibilitaria o alcance total da demanda manifesta, assegurada pelo direito à educação, de acordo com as realidades específicas locais.

O histórico de atendimento à primeira infância no Brasil é amplamente marcado por desigualdades, resultando em oportunidades de acesso ainda limitadas, devido às disparidades de renda no país. Isso leva a uma situação em que crianças de famílias com faixa de renda menor apresentem baixíssimos índices de matrículas comparados às faixas de renda maiores. Diante disso, a Estratégia 1.2 do novo plano surge como um indicador de equalização, que visa a:

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, 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 (Brasil, 2014).

Essa estratégia surge para aperfeiçoar a Meta 1 e mirar na democratização do acesso à Educação Infantil entre rendas familiares. No entanto, de acordo com Simões (2018), para alcançar esse objetivo, o poder público precisaria atender cerca de 1,76 milhões de crianças de 0 a 3 anos, o que necessitaria dobrar o atendimento que, em 2015, chegava a pouco mais de 800 mil. A razão da disparidade de porcentagens de acesso ocorre devido à quantidade populacional de cada quintil, como mostra a Figura 2.

FIGURA 2 – NÚMERO E PERCENTUAL ACUMULADO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NÃO ATENDIDAS EM CRECHE/ESCOLA, POR QUINTIL DE RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* – BRASIL – 2015



FONTE: Simões (2018).

Diante desses dados, a efetivação do direito à educação para crianças em famílias de menor renda requer uma ênfase na oferta pública para atender a essa população. A expansão das vagas em outros grupos socioeconômicos poderia alcançar a meta mínima de 50% de cobertura, porém poderia, também, agravar a disparidade entre essas duas frações consideradas, aprofundando ainda mais as questões de desigualdade no país.

Inerente a esse propósito, tendo em vista a ampliação de acesso à educação por intermédio de planejamento público, outras estratégias vêm a complementar tal objetivo, por meio de verificação de demanda e busca ativa. São elas:

- 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, 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 primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
- 1.15) promover a 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;

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, 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; [...] (Brasil, 2014).

Dessa forma, atender a essa demanda específica requer um grande esforço estatal (Ximenes; Grinkraut, 2014). Para esses autores, a publicização da demanda manifesta deixa o processo mais transparente, o que evita práticas clientelistas e antidemocráticas. Além disso, a implementação da busca ativa tem como objetivo alcançar as crianças em vulnerabilidade social, que vai ao encontro da Estratégia 1.2. Nesse viés de controle social, a Estratégia 1.14 vem

[...] fortalecer o acompanhamento e o 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 (Brasil, 2014).

Desse modo, esse procedimento vem a contribuir para a ampliação de acesso dos grupos de menores rendas, além de agregar o elemento de monitoramento desse acesso e permanência. Isso fornece informações a respeito do cumprimento mínimo da meta e em colaboração para a questão de condições de oferta desse atendimento.

Para Ximenes e Grinkraut (2014), existem entraves em relação aos instrumentos de monitoramento de acesso, devido às divergências nos dados de matrículas apresentados por indicadores. Essa diferença pode ocorrer em função de o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considerar na contagem estabelecimentos regulamentados juridicamente ou não. Por outro lado, o Censo Escolar considera apenas os estabelecimentos devidamente regulamentados, excluindo os atendimentos em locais que não estão cadastrados no INEP. Isso resulta em números divergentes em relação à quantidade desse atendimento.

Simões (2018), ao realizar um estudo envolvendo aspectos metodológicos acerca do monitoramento da Meta 1, evidencia alguns impasses na contabilização dos dados, apesar das tentativas de apresentar uma representação mais precisa da realidade. De acordo com o autor, existem fatores que exercem um impacto significativo no planejamento da demanda,

como o nascimento de crianças após a coleta dos dados da pesquisa, o que resulta na exclusão dessas crianças das contagens. Outrossim, a presença de dados faltantes quanto à data de nascimento dificulta a determinação da idade que a criança completou até a data da pesquisa.

Diante do histórico do atendimento da primeira infância no Brasil, marcado pelo viés assistencialista, esse atendimento não se fundamentou em prerrogativas educacionais nacionais. Como consequência, a nomenclatura das políticas de crianças de 0 a 3 anos varia conforme a localidade, o que possibilita, até mesmo, ocorrer variações de atendimento de faixa etária entre as legislações previstas na normativa brasileira. Como resultado, é possível que crianças estejam matriculadas em etapas educacionais que não correspondem à sua faixa etária (Ximenes; Grinkraut, 2014).

Frente ao exposto, a Meta 1 é acompanhada pelos dados da cobertura escolar, independentemente da etapa de frequência da criança, o que traz fragilidades, pois ela, embora matriculada, pode ser atendida em outra etapa ou segmento não adequado à sua idade, deixando de ser contabilizada. Isso carece de um melhor acompanhamento em relação às adequações de segmento e idade correspondente (Simões, 2018).

Outra fragilidade a respeito desses dados populacionais decorre da execução do Censo Demográfico, que tem sua coleta de dez em dez anos, dificultando o monitoramento dessas informações, uma vez que, quanto mais tempo se passa da coleta, mais frágeis essas estimativas se tornam.

Ante a essa problemática e agravando ainda mais a questão, no que compete ao acompanhamento desses dados no Brasil, essa operação foi adiada. A pesquisa que deveria ter ocorrido em 2020, devido às circunstâncias decorrentes da pandemia e restrições orçamentárias, foi atrasada, sendo realizada entre 2022 e 2023. Esse fator compromete o monitoramento da Meta, frente às possibilidades de exigências de planejamento público em relação ao levantamento de demandas referentes à faixa etária da creche.

Para Barbosa *et al.* (2014), a ênfase dada à Estratégia 1.12, focando no desenvolvimento das crianças de até 3 anos de idade, pode indicar uma diferenciação do atendimento das crianças de 4 a 5 anos, ainda que

[...] conforme orientação dominante do Banco Mundial e outros organismos multilaterais para a primeira infância nos países em desenvolvimento. Percebe-se a permanência de uma concepção assistencialista de educação infantil para a faixa etária de creche, mantendo a cisão entre cuidado/assistência e educação (Barbosa *et al.*, 2014, p. 512).

A redação da Estratégia 1.7 em favor das políticas de convênio também pode seguir essa perspectiva assistencialista, a qual aponta “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública; [...]” (Brasil, 2014). Isso pode afetar as “condições de acesso e desigualdade, bem como as relações entre o público e o privado” (Bortot; Scaff, 2020, p. 7), o que indica antigas presunções da creche como aparato de assistência a crianças carentes e tira seu caráter educacional.

Como já mencionado, o direito à educação se pauta na Constituição Federal. Dessa forma, mesmo que o documento decenal aponte para uma data limite à efetivação de suas metas e porcentagens mínimas a serem atingidas, o acesso à creche é exigível de imediato pela família, independentemente da quantidade de matrículas já atendidas pelo município, que pode já ter atingido ou ultrapassado as porcentagens indicadas na meta (Ximenes; Grinkraut, 2014).

Logo, o direito à creche transcende o PNE e alicerça sua exigibilidade na CF/88, ponto a ser considerado na construção do próximo documento decenal. Ximenes e Grinkraut (2014, p. 81) colocam que “O novo PNE [...] atualiza questões sobre a exigibilidade do direito” e estimula a atuação do Sistema de Justiça para a garantia desse acesso à Educação Infantil. Para esses autores, o PNE é apontado como um documento em consonância com as prerrogativas legais e jurisprudencial; deve, pois, ser interpretado conforme a Lei maior.

A Educação Infantil na atual normativa é consolidada como direito, avançando em relação ao documento anterior. Essa nova concepção advém de uma interpretação constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), que considera a primeira etapa da Educação Básica um direito público subjetivo,

que não depende de outras regulamentações, pois se ampara diretamente na Lei maior. Isso, aliás, tem levado muitas famílias a requererem seu direito à matrícula por meio de processo de judicialização.

O conjunto de leis acerca da Educação Infantil reforça seu entendimento enquanto direito público subjetivo. Os desafios surgidos em torno do acesso e qualidade à primeira etapa da educação são variados, decorrentes de influências socioeconômicas, disputas políticas, sociais, dentre outros aspectos. A influência do setor privado tem se destacado ao longo dos anos, devido à sua solidificação e expansão, que, segundo Correa (2020), pode colocar o *status* da criança na condição de cidadã em xeque, concebendo a ela uma visão de objeto promotor de lucro. Além disso, esse modelo normativo global provoca cortes financeiros nas políticas sociais e agrava a questão da desigualdade social do país.

As normativas consideradas nesta análise, além de situar historicamente a criança pequena nas políticas públicas brasileiras após a redemocratização, fornecem subsídios para o entendimento do direito à educação das crianças de 0 a 3 anos e fundamentam os tópicos a serem abordados ao longo desta pesquisa.

3.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PEE-PR (2015-2024)

A oferta da Educação Infantil é de responsabilidade dos municípios, conforme Artigo 211 da CF/88. Entretanto, a Educação Infantil no contexto brasileiro expõe uma defasagem histórica, que não garantiu acesso para todas as crianças e demonstrou fragilidade das ações em defesa do reconhecimento dessas crianças enquanto cidadãs, sem que seus direitos fossem efetivados (Flach; Caldas, 2016).

Apesar de a EC nº 59 garantir a todas as crianças acesso à pré-escola até o ano de 2016, as ações desenvolvidas em torno da questão não ocorreram de forma efetiva, o que fez com que, novamente, o propósito fosse colocado no PNE de 2014, indicando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar seus documentos subnacionais em articulação às metas nacionais (Flach; Caldas, 2016). No Paraná, entre 2010 e 2013, as matrículas

da faixa etária de 4 a 5 anos aumentaram de 72,3 % para 77,7% (Paraná, 2015). Não são apontados dados para a faixa etária de 0 a 3 anos no documento paranaense de 2015, mas, conforme dados do Relatório Linha de Base 2014, para o mesmo período, apenas 30,3% das crianças da creche tiveram o seu acesso à vaga garantido. A partir desse panorama, a primeira etapa da Educação Básica é contemplada no Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR).

O PEE-PR foi aprovado em 24 de junho de 2015, por meio da Lei nº 18.492. O documento estabelece 20 metas e 313 estratégias para toda a Educação Básica, Ensino Superior, formação de professores, educação especial, educação indígena, educação do campo, educação de jovens e adultos, dentre outros aspectos.

A elaboração do plano teve início em dezembro de 2014, a partir do Decreto nº 12.728, que instituiu o Comitê Gestor, vinculado ao Gabinete do Governador, para a elaboração do documento. Esse grupo de pessoas era formado por representantes de onze instituições paranaenses, que se subdividiam entre representantes do governo do estado, como o Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE-PR); Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), Secretaria de Estado da Educação (SEED-PR) e representantes da sociedade civil: Federação das APAES do Estado do Paraná (FEAPAES-PR); Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público (APIESP); Federação do Comércio do Paraná (Fecomércio PR); Sindicato das Escolas Particulares do Paraná (SINEPE-PR); Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP Sindicato); União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime PR); Universidade Federal do Paraná (UFPR); e o Fórum Estadual de Educação do Paraná (FEE-PR), com representantes de ambas as partes (Paraná, 2015).

O comitê Gestor comportava sete atribuições; uma delas tinha como função coordenar a elaboração e validação da proposta do PEE/PR para aprovação pelo Poder Legislativo. O documento foi elaborado de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), obedecendo ao processo democrático que contempla os segmentos educacionais e setores da sociedade (Paraná, 2015). O plano estadual aborda,

em sua primeira meta, a Educação Infantil, por meio de 16 estratégias. Essa meta é redigida da seguinte forma:

Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola, para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta em creches, de forma a atender, todas as crianças de até três anos até o final da vigência deste Plano (Paraná, 2015).

As estratégias abordam a ampliação da oferta da creche e pré-escolas em tempo integral; garantia à qualidade do atendimento na Educação Infantil, por meio da formação continuada dos profissionais da área; redução da diferença entre as taxas de acesso e frequência à Educação Infantil, em relação à população com menor renda familiar *per capita* e maior; fomento em regime de colaboração à construção, reestruturação e aquisição de equipamentos para as unidades que ofertam a Educação Infantil; garantia de acesso às crianças da pré-escola às instituições educacionais que atendam aos parâmetros nacionais de qualidade e às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Além disso, as estratégias tratam da contribuição nas discussões com as Secretarias Municipais de Educação sobre a universalização da pré-escola e ampliação do acesso à creche; garantia de regime de colaboração para o levantamento da demanda manifesta para acesso à Educação Infantil e realização de busca ativa; garantia ao direito à Educação Infantil de crianças ciganas, indígenas e quilombolas, dentre outros segmentos, preservando as especificidades da comunidade pertencente; garantia ao direito de acesso à Educação Infantil de crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; apoio à oferta de Educação Infantil em unidades prisionais femininas para filhos de mulheres em privação de liberdade; fortalecimento do acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência das crianças na Educação Infantil, em prioridade aos beneficiários de programas de transferência de renda; e, por fim, fomento à implantação de espaços lúdicos nas instituições de Educação Infantil (Paraná, 2015).

Do ponto de vista comparativo, o documento estadual ultrapassa o propósito nacional, pretendendo atender a todas as crianças da creche até o

fim da vigência do plano, o que não leva em consideração o fato de o acesso a essa subetapa ser facultativo às famílias que assim o desejam.

De acordo com Flach e Caldas (2016), para que essa meta estadual seja alcançada, os esforços quanto à ampliação do atendimento devem ocorrer no âmbito municipal – e estes também devem ter como propósito, em seus planos municipais, a universalização do atendimento da subetapa creche. Conforme a pesquisa das autoras, dentre os municípios paranaenses analisados, apenas Cascavel e Curitiba apresentaram a intenção de universalizar o atendimento de toda a Educação Infantil, não somente da subetapa da pré-escola. Outra questão elucidada por Favoreto *et al.* (2021) é a desigualdade orçamentária dos municípios paranaenses pequenos, que dificulta o alcance da meta estadual.

Nota-se que o PEE-PR corrobora com o PNE (2014) em suas estratégias e avança sobre o documento nacional ao especificar algumas formas de atendimento, por exemplo, a Estratégia 1.11, que traz a garantia do direito à educação de crianças de pré-escolas indígenas, quilombolas, como no documento nacional, referindo-se a uma situação de itinerância, de ciganas, dentre outros segmentos. Já a Estratégia 1.13 trata da garantia do direito à Educação Infantil para os filhos de mulheres que estão em privação da liberdade.

Em suma, para que a meta de atendimento da Educação Infantil no estado do Paraná seja alcançada, são necessários esforços no âmbito municipal, conforme regime de colaboração estabelecido, e tal proposição não considera as diversas realidades locais. O município de Araucária, nessa seara, não traz, em seu PME, proposições convergentes à universalização do atendimento da creche. Conforme o plano estadual, sua redação se alinha à redação do documento nacional, que estabelece o atendimento de, no mínimo, 50% da população da faixa etária de 0 a 3 anos.

Em consonância com a Lei nº 13.005/2014 sobre a elaboração dos documentos subnacionais alinhados ao nacional e ao objeto desta pesquisa, a próxima subseção trará uma exposição e análise sobre o PME de Araucária ao

que compete à Educação Infantil em comparação ao Plano Nacional de Educação (2014).

3.3 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E EDUCACIONAL DE ARAUCÁRIA

3.3.1 Caracterização geral do município

A região onde atualmente está localizado o município de Araucária no século XIX tinha como base econômica a agricultura, a exploração comercial da madeira e erva-mate. Em 1876, o local recebeu vários imigrantes estrangeiros, modificando sua paisagem. Esse crescimento abriu mercado para outras atividades, o que gerou empregos no setor fabril, ainda que continuassem predominando a agricultura e a pecuária (Araucária, 2022).

O município de Araucária está localizado no estado do Paraná a uma distância de 28 km da capital e é integrado à Região Metropolitana de Curitiba (RMC). A área territorial do município é de 469,240 km² (IBGE, 2021). O grau de urbanização, em 2010, atingiu 92,51%, o que o deixou acima da média do estado do Paraná (85,3%). Os municípios limítrofes com Araucária são: Campo Largo, Contenda, Quitandinha, Curitiba, Mandirituba, Fazenda Rio Grande e Balsa Nova.

FIGURA 3 – POSIÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA



FONTE: adaptada de COMEC (2012) e Caderno estatístico do município de Araucária (2021).

No início dos anos de 1970, com a instalação da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR) e a criação do Centro Industrial de Araucária, o município atraiu trabalhadores de todo o país, o que fez com que a população urbana superasse a rural. Dessa forma, o local passou a ser o segundo maior parque fabril do estado do Paraná com uma economia predominantemente industrial (Silva, 2016).

Na década de 2000, a REPAR passou por uma ampliação, atraindo para trabalhar na obra pessoas de outras localidades. Hodiernamente, a indústria é a maior em porte no Sul do Brasil. A partir desses fatores, a população apresentou um crescimento significativo, com quase 100 mil habitantes a mais em um período de 35 anos, que, consequentemente, trouxe impactos ao que se refere à utilização de equipamentos públicos e planejamento dessa oferta de serviço (Silva, 2016).

Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), em 2010, a RMC apresentava um dos maiores crescimentos populacionais do Brasil, crescendo em torno de 3% ao ano nas últimas duas décadas. Essa expansão, acompanhada de demais fatores, como má distribuição de renda, déficits de atendimento dos serviços públicos, condições inadequadas de habitabilidade, dentre outros, tem gerado condições de desigualdades intrarregionais (Araucária, 2015a).

Araucária alcançou um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal¹¹ (IDHM) alto de 0,740, no ano de 2010, atingindo quase a média do estado do Paraná: de 0,749 para o mesmo período. O PIB *per capita* do município tratado, para o ano de 2019, atingiu R\$ 130.033, o que o deixou à frente da capital Curitiba e da média paranaense de R\$ 40.789. Quanto ao PIB corrente desse mesmo ano, o município de estudo ocupou o 5º lugar em relação à arrecadação do estado, e ficou atrás de Curitiba, São José dos Pinhais, Londrina e Maringá.

¹¹ Medida composta por indicadores de três dimensões: IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda, as quais geram uma média de que, quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano do município, podendo ser classificado: 0,000 a 0,499 - muito baixo; 0,500 a 0,599 - baixo; 0,600 a 0,699 - médio; 0,700 a 0,799 – alto; e 0,800 e mais - muito alto.

Tais indicadores citados são importantes instrumentos de análise quanto ao desenvolvimento do local, o que explana sobre questões básicas de qualidade de vida da população e arrecadação do município.

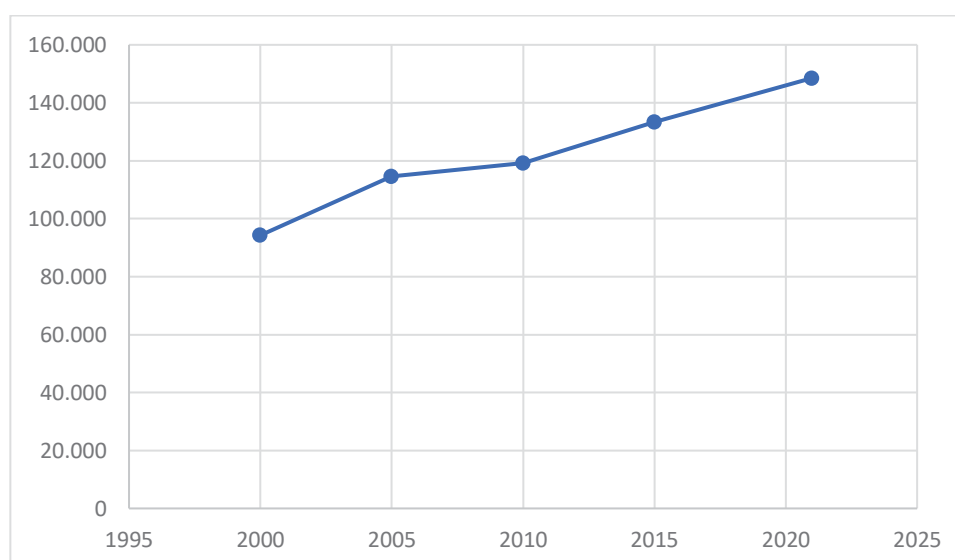
FIGURA 4 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDHM) – 2010

INFORMAÇÃO	ÍNDICE (1)	UNIDADE
Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)	0,740	
IDHM - Longevidade	0,852	
Esperança de vida ao nascer	76,11	anos
IDHM - Educação	0,639	
Escolaridade da população adulta	0,56	
Fluxo escolar da população jovem (Frequência escolar)	0,67	
IDHM - Renda	0,743	
Renda per capita	814,39	R\$ 1,00
Classificação na unidade da federação	54	
Classificação nacional	764	

FONTE: IPARDES (2021).

Em análise dos indicadores do IDHM, Araucária ficou acima da média estadual apenas no item longevidade; nos demais: educação e renda, o município se manteve abaixo da média paranaense.

FIGURA 5 – POPULAÇÃO TOTAL EM ARAUCÁRIA – 2000 A 2021

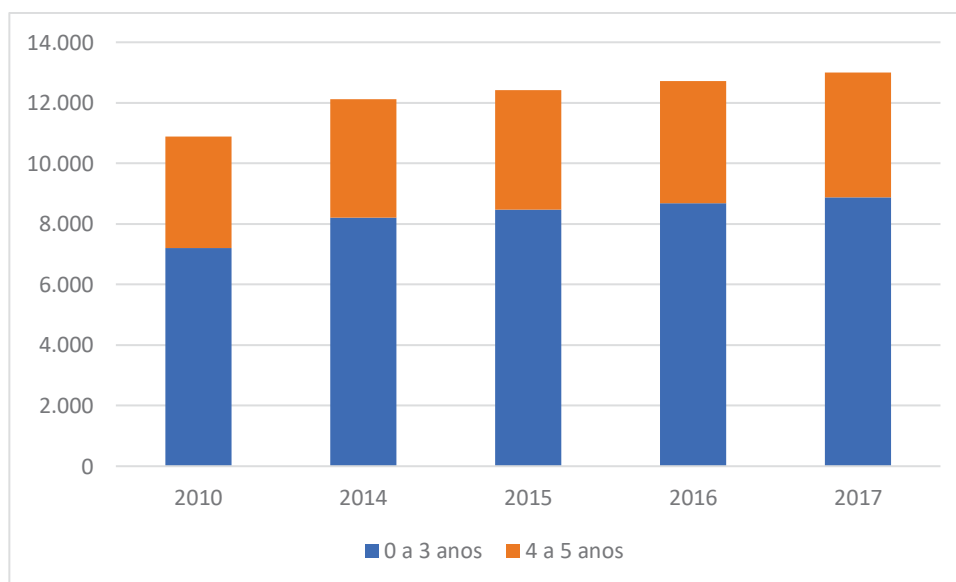


FONTE: Silva (2016); IBGE. Elaborada pela autora.

Segundo dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de 2000 a 2010, o município teve um aumento populacional de 26,4%. Com uma quantidade de homens e mulheres próxima, o estado do Paraná apresentou um crescimento de 9,2%; adverso a esse aumento, a população infantil de 0 a 5 anos do município apresentou um decréscimo de, aproximadamente, 11% para o mesmo período (Silva, 2016). Em 2021, a população estimada de Araucária era de 148.522 pessoas, representando um aumento de 24% sobre os dados de 2010. Para esse último período, a população do estado do Paraná apresentou um crescimento de 11%.

Em relação à população infantil de 0 a 5 anos, no período de 2010 a 2017, ela apresentou um crescimento de 19,52%, conforme a projeção da população dos municípios do Paraná (Araucária, 2019a), como pode ser observado na Figura 6.

FIGURA 6 – POPULAÇÃO DE ZERO A CINCO ANOS EM ARAUCÁRIA – 2010 A 2017



FONTE: Araucária (2019a). Elaborada pela autora.

Diante do comportamento demográfico encontrado, Oliveira (2019) destaca que, no âmbito nacional, os aspectos populacionais têm mostrado grandes transformações, como a queda acentuada da natalidade, levando a um crescimento populacional a menor ritmo. Tavares e Pereira Neto (2020, p.

4) apontam que “A estrutura populacional de um determinado lugar, ao longo do tempo, varia de acordo com fatores históricos, sociais, econômicos, políticos, culturais e até naturais”. Para a realidade da RMC, um estudo de Colla, Barbieri e Amaral (2019) enfatiza que, além da questão do emprego, a ação do setor imobiliário tem conduzido a uma nova redistribuição habitacional da população, gerando um movimento pendular e migração intrametropolitana dessas pessoas.

Esses destaques contribuem para a compreensão e caracterização dessa população, evidenciando a necessidade de políticas a serem contempladas no planejamento municipal. Nas próximas subseções, será apresentado como o município de Araucária tem desenvolvido seu planejamento a respeito das políticas educacionais para a população da Educação Infantil, com destaque à faixa etária da creche.

3.3.2 Os Fóruns Municipais no âmbito da educação de Araucária: contribuições e envolvimento no PME

Nos anos de 1990, as discussões em torno da educação do município se intensificaram em razão das previsões da LDB (1996) e iniciativas à construção coletiva de um Plano Municipal de Educação. Nessa década, Araucária também foi sede do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal, o que deu início ao Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, Gratuita, Laica e Universal de Qualidade Social de Araucária, criado pelos trabalhadores da educação municipal. O fórum foi um dos primeiros organizados no estado do Paraná e, até o ano de 2022, já havia realizado 24 sessões. As temáticas e os assuntos abordados no Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública foram organizados no Quadro 2.

QUADRO 2 – FÓRUM MUNICIPAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA, LAICA E UNIVERSAL DE QUALIDADE SOCIAL DE ARAUCÁRIA-PR

ANO	SESSÃO	TEMÁTICA(S) E ASSUNTO(S)
199?	I	Araucária foi sede da sessão paranaense em defesa da escola pública.
1999	II	Políticas públicas de financiamento; Fundef e Conselho Municipal de

		Acompanhamento do Fundef; Gestão Democrática; Conselho Escolar, Formação de profissionais da Educação; Plano Nacional de Educação.
2000	III	Plano Municipal de Educação de Araucária: a participação dos professores no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Araucária; O papel da sociedade civil no processo de gestão democrática.
2001	IV	Um outro projeto social é possível: financiamento da educação, gestão democrática, formação profissional, educação infantil, ensino fundamental, educação especial, educação de jovens e adultos.
2002	V	Proposta de Projeto de Lei Municipal sobre a instituição do Conselho Municipal de Educação em Araucária.
2003	VI	Proposta de Projeto de Lei Municipal sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino em Araucária.
2004	VII	Proposta de adoção de princípios para um currículo emancipador.
2005	VIII	Avaliação escolar para uma educação de qualidade: gestão, currículo, função social da escola pública, formação continuada, avaliação.
2006	IX	Ensino fundamental de nove anos: propostas para melhoria da qualidade do Ensino fundamental.
2007	X	Ensino fundamental de nove anos: manifesto por uma proposta pedagógica de qualidade social.
2008	XI	Valorização profissional: a saúde do professor.
2010	XII	Políticas públicas de atendimento ao educando para efetivação da aprendizagem. O papel dos conselhos na definição das políticas públicas.
2011	XIII	Plano Municipal de Educação: uma construção coletiva para a melhoria da educação de Araucária.
2012	XIV	Financiamento da educação: um debate necessário
2013	XV	Plano Nacional de Educação na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração.
2014	XVI	Formação, políticas e práticas na educação infantil: um olhar sobre a realidade de Araucária. Gestão democrática.
2015	XVII	Educação como direito humano e educação em direitos humanos: compromisso público e social; Violência, sociedade e educação: reflexões sobre a dimensão escolar; Inclusão da pessoa com deficiência; Direito à educação; Educação para as relações étnico-raciais na escola; Relações de gênero na educação: a superação do machismo, sexismo e homofobia; A violência doméstica em Araucária: impacto sobre crianças, adolescentes e mulheres; Direitos da criança e do adolescente: ECA e violação de direitos; Educação ambiental na perspectiva dos direitos humanos.
2016	XVIII	Condições de trabalho nas unidades de ensino da rede pública de Araucária.
2017	XIX	Plano Municipal de Educação: prioridades, perspectivas, desafios. Financiamento e direito à educação; Organização do trabalho pedagógico e gestão educacional; educação infantil; ensino fundamental; ensino médio e diversidade; educação especial; educação do campo; educação de jovens e adultos; formação continuada.
2018	XX	Carreira e valorização dos trabalhadores da educação: jornada de trabalho, previdência, formação inicial e continuada e saúde dos trabalhadores da educação.
2019	XXI	Formação dos trabalhadores da educação e a socialização do conhecimento historicamente produzido.

	Sessão Extra	Pedagogia Histórico-Crítica e currículo.
2020	XXII	Educação pública em tempos de pandemia.
2021	XXIII	Currículo e condições de trabalho na pós-pandemia para a educação infantil e o ensino fundamental.
2022	XXIV	Gestão Democrática da Rede Municipal de ensino de Araucária.

FONTE: Kuligovski (2022, p. 79) e SISMMAR.

A análise do quadro revela que as temáticas abordadas durante as sessões estão ligadas à construção das políticas nacionais de educação e às demandas específicas locais. Além disso, é possível perceber a atuação desse órgão na formulação e deliberação do PME de Araucária, ao contemplar diretamente e indiretamente as temáticas referentes ao Plano. Ademais, a sua atuação quanto às discussões acerca da Educação Infantil do município já surgia em pauta no Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública desde 2001, que, naquele momento, estava em processo de transferência para a Secretaria Municipal de Educação, conforme a determinação da LDB (1996).

O Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública desempenha um papel essencial como um dos mecanismos de participação democrática dentro do Sistema Municipal de Ensino em um nível local. Esse Fórum atua em conjunto com outros instrumentos identificados no contexto local, conforme estabelecido na Resolução do Conselho Municipal de Educação de Araucária nº 04, de 2019:

Art. 25 - São considerados instrumentos de gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Araucária:

- I - o Sistema Municipal de Ensino;
- II - o Conselho Municipal de Educação;
- III - o Plano Municipal de Educação;
- IV - as Diretrizes Municipais de Educação;
- V - a escolha de diretores e diretores auxiliares das Unidades educacionais da Rede Pública, por meio da consulta pública;
- VI - o Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, Gratuita, Laica e Universal de Qualidade Social de Araucária;
- VII - o Fórum Municipal de Educação;
- VIII - o Conselho de Alimentação Escolar;
- IX - o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CME, 2019).

Dentre esses mecanismos, o Inciso VII documenta a presença do Fórum Municipal de Educação, instituído pela Portaria nº 01/2013, durante as deliberações para a formulação dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de

Educação, cuja aprovação ocorreria nos anos seguintes. O Fórum Municipal de Educação tem como objetivo

[...] coordenar as Conferências Municipais de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover a articulação necessária entre os correspondentes Fórum Estadual de Educação e Fórum Nacional de Educação (Araucária, 2013).

Ele reúne um conjunto diversificado de membros representativos de entidades, por meio de órgãos dos setores da Sociedade e de Segmentos da Educação. Tal Fórum é sustentado pela estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação, operando em colaboração com o CME Araucária-PR e a Câmara Municipal de Araucária (Kuligovski, 2022). De forma conjunta, ambos desempenham a responsabilidade de monitorar e avaliar, de maneira contínua, o PME de Araucária. A cada dois anos, ocorre a recomposição do grupo para avaliar o progresso das metas delineadas no documento decenal.

Em análise do documento do Plano Municipal de Educação de Araucária de 2015, é evidente que o protagonista na elaboração desse plano foi o Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública. Criado no ano de 2013, o Fórum Municipal de Educação aparece na redação de 2015 do PME, como estratégia da Meta 3, que diz respeito à efetivação da educação de qualidade social no município de Araucária. A estratégia tem como finalidade “fortalecer o Fórum Municipal de Educação nos debates sobre as políticas públicas para a educação, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PME” (Araucária, 2015a). Dessarte, o Fórum Municipal de Educação aparece como um instrumento a ser fortalecido, uma vez que a sua atuação ainda não estava plenamente consolidada no ano de 2015.

Com base em Scaff e Oliveira (2019), um fórum de educação se caracteriza como um elemento essencial para assegurar o direito de participação, tanto dos indivíduos quanto das organizações sociais no âmbito das formulações e articulações das políticas estatais. Desempenha, assim, um papel crucial como um dos mecanismos de controle social.

3.3.3 Atendimento da Educação Infantil no contexto araucariense

Araucária iniciou o processo de mudança das creches e pré-escolas existentes ou que viessem existir para o seu sistema de ensino no ano de 1997. Essa medida foi proveniente da determinação do Artigo 89 da LDB (1996), que estipulava que “As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (Brasil, 1996). Até aquele momento, a responsabilidade pelo atendimento das crianças de 0 a 5 anos era da Secretaria Municipal de Ação Social. O processo de transferência entre as Secretarias foi concluído no ano de 2002, com atraso frente ao período determinado pela lei nacional.

Sob influências dos movimentos sociais democráticos pós-ditadura civil-militar no país, os profissionais do município de Araucária passaram a promover pautas no âmbito educacional que levassem em consideração a gestão democrática, como a construção coletiva do currículo, a defesa da eleição de diretores, a instituição de um Sistema Municipal de Ensino, a criação do Conselho Municipal de Educação e a construção de um Plano Municipal de Educação (Kuligovski, 2022).

No ano de 2000, a minuta do PME de Araucária foi aprovada pela IV plenária do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, Gratuita Democrática, Laica e Universal de Qualidade Social de Araucária. Dentre as propostas do documento, a primeira delas era sobre a reorganização do Conselho Municipal de Educação (CME), previsto por lei, mas que, até então, não funcionava como um órgão soberano. A segunda proposta era complementar à primeira e designava a criação de uma comissão para atualizar sobre a composição do órgão. Segundo Marafigo (2015, p. 31), essa comissão tinha as seguintes atribuições: “reorganizar o CME e conduzir o processo de sua composição, de forma a garantir a representação paritária dos diversos segmentos educacionais e outros setores da sociedade araucariense”.

Embora a minuta do Plano Municipal de Educação não tenha sido aprovada na Câmara de Vereadores, as propostas relativas ao CME de Araucária foram tomadas pelo Poder Executivo em razão da pressão popular

realizada (Kuligovski, 2022). No ano de 2004, foi criado o Conselho Municipal de Educação de Araucária-PR, por meio da Lei nº 1.527, integrado ao Sistema Municipal de Educação, Lei nº 1.528, também do mesmo ano.

O CME do município se estabelece conforme sua previsão legal como um órgão colegiado, o qual exerce funções de “caráter normativo, consultivo, deliberativo, fiscalizador, mobilizador, propositivo e de controle social sobre a formulação e o planejamento das políticas de educação do Município” (Araucária, 2004). Dentre essas funções, fazem parte de sua atribuição normativa/deliberativa a regularização das instituições do Sistema Municipal de Educação na elaboração, a aprovação e divulgação de normas para as etapas e modalidades educacionais atendidas pela rede municipal (Kuligovski, 2022).

Decorrente dessas funções, o CME de Araucária apresenta vinte e duas competências e tem sua composição atual formada por trinta membros (50% titulares e 50% suplentes), sendo estes formados por: 10 representantes do quadro próprio do magistério e do quadro geral indicados pela Secretaria Municipal de Educação; 10 representantes do quadro próprio do magistério, sendo 6 eleitos em Assembleia organizada pelo Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária; 4 eleitos em Assembleia organizada pelo Sindicato dos Funcionários de Araucária; e 10 representantes da sociedade civil, composta por: 6 pais ou responsáveis de crianças/estudantes, 2 representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2 representantes das Instituições Privadas de Educação infantil do Município (Araucária, 2004).

No ano de 2007, por meio do Parecer nº 10 apresentado pelo CME, é feita uma contextualização histórica acerca do atendimento da criança de 0 a 5 anos no local, onde também são evidenciadas medidas para qualificar o atendimento da Educação Infantil no município.

É relatado no documento que, no momento da integração ao sistema de ensino, o atendimento da criança pequena no local se deparou com várias fragilidades, como:

- necessidade de ampliação de vagas – naquele momento, um total de 800 crianças fazia parte de uma lista de espera por atendimento;

- formação profissional adequada para as profissionais que atuavam nesse nível, atendendo às exigências legais da LDB – ainda que 82% das coordenações não tivessem formação legal exigida, metade das professoras não tinha formação superior e 25% das babás (nomenclatura do cargo) não possuíam o Ensino Médio;
- estrutura adequada – dos vinte e dois Centros Municipais de Educação Infantil, sete funcionavam em casas alugadas, as quais não comportavam estrutura necessária para o atendimento das crianças;
- necessidade de elaboração de uma Proposta Pedagógica e Regimentos Escolares que levassem em consideração uma nova concepção de Educação Infantil, com a integração do cuidar e do educar na prática pedagógica.

Após ações para suprir essa demanda, com atendimento de 2.423 crianças na Educação Infantil, em 2007, o município apresentava, nesse mesmo ano, uma lista de espera de 1.222 crianças, sendo 794 solicitações para o atendimento de 0 a 3 anos e 428 para atendimento de 3 a 5 anos. Em 2006, o CME publicou o Parecer nº 1 com as normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Araucária, trazendo várias informações sobre o atendimento da criança pequena no município. Com base em um quadro expositivo sobre o número de funcionários atuantes na primeira etapa da Educação Básica e relatório sobre esses dados, o Parecer nº 1 do CME em 2007 reconhecia a insuficiência de funcionários em comparação ao número de crianças atendidas. No documento, também é evidenciada a falta de pedagogos atuantes nessas instituições, desqualificando seu viés pedagógico.

Atualmente, a Educação Básica no Município de Araucária é oferecida por meio da Rede Municipal e Estadual de Ensino e por intermédio de instituições privadas. A Rede Municipal pública atende à etapa da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, além das modalidades de educação especial, nos Centros Municipais de Atendimento Educacional Especializados e educação de jovens e adultos.

UNIDADES EDUCACIONAIS	QUANTIDADES
Escolas municipais	35
Centros Municipais de Educação Infantil	39
Escolas privadas que ofertam Educação infantil	23
TOTAL	97

FONTE: Kuligovski (2022).

Os dados do Quadro 3 apontam que a oferta da creche pública é feita somente nos Centros Municipais de Educação Infantil, e a oferta da pré-escola pública é realizada tanto nos CMEIs quanto nas escolas públicas. O atendimento da Educação Infantil em instituições privadas ocorre em Centros de Educação Infantil (CEI) ou em escolas que atendem a outras etapas da Educação Básica. Para o ano de 2020, as matrículas das instituições privadas em Araucária somavam 656, conforme informação obtida no Laboratório de Dados da UFPR.

O município não dispõe de vagas em instituições privadas custeadas com recurso público, embora tenha aprovado, por meio da Lei nº 2.955, no ano de 2015, e Lei nº 29.576, no ano de 2016, normativas instituindo e regulamentando o Programa Vale-Creche Araucária, criado como uma forma de ampliar a oferta de vagas da Educação Infantil na rede municipal por meio de compras de vagas na rede privada. O programa consiste em

[...] valor a ser pago por vaga disponibilizada e ocupada por criança encaminhada pela Secretaria Municipal de Educação, a título de bolsa de ensino, para instituição ou escola particular credenciada e contratada pelo Município de Araucária, nos termos desta Lei (Araucária, 2015b).

O valor pago a essas instituições particulares seria definido a partir da média das planilhas de custo utilizadas por esses locais (Araucária, 2015b). Com base em um levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Educação de Araucária, o valor cobrado pelas escolas particulares de Educação Infantil seria de em média R\$ 600,00 por criança para o período integral (Souza, 2016). A partir de dados trazidos por Souza (2016), para o período de sua pesquisa, existiam 4.731 crianças na lista de espera aguardando por atendimento na Educação Infantil, o que representava, em

caso de uso da Lei do Vale-Creche, a destinação de R\$ 2.838.600 para a rede privada do município de Araucária.

Segundo pesquisa de Silva (2016), a criação do programa se deu em razão da grande falta de vagas na Educação Infantil, mas que, conforme a pesquisa de Kuligovski (2022), essas instituições privadas não teriam capacidade para suprir toda a demanda da lista de espera por vagas. Em consulta ao Laboratório de Dados da UFPR, no ano de 2016, Araucária contava com apenas 8 instituições privadas de atendimento à Educação Infantil, que comportavam 465 matrículas e uma lista de espera de 3.938 crianças.

Como alternativa à ampliação de vagas, o município de Araucária passou a atender algumas turmas da pré-escola em período parcial nas unidades de Educação Infantil e abriu turmas dessa subetapa da Educação Infantil em escolas de Ensino Fundamental. Além dessa reorganização, a administração municipal alugou imóveis, buscou financiamento junto ao governo federal para a construção e ampliação de unidades e ampliou e reformou CMEIS, via medida compensatória¹², questão a ser explorada mais adiante.

É importante destacar que o município compartilha o atendimento dos anos finais do Ensino Fundamental com a rede estadual. Segundo Silva (2016), até 2015, esse atendimento ocorria, principalmente, na rede municipal. Arranjo oposto às demais redes no Paraná, em que os municípios assumem o atendimento dos anos iniciais do Ensino Fundamental, e o Estado os anos finais, o que leva em conta o processo de municipalização no estado. Segundo pesquisa de Silva (2016), a partir de 2015, teve início um processo de redução de matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental na rede municipal de Araucária, devido à priorização do atendimento na Educação Infantil, que buscava ampliar suas matrículas nessa primeira etapa da Educação Básica.

Em razão dessa redução de atendimento dos anos finais do Ensino Fundamental pelo município, teve-se início um processo de estadualização dessas turmas em Araucária, o que fez com que algumas escolas passassem

¹² As medidas compensatórias decorrem de um resultado do Estudo de Impacto de Vizinhança; são ações que visam a mitigar ou compensar impactos previstos pela construção de empreendimentos públicos ou privados em determinada região.

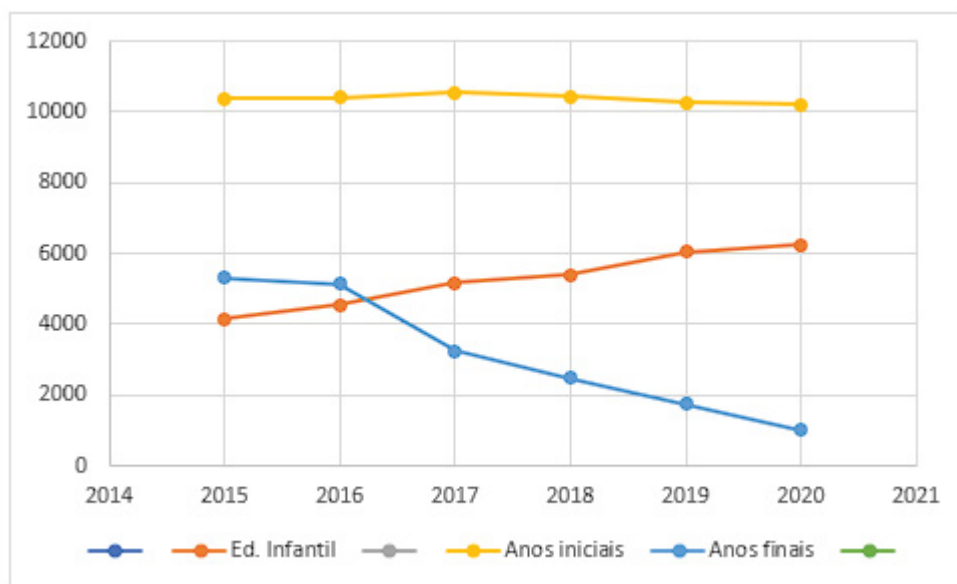
a ser administradas pelo estado, levando à necessidade de remanejamento dos estudantes. Tal ação, ainda que conveniente ao arranjo educacional do Paraná, não foi aprovada pela comunidade escolar¹³; dentre os problemas apontados, reconhecia-se a necessidade de remanejamento dos professores de docência II (professores concursados em áreas específicas do ensino) para outras escolas do município, interferindo nas atribuições do cargo.

Após essas disputas, a questão dos professores foi resolvida, ficando definido que os docentes concursados em áreas específicas, quando acrescidos de Magistério de Nível Médio ou Curso Normal Superior – ou Curso Superior que habilitasse para a Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental –, poderiam atuar na primeira etapa da Educação Básica e em todos os anos iniciais do Ensino Fundamental; quando não acrescidos dos cursos citados, só poderiam atuar, especificamente, nas turmas de 4º e 5º anos, considerando sua formação de ingresso no concurso público (Araucária, 2019b).

Embora esse processo de transferência de responsabilidade não tenha sido bem aceito pelos professores e pelas famílias, a Figura 7 aponta que a ação trouxe ampliação ao atendimento na Educação Infantil, corroborando com a ação sinalizada na pesquisa de Silva (2016).

FIGURA 7 – QUANTIDADE DE MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL PÚBLICA DE ARAUCÁRIA POR SEGMENTO DE ENSINO

¹³ Após o anúncio da medida de estadualização pela administração municipal em 2014, nos anos seguintes, pais, estudantes e professores das escolas a serem estadualizadas contestaram a medida por meio de debates e protestos em Araucária, de acordo com notícias publicadas no jornal eletrônico 'O Popular' (2014, 2015 e 2016).



FONTE: Laboratório de Dados da UFPR. Elaborada pela autora.

No período de 2015 a 2020, é possível perceber o crescimento das matrículas na Educação Infantil e o decréscimo nos anos finais do Ensino Fundamental. Essa ação representou um aumento de 2.102 vagas para o atendimento de crianças de 0 a 5 anos, em decorrência da redução de 4.305 das matrículas do 6º ao 9º ano. Embora a quantidade de vagas não seja proporcional, é importante destacar que

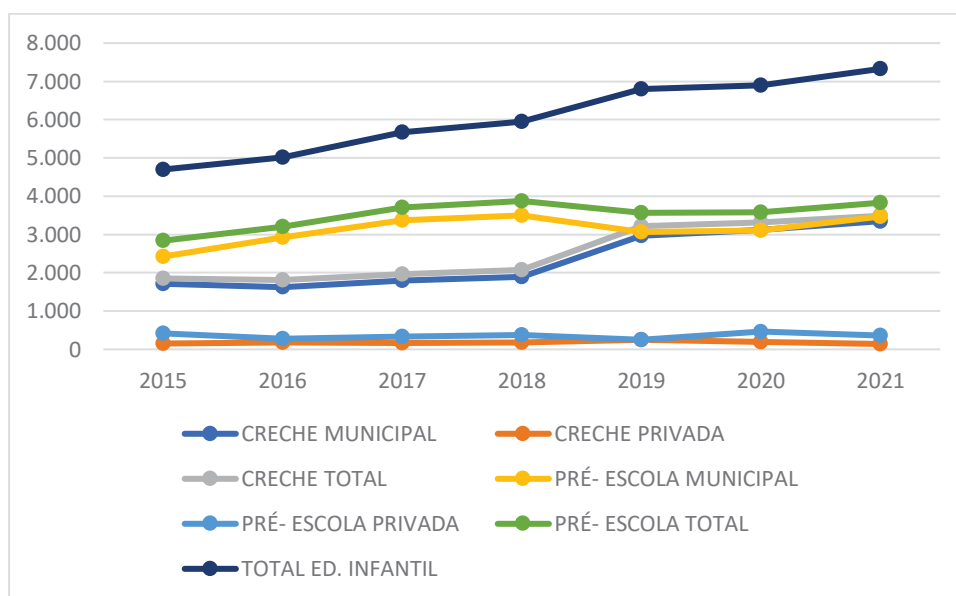
[...] como sabem todos os secretários de Educação e pesquisadores, uma creche em tempo integral tem um custo-aluno que é, no mínimo, duas vezes maior que o custo-aluno das séries iniciais do ensino fundamental em tempo parcial. E isso por duas razões simples: 1) atender em tempo integral e 2) a razão aluno/turma ser, na melhor das hipóteses, a metade (Pinto, 2007, p. 883).

Apesar de o autor se referir ao atendimento dos anos iniciais, as razões apresentadas também podem ser comparadas ao atendimento dos anos finais. Com base no apontamento de Pinto (2007), que coloca o custo-aluno da creche sendo o dobro comparado ao Ensino Fundamental, pode-se afirmar que o crescimento das matrículas da Educação Infantil ocorreu equiparado ao decréscimo das matrículas nos anos finais.

Em consideração ao período pós-publicação do PNE (2014), a Figura 8 aborda a evolução das matrículas referentes à Educação Infantil no município,

por segmento e dependência administrativa, o que evidencia a taxa de atendimento educacional para a população de 0 a 5 anos.

FIGURA 8 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA DE 2015 A 2021



FONTE: Censo Escolar. Elaborada pela autora.

A razão atribuída a esse crescimento de matrículas na rede pública de educação de Araucária tem relação com os crescentes pedidos de judicialização para a garantia do direito à vaga na Educação Infantil. A atuação judicial partiu do Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia (Núcleo de Práticas Jurídicas e escritórios particulares), temática que será tratada em tópico específico.

Além da expansão das matrículas na Educação Infantil do município, também houve um reenquadramento dos educadores infantis, que passaram para a nomenclatura de Professores de Educação Infantil¹⁴. No que compete ao atendimento das crianças, o reenquadramento trouxe mudanças, de forma que os professores da Educação Infantil passam a atuar como regentes de turma do Infantil Bebê ao Infantil 5, e os professores de docência I, que

¹⁴ Em dezembro de 2021, foi aprovada a Lei Municipal nº 3.820/2021, que altera a nomenclatura de Educador Infantil II para Professores de Educação Infantil, colocando os profissionais como integrantes do quadro do magistério municipal. Isso constituiu um grande avanço no reconhecimento e na carreira dos servidores.

atendiam turmas do Infantil 4 e 5 nos Centros Municipais de Educação Infantil, foram obrigados a participar do processo de designação, sendo realocados nas escolas de Ensino Fundamental.

Essa ação se alinha à Meta 1 do PME (2015), em sua Estratégia 1.5. Tal estratégia prevê a garantia de uma estrutura funcional administrativa e quadro funcional específico aos servidores e demais trabalhadores dos Centros Municipais de Educação Infantil (Araucária, 2015a). Além da meta referente à Educação Infantil, o documento decenal aborda a formação docente na Meta 15. Essa meta indica a garantia de que todos os profissionais da Educação Básica tenham formação específica em nível superior. Isso representa um avanço em relação aos requisitos de instrução e qualificação para o cargo de Educação Infantil. A formação mínima exigida para esse cargo inclui o Ensino Médio completo; pós-médio em Magistério; formação de nível médio em modalidade de Magistério; Magistério Superior; nível superior em Pedagogia ou curso de nível superior que habilite para a Educação Infantil (Araucária, 2021).

Alusiva à temática tratada, a Meta 17 do plano também faz referência à valorização dos profissionais do magistério na Educação Básica, de forma a equiparar seu rendimento médio aos demais profissionais com escolaridade equivalente. Essa meta é detalhada em duas estratégias que envolvem a implementação do plano de carreira e incentivo à aplicação de políticas efetivas para valorizar os profissionais do magistério.

Araucária tem dois sindicatos de profissionais da educação: o Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária (SISMMAR), que representa os professores e pedagogos, e o Sindicato dos Funcionários Públicos do Município de Araucária (SIFAR), o qual, até 2022, atendia aos antigos educadores infantis. Com o reenquadramento dos servidores ao quadro do magistério, os professores optaram pela transição de sindicatos, passando a fazer parte do SISMMAR.

3.4 ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARAUCÁRIA

Dentro da estrutura federalista instituída pela Constituição de 1988, os municípios passaram a dispor de autonomia dentro da responsabilização atribuída a eles pelo Estado, ficando responsáveis pelo planejamento de suas políticas. Por força dessa mesma Lei nacional, o planejamento adquire um caráter central e complexo, que ultrapassa os limites do Poder Executivo, exigindo participação social em sua elaboração.

A autonomia dos municípios, aliada a uma prática social coletiva, possibilita dinâmicas de incentivo à democracia e ao fortalecimento do poder local (Oliveira; Fernandes; Scaff, 2021). Essa autonomia não se restringe às questões de localidade geográfica, mas contempla o espaço abstrato das relações sociais, envolvendo a sociedade civil e a sociedade política em determinado território (Gohn, 2011).

Scaff, Oliveira e Aranda (2018) colocam o município nessa lógica, diante da proximidade dessas relações entre os sujeitos. Esses espaços são constituídos por conflitos, decorrentes da participação de distintos grupos da sociedade sobre um mesmo objeto. De acordo com as autoras mencionadas, essa participação possibilita a promoção de políticas condizentes com as peculiaridades regionais.

A partir dessa perspectiva, é crucial que essa autonomia seja exercida com cautela, a fim de evitar que as ações implementadas em nível local acabem perpetuando tradições patrimonialistas, uma prática que tem raízes na história do Brasil (Oliveira; Fernandes; Scaff, 2021).

Ao levar em consideração essa organização do Estado federativo e a concepção de poder local como espaço das relações sociais, será apresentado, a seguir, como essa estrutura tem se dado na realidade de Araucária (PR), a partir das políticas para a creche, tomando os processos de disputas e relações sociais para a construção do seu plano de educação subnacional. Com a aprovação da Lei nº 13.005/2014, conforme o seu Artigo 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, 2014).

Os municípios tinham a incumbência de elaborar seus planos educacionais, em atendimento às necessidades da esfera local, alinhados e como parte integrante do projeto nacional. Nessa perspectiva, a concepção dos documentos exigiu negociações e disputas acerca dos interesses dos envolvidos (Scaff; Oliveira; Aranda, 2018).

Com base no princípio de que um planejamento não é neutro e está condicionado ao contexto socioeconômico e político que o compõe (Azevedo; Marques, 2018), a elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação de Araucária se deu nesse cenário de disputa, a ser exposto na sequência.

Foi durante o Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública do ano de 1999 que teve início a elaboração do Plano Municipal de Educação de Araucária. As sessões desse Fórum abordaram temas, como as políticas públicas de financiamento, o FUNDEF e Conselho Municipal de Acompanhamento deste; a Gestão Democrática; o Conselho Escolar; a Formação de profissionais da Educação; e o Plano Nacional de Educação. Todos esses temas se relacionam com questões pertinentes ao campo da educação pública em nível nacional.

Em 1999, a Secretaria Municipal de Educação de Araucária (SMED) divulgou uma Comissão para formulação do plano de educação. Essa comissão era composta por dois representantes do SISMMAR e 14 representantes da SMED, incluindo Coordenadores de Área, Diretora do Departamento de Ensino, Assessora Pedagógica e uma Coordenadora Pedagógica. Também estava prevista uma vaga para representar o grupo de pedagogos. Após a conclusão do documento preliminar, a minuta foi encaminhada à Universidade Federal do Paraná, que prestou serviço de assessoria a essa comissão (Santos, 2004).

Mesmo diante da desproporção de vagas ocupadas pelo sindicato e pela secretaria de educação, o processo de elaboração do documento foi feito contando com a participação dos profissionais da educação municipal. Essa abordagem coletiva teve como objetivo principal estabelecer coletivamente “qual seria a concepção de educação que deveria nortear a elaboração do PME de Araucária” (Santos, 2004, p. 137).

Em 2000, a elaboração do documento municipal foi tratada de forma específica nas sessões do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, com a seguinte temática: “Plano Municipal de Educação de Araucária: a participação dos professores no processo de elaboração do PME de Araucária e o papel da sociedade civil no processo de gestão democrática”. Nesse mesmo ano, o documento foi enviado, pela primeira vez, à Câmara de Vereadores, porém não obteve aprovação.

Após passar por reformulações decorrentes de uma construção coletiva, a minuta é encaminhada, novamente, para o Poder Legislativo, em 2008 e em 2012. Entretanto, essas propostas foram rejeitadas ou sequer chegaram a ser submetidas à votação.

Um dos motivos que levou à elaboração PME em Araucária, precedente de exigências legais, foi apontado por Santos (2004), em razão principal a uma solicitação do Prefeito Rizio Wachowicz, em seu mandato iniciado no ano de 1997. Na ocasião, o prefeito alegou que, em uma de suas gestões anteriores¹⁵, foi elaborado, pela então diretora do Departamento de educação, um documento que, segundo ele, correspondia a um PME. Com base nessa produção anterior, o gestor municipal solicitou ao Secretário de Educação (1997-1998) que repetisse esse processo. O pedido tinha como objetivo a construção de um documento elaborado por um grupo restrito, excluindo a participação das demais pessoas envolvidas com a educação municipal.

Além disso, outro motivo que incentivou a formulação de um documento decenal foi o interesse dos profissionais da educação em construir uma normativa voltada ao planejamento educacional do município. Isso visava à falta de continuidade nas ações durante as gestões municipais (Santos, 2004).

No percurso da elaboração do plano, em apenas um semestre, foram realizados, aproximadamente, 45 encontros da comissão, que decidiram debater o tema e discutir sobre as proposições do documento na II Sessão Plenária do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública (1999).

¹⁵ Não foi localizada a data específica da elaboração do documento citado, considerando que o prefeito esteve à frente da administração do município por sete vezes entre o período de 1969 e 2000 (Santos, 2004).

A comissão responsável pela elaboração do documento se comprometeu em apresentar uma versão preliminar do texto na III Sessão do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, no ano de 2000, possibilitando a análise e a alteração do texto. Os assuntos tratados no PME seriam: Gestão Democrática, Financiamento, Formação Profissional e sobre cada um dos níveis e modalidades de ensino.

A elaboração coletiva do PME, por meio do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública em 1999, foi resultado da parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e o sindicato do magistério. De acordo com Santos (2001), essa parceria no período referido foi resultado de um longo processo de ações conjuntas entre esses representantes. A gestão municipal é caracterizada pela participação de profissionais que, alternadamente, integram à equipe da SMED e do SISMMAR, de modo a unir os interesses.

A Educação Infantil, nesse período, ainda não fazia parte da secretaria municipal de educação, mas, diante da promulgação da LDB (1996), que reconheceu essa etapa como a primeira da Educação Básica, proposições para o atendimento da criança pequena foram inseridas nas discussões do III Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública. Esse evento, de caráter democrático, colaborou com insumos para a formulação da primeira proposta de PME¹⁶.

No ano de 2001, o Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública realizou a primeira Conferência Municipal de Educação e usou a proposta do PME de 2000 para a definição das prioridades a serem implantadas no município (Araucária, 2015a).

De 2006 a 2008, foram formadas comissões para debater os eixos temáticos do documento, definidas em: Diagnóstico-Histórico, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior, Educação de Jovens e Adultos, Tecnologia Educacional, Educação Especial, Formação Continuada, Gestão Democrática, Inclusão Social, Educação do Campo,

¹⁶ Em busca do documento pela pesquisadora na SMED, Câmara de Vereadores e SISMMAR, este não foi localizado. Em análise da pesquisa de Santos (2001), que trata do processo de construção desse plano, não foi localizado um representante para a Educação Infantil na comissão de elaboração do documento. A etapa apenas tinha um representante no III Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública.

Financiamento, Sistematização e Consolidação, Acompanhamento e Avaliação (Araucária, 2008).

Essas comissões eram compostas por representantes de diferentes segmentos, o que contemplou profissionais da educação, sendo um representante para cada função: pais, alunos, funcionários da SMED; conselhos municipais; SISMMAR; sindicato dos demais servidores públicos municipais; outras secretarias municipais e uma instituição de Ensino Superior privada. Desde modo, a elaboração do documento foi resultado de um processo de participação popular, o qual reuniu os anseios de outros profissionais, não se limitando à comunidade escolar.

A partir dessas discussões, foram adicionados à minuta existente novos elementos à redação, que se materializaram em uma nova proposta no ano de 2008, que tinha como objetivo a elevação da escolaridade da população; proporcionar melhorias na qualidade de ensino em todos os níveis escolares; redução da desigualdade social e democratização da gestão do ensino público no município (Araucária, 2008).

A Educação Infantil no documento foi abordada por meio de três textos, seguindo a estruturação do PNE (2001). O primeiro foi referente ao diagnóstico da etapa a partir de uma contextualização histórica da concepção de atendimento da criança pequena e dados de atendimento da faixa etária de 0 a 5 anos no município.

O segundo texto, intitulado Diretrizes, abordava os fundamentos teóricos e legais para o desenvolvimento do trabalho pedagógico na primeira etapa da Educação Básica.

Por fim, o terceiro texto, intitulado Objetivos e Metas, trazia vinte sete propósitos para a oferta da Educação Infantil, referentes à ampliação de atendimento, parcialização do atendimento de crianças de 4 e 5 anos, ações conjuntas com outras secretarias (Saúde e Promoção Social), condições de oferta, formação inicial e continuada dos profissionais da Educação Infantil, atendimento às crianças com deficiência em turmas regulares, definição de políticas de financiamento para a Educação Infantil, dentre outras intenções.

Mesmo diante do esforço em editar e reformular um novo documento com objetivos e metas à luz do PNE (2001), ao ser enviado para a Câmara de vereadores, no ano de 2008, a proposta de PME, novamente, não foi aprovada.

No ano seguinte, em 2009, as propostas de metas e estratégias foram reformuladas por meio do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública. De 2010 a 2012, foram criadas comissões para a reestruturação do documento. Ao final de sua sistematização, o plano foi encaminhado à Câmara Municipal, mas teve seu Projeto de Lei arquivado¹⁷ (Araucária, 2015a).

O Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública do ano de 2012 e 2014 foi amparado na última proposta do PME, tomando os eixos de financiamento da educação e Educação Infantil, respectivamente, como bases para os debates dos eventos. Em 2014, essas discussões sobre a primeira etapa da Educação Básica produziram várias sugestões de alteração do documento em reformulação, materializando-se no documento aprovado no ano seguinte.

3.4.1 A aprovação do Plano Municipal de Araucária (2015-2024) e a atuação da administração municipal

Em 11 de abril de 2015, a proposta de Plano Municipal de Educação, construída ao longo dos anos, em conferências, seminários municipais, principalmente pelo Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, foi enviada ao Poder Executivo para finalização e posterior encaminhamento à Câmara Municipal. A construção do documento foi resultado de 16 anos de debates, com diagnósticos e metas modificados com o propósito de se adequar aos dispositivos legais e à realidade do município. A sistematização do documento foi feita pela Comissão de Estudos do PME, composta por: membros da SMED, sindicatos (SIFAR e SISMMAR), Conselho Municipal de Educação e Câmara Municipal.

¹⁷ Em consulta à Câmara Municipal de Araucária, a razão para o arquivamento do PL foi o Artigo 108 do seu Regimento Interno, que coloca: “Ao encerrar-se a Legislatura, todas as proposições serão arquivadas, inclusive os projetos de iniciativa do Executivo sobre os quais a Câmara não tenha deliberado” (Araucária, 1993).

Conforme exigência da Lei 13.005/2014, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar e aprovar seus respectivos planos de educação ou adequar os já aprovados em consonância com o documento decenal nacional, no prazo de até 25 de junho de 2015. Diante do tempo estabelecido para a aprovação, os envolvidos na elaboração do documento em Araucária temiam que a tramitação ocorresse às pressas, prejudicando a análise do conteúdo do plano.

No final de abril de 2015, profissionais do magistério foram até a Câmara Municipal buscar apoio dos vereadores. Argumentaram sobre a situação educacional do município e preocupações quanto à tramitação do plano. Em resposta, os parlamentares decidiram estipular um prazo: até início de maio do mesmo ano, para que a prefeitura enviasse a versão finalizada do documento. Essa medida visava a assegurar um tempo hábil para a discussão do plano. Além disso, como parte da 16ª Semana Nacional de Promoção e Defesa da Escola Pública, foi conduzida uma audiência pública para debater a mencionada situação.

No entanto, a secretaria de educação não compareceu à reunião, nem enviou um representante, o que deixou sem respostas as questões relacionadas à finalização do plano e ao encaminhamento ao Poder Legislativo.

Nessas reuniões, uma grande preocupação abordada foi a possibilidade de o Poder Executivo promover alterações significativas no texto enviado. A classe do magistério temia por modificações que diferissem do projeto construído de forma participativa ao longo dos 16 anos.

No dia 11 de junho de 2015, o prefeito encaminhou o projeto de PME para a Câmara de vereadores. Todavia, o texto apresentado sofreu significativas modificações por parte da administração municipal, diferindo-se, substancialmente, do documento que havia sido construído de maneira colaborativa. Esse tipo de movimento do Poder Executivo é posto por Scaff, Oliveira e Aranda (2018) como uma forma de legitimar uma ação pública e colocar a participação social apenas como figurante no processo conduzido pelo poder central do município.

A participação da sociedade na definição das políticas públicas, após um longo processo de lutas, foi reconhecida como um direito político da sociedade civil na CF/88 (Assis; Gohn, 2020). Desse modo, a construção do documento decenal, de forma participativa no município de Araucária, não se pautou em uma mera formalidade ao poder administrativo, e sim em um direito adquirido pela sociedade em alternativa ao autoritarismo instaurado durante a ditadura civil-militar.

Para Gohn (2018, p. 71), a participação tem como objetivo “fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc.”. Nessa seara, os atores envolvidos nesse processo são denominados, pela autora, “sujeitos sociais”, os quais não se restringem aos partidos políticos, já que contemplam, também, os movimentos sociais e os agentes de organização da participação social, atores que não tratam de interesses isolados ou de grupos específicos (Gohn, 2018).

O direito à participação na educação se materializou, inicialmente, por meio da gestão democrática e do controle social da escola e de sua qualidade; a participação na construção das políticas educacionais permitiu que a sociedade pudesse se envolver nas decisões educacionais de forma ampla, como na formulação e na implementação das políticas e dos programas a partir do contexto brasileiro (Dourado, 2009).

Embora a participação tenha ganhado espaço na construção das políticas, ela decorre de forma complexa. Dentre os desafios para efetivar essa participação, Flach e Sakata (2016) destacam que a estrutura social desigual pode resultar em uma participação superficial, favorecendo os interesses da classe dominante. Nesse sentido, as autoras definem a participação como um processo dialético voltado para a consolidação da democracia e da cidadania, com o propósito de “superar o possível autoritarismo, clientelismo e mandonismo na condução das políticas públicas” (Flach; Sakata, 2016, p. 558).

Diante dessa breve fundamentação sobre a participação no campo da política brasileira, o cenário de aprovação do PME (2015) de Araucária dialogou com as fragilidades postas pelas autoras frente à participação efetiva, um fato

que evidenciou que, mesmo a sociedade civil tendo empreendido grande esforço na elaboração do documento decenal, este não afastou a aprovação de um documento concebido, de maneira centralizada, no poder político-administrativo.

Em manifestação a essa aprovação, os sindicatos SISMMAR e SIFAR, em conjunto com a Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, realizaram um levantamento do que poderia ser recuperado da proposta construída junto à sociedade. Esse processo resultou na incorporação da grande maioria das estratégias ao substitutivo, que, subsequentemente, foi aprovado na Câmara.

Nesse momento, a única resistência feita por um vereador foi na emenda que tratava dos recursos do Município e da carreira de servidores, com a justificativa de que essas atribuições faziam parte da responsabilidade do Poder Executivo, e a intenção era não dar pretextos para possíveis vetos do prefeito.

Após essas negociações, finalmente, no ano de 2015, Araucária aprova seu primeiro Plano Municipal de Educação, por meio da Lei nº 2.848/2015. O documento é dividido em duas partes: a primeira parte consiste em seis artigos que abordam as diretrizes, o monitoramento e a avaliação periódica, a realização de conferências municipais coordenadas pelo Fórum Municipal de Educação e a necessidade de garantia de recursos orçamentários para a execução do plano. Já a segunda parte, apresentada como um anexo único, detalha as metas e estratégias estabelecidas no PME.

A partir de um quadro comparativo¹⁸ elaborado pelo SISMMAR, são evidenciadas as mudanças e supressões feitas no documento construído pela sociedade e o texto enviado à Câmara pelos administradores municipais. No quadro, é possível observar que, para a Educação Infantil, algumas metas foram transformadas em estratégias ou, até mesmo, suprimidas, e algumas estratégias realocadas em outras metas ou propostas como emenda.

Em resultado a esse desmonte, as 41 metas e 174 estratégias enviadas ao Poder Executivo foram sistematizadas e reduzidas pela administração

¹⁸ Ver ANEXO 1.

municipal em 17 metas e 163 estratégias. Sobre essa supressão, Abbiati (2019) aponta que uma grande quantidade de metas pode levar a uma dispersão ou fragmentação delas, como advertido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em relação ao PNE (2001), razão que pode ter fundamentado o movimento de encolhimento do documento. Por outro lado, essa supressão ignorou anos de discussão e construção participativa do plano, e uma redação mais abrangente poderia trazer uma melhor elucidação da política.

Ante a aprovação do documento, acompanhada de grande insatisfação popular, a discussão do PME foi retomada nos Fóruns Municipais em Defesa da Escola Pública nos anos seguintes e alinhada à determinação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), assunto que será tratado em seção específica. O município, no ano de 2020, aprovou alterações para o documento municipal, por meio da Lei nº 3.655, o que implicou em uma nova organização e redação de algumas metas e estratégias do plano.

Para a compreensão das mudanças feitas ao que compete à Educação Infantil, em específico, a creche, do documento construído pela sociedade araucariense e redação aprovada como Lei, foi realizada uma análise de ambos os textos, de modo a identificar alguns distanciamentos nas redações. A comparação buscou esclarecer o contexto da insatisfação popular na aprovação do Plano, ao que tange à Educação Infantil, além de evidenciar a meta em que ocorreu a realização da auditoria do TCE-PR.

O documento construído pela sociedade araucariense tem como título “Plano Municipal de Educação”, em 2015, e está dividido em duas partes: o anexo I, contemplando uma breve caracterização geral do município e textos diagnósticos das etapas e modalidades da educação; e o anexo II, que aborda as metas e estratégias para o plano.

Dentro dessa organização, a Educação Infantil foi contemplada no item 4, do anexo I, o qual apresenta uma breve contextualização histórica dessa etapa; dados educacionais do município referentes às unidades e matrículas da rede pública e da rede privada dos anos de 2013 e 2015. Além disso, são abordadas algumas regulamentações essenciais para a estrutura e o funcionamento dessas unidades educacionais, como a relação criança e

adultos, a finalidade do trabalho pedagógico, dentre outros aspectos relevantes.

Por fim, o texto competente ao diagnóstico dessa primeira etapa traz a quantidade de profissionais atuantes na Educação Infantil, considerando todos os trabalhadores necessários para o funcionamento dessas unidades, desde cozinheiras e serventes até a quantidade de diretores na rede.

No anexo II desse documento, no que se refere aos propósitos para com a primeira etapa da Educação Básica, foram apresentadas 7 metas e 11 estratégias. Em observação, essa redação se diferiu, demasiadamente, do texto da Lei nº 2.848/2015, que abordou a Educação Infantil em apenas uma única meta, com 7 estratégias.

Referente ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade, o documento apresentou uma meta e uma estratégia específica para a temática:

META 10. Ampliar a oferta da Educação Infantil, em tempo integral, para as crianças de 0 a 3 anos.

ESTRATÉGIA

10.1 Realizar, a cada ano, levantamento da demanda por creche para as crianças de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta (Araucária, 2015a).

Já a lei aprovada em 2015 apresentava, ao que compete à ampliação do atendimento da creche, duas estratégias:

META 4 - Ampliar a oferta da educação infantil, garantindo infraestrutura adequada e padrão de qualidade conforme resoluções do conselho municipal de educação.

ESTRATÉGIAS

4.1. Atender às crianças de 0 a 3 anos de acordo com o previsto no Plano Nacional de Educação.

4.2. Realizar, a cada ano, levantamento da demanda por creche para as crianças de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta de atendimento à demanda manifesta garantindo às famílias o direito à opção do atendimento em período integral ou parcial (Araucária, 2015b).

Em ambos os textos, não são apresentados, na meta, valores a serem atingidos de atendimento, embora a redação da lei aborde, em uma de suas estratégias, uma previsão de atendimento conforme o PNE – previsão, a propósito, que não elucida os valores a serem alcançados. A não indicação de percentuais de atendimento toma a responsabilidade do município para com a quantidade dessa ampliação, fator que, possivelmente, deixou a redação dissonante do Plano Nacional de Educação.

Cabe destacar que a redação a ser considerada para o objeto desta análise se refere à Lei nº 3.655, de 2 de dezembro de 2020. A exposição realizada contextualiza sobre a concepção do planejamento educacional no município, em específico, o recorte sobre o atendimento, ao que compete à subetapa creche. Esse enfoque salienta um campo de disputa, de negociações e de conflitos da política, o que atesta a centralidade político-administrativa do governo municipal e a fragilidade democrática, que tanto permeia a política do país.

Esse processo de elaboração do documento, além de ilustrar o percurso da criação da Lei no âmbito municipal, traz elementos alusivos à participação social, atinentes à construção de uma sociedade democrática. O conceito que melhor define a participação nesse exposto se apoia em Gohn (2018) e Assis e Gohn (2020), em que o termo é abordado enquanto luta para acesso aos direitos sociais e à cidadania, tomando como caminho a esses alcances o envolvimento nas decisões e ações governamentais.

Essa contextualização esboça o caminho da construção do Plano Municipal, que somente foi finalizado no ano de 2020, a partir da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o que evidencia que, mesmo diante de esforços e interesse da sociedade civil local, o município de Araucária levou 21 anos, em uma elaboração iniciada em 1999, para a aprovação de seu primeiro PME em alinhamento ao documento nacional.

Dessa forma, fica evidente que, perante o insucesso das tentativas de aprovação de um plano municipal, anteriores ao PNE de 2014, a estipulação do prazo para a elaboração dos planos subnacionais foi imprescindível para a

aprovação da Lei no local de análise, sendo um avanço em relação ao PNE de 2001.

4. DA ELABORAÇÃO AO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME – ARAUCÁRIA

Esta seção apresenta as metas e estratégias referentes à Educação Infantil, desde o Plano Nacional de Educação (PNE-2014-2014) até o Plano Municipal de Educação de Araucária (PME – 2015-2024). Em seguida, apresenta os resultados dos relatórios de monitoramento e avaliação deste último, com vistas a identificar o desenvolvimento do processo de implementação do PME-Araucária, em um nível normativo.

Em ambos os documentos, a meta referente à etapa da Educação Infantil corresponde à primeira. Devido ao recorte da pesquisa, foram excluídas da análise três estratégias específicas ao atendimento da pré-escola¹⁹ constantes no PME (2015) de Araucária. No que compete ao PNE (2014), este não apresenta nenhuma estratégia específica à pré-escola; assim, toda redação da Meta 1 foi considerada neste exposto.

Em um primeiro momento, foram agrupadas as estratégias nacionais conforme relação de assunto e, posteriormente, foram comparadas às estratégias do plano municipal. Esse processo teve o intuito de identificar aquelas que apresentavam correspondência entre si. Tal análise deu origem a categorias para análise sobre essas redações e evidenciou aproximações e distanciamentos da política municipal à política nacional, o que resultou em algumas reflexões sobre as abordagens.

Vale ressaltar que a análise foi feita a partir da interpretação da redação da Lei, a qual parte de um ponto de vista, que reconhece as limitações frente à

¹⁹ Estratégias não contempladas no recorte da análise:

1.3. Universalizar a oferta da Educação Infantil Pública, para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos, nas Unidades Municipais de Educação Infantil, estimulando o atendimento em período integral.

1.7. Priorizar o atendimento da Educação Infantil, para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos, em Centros Municipais de Educação Infantil, estimulando o atendimento em período integral.

1.10. Manter programas de orientação e apoio às famílias, articulando as áreas da educação, saúde, e assistência social, com foco no desenvolvimento da criança de 04 a 05 anos. (Araucária, 2015a).

tamanha totalidade do assunto (Gil, 2018). Neste momento, não foram considerados a aplicação e o desenvolvimento da política.

Também foi criado um quadro com as estratégias exclusivas do PME de Araucária (2015), as quais não apresentavam correspondência com as do documento nacional, e outro com as estratégias do documento nacional, as quais não foram contempladas no documento municipal. Tal análise evidenciou as proposições políticas prioritárias para a primeira etapa da Educação Básica em Araucária.

A partir da análise, foi possível perceber que a Meta 1 do PME de Araucária (2015), referente à Educação Infantil, é composta por: 2 estratégias específicas à realidade educacional local, ao elencar uma estrutura administrativa e um quadro funcional específico à Educação Infantil; 3 estratégias próprias da pré-escola, referentes à universalização da etapa, estímulo ao atendimento integral e articulação intersetorial; e 5 estratégias que apresentam correspondência ao documento nacional, categorizadas em quatro temáticas, as quais serão exploradas, a seguir, em subseções específicas:

- planejamento para expansão da oferta;
- trabalho pedagógico na Educação Infantil;
- atendimento educacional especializado;
- programas intersetoriais.

4.1 ESTRATÉGIAS QUE APRESENTAM CORRESPONDÊNCIA COM O DOCUMENTO NACIONAL

4.1.1 Planejamento para expansão da oferta

QUADRO 4 – RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DA META 1 DO PNE (2014) E PME DE ARAUCÁRIA

PNE	PME	ASSUNTO
META 1 – 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.	META 1 – Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (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 03 (três) anos, até o final da vigência deste PME.	Meta referente à Educação Infantil nos planos decenais
1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de Educação Infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, 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; 1.17) estimular o acesso à Educação Infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.	Atender às crianças de 0 (zero) a 03 (três) anos de acordo com o previsto no Plano Nacional de Educação. Realizar, a cada ano, levantamento da demanda por Unidade Educacional para as crianças de até 03 (três) anos, como forma de planejar a oferta de atendimento à demanda populacional da Educação Infantil, estimulando o atendimento em período integral.	Planejamento para expansão da oferta

FONTE: elaborado pela autora, com base nas informações disponibilizadas no PNE (2014) e PME (2015).

Em decorrência da primeira estratégia do PNE (2014), o documento municipal trata da expansão do atendimento da creche e da pré-escola em estratégias diferentes, com início nos propósitos de expansão da creche, ao seguir o objetivo lançado na Meta 1 do documento nacional, que corresponde à ampliação de matrículas para o atendimento mínimo de 50% da população de até 3 anos no município.

Posto que este aborda a necessidade de os entes considerarem para esse alcance o padrão nacional de qualidade e peculiaridades locais, a redação municipal é apresentada de forma resumida, haja vista que a demanda real local depende de levantamentos a serem realizados. Aliás, tal demanda dialoga com a estratégia referente ao planejamento dessa oferta, expressada na seguinte (1.2).

Em análise das Estratégias 1.1; 1.3; 1.4; 1.15 e 1.16 do PNE (2014), estas se referem ao planejamento de oferta, mas a temática é abordada no documento subnacional em apenas duas, o que desconsidera três estratégias do PNE (2014) referentes à definição de mecanismos de consulta pública dessa demanda educacional; à busca ativa das crianças de até 3 anos em articulação intersetorial; e à publicização da demanda manifesta por Educação Infantil.

As estratégias convergentes dos documentos são a 1.3 do PNE (2014) e 1.2 do PME (2015); apesar de ambas apresentarem uma redação próxima, o plano subnacional substitui o termo “atendimento à demanda manifesta” por “atendimento à demanda populacional” e acrescenta a essas estratégias o estímulo ao atendimento em período integral para crianças de 0 a 3 anos, alusivo à estratégia 1.17 do PNE (2014).

Esse esforço quanto ao planejamento de oferta, por não ser uma etapa de frequência obrigatória, carece de uma análise que se fundamenta em estudos a partir do conceito de demanda e suas especificações, apontado por Rosenberg (2001, p. 25):

A demanda é uma necessidade sentida e expressa. Ela pode ser explícita ou latente: a explícita é avaliada através da procura de um serviço. A demanda latente é aquela que não se expressa espontaneamente, por alguma razão (distância entre domicílio e equipamento, qualidade ou tipo de serviço oferecido etc.).

Em razão do exposto sobre demanda, à luz do conceito de manifesta, que, segundo o dicionário Michaelis da língua portuguesa, refere-se à palavra manifestação, cujo significado pertinente a esse estudo se apoia em: “Tornar(se) manifesto, público ou notório; declarar(-se), pronunciar(-se)”, entende-se que, na redação nacional, o planejamento da oferta pode se reduzir ao atendimento da demanda expressa, conhecida popularmente por “lista de espera” (Coutinho; Alves, 2019). Assim, a redação do PME (2015), ao fazer

essa substituição de termo, por demanda populacional, torna a estratégia mais clara quanto à sua abrangência, em acordo com o direito à educação e respeito à vontade das famílias que têm interesse em matricular a criança em uma instituição educacional, em respeito à demanda latente, o que avança em relação ao termo utilizado no documento nacional.

Diante dessa responsabilidade, a realização desses levantamentos para o planejamento da oferta coloca o município como um importante sujeito na definição das metas mínimas de acesso à creche, sendo estas oriundas da demanda real, que, conforme Campos, Esposito e Gimenes (2014), pode variar de um contexto ao outro, a partir de fatores diversos, como realidade socioeconômica e cultural.

Vale destacar, também, que o PME (2015) discorre na mesma estratégia de planejamento de atendimento de vagas às crianças de 0 a 3 anos sobre o atendimento integral, o que evidencia um esforço quanto à ratificação dessa forma de oferta, em oposição a outros municípios. Tem-se, a título de exemplo, a pesquisa de Lemos (2018), que destaca que o município de análise de seu estudo adotou como estratégia para a ampliação de vagas a minimização do atendimento integral.

Nesse ínterim, o município de Araucária sinaliza a ampliação de vagas sem prejudicar sua forma de oferta, uma vez que todas as vagas ofertadas para a creche são de atendimento integral. Reiterar essa forma de atendimento pode evitar que a gestão utilize o atendimento parcial como um modo de ampliar a quantidade de matrículas na etapa, que avança percentualmente em relação aos números mínimos da meta nacional, mas não contempla a real necessidade das famílias.

Cumprir destacar a relevância social da etapa, que contempla, além do direito à educação da criança, apoio da sociedade às famílias, principalmente às mulheres, para o trabalho fora e desenvolvimento de outras atividades (Coutinho; Alves, 2019). Tais razões contribuem para o movimento emancipatório da mulher de combate à desigualdade econômica. Dessa forma, o atendimento no período integral à criança é de suma importância para o atual

contexto social brasileiro, considerando a jornada de trabalho determinada na CF/88²⁰.

Portanto, mesmo na eventualidade de que 3 estratégias do documento nacional referente ao planejamento educacional tenham sido suprimidas do documento municipal, esvaziando o plano subnacional de políticas concernentes às temáticas exclusas, a estratégia municipal que trata da temática em questão traz avanços à estratégia nacional, sendo mais abrangente quanto ao planejamento da oferta, em respeito ao direito à educação de todos, ainda mantendo a oferta de tempo integral condizente com o contexto e as necessidades das famílias.

QUADRO 5 – RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DA META 1 DO PNE (2014) E PME DE ARAUCÁRIA

PNE	PME	ASSUNTO
1.9) estimular 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;	1.8. Priorizar a formação continuada para o lúdico e a interação, como norteadores da organização do trabalho pedagógico na Educação Infantil.	Trabalho pedagógico na Educação Infantil

FONTE: elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas no PNE (2014) e PME (2015).

Para essa comparação, as estratégias foram relacionadas considerando a formação continuada para uma caracterização do trabalho pedagógico na Educação Infantil do município. A redação municipal frente ao documento nacional se dá de maneira bem frágil, pois, embora aborde dois pressupostos almejados para a mediação do trabalho pedagógico na etapa, não especifica a partir de quais articulações se darão essas formações, demonstrando certa

²⁰ A CF/88, em seu Artigo 7º, inclui, dentre os direitos dos trabalhadores, sobre a jornada de trabalho: Inciso XIII “- duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva” (Brasil, 1988).

desvalorização para com o uso de pesquisas educacionais na fundamentação dessa estratégia.

Para Rosemberg (2001, p. 20), o uso de referencial teórico na política “oferece uma interpretação da realidade que não é imposta, mas que pode ser provada”. Para a autora, essa imposição é uma forma de silenciar o outro, pois a aprovação de uma concepção necessita de uma tomada de decisão colaborativa, pautada em um enfrentamento crítico permeado por diversas perspectivas. Partindo desse entendimento, a formação continuada considerando a pesquisa científica possibilita a criação de uma organização do trabalho pedagógico democratizador, condizente com a realidade local, ao afastar as raízes assistencialistas muito presentes na educação de crianças pequenas com famílias de baixa renda no Brasil.

Campos, Esposito e Gimenes (2014) alertam sobre a ausência das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) na redação da Estratégia 1.9 do PNE (2014), as quais devem orientar a elaboração dos currículos nos sistemas de ensino, considerando seus princípios na forma de organização e práticas concretas das instituições de Educação Infantil, de acordo com as condições e características locais. Tal análise evidencia a fragilidade da estratégia no documento nacional e uma maior inconsistência em relação ao documento municipal, o qual aponta somente a ludicidade e a interação como mediadores do trabalho pedagógico.

A partir dessa análise, a sucinta e vazia redação abordada na Estratégia 1.8 do PME (2015) sinaliza uma carência quanto ao objetivo referente à organização do trabalho pedagógico, não prevendo o uso da pesquisa nos estudos referentes ao processo de ensino aprendizagem, nem fazendo referência a documentos norteadores do trabalho pedagógico na Educação Infantil, como já supracitado. Essa configuração pode incidir sobre a falta de identidade pedagógica acerca dessa etapa, uma situação consonante ao resultado de outras pesquisas localizadas a partir do levantamento bibliográfico apresentado. Dessa forma, entende-se que a estratégia aqui considerada não avança em relação à redação nacional.

4.1.2 Atendimento educacional especializado

QUADRO 6 – RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DA META 1 DO PNE (2014) E PME DE ARAUCÁRIA

PNE	PME	ASSUNTO
1.11) priorizar 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;	1.6. Garantir às crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, matriculadas nos Centros de Educação Infantil, espaço físico adequado, acessibilidade, materiais pedagógicos, profissional de apoio, atendimento educacional especializado e outros atendimentos específicos, de maneira a efetivar o direito à educação da criança incluída no ensino regular.	Atendimento educacional especializado

FONTE: elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas no PNE (2014) e PME (2015).

As estratégias abordadas se referem ao atendimento educacional especializado na Educação Infantil, direito público e subjetivo que deve ser cumprido integralmente, conforme previsão da CF/88. Martins e Leite (214, p. 198) apontam que a educação inclusiva “tem como pressuposto básico reconhecimento do direito de todos a uma educação justa, igualitária e que atenda às necessidades educacionais especiais de cada indivíduo, que os levem ao desenvolvimento acadêmico e emancipação social”. As políticas educacionais focalizadas na educação inclusiva são fundamentais para a garantia do direito à educação para todos, a considerar o longo período de exclusão escolar que uma parcela da população historicamente marginalizada viveu, tendo seu direito educacional negado (Carneiro, 2012).

A partir do entendimento de que a educação inclusiva contempla diferentes segmentos, o tratado aqui em conformidade com os documentos analisados se refere ao atendimento educacional especializado, que, ao se tratar de crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, exige dos espaços educacionais ações

diferenciadas, para que esse público tenha garantido condições de acesso, permanência e aprendizagem.

É importante pontuar que o PNE (2014) trata do atendimento especializado na Educação Básica, na sua Meta 4, mas ela se refere, em sua redação, à população de 4 a 17 anos, faixa etária de ensino obrigatório, fato que não ampara o atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Dessa forma, as condições de oferta às crianças de 0 a 3 anos que fazem parte do segmento especializado são contempladas de forma breve, em comparação à faixa etária obrigatória, na redação do documento nacional.

Em análise da redação do documento do município de Araucária, esta apresentou aproximações e distanciamentos quanto à redação nacional. Um ponto de convergência identificado foi a promoção dessa modalidade de ensino nas turmas regulares, conforme os princípios da inclusão escolar consonantes às normativas nacionais legais ao que diz respeito aos direitos individuais e sociais das pessoas com deficiência. Adiante, foram localizados dois outros pontos distintos: um referente à expansão de atendimento e outro às condições de acesso e permanência nas unidades educacionais.

No tocante à expansão do atendimento, o PNE (2014) traz, em seu texto, a priorização quanto ao acesso à Educação Infantil às crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; já a política municipal não faz essa proposição, referindo-se somente às crianças já matriculadas nos Centros Municipais de Educação Infantil, o que não demonstra avanço para a ampliação do atendimento desse público, limitando a estratégia municipal às condições dessa oferta.

A respeito das condições de acesso e permanência, a estratégia do PME (2015) avança em relação à redação nacional, ao declarar como se dará tal atendimento, explicitando quais condições serão garantidas, como: adequação de espaço físico, acessibilidade, materiais pedagógicos, profissionais de apoio, atendimento educacional especializado e outros atendimentos específicos. Essa forma de oferta é restrita, no plano nacional, à garantia de educação bilíngue para as crianças surdas, considerada uma condição de acessibilidade

educacional. Assim, o município reconhece os elementos necessários e importantes à qualidade da educação das pessoas com deficiência.

4.1.3 Articulação intersetorial

QUADRO 7 – RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DA META 1 DO PNE (2014) E PME DE ARAUCÁRIA

PNE	PME	ASSUNTO
1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;	1.9. Implementar programas de orientação e apoio às famílias, articulando as áreas da educação, saúde, e assistência social, com foco no desenvolvimento da criança de até 03 anos.	Articulação intersetorial

FONTE: elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas no PNE (2014) e PME (2015).

Na última linha, as estratégias correspondentes são muito parecidas, diferindo-se apenas no termo “em caráter complementar”, que não aparece na redação do plano subnacional. Para a análise de ambas as proposições, foi tomada como premissa a pesquisa de Rosenberg (2002); em seu estudo, a autora analisa as tensões históricas no Brasil e as consequências para as políticas da Educação Infantil, a partir da atuação das organizações multilaterais.

A autora supracitada chama a atenção sobre a operação de organismos multilaterais no Brasil, os quais, após 1990, têm orientado políticas concernentes às crianças pequenas, principalmente à população pobre, o que tem resultado, na maioria das vezes, em um atendimento de baixa qualidade, levando a novos processos de exclusão.

Comum a essa pesquisa e as estratégias aqui postas, há o uso do termo “desenvolvimento infantil” a partir do estudo de Rosenberg (2002) e “desenvolvimento da criança de até 03 anos” abordado em ambos os planos decenais. No estudo de Rosenberg (2002), esse termo aparece como uma das linhas de ação do Banco Mundial, que pode ter como mote a promoção da saúde, nutrição, para além dos aspectos educacionais, benéficos à criança pequena. Entretanto, essas ações podem significar uma promoção do

atendimento “não formal” sobre as instituições educacionais devidamente reguladas, ainda que, em alguns países, nos quais os programas dessa vertente foram implantados, estes não ocorreram em caráter complementar, e sim como substituição à programas completos (Rosemberg, 2002).

Ademais, essa ação intersetorial da saúde e da assistência social, quando não tomada em substituição ao aspecto educacional, pode se traduzir em um trabalho colaborativo e complementar ao educacional, denotando sobre a situação e necessidade das famílias, principalmente as de baixa renda. Para Barbosa *et al.* (2014), essa intersetorialidade seria convergente à garantia de uma educação de qualidade, acesso, permanência e para o exercício da cidadania, dialogando com outras estratégias referentes à realização de levantamentos para o planejamento da oferta.

Diante desses apontamentos, abre-se à interpretação da política municipal, que não apresenta, em sua redação, o caráter complementar dessas ações, para promoção de programas destinados às crianças de até 3 anos em substituição ao atendimento em unidades educacionais. Em consideração de tais perspectivas sobre a interpretação dos documentos, é de suma importância uma análise quanto ao desenvolvimento das políticas, buscando evidenciar as verdadeiras proposições quanto à proposta nos planos e se a expressão diferida das estratégias gerou mudanças quanto à execução da política.

Algo também notado no PME (2015) é a apresentação de uma estratégia sobre essa articulação das áreas, para as crianças de 4 a 5 anos. Todavia, neste, a redação não aborda a implementação de programas, e sim que manterá a manutenção dos já existentes. Embora essa estratégia não tenha sido considerada para análise, por estar fora do recorte etário da pesquisa, tal redação pode sinalizar que essa articulação não será algo inédito no município, cabendo uma posterior análise de como se desenvolveram essas políticas, pois Barbosa *et al.* (2014) chamam a atenção para que essa intersetorialidade não promova um atendimento assistencialista à creche e um educativo para a pré-escola.

Por fim, as estratégias correspondentes analisadas estão bem próximas, não se diferindo quanto às proposições políticas para com as articulações

setoriais, cabendo uma maior análise ao que concerne às ações políticas provenientes delas.

Após esse cotejo, percebeu-se que o município de Araucária, dentro das estratégias postas pelo documento nacional, conseguiu, em alguns pontos, avançar quanto à redação do PNE (2014), mas, em outras questões, suas proposições para as políticas da Educação Infantil foram insuficientes ou frágeis.

De modo geral, esses avanços e fragilidades correspondem à materialização de muitas lutas sobre essas temáticas, o que salienta quais abordagens estão consolidadas no município e quais ainda necessitam de maior atenção para seu avanço, processo pertinente na consolidação do direito à educação por todos e condições dessa oferta em seus diversos aspectos, os quais são provenientes das disputas entre a sociedade civil e o governo municipal.

4.2 ESTRATÉGIAS PRÓPRIAS DO PME DE ARAUCÁRIA

Para além dessas estratégias cotejadas nos planos decenais, o município de Araucária propunha, em seu documento, duas estratégias diversificadas da redação do PNE (2014), sendo elas expostas no Quadro 8.

QUADRO 8 – ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS AO PME DE ARAUCÁRIA

1.4. Estimular a presença de pedagogos nos dois períodos de funcionamento em todos os Centros Municipais de Educação Infantil.
1.5. Garantir estrutura administrativa e quadro funcional específico: diretores, educadores infantis, professores, pedagogos, profissionais de apoio, auxiliar administrativo, cozinheiras, auxiliar de serviços gerais, nos dois períodos de funcionamento em todos os Centros Municipais de Educação Infantil.

FONTE: Araucária (2015a).

A Estratégia 1.4 se refere à ampliação da presença do pedagogo em período integral nos CMEIs, e a Estratégia 1.5 busca garantir um quadro funcional específico à Educação Infantil nos dois períodos de funcionamento das unidades dessa etapa.

O documento municipal mostra comprometimento com a ampliação do atendimento pedagógico, entendendo a importância do trabalho desse profissional em período integral. Tal tratativa é abordada em específico na Estratégia 1.4 e ratificada na Estratégia 1.5, citando, dentre os profissionais necessários ao atendimento para os dois períodos, o pedagogo.

Atualmente, a rede municipal de Araucária conta com quarenta e um professores pedagogos e cinco professores de docência I, atuando na função de assessoramento pedagógico²¹, em trinta e nove Centros Municipais de Educação Infantil²², o que demonstra que, para que o atendimento desse profissional ocorresse em período integral, o número de pedagogos na rede para atendimento nos CMEIs deveria ser quase dobrado, em consideração à carga horária semanal para a função, que é de 20 horas semanais.

O desenvolvimento de um trabalho em período integral desses profissionais nas unidades também contribui para a intervenção no planejamento do professor, quanto à sua práxis pedagógica em diversos momentos da rotina com a criança, não se limitando a um período.

A atuação do pedagogo nos dois períodos também viabiliza o acolhimento da comunidade em tempo integral, considerando as diversas realidades familiares. Assim, a estratégia abordada persevera a qualificação do atendimento das crianças na Educação Infantil, por meio de um trabalho importante na etapa, uma estratégia singular, quando comparada ao documento nacional.

A Estratégia 1.5 busca a garantia de uma estrutura administrativa e quadro funcional próprio para a Educação Infantil. Ainda que a estratégia fizesse referência a padrões de infraestrutura, a redação proposta pela sociedade araucariense, em 2015, citava a temática seguindo a normativa do Conselho Municipal de Educação, que, em análise da documentação, em seu parecer mais recente, nº 27/2021, também aborda os profissionais atuantes na Educação Infantil. Dessa forma, a estratégia inova no que diz respeito ao

²¹ Função que tem como atribuição: “desenvolvimento de atividades de assessoramento pedagógico junto às equipes gestoras nas Unidades Educacionais” (Araucária, 2008). Não sendo específica quanto à razão dessa função, se ela ocorre em apoio ao(a) pedagogo(a) ou em substituição a este(a).

²² Informação obtida por meio da solicitação nº 1914/2022 na ouvidoria do município.

atendimento em período integral desses profissionais e à ampliação de sua atuação em todos os CMEIs do município.

Vale reiterar que a maioria das funções descritas na estratégia já aparecia na caracterização do quadro funcional do município para Educação Infantil de 2006, conforme o Parecer nº 10/2007. As funções inéditas a essa documentação correspondem aos profissionais de apoio²³ e pedagogo. Embora as funções já existissem na rede pública municipal, a quantidade de profissionais não garantia a cobertura de todos os CMEIs, como informam os dados apresentados no Parecer do CME/Araucária (2007), ao apontar que existia apenas um profissional auxiliar administrativo nos anos de 2006 e 2007.

Dessa maneira, a abordagem dessas estratégias exclusivas do PME (2015) é necessária para a expansão da rede pública de Educação Infantil, considerando as condições dessa oferta, conforme exposto na Estratégia 1.1 do documento nacional.

A partir da análise realizada de aproximação e disparidade das estratégias dos documentos, foi possível evidenciar quais aspectos educacionais estão sendo priorizados na Educação Infantil de Araucária, entendendo que, conforme posto por Oliveira, Fernandes e Scaff (2021), a concretização do Plano Municipal de Educação é oriunda de um processo de disputas, e a materialização dessas políticas corresponde à autonomia municipal e às relações estabelecidas na esteira do poder local.

Também foi possível notar que essa autonomia conferida aos municípios possibilitou escolhas quanto à supressão de algumas estratégias do documento nacional, ponto a ser tratado na próxima subseção.

4.3 ESTRATÉGIAS NÃO ABORDADAS NO PME DE ARAUCÁRIA

²³ Conforme Lei nº 1835/2008, a atuação como profissional de apoio é incumbência dos profissionais: professor de Educação Infantil, profissional do magistério - professor docência II, profissional do magistério - professor docência II e profissional do magistério - professor pedagogo (Redação dada pela Lei nº 3820/2021).

A partir da análise comparativa dos planos decenais, foi evidenciado que sete das dezessete estratégias nacionais não foram contempladas na Meta 1 do plano municipal analisado. Tais estratégias são apresentadas no Quadro 9.

QUADRO 9 – ESTRATÉGIAS DO PNE (2014) NÃO CONTEMPLADAS NO PME (2015) DE ARAUCÁRIA

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, 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;
1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;
1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, 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;
1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;
1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;
1.10) 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;
1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;

FONTE: Brasil (2014).

As estratégias não contempladas na Meta 1 do plano municipal também corroboram para a caracterização da política local, embora seja possível identificar redações semelhantes ao texto nacional inerentes à Educação Infantil em outras metas e estratégias do PME (2015), abordadas de forma ampla, de modo a contemplar toda a Educação Básica, ou em metas difusas da proposição da Meta 1.

Essas estratégias municipais serão abordadas brevemente nesta subseção com o propósito de localizar os pressupostos para a Educação Infantil nas demais metas e estratégias do documento.

Para uma melhor análise das estratégias do PNE (2014) excluídas da Meta 1 do PME (2015), a abordagem se dará por tópicos, conforme sua temática.

Estratégia 1.2: a desigualdade de acesso à creche para as crianças de até 3 anos de idade não ganha notoriedade na constituição da política municipal, levando em consideração que o tema não aparece em outras metas no documento. A não abordagem dessa temática pode aprofundar ainda mais essa disparidade de acesso, uma vez que a expansão das matrículas pode vir a contemplar famílias com renda familiar *per capita* maior. Entretanto, se a estratégia referente ao planejamento de oferta para toda a demanda populacional for atingida, essa distinção não se aplica, dado que, nesse cenário, todas as crianças de até 3 anos de idade teriam seu direito à Educação Infantil garantido, independentemente de distinção de faixa de renda.

Estratégia 1.5: no que diz respeito à expansão da rede física de unidades de Educação Infantil, não foram localizadas em outras metas tratativas referentes à primeira etapa da Educação Básica. Vale ressaltar que a Meta 2 do PME (2015) referente à universalização do atendimento dos anos iniciais do Ensino Fundamental traz como sua primeira estratégia a construção e ampliação da estrutura física da Rede Municipal de Ensino, estratégia não considerada para a construção e/ou ampliação de novas unidades para a Educação Infantil.

Essa ausência de política para a ampliação da rede física pública municipal, frente à ampliação de atendimento das crianças pequenas, pode se traduzir em uma precarização de atendimento, como a promoção de convênios e/ou compra de vagas em instituições privadas – ou, até mesmo, repetir o movimento realizado por alguns municípios, identificado em pesquisas (Lemos, 2018; Morgado, 2017), que, para a universalização da pré-escola, os entes tornaram parcial o atendimento dessas turmas. Uma ação proveniente da falta

de espaço físico para o atendimento de uma maior quantidade de crianças em tempo integral.

Estratégia 1.6: sobre a avaliação, a abordagem temática é feita na Meta 19 do PME (2015), a qual se refere ao princípio da gestão democrática, contemplando, em sua Estratégia 19.8:

Avaliar o Sistema Municipal de Ensino, levando-se em conta a infraestrutura, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes, descartando qualquer forma de classificação ou punição, em processos coordenados entre o Poder Executivo, Conselho Municipal de Educação e Conselhos Escolares (Araucária, 2015a).

Dessa forma, para o âmbito municipal, não é considerada na redação uma avaliação baseada nos aspectos específicos da Educação Infantil a partir dos parâmetros nacionais de qualidade para a etapa. Esse movimento, em conjunto com o cenário político nacional, de limitações orçamentárias às políticas sociais²⁴, difusão da lógica neoliberal em favor da privatização da educação, tem levado à transgressão do PNE (Coutinho; Moro, 2017).

Para Coutinho e Moro (2017), esse enfraquecimento da política pode passar a incluir indicadores de desempenho individual, como nas demais etapas, que fogem ao objetivo alcançado historicamente para uma oferta de educação integral na Educação Infantil. Diante desses apontamentos, a omissão de uma avaliação da primeira etapa da Educação Básica, amparada nos parâmetros nacionais de qualidade, que tratam das condições de oferta dessa educação para as crianças no documento municipal, pode contribuir para o enfraquecimento da política nacional e abrir espaço para que a lógica do individualismo tome esses locais e traga retrocessos para com as conquistas dessa primeira etapa da Educação Básica.

Estratégia 1.7: sobre a expansão das vagas em creche por meio de entidades beneficentes de assistência social na área de educação, o

²⁴ A exemplo dessas limitações, está a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em dezembro de 2016, a qual institui um novo regime fiscal no Brasil, congelando os gastos com políticas sociais pelos próximos 20 anos, os quais terão seus reajustes a partir dos percentuais referentes à inflação do ano anterior (Amaral, 2016).

documento municipal não faz referência ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos fora do âmbito público estatal, o que pode caracterizar um avanço frente a algumas pesquisas localizadas, em que municípios têm usado a parceria público-privada como forma de expansão dessa oferta para a Educação Infantil. Conforme resultado de pesquisas (Montano, 2018; Correa, 2020), esse tipo de atendimento pode gerar uma precarização de atendimento, reforçando a desigualdade social.

Posto que a Lei do programa Vale-Creche tenha sido regulamentada em 2016, após a aprovação do PME (2015), o documento, quando readequado e aprovado em 2020, também não contemplou tal tratativa, o que se entende como um ganho para a educação pública, diante do contexto vivenciado pelo Estado brasileiro, que vem sendo tomado pela agenda neoliberal, em destaque o campo educacional, com as relações entre o poder público e o privado, cujo resultado é a incorporação da lógica de mercado nesse setor (Fernandes; Alves, 2014). Dessa forma, a autonomia e o poder local no município em análise demonstraram força frente a uma prática bastante difundida nos demais municípios brasileiros.

Estratégia 1.8: a formação inicial e continuada dos profissionais da Educação Infantil foi localizada em 2 metas do PME tratado, as quais correspondem às metas 15 e 16 do PNE (2014).

Na Meta 15, o município se propõe no prazo de 3 anos, a partir de vigência do documento, a assegurar que todos os profissionais de Educação Básica, tratados nos incisos I, II e III da LDB²⁵ (1996), possuam formação mínima em nível superior (Araucária, 2015a). A Meta 16, que trata da formação continuada em nível de pós-graduação, coloca como proposição que, até o fim da vigência do plano, o município tenha 50% dos seus professores da Educação Básica com essa formação. Essa meta municipal traz uma estratégia

²⁵ Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim (Brasil, 1996).

específica para os profissionais da primeira etapa da Educação Básica, que propõe (16.11): “Assegurar formação inicial e continuada aos profissionais de educação infantil, articulada às demais etapas e modalidades da educação, nas próprias Unidades e em outros espaços organizados pela mantenedora” (Araucária, 2015a).

Essas políticas compõem o mote de luta para a valorização e profissionalização do trabalho docente, além de afastar a ideia do assistencialismo, com a garantia do exercício da função por profissionais formados em nível superior (Côco *et al.*, 2015). Assim, embora não contemplada na meta própria da Educação Infantil, a redação do plano municipal não excluiu a temática das políticas do município, tratando desse conteúdo em outras metas com proposições próximas ou idênticas às do plano nacional.

Estratégia 1.10: quanto ao atendimento da população do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, segundo o Laboratório de Dados Educacionais, para o ano de 2020, Araucária contava com 2 unidades educacionais rurais para o atendimento da subetapa creche no município, apresentando 72 matrículas de período integral. A considerar esses dados, a temática é trazida no PME (2015) de Araucária em meta referente à elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, com a seguinte redação (8.1): “Ampliar a oferta da Educação Infantil no campo para as crianças de 0 a 3 anos nas suas comunidades, estimulando o atendimento em período integral” (Araucária, 2015a). Dessa forma, a ampliação da oferta da Educação Infantil no campo é proposta se atrelando à ampliação da escolaridade média da faixa etária supracitada.

Para Rosemberg e Artes (2012), a sociedade brasileira necessita de maior clareza quanto ao papel da Educação Infantil, a qual não deve ser encarada como preparatória para a verdadeira vida; ela deve ser posta como a vivência de hoje, da sua humanidade pela criança, concomitantemente à constituição de suas bases para o futuro.

Além disso, a redação dessa estratégia apenas aponta para o atendimento das crianças nas suas comunidades, mas não aborda um

atendimento em garantia às especificidades dessa comunidade, conforme posto no documento nacional. Logo, a redação da política municipal avança em relação ao documento nacional apenas no que concerne ao estímulo desse atendimento em período integral.

Estratégia 1.13: no que diz respeito às especificidades da Educação Infantil, o documento municipal não apresentou correspondência ao documento nacional; assim, a política em evidência não foi considerada para a constituição do documento subnacional. Para a temática, é relevante abordar o processo de constituição da Educação Infantil no Brasil, o qual foi marcado por lutas em favor do atendimento da criança, partindo do direito educacional e de um contexto educativo formal (Coutinho; Moro, 2017). Desse modo, a construção de ações que definem suas especificidades faz parte dos desafios para essa etapa educacional (Vieira; Côco, 2016).

No que se refere ao objetivo da Meta 1 do PNE (2014), de ampliação do atendimento educacional para crianças de 0 a 5 anos, quando não levadas em consideração as especificidades, o atendimento desse público, muitas vezes, é associado e compartilhado com o Ensino Fundamental (Côco *et al.*, 2015) tanto nos aspectos pedagógicos quanto de estrutura física, os quais não contemplam os propósitos educativos para a primeira etapa da Educação Básica.

Para essa problematização, destaca-se o campo da avaliação da Educação Infantil, a qual compõe uma das especificidades da etapa, e que, como já abordado, não foi contemplada no documento decenal municipal de forma específica à Educação Infantil, o que aponta para uma fragilidade na concepção dessa política pertinente à etapa em análise.

Frente aos desafios apontados nas estratégias relativas à Meta 1 do PME-Araucária, apresentam-se, na subseção a seguir, os dados coletados a partir dos relatórios de monitoramento e avaliação do PME-Araucária, correspondentes ao período de 2019 e 2021.

4.4 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PME-ARAUCÁRIA

O processo de avaliação e monitoramento desempenha um importante papel no ciclo de políticas públicas, que busca sistematizar informações essenciais para o sucesso dos programas implementados (Sousa, 2013). Segundo Jannuzzi (2005), o interesse crescente pelo ciclo de políticas públicas no país se atribui às mudanças institucionais enfrentadas pela administração pública. Dentre essas mudanças, destacam-se a implementação do planejamento plurianual, o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, a mudança de ênfase da auditoria dos Tribunais de Contas para a avaliação do desempenho dos programas, a reforma gerencial da gestão pública na década de 1990 e o aprimoramento do controle social do Estado brasileiro ao longo das últimas duas décadas.

Segundo os autores supracitados, a avaliação enquanto etapa deve ser realizada após a implementação. Já a avaliação e o monitoramento, realizados mediante os sistemas de indicadores e pesquisas de avaliação, podem ser efetuados a qualquer momento. Para Fernandes (2014), o monitoramento é uma ferramenta utilizada para fornecer informações e apoio à gestão das políticas sociais; dessa forma, ele deve ocorrer no acompanhamento das políticas na etapa de implementação e avaliação. Segundo Sousa (2013), tem como objetivo fornecer informações mais profundas e detalhadas aos gestores sobre o funcionamento e os efeitos do programa, apuradas por meio das pesquisas de avaliação. Desse modo, esses processos, embora sejam distintos, desempenham papéis complementares.

O monitoramento dessas políticas é subsidiado por indicadores, que é conceituado por Jannuzzi *et al.* (2009, p. 138) como “medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. Esses indicadores devem ser definidos conforme a etapa do ciclo e pertinência à tomada de decisões, a partir da agenda definida. Para Fernandes (2014, p. 70) o monitoramento:

Permite acompanhar a execução de uma política, subsidiando o seu gerenciamento, mas também, numa perspectiva formativa, favorece as tomadas de decisão a partir de reflexões sobre o desenvolvimento das ações, de modo a aprimorar o objeto monitorado.

Dessa maneira, o monitoramento e a avaliação são essenciais para a efetividade do planejamento público, o qual permite o acompanhamento contínuo e identificação de problemas para a tomada de decisões embasadas no contexto verificado. Vassoler (2019) acrescenta que cabe ao poder público envolver a sociedade no acompanhamento desse processo, como garantia de transparência às ações tomadas.

Conforme abordado nesta pesquisa, de acordo com o Plano Nacional de Educação de 2014, as metas estabelecidas no documento são objetos de monitoramento por diversas entidades, tanto em termos de controle institucional quanto social. Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016, p. 456) indicam que “torna-se evidente a implementação de medidas capazes de conjugar os esforços de todos os envolvidos [...] a fim de montar uma engrenagem eficiente na constatação dos rumos da política educacional edificada na forma da lei do PNE”.

Assim como o documento nacional, os planos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios seguem esse princípio da avaliação e monitoramento sobre suas metas implantadas, as quais devem convergir para a efetivação do PNE. Dourado, Grossi Júnior e Furtado (2016) asseveram que é inviável a realização do monitoramento sem periódicas avaliações. E, da mesma forma, com o movimento contrário, não é possível realizar avaliações sem as informações resultantes de monitoramento contínuo geradas por indicadores adequados. Além disso, os autores ressaltam o papel crucial da participação social e dos gestores da política educacional nesse processo. Como de extrema importância, coloca-se o estabelecimento de um cronograma de trabalho, com os responsáveis pelas ações, assegurando momentos para análise e replanejamento nessa atividade.

Esses esforços elencados pelos autores afluem para que o planejamento, a formulação de políticas e a elaboração de indicadores estejam interligados como epicentro das políticas educacionais, em todas as esferas administrativas, em relação ao processo de monitoramento e avaliação do plano. Santos e Scaff (2021) apontam para esse processo, ao postularem que, quando realizado de forma adequada e eficaz, é possível obter importantes

informações sobre a execução da política, o que gera uma perspectiva diferente no que tange ao planejamento e à gestão da política educacional.

Nesse sentido, visando a auxiliar os municípios no processo de avaliação e monitoramento de execução dos planos de educação, foi desenvolvido o Caderno de Orientação e Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação.

O caderno define o monitoramento como “um ato contínuo de observação, no qual são divulgadas informações sobre o progresso alcançado em relação às metas estabelecidas” (Brasil, 2016). Por sua vez, a avaliação é caracterizada como um processo periódico para valorizar os resultados alcançados até o momento, analisar as ações em andamento e identificar aquelas que não foram realizadas, a fim de determinar o grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos e embasar a tomada de decisões (Brasil, 2016).

Ao seguir as orientações dos Cadernos de Orientação e Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, no ano de 2019, o município de Araucária elaborou o primeiro Relatório Anual de Avaliação e Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Araucária. O documento foi organizado por uma Comissão Coordenadora do PME e Comissão de Equipe Técnica de Acompanhamento. Faziam parte dessas comissões membros da SMED, Câmara Municipal de Araucária, Conselho Municipal de Educação e membros do Fórum Municipal de Educação.

O relatório traz uma breve apresentação sobre a construção do PME e a importância do monitoramento e avaliação em relação ao plano. Contextualiza, historicamente, o processo de elaboração, monitoramento e avaliação do documento. No texto, sinalizou-se a criação da minuta referente ao PME (2015) com as adequações ao contexto educacional da época e necessidades educacionais do município e alinhamento ao PNE. No ano de 2018, devido a questões governamentais e burocráticas, as ações relacionadas ao PME se limitaram à adequação do relatório de avaliação e monitoramento do plano (Araucária, 2019a).

Em 2019, foram tomadas ações para estabelecer mecanismos democráticos e participativos em um nível municipal para monitoramento do

plano, processo que envolveu associações, conselhos, organizações não governamentais e do terceiro setor, além dos setores executivos e das instituições de ensino municipal, estadual e privado (Araucária, 2019a).

4.4.1 1º Relatório de Avaliação e Monitoramento de Araucária – 2019

No início do ano de 2019, foram realizadas reuniões periódicas para análise, discussões e adequações das metas e estratégias do plano, de acordo com as diretrizes do PNE (2014). Também foram estabelecidas equipes técnicas e de monitoramento para realizar a avaliação do plano. As medidas incluíram a reconstituição do Fórum Municipal de Educação, com o objetivo de acompanhar e articular a Conferência Municipal de Educação. As reuniões foram divulgadas para a sociedade civil, comunidade escolar, representantes sindicais, órgãos governamentais, instituições de ensino e conselhos representativos (Araucária, 2019a).

Para a elaboração do relatório de avaliação e monitoramento do plano, foi adotada uma estrutura organizacional que envolveu a análise das metas, a verificação de sua conformidade com o plano nacional, a contextualização das metas por meio de notas técnicas e avaliação das estratégias. As notas técnicas desempenharam um papel importante como embasamento para a revisão e alteração da complementação da Lei do PME. Essas alterações foram enviadas ao poder legislativo para aprovação.

O relatório de avaliação e monitoramento foi estruturado da seguinte forma: apresentação, contexto histórico, metodologia de avaliação, trabalho das comissões, estudos, indicadores, comportamento das metas no período de 2015 a 2019, notas técnicas, anexos, proposição de complementação da Lei nº 2.848/2015, adequação ao PNE, considerações finais, recomendações e relatório de avaliação e monitoramento do plano municipal de educação realizado pelas comissões do PME. Para a análise desta pesquisa, foram utilizados os itens que tratam, especificamente, dos dados referentes à meta da Educação Infantil.

As proposições e adequações elaboradas nesse processo se deram em razão da necessidade de adequação do documento municipal ao documento nacional para o qual o município ainda não estava em conformidade.

No segundo semestre de 2019, foi realizada uma Conferência Municipal de Educação para apresentação e validação das notas técnicas do relatório de monitoramento, conforme protocolo de trabalho. Para a abertura do evento, foram convidados representantes do Ministério Público, Tribunal de Contas e Secretaria de Educação, com o objetivo de debater sobre as políticas públicas relacionadas à educação e ressaltar a importância do monitoramento constante e do acompanhamento do plano educacional.

Sobre a metodologia de trabalho, ela se deu a partir de reuniões periódicas das comissões do PME. Os dados utilizados no processo foram retirados do portal do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (SIMEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (PARDES), da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Censo da Educação Básica, dentre outros dados de *sítes* oficiais governamentais.

Concernentes às metas, estas são apresentadas em dois itens: Comportamento das Metas, referente ao período de 2015 a 2019, que trata dos dados referentes ao alcance destas, e no item Notas Técnicas.

No item Comportamento das Metas, referente ao período de 2015 a 2019, o relatório apresenta os dados de acompanhamento das metas, conforme a Figura 9. É importante retomar que a aprovação das alterações referentes ao PME (2015) ocorreu em 2020, portanto o relatório tratado nesta subseção é referente à redação dada em 2015. Notou-se, contudo, que a redação da meta da Educação Infantil abordada no relatório já era referente à da minuta.

FIGURA 9 – DADOS E INDICADORES PARA SUBSIDIAR O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME DE ARAUCÁRIA REFERENTE À POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS

Dados / Indicadores: Indicador 1B1				
	2014	2015	2016	2017
População municipal projetada IPARDES (Pessoas de 0 a 3 anos de idade)	8.214	8.471	8.683	8.876
Fonte: IPARDES - Projeção da População dos Municípios do Paraná - Revisão 2018 (Tabulações Especiais PNE)				
Matrículas na Escola Pessoas de 0 a 3 anos de idade (1)	2.506	2.863	2.810	3.243
Fonte: (1) INEP - Censo Escolar Educação Básica				
Indicador	30,5%	33,8%	32,4%	36,5%

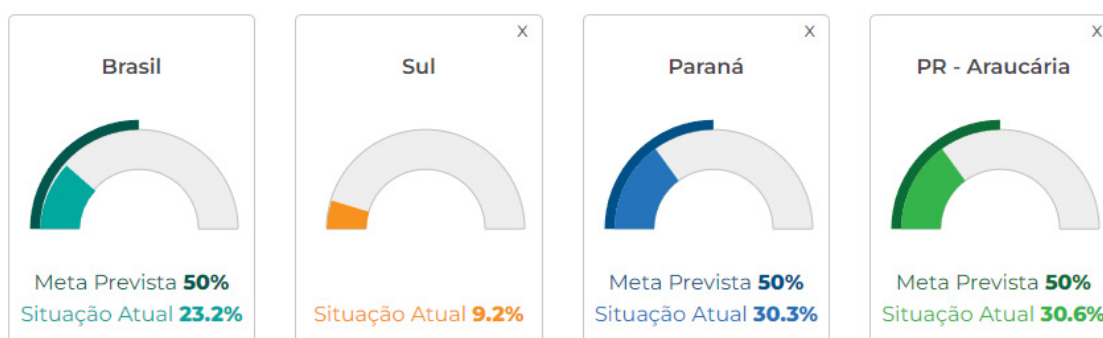
Dados / Indicadores: Indicador 1B2				
	2014	2015	2016	2017
População municipal projetada IPARDES (Pessoas de 0 a 3 anos de idade)	8.214	8.471	8.683	8.876
Fonte: IPARDES - Projeção da População dos Municípios do Paraná - Revisão 2018 (Tabulações Especiais PNE)				
Matrículas na Creche Pessoas de 0 a 3 anos de idade (1)	1.645	1.855	1.759	1.955
Fonte: (1) INEP - Censo Escolar Educação Básica				
Indicador	20,0%	21,9%	20,3%	22,0%

FONTE: Araucária (2019a).

Nesse item, os dados são apresentados com base em um relatório encaminhado à Secretaria do Estado de Educação do Paraná, no ano de 2018. Nota-se que são trazidos dois quadros referentes ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade, os quais apresentam as mesmas fontes de coleta de dados, mas valores de matrículas discrepantes que não são esclarecidos no relatório.

No item, também são apresentados os dados de atendimento das crianças de 0 a 3 anos, de acordo com o *site* “PNE em movimento”, quanto à situação das metas dos planos de educação, conforme a Figura 10.

FIGURA 10 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE (TAXA DE ATENDIMENTO ESCOLAR)



FONTE: PNE em Movimento. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 2 jul. 2023.

Como comentário da meta relacionada à população de crianças de 0 a 3 anos de idade, pontua-se que o processo de convocação para as vagas

disponíveis é inicialmente realizado por meio de contato telefônico. No entanto, caso não haja sucesso nessa abordagem, é realizada uma busca ativa presencialmente.

Referente às notas técnicas, essa parte do relatório faz referência às alterações necessárias à Lei; foram elaboradas notas técnicas pelas Comissões Coordenadoras, validadas na Conferência Municipal de Educação, as quais detalham as inconsistências identificadas no plano e propostas necessárias para resolvê-las, materializando-se na Minuta de Projeto de Alteração do Anexo único da Lei Municipal nº 2.848/2019.

A análise seguiu a ordem das metas da Lei nº 2.848 de 2015. Dessa forma, a meta referente à Educação Infantil era a quarta. Na tabela apresentada em tópico intitulado “Histórico”, a universalização da pré-escola e a expansão de vagas da Educação Infantil, como um todo, são tratadas. Nesse item, apresenta-se, como alternativa à expansão da Educação Infantil, o repasse do atendimento dos anos finais do Ensino Fundamental para o Estado e construção de novos Centros Municipais de Educação Infantil.

O tópico “Notas Técnicas” tem a finalidade de abordar as adequações e adições necessárias ao texto original do plano aprovado em 2015. Essas notas técnicas foram elaboradas com base nas sugestões e ajustes provenientes das propostas debatidas durante a Conferência Municipal de Educação (2019), assim como nas contribuições subsequentes do CME de Araucária, do SISMMAR e do CMAEE, cujas contribuições são fundamentalmente em decisões coletivas (Araucária, 2019a). Nesse texto, foram abordadas 12 sugestões/adequações para as estratégias aprovadas na redação de 2015, conforme o Quadro 10.

QUADRO 10 – SUGESTÕES/ADEQUAÇÕES QUANTO ÀS ESTRATÉGIAS

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Para além da otimização de espaço e profissionais da Rede Municipal de Ensino, a Secretaria Municipal de Educação inaugurou, no primeiro semestre de 2019, dois CMEIs (CMEI Professora Gilca Silveira Fiuza e CMEI Professora Maria Izabel Hempkemaier); novas salas de atendimento nos CMEIs Plínio, Maranhão e Jardim do Conhecimento; e novas salas de aula para Infantil 5 em escolas. Também há previsão de inauguração de mais um CMEI, e o término da ampliação do CMEI Santa Clara, ainda no segundo semestre de 2019. Para 2020, a previsão de entrega é de mais 09 (nove) novos CMEI's, sendo: CMEI Profª Célia Bonfim Bialeski (03/2020), CMEI Profª |
|--|

Mari Martini (06/2020), CMEI Profª Maria Pelágia (03/2020), CMEI Tereza de Andrade (03/2020), CMEI Maria Irene Cantele Ozório (04/2020), CMEI Jihadi (11/2019), CMEI Tereza de Benguela (02/2020), CMEI Elza Maria Barbosa L. Alcaraz e CMEI Ambrósio (01/2020) e ampliação das Unidades: CMEI Maria Ferreira, CMEI Cachoeira, CMEI Tupy, CMEI Califórnia, CMEI São Francisco, CMEI Tiê e CMEI Torres, com acompanhamento do Ministério Público de Araucária. Estão sendo realizados estudos junto à Secretaria Municipal de Planejamento, para construção de um CMEI do Campo na região de Colônia Cristina, com o objetivo de atender à demanda do público infantil, diminuindo o tempo de permanência no transporte escolar.
2. A organização da oferta de atendimento à demanda populacional da Educação Infantil ocorre por meio de uma comissão de estudos para o planejamento de turmas para o próximo ano letivo, em conjunto com os Departamentos de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Gestão de Pessoas, Estrutura e Funcionamento e gestores das unidades educacionais.
3. Em dezembro de 2018, concluiu-se a universalização da oferta da Educação Infantil para as crianças de 4 a 5 anos de idade, o que era para ter acontecido em 2016.
4. O Departamento de Gestão de Pessoas encaminhou minuta de Projeto de Lei para a PGM, visando a garantia de assessor pedagógico em todas as unidades educacionais. Nesse sentido, faz-se necessário garantir assessor pedagógico em todos os Centros Municipais de Educação Infantil, conforme levantamento de demanda, organizado pelo Departamento de Gestão de Pessoas. O assessor pedagógico seria um profissional que visa prestar auxílio para o desenvolvimento de atividades de assessoramento pedagógico, junto às equipes gestoras e pedagogos nas Unidades Educacionais.
5. A SMED garante estrutura administrativa e quadro funcional de acordo com a necessidade da Unidade Educacional, mantendo as orientações das resoluções expedidas pelo Conselho Municipal de Educação (CME).
6. A Rede Municipal de Ensino de Araucária já conta com o atendimento especializado dos CMAEEs, bem como o acompanhamento dos encaminhamentos solicitados a estes, junto à Secretaria de Saúde. Quanto à manutenção e construção dos espaços físicos, o direito das crianças com deficiência é garantido por meio de projetos para os CMEIs, formulados pelo FNDE, e no cumprimento do parecer 2010, da resolução 162/05 da SESA, e de todas as leis vigentes para esse atendimento. Para a rede privada, o AEE orienta-se por meio da nota técnica 15/2010 – MEC/ CGPEE/GAB o qual precisa ser efetivado no Município.
7. O processo administrativo 11609/2019, com abertura em 25 de março de 2019, está em tramitação, com objetivo do enquadramento dos educadores infantis no quadro próprio do magistério de Araucária.
8. Assegurar nas Unidades Educacionais o número de profissionais do magistério e Educadores Infantis conforme resolução do CME/ARAUCÁRIA.
9. Após conclusão das construções das novas Unidades Educacionais para a Educação Infantil, em havendo o atendimento da demanda de crianças de 0 a 3 anos, conforme o PNE, o atendimento das turmas de infantil 5 dar-se-á preferencialmente em Centros Municipais de Educação Infantil e em espaços próprios.
10. A SMED vem realizando formações <i>in loco</i>, voltadas às áreas de psicomotricidade e ludicidade, enfatizando a importância do adulto brincante e o fazer pedagógico por meio da afetividade, bem como demais encontros de formação continuada teórico-prática sobre outras temáticas relevantes manifestas pelos profissionais da educação. Para 2020, serão oferecidas formações de acordo com a Organização Curricular do Município.
11. A SMED vem buscando parcerias com outras secretarias para incentivar a amamentação nas Unidades Educacionais, proporcionando o acolhimento e apoio às famílias, a fim de garantir maior qualidade de vida das crianças atendidas nas Unidades Educacionais.

12. Orientar as Unidades Educacionais a promoverem momentos de formação, com orientação a respeito do desenvolvimento da criança, incentivando-as com parcerias entre as Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social, de acordo com as necessidades/interesses e demandas de cada Unidade Educacional. Sugere-se a criação de uma estratégia no PME nesta Meta, que descreva a Busca Ativa. Sugere-se criar uma estratégia para tratar da busca ativa. O chamamento para as vagas disponíveis ocorre por meio de contato telefônico, mediante números cadastrados na inscrição das crianças na lista de espera. A busca ativa *in loco* acontece no município após três tentativas por meio de contato telefônico sem sucesso, com o objetivo de localizar e informar as famílias sobre a existência de vaga e orientar sobre a efetivação da matrícula, mediante prazo determinado. Anualmente é realizada a Chamada Pública, para crianças que completam 4 e 5 anos até 31 de março, com o objetivo de fazer o planejamento para o atendimento da pré-escola no ano seguinte. A Chamada Pública é divulgada em meios de comunicação, cartazes e no *site* da Prefeitura. No ano de 2019 foi solicitado para Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL), por meio do Departamento de Informática (DINF), utilizar os dados do CADÚNICO (Cadastro Único).

CONCLUSÃO: A inconsistência apresentada será superada na execução do planejamento de criação de novas vagas por meio da entrega das obras previstas. Na avaliação de monitoramento do plano, a Equipe Técnica de Acompanhamento (PORTARIA nº 46.215) e Comissão Coordenadora (PORTARIA nº 46.214), do Plano Municipal de Educação, fizeram a análise sobre a previsão orçamentária em que destacam que 3 estratégias não foram contempladas; 05 estratégias não se aplica a previsão orçamentária, 03 referem-se à LOA 2018, Objetivo 0003 Iniciativa 0082, 1 estratégia refere-se à LOA/2018 – Objetivo 0003 – Iniciativa 0095; sendo 11 estratégias em desenvolvimento e 01 não iniciada; 06 estratégias sendo executadas, 03 não e 03 parcialmente.

FONTE: Araucária (2019a).

Sobre a redação tratada, em análise dos itens cotejados ao PME do município, identificou-se que algumas das informações apresentadas não foram incorporadas à nova redação do plano. Como a construção e ampliação de novos Centros Municipais de Educação Infantil, embora necessária à ampliação do atendimento, essa estratégia não foi incorporada às alterações de 2020. Um fato que não ocorreu na meta referente à universalização da demanda do Ensino Fundamental, em que conta como uma de suas estratégias a construção e ampliação da estrutura física da Rede Municipal de Ensino.

Outro aspecto destacado na análise técnica se refere à garantia da presença de assessores pedagógicos em todas as unidades educacionais. A redação de 2015 apenas mencionava sobre a garantia desse profissional nos dois turnos de funcionamento de todos os CMEIs. Embora tenha sido sugerido a inclusão do assessor pedagógico no relatório, esse item não foi incorporado à nova redação do plano.

O item 7, relacionado à inclusão dos educadores infantis no quadro próprio do magistério, originalmente tratado como uma estratégia, foi removido da alteração aprovada em 2020, possivelmente devido à sua tramitação naquele momento.

O item 8, referente ao número de profissionais que atuam nas Unidades Educacionais, conforme resolução do CME, também não foi incluído nas estratégias da nova redação do plano.

No item 9 do relatório, foi proposto que o atendimento às crianças pré-escolares se desse preferencialmente em CMEIs, somente quando a demanda de crianças de 0 a 3 anos fosse atingida. No entanto, essa condição não foi incluída na nova redação de 2020.

Também se notou que alguns itens dessa análise técnica descrevem as proposições de algumas estratégias, como: a formação continuada sobre o fazer pedagógico em acordo com a Organização Curricular do Município e sobre a articulação intersetorial, que é contemplada no relatório como ações de incentivo à amamentação nas Unidades Educacionais e formação continuada referente ao desenvolvimento da criança a partir de aspectos do campo da Saúde, Assistência Social etc. Mas tais proposições não foram acrescentadas à redação do documento subnacional.

Percebe-se, também na análise, que algumas das estratégias do PME são postas como já cumpridas pela administração municipal, como garantia de estrutura administrativa e quadro funcional nas Unidades Educacionais, atendimento especializado nos CMAEEs e cumprimento do direito das crianças com deficiência em relação à acessibilidade a esses espaços educacionais públicos. A nota técnica apenas coloca como objetivo a ser cumprido a adequação da legislação direcionada à criança com deficiência por parte da rede privada.

Dentre as 12 sugestões para aprimoramento do plano, somente 5 não foram incorporadas à redação de 2020, e a proposta de inclusão de uma estratégia relacionada à busca ativa não foi acolhida.

No tópico referente ao Relatório de Avaliação e Monitoramento do Plano Municipal de Educação realizado pelas comissões do PME, destaca-se a

revisão da execução das metas e suas estratégias. Ao analisar a meta relativa à Educação Infantil, observa-se que, embora o relatório tenha sido elaborado em 2019 e as alterações na redação do plano tenham sido aprovadas em 2020, a análise das estratégias nesse documento incorporou tanto a nova redação quanto estratégias não presentes na redação aprovada em 2015, conforme o Quadro 11.

QUADRO 11 – COMPARATIVO DO PME DE ARAUCÁRIA COM REDAÇÃO ALTERADA E INFORMAÇÕES DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

	Estratégias do PME (redação de 2015 e redação com alterações de 2020)	Estratégias analisadas (redação conforme relatório)	Prazo	Previsão Orçamentária	Status	Executou Estratégias ?	Observações
ESTRATÉGIAS REDAÇÃO 2015	4.1. Atender às crianças de 0 (zero) a 03 (três) anos de acordo com o previsto no Plano Nacional de Educação.	4.1 Atender às crianças de 0 a 3 anos de acordo com o previsto no Plano Nacional de Educação.	2025	LOA/2017-Objetivo 0003 - Iniciativa 0082	Em desenvolvimento	Não	
	4.2. Realizar, a cada ano, levantamento da demanda por creche para as crianças de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta de atendimento à demanda manifesta garantindo às famílias o direito à opção do atendimento em período integral ou parcial.	4.2 Realizar, a cada ano, levantamento da demanda por Unidade Educacional para as crianças de até 3 (três) anos de idade, como forma de planejar a oferta de atendimento à demanda populacional de educação infantil, garantindo às crianças o direito ao atendimento nos Centros Municipais de Educação Infantil em período integral e às famílias a opção do atendimento parcial, aprimorando a busca ativa e a publicidade. (Redação dada pela Lei nº XXXX).	2017	Não se aplica	Em desenvolvimento	Sim	Nota Técnica

	4.3. Universalizar a oferta da Educação Infantil, para as crianças de 4 a 5 anos, nas Unidades Municipais de Educação Infantil, garantindo às famílias o direito à opção do atendimento em período integral ou parcial.	4.3 Universalizar a oferta da Educação Infantil Pública, para as crianças de 4 e 5 anos de idade, nos Centros Municipais de Educação Infantil garantindo às crianças o direito ao atendimento em período integral e às famílias a opção do atendimento parcial a partir de 2020 (Redação dada pela Lei n° XXXX)	2020	LOA/ 2017 - Objetivo 0003 - Iniciativa 0082	Em desenvolvimento	Sim	Nota técnica: sobre as Unidades educacionais
	4.4. Garantir pedagogos nos dois períodos de funcionamento em todas as Unidades de Educação Infantil.	4.4 Garantir pedagogos nos dois períodos de funcionamento em todos os Centros Municipais de Educação Infantil (Redação dada pela Lei n° XXXX).	2020	Não contempla da	Em desenvolvimento	Não	Nota técnica
	4.5. Garantir estrutura administrativa em período integral em todas as Unidades de Educação Infantil.	4.5 Garantir estrutura administrativa e quadro funcional específico: diretores, educadores infantis, professores, pedagogos, profissionais de apoio, auxiliar administrativo, cozinheiras, auxiliar de serviços gerais, nos dois períodos de funcionamento em todos os Centros Municipais de Educação Infantil (Redação dada pela Lei n° XXXX).	2020	Não contempla da	Em desenvolvimento	Parcialmente	Nota técnica: constando que a gestão se organize quanto ao logística do quadro funcional durante todo o período de atendimento em que a criança esteja na Unidade Educacional.

	4.6. Garantir espaço físico e materiais pedagógicos e didáticos adequados ou adaptados para pessoas com necessidades especiais.	4.6 Garantir às crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/ superdotação, matriculadas nos Centros de Educação Infantil, espaço físico adequado, acessibilidade, materiais pedagógicos, profissional de apoio, atendimento educacional especializado e outros atendimentos específicos de maneira a se efetivar o direito à educação da criança incluída no ensino regular (Redação dada pela Lei nº XXXX).	2015	LOA/ 2015 - Objetivo 0003 - Iniciativa 0095	Em desenvolvimento	Sim	Nota técnica: citar o Parecer do MEC (2010) quanto ao AEE na rede privada.
	4.7. Redefinir o cargo e a carreira de atendente infantil, buscando sua isonomia em relação aos direitos dos profissionais de magistério.	4.7 Redefinir o cargo e a carreira de Educador Infantil para Professor de Educação Infantil, garantindo a isonomia em relação aos direitos de carreira previstos no Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Quadro Próprio do Magistério de Araucária. (Redação dada pela Lei nº XXXX).	2018	Não contempla da	Não iniciada	Não	Nota técnica: inserir o texto que as educadoras enviaram
Não consta como estratégia		4.8) Garantir profissionais do magistério e educadores infantis em todas as turmas, nos dois períodos de funcionamento, cumprindo a legislação do Conselho Municipal de Educação que estabelece a relação adulto-criança para cada faixa etária em todos os Centros Municipais			Em desenvolvimento	Sim	Nota Técnica: ver a questão da legislação vigente em relação a nomenclatura dos educadores.

		de Educação Infantil (Incluída pela Lei n° XXXX)					
ESTRATÉGIAS REDAÇÃO COM ALTERAÇÕES DE 2020	1.7. Priorizar o atendimento da Educação Infantil, para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos, em Centros Municipais de Educação Infantil, estimulando o atendimento em período integral.	4.9) Priorizar o atendimento da Educação Infantil, para as crianças de 4 a 5 anos, em Centros Municipais de Educação Infantil, garantindo às famílias o direito à opção do atendimento em período integral ou parcial.			Em desenvolvimento	Sim	Nota Técnica: ver com o Depto de Educação Infantil (retorno para os CMEIS e não em escolas)
	1.8. Priorizar a formação continuada para o lúdico e a interação, como norteadores da organização do trabalho pedagógico na educação infantil.	4.10) Priorizar a formação continuada para o lúdico e a interação, como norteadores da organização do trabalho pedagógico na educação infantil;			Em desenvolvimento	Sim	Nota Técnica:
	1.9. Implementar programas de orientação e apoio às famílias, articulando as áreas da educação, saúde, e assistência social, com foco no desenvolvimento da criança de até 03 anos.	4.11) Implementar programas de orientação e apoio às famílias, articulando as áreas da educação, saúde e assistência social com foco no desenvolvimento da criança até 03 anos.			Em desenvolvimento	Sim	Nota Técnica
	1.10. Manter programas de orientação e apoio às famílias, articulando as áreas da educação, saúde, e assistência social, com foco no desenvolvimento da criança de 04 a 05 anos.	4.12) Manter programas de orientação e apoio às famílias, articulando as áreas da educação, saúde e assistência social com foco no desenvolvimento da criança de 04 a 05 anos.			Em desenvolvimento	Sim	Nota Técnica

Fonte: Araucária (2015a; 2019a). Elaborado pela autora.

Dos doze itens analisados, 8 foram considerados executados, 3 não executados e um executado parcialmente. Também se registrou no relatório que, em 2018, 30,6% da população de 0 a 3 anos frequentava a creche, como dado oficial. Além disso, como dado extraoficial, 35% da população dessa idade frequentava uma unidade educacional.

Em síntese, os elementos delineados no primeiro Relatório de Avaliação e Monitoramento do PME de Araucária refletem um contexto marcado pela reformulação do plano, em resposta às exigências do TCE-PR. Durante a análise das estratégias da Meta 1, foi notório que, em certos momentos, houve considerações em relação à redação da minuta, o que parece desconexo, uma vez que tal texto ainda não havia sido oficialmente aprovado.

Ademais, observou-se a inclusão de ações por parte da administração municipal que não estavam previstas como estratégias no plano, a exemplo do papel dos assessores pedagógicos. Esse fato pode ser interpretado como uma medida complementar às proposições da meta, visando, potencialmente, a beneficiar a etapa da Educação Infantil, ou, por outro lado, como um reflexo de uma abordagem da administração pública que desconsiderou as propostas do documento em prol de ações não previamente discutidas de forma coletiva.

4.4.2 2º Relatório de Avaliação e Monitoramento de Araucária – 2021

No ano de 2021, ocorreu, novamente, o processo de monitoramento e avaliação por meio da Equipe Técnica e da Comissão Coordenadora do PME. Os dados desse relatório correspondem ao ano de 2020, e o documento apresentou a seguinte estrutura: exposição da meta; ficha metodológica contendo a descrição dos indicadores utilizados; dados que mostram o comportamento da meta da realidade municipal; comentários explicativos do resultado alcançado; e análise das estratégias. Para a Meta 1, foram apresentados os resultados constantes no Quadro 12.

QUADRO 12 – ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS REFERENTES À META 1 DO PME DE ARAUCÁRIA

Estratégias	Status		Observações
	Cumpriu	Parcial	
1.1. Atender às crianças de 0 (zero) a 03 (três) anos de acordo com o previsto no Plano Nacional de Educação.	X		50% da demanda manifesta
1.2. Realizar, a cada ano, levantamento da demanda por Unidade Educacional para as crianças de até 03 (três) anos, como forma de planejar a oferta de atendimento à demanda populacional da educação infantil, estimulando o atendimento em período integral.	X		Todas as turmas na faixa etária de 0 a 3 aos estão matriculadas em turmas em período integral
1.3. Universalizar a oferta da Educação Infantil pública, para as crianças de até 03 (três) anos, como forma de planejar a oferta de atendimento à demanda populacional da educação infantil, estimulando o atendimento em período integral.	X		O atendimento das crianças do Infantil 4, em período integral, está sendo ampliado
1.4. Estimular a presença de pedagogos nos dois períodos de funcionamento, em todos os Centros Municipais de Educação Infantil.	X		Em conformidade com a Resolução CME/ Araucária nº 02/2021 que confere prazo até 2023.
1.5. Garantir estrutura administrativa e quadro funcional específico: diretores, educadores infantis, professores, pedagogos, profissionais de apoio, auxiliar administrativo, cozinheiras, auxiliar de serviços gerais, nos dois períodos de funcionamento em todos os Centros Municipais de Educação Infantil.		X	As vagas em aberto são preenchidas por meio da contratação de novos profissionais, assim como a atribuição de substituição aos profissionais em exercícios para cobrir os afastamentos (licença saúde e licença prêmio).

1.6. Garantir às crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, matriculadas nos Centros de Educação Infantil, espaço físico adequado, acessibilidade, materiais pedagógicos, profissional de apoio, atendimento educacional especializado e outros atendimentos específicos, de maneira a efetivar o direito à educação da criança incluída no ensino regular.		X	Compatível com a meta 4
1.7. Priorizar o atendimento da Educação Infantil, para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos, em Centros Municipais de Educação Infantil, estimulando o atendimento em período integral.		X	Algumas turmas de infantil 5 estão sendo atendidas em período parcial nas escolas.
1.8. Priorizar a formação continuada para o lúdico e a interação, como norteadores da organização do trabalho pedagógico na educação infantil.	X		Compatível com a Meta 16.
1.9. Implementar programas de orientação e apoio às famílias, articulando as áreas da educação, saúde, e assistência social, com foco no desenvolvimento da criança de até 03 anos.	X		
1.10. Manter programas de orientação e apoio às famílias, articulando as áreas da educação, saúde, e assistência social, com foco no desenvolvimento da criança de 04 a 05 anos.	X		Palestras para as famílias sobre a importância da alimentação saudável.

FONTE: organizado pela autora, a partir do Relatório de Avaliação e Monitoramento de 2021 de Araucária.

No item referente às “conclusões e recomendações”, a meta da Educação Infantil é considerada alcançada em sua totalidade, com 7 metas cumpridas integralmente e 3 metas cumpridas parcialmente.

Por meio da análise dos dados contidos no relatório, torna-se evidente a fragilidade e inconsistência das informações diante dos resultados apresentados nesta pesquisa. Fica perceptível que o componente de observações fornece informações divergentes do que é indicado pelas estratégias em análise. Por exemplo, na estratégia que aborda o atendimento de crianças de 0 a 3 anos, conforme previsto no PNE, o relatório considera que

a meta foi alcançada ao atender 50% da demanda manifesta, enquanto a própria meta está relacionada à demanda populacional.

A Estratégia 1.3 também é apresentada de modo a não corresponder com a realidade, pois, conforme indicam os dados apresentados nesta pesquisa, uma das ações da administração municipal para a ampliação do atendimento de crianças de 0 a 3 anos é a parcialização do atendimento da pré-escola. Dessa forma, apenas a universalização da pré-escola foi cumprida no município.

No que diz respeito ao estímulo de pedagogos nos dois períodos de funcionamento em todos os Centros Municipais de Educação Infantil, este teve como observação a conformidade com a Resolução nº 02/2021 do CME, a qual dimensiona a quantidade de pedagogos por período nas unidades de ensino, conforme o número de matrículas. Entretanto, não apresenta dados em relação à quantidade de pedagogos atuantes nessas unidades, o que indicaria, realmente, se a estratégia foi cumprida ou não.

Na Estratégia 1.6, referente ao atendimento das crianças com deficiência, vê-se que este apresenta *status* de cumprimento parcial, indicando uma correlação com a Meta 4. No entanto, a referida meta está centrada na população entre 4 e 17 anos, o que desconsidera a abrangência para as crianças de 0 a 3 anos com deficiência.

A Estratégia 1.9, referente à articulação intersetorial de apoio às famílias, com foco no desenvolvimento da criança de até 3 anos, apresenta apenas o *status* de “cumprido”. Todavia, no campo de observações, não há informações que indiquem quais ações foram efetivamente executadas. Essa lacuna contrasta com a estratégia similar voltada ao público de 4 a 5 anos, que incluiu a realização de palestras para as famílias sobre a importância da alimentação saudável como parte das ações.

Em síntese ao exposto do relatório, identifica-se a falta de consistência e de uma adequada correlação com as estratégias propostas, suscitando questionamentos sobre a avaliação precisa quanto à implementação das metas do PME. Um fato que pode minimizar as ações da administração municipal para

o alcance das metas, visto que as estratégias, em sua maioria, já contam como alcançadas.

5. O CONTROLE EXTERNO EM RELAÇÃO AO PME – ARAUCÁRIA

Os dados apresentados nas seções anteriores permitem identificar que o município de Araucária passou por um processo de ampla mobilização social em torno do seu planejamento educacional, desde os anos de 1990, tendo seu primeiro Plano Municipal de Educação aprovado em 2015, o qual passou por duas avaliações, uma em 2019 e outra em 2021. Embora esses processos tenham sido marcados por momentos de ampla mobilização social, constata-se que, somente a partir do controle externo, o executivo municipal desenvolveu ações efetivas em direção ao atendimento das orientações nacionais ou às metas e estratégias do plano.

Destacam-se, dentre os atores externos que atuaram em relação ao PME-Araucária, o Tribunal de Contas do Estado, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Nessa seara, diante das delimitações da pesquisa, serão tratados, nesta seção, de maneira particular, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná e o Sistema de Justiça do estado.

5.1 INSTÂNCIAS DE CONTROLE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A atuação do Tribunal de Contas (TC) como um instrumento de controle externo, indo além das questões ligadas ao erário, tem experimentado uma expansão a partir da Constituição Federal de 1988, incluindo a fiscalização das políticas públicas. Nesse contexto, no que diz respeito aos planos nacionais de educação, torna-se evidente que a elaboração desses documentos foi fortemente marcada pela participação da sociedade civil, incluindo cidadãos e grupos interessados nas políticas educacionais. Por outro lado, quando tratamos do processo de monitoramento e avaliação, a dinâmica é conduzida por outros atores, notadamente os TC (Oliveira; Scaff, 2022). Com base nesse novo cenário, esta subseção tem como objetivo abordar as instâncias de controle nas políticas brasileiras, contextualizando os impactos da fiscalização do TC no PME de Araucária.

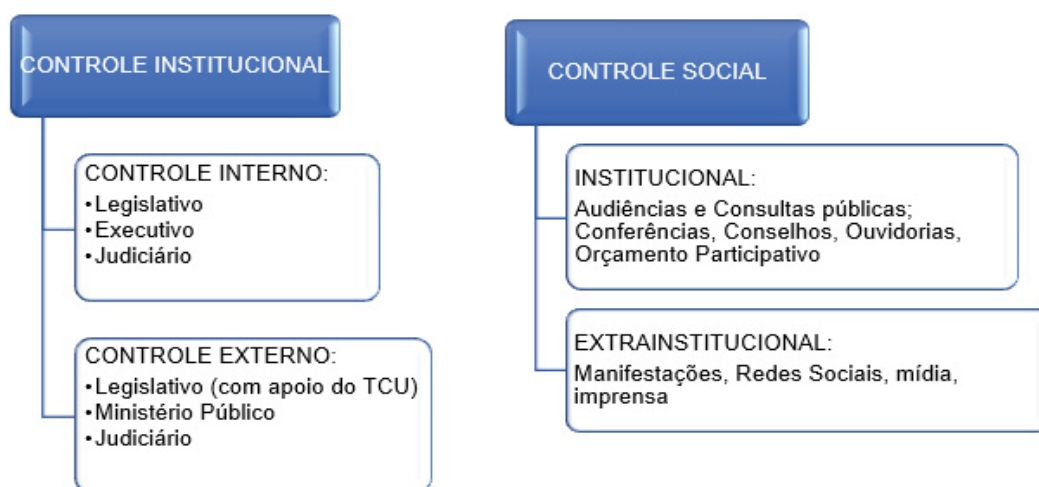
Tratar dos órgãos de controle estatal no contexto brasileiro é algo que exige uma contextualização do conceito de controle, que pode ocorrer por

diferentes vias, conforme autores (Oliveira; Scaff, 2022); (Farenzena, 2010) (Grinover, 2010); (Azevedo; Oliveira, 2020).

O termo controle, segundo o dicionário Michaelis da língua portuguesa, dentre seus significados, concerne ao ato de dirigir qualquer atividade de fiscalização, orientando-a do modo mais conveniente; também se refere a uma fiscalização e domínio de alguém ou alguma coisa; por último, tem sua definição alusiva à fiscalização de finanças. No âmbito da administração pública, o conceito de controle tomado nessa exposição se faz com base em Farenzena (2010, p. 240), como “um exame minucioso de ações do Estado”, a partir da regulamentação normativa e legalidade dos atos. Nesse aspecto, Davies (2006) já havia enfatizado a indispensabilidade do controle, de forma que este é essencial para o avanço da democracia, que não se limita à aprovação de leis progressistas, mas também abrange a fiscalização do seu cumprimento e das diferentes instâncias da burocracia.

Com base nesse entendimento, a fiscalização das ações do Estado pode se dar a partir de duas formas: por meio do Controle Institucional, que pode ocorrer via Controle Interno e Controle Externo, e por meio do Controle Social via participação social. Oliveira e Scaff (2022) organizaram essas duas formas de controle compreendendo as instâncias que as compõem, conforme a Figura 11.

FIGURA 11 – TIPOS DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL



FONTE: adaptada de Oliveira e Scaff (2022).

O Controle Institucional é colocado por Farenzena (2010) como uma ação fiscalizatória realizada pelo Estado sobre suas atividades, a qual recai sobre as políticas públicas. Essa atuação pode se dar por meio das agências de controle externo e interno. Conforme a figura exposta, o que diferencia essa atuação é o fato de o poder interno ser um autocontrole, que faz parte da estrutura própria dos Poderes da República (Oliveira; Scaff, 2022).

A CF/88, ao fixar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no seu Artigo 3º, que trata da construção de uma sociedade livre, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e redução da desigualdade social e regional, bem como promoção do bem-estar de todos, sem quaisquer formas de discriminação, tornou essencial a intervenção governamental na implementação de ações que conduzam a esses princípios. Essa atuação se manifesta dentro de uma estrutura normativa constitucional, por meio de três formas de expressão: a atividade legislativa, executiva e judiciária. Conforme CF/88, Artigo 74, quanto ao controle exercido pelos três Poderes, estes têm como finalidade:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Brasil, 1988).

Tais instrumentos visam ao cumprimento dos propósitos estatais firmados na Constituição (Grinover, 2010), os quais compõem o controle interno da Administração Pública Federal. No âmbito federal, o órgão responsável pelo controle interno da administração pública federal é a Controladoria Geral da União (CGU), que tem como função avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos públicos, em combate à corrupção.

Conforme CF/88, Artigo 71, o Controle Externo está a cargo do Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). O órgão tem como finalidade fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais

e avaliar a efetividade das políticas públicas implementadas pelo governo federal. Em concordância com a organização federativa brasileira, os tribunais de contas dos estados e municípios também realizam o controle externo das políticas públicas em suas respectivas esferas de atuação; estes seguem a prerrogativa da fiscalização federal.

Farezena (2010) acrescenta a essa colaboração de controle externo a atuação do Ministério Público. Conforme CF/88, a instituição tem como função principal defender a ordem jurídica, os interesses sociais e os direitos individuais e coletivos previstos nessa Lei. Tal Ministério também pode fiscalizar a atuação dos demais órgãos públicos e buscar a responsabilização de agentes públicos e privados que tenham praticado irregularidades. Nessa direção, a atuação do Ministério Público como controlador externo é importante para garantir a transparência e a eficiência da administração pública, bem como para proteger os direitos e interesses da sociedade.

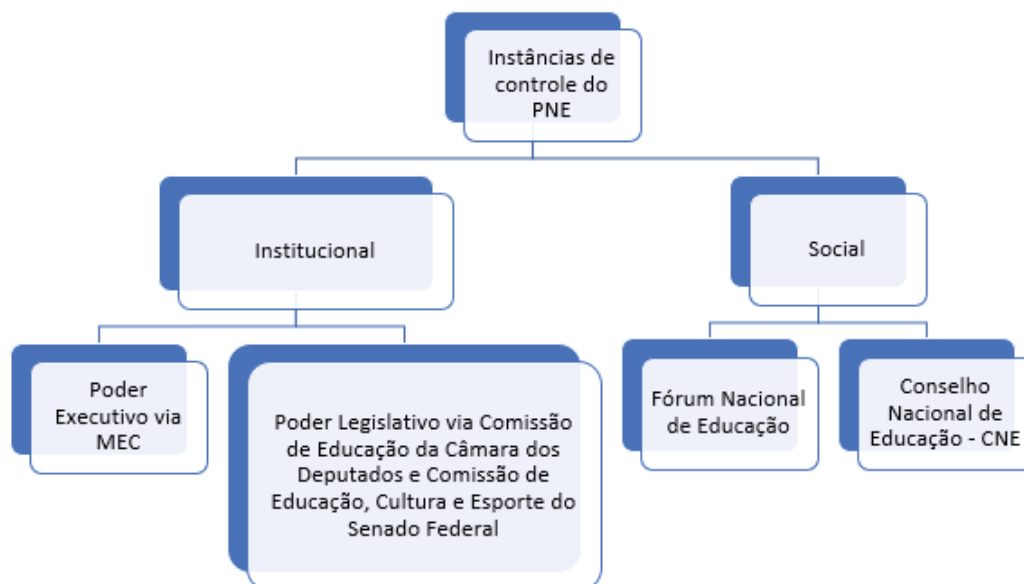
O conceito de controle social é definido por Azevedo e Oliveira (2020, p. 624) como “conotação da participação de representantes da população organizada na concepção e acompanhamento das políticas: por conseguinte, no controle e acompanhamento das ações do Estado”. Dessarte, o controle social das políticas educacionais é uma prática que envolve a participação ativa da sociedade na elaboração, execução e avaliação das políticas de educação.

No cenário histórico brasileiro, a inserção da sociedade no âmbito das políticas sociais ganhou destaque a partir da década de 1980. Nesse período, a atuação da sociedade civil assumiu a forma de controle social, sendo direcionada à concepção e ao acompanhamento das políticas, ao visar à construção e consolidação da democracia (Azevedo; Oliveira, 2020).

A aprovação dos planos decenais de educação, tanto no âmbito nacional quanto dos estados e municípios, teve a participação como diretriz na elaboração dos documentos, com o controle social atuando como princípio orientador de sua implementação (Oliveira; Scaff, 2022). Embora fundamental para a garantia dos preceitos democráticos, o controle social não é a única forma apresentada no PNE para o acompanhamento do documento. Conforme

Artigo 5º da Lei nº 13.005, a avaliação e o monitoramento do plano decenal devem ser partilhados por outros tipos de controle, organizados na Figura 12.

FIGURA 12 – ORGANIZAÇÃO EM TIPOS DE CONTROLE DAS INSTÂNCIAS DE MONITORAMENTO DO PNE (2014)



Fonte: PNE (2014). Organizada pela autora.

A partir desses tipos de controle, Oliveira e Scaff (2022) acrescentam à atuação dessas duas instâncias institucionais o trabalho do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), com a elaboração dos Relatórios de Monitoramento e Avaliação, e a atuação do Tribunal de Contas da União, com os Relatórios de Acompanhamento. Alusivo ao controle social, é posto pelas autoras o trabalho desenvolvido pelas Conferências Nacionais em avaliar a execução do PNE e subsidiar a elaboração do documento decenal de educação para o decênio subsequente.

Com base nessa premissa, torna-se evidente que, ao explorar a influência dos componentes de controle na implementação do Plano Municipal de Araucária (2015), é necessário levar em consideração as instâncias de fiscalização das políticas brasileiras como base e análise para os tópicos subsequentes desta pesquisa.

Como já tratado nesta pesquisa, Araucária teve forte atuação do Ministério Público para a expansão de atendimento da Educação Infantil, ação

que não estava ligada diretamente à consecução dos planos decenais, mas se pautou na garantia do direito à educação firmado na CF/88, o que convergiu com a meta de expansão das matrículas da primeira etapa da Educação Básica do PME. Outro protagonista de relevância nesse cenário foi o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que desempenhou um papel direto na reestruturação do documento. Essa circunstância será explorada nas subseções seguintes, partindo do contexto nacional ao municipal.

5.2 A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO CONTROLE EXTERNO AO PNE

O Tribunal de Contas (TC) é uma entidade que atua como um órgão de controle externo, desempenhando um papel de fiscalização das atividades financeiras, contábeis, orçamentárias, operacionais e de patrimônio do governo. O TC é independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ele tem autonomia para gerenciar suas próprias atividades e tomar decisões. Suas competências são específicas e exclusivas, estabelecidas pela CF/88, por meio do seu Artigo 71, o qual, em sua redação, confere como função do órgão o auxílio ao Congresso Nacional em sua atividade de controle externo por intermédio de 11 atribuições.

Pesquisadores do campo, como Cunda (2010); Schmidt e Silveira (2021); Leoni (2023); e Schabbach e Garcia (2021), vêm identificando uma nova trajetória desse órgão, que amplia sua atuação e passa a fiscalizar, também, a implementação da política.

Autores no âmbito jurídico (Almeida, 2009; Leoni, 2023) embasam essa ampliação com respaldo na premissa de que assegurar as condições sociais estipuladas na CF/88 requer uma efetiva implementação dos programas políticos e econômicos. Isso, por sua vez, implica na necessidade de um controle financeiro que estabeleça mecanismos eficazes para a gestão dos recursos públicos do país.

Para Leoni (2023, p. 17), a expansão da atuação do TC nas políticas públicas se pauta no fato de que o “controle será mais efetivo se acompanhar

as mudanças de seu objeto, além da complexidade e amplitude do conceito de gasto público”. O autor complementa seu argumento pontuando que, dada a locação considerável de recursos públicos pelo Estado nas políticas públicas, é natural que haja uma fiscalização e análise pelo TC para que esses gastos estejam em conformidade com as leis e os regulamentos.

Autores do campo educacional levantam algumas considerações sobre a crescente influência que o órgão de controle tem exercido no âmbito educacional. Esse fenômeno, que tem sido objeto de análise, encontrou respaldo em decisões fundamentadas na interpretação dos Tribunais de Contas. Um exemplo é a pesquisa de Schmidt e Silveira (2021), de modo a observar que as recomendações emitidas pelo TCE-PR a respeito das políticas para a Educação Infantil, derivadas da fiscalização dos PMEs em certos municípios, não passaram a abranger o estado do Paraná, tampouco o governo federal, o que ignora as indicações legais referentes à cooperação técnica e financeira entre os entes federados, responsabilizando apenas o município pela oferta da Educação Infantil.

Além disso, outra pesquisa revelou que esse órgão de controle tem exercido uma influência direta nas políticas públicas. No estado do Rio Grande do Sul, a pesquisa conduzida por Schabbach e Garcia (2021) destacou que as políticas voltadas para a Educação Infantil têm sido diretamente influenciadas por esses órgãos de controle, que passam a atuar como coadministradores. Dessa forma, a partir dessas pesquisas, é possível notar que o papel desenvolvido pelos TCs vai além da fiscalização, incidindo na execução da política.

No Brasil, existem tribunais de contas nos âmbitos federal, estadual e municipal. O Tribunal de Contas da União é responsável pelo controle externo da administração federal, atuando em auxílio ao Congresso Nacional; os Tribunais de Contas dos Estados, incluindo o Distrito Federal, assim como o TCU, têm a atribuição de fiscalizar a gestão dos recursos públicos quanto aos administradores públicos dos estados e municípios, amparando as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais; há, também, os Tribunais de Contas que atuam a um nível municipal, denominados Tribunais de Contas dos Municípios do Estado, existentes apenas nos estados do Pará, Bahia e

Goiás – a propósito, estes auxiliam as Câmaras Municipais e os Tribunais de Contas dos Municípios, existentes apenas nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, de maneira a amparar, também, o poder legislativo desses locais (Schmidt, 2019).

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná foi criado em 1947 pelo Decreto-Lei nº 627. Está localizado na capital Curitiba e tem jurisdição em todo o estado, portanto atua na administração pública dos 399 municípios paranaenses. Segundo a Lei Orgânica promulgada em 2005, o TCE-PR estabelece alguns procedimentos para seu funcionamento, como:

acompanhar a execução contábil financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de metas das unidades administrativas dos Poderes Públicos estadual, municipal e dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, por meio de inspeções e auditorias (Schmidt, 2019, p. 45).

Para além da fiscalização dos recursos financeiros, o documento também trata, em suas diretrizes, da avaliação de como as políticas estão sendo implementadas pelo gestor público, garantindo a realização das metas e estratégias estabelecidas no PNE (ATRICON, 2015).

Os TC são representados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que, em 2015, iniciou a fiscalização do Plano Nacional de Educação por meio da Resolução nº 03. Essa Resolução aborda o controle externo referente às despesas com educação. O texto define as orientações gerais que devem ser seguidas pelos Tribunais de Contas do Brasil na realização das auditorias e fiscalizações relacionadas à educação, como aplicação de recursos e avaliação da condução das políticas pelos administradores públicos, com foco no PNE.

Em março de 2016, como continuidade às iniciativas de implementação da fiscalização conduzida pelos TCs do Brasil ao PNE, foi estabelecido um Acordo de Cooperação Técnica e Operacional entre a ATRICON, o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Ministério da Educação (MEC). Esse acordo estabeleceu a realização de ações conjuntas para a implementação da Lei nº 13.005/2014 no que diz respeito à execução dos planos decenais de educação, tanto a um nível nacional quanto estadual e municipal.

A fim de atender à implementação desse acordo, assim como às diretrizes estabelecidas na Resolução nº 03/2015, a ATRICON e o IRB emitiram uma portaria conjunta em março de 2016. Essa Portaria criou um grupo de trabalho responsável por propor as medidas necessárias para esse fim. Vale ressaltar que, nesse período, o TCE-PR já havia iniciado suas atividades de fiscalização do PNE (2014), por meio do Projeto Piloto de Fiscalização Integrada, que teve início em 2015 e, conforme pesquisa de Schmidt (2019), o TCE-PR não contou com representantes no grupo de trabalho.

No Paraná, essa fiscalização se iniciou por meio do “Projeto Piloto de Fiscalização Integrada” já em 2015, o qual buscou aferir o cumprimento da Meta 1 dos Planos Decenais de Educação Nacional e do Estado, ao que se referia somente à universalização da pré-escola. Nas auditorias seguintes, a verificação se ampliou para toda a Meta 1, contemplando a expansão do acesso à creche.

Nessa primeira auditoria, foram averiguados 10 municípios paranaenses, de modo a incluir Araucária. Nos anos seguintes, em 2016 e 2017, foram auditados 70 municípios, o que corresponde a, aproximadamente, 20% do número total de municípios do estado do Paraná.

No caso específico de Araucária, a atuação proeminente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná foi crucial no processo de revisão do documento, apesar da resistência inicial por parte da administração pública. As orientações do TCE-PR foram acatadas e resultaram na incorporação de algumas mudanças no documento que eram, há muito tempo, desejadas pela sociedade civil.

5.2.1 A fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no PME de Araucária

Logo após a promulgação da Lei nº 2.848 de 2015, que se refere ao Plano Municipal de Educação, os integrantes do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, Gratuita e de Qualidade, em conjunto com a comunidade, participaram de discussões que resultaram na elaboração de uma minuta no

ano de 2017. Essa minuta era referente ao PME aprovado em 2015; nela, foram incorporados ajustes textuais, levando em consideração os aspectos educacionais específicos do município. Essa versão preliminar serviu de base para as atividades subsequentes.

Sobre esse movimento, é importante destacar, conforme Assis e Gohn (2020, p. 231), que “[...] o direito à participação se materializa no processo, entendendo que ela não se encerra em um resultado ou em um produto, mas que se desenvolve no decorrer dos processos participativos”. Assim, a aprovação do documento não foi encarada pelos grupos de interesse como uma disputa acabada; a materialização do documento foi tomada como ponto de partida para um novo processo participativo.

Após a realização da auditoria e das visitas *in loco*, o TCE-PR sistematizou as informações encontradas em relatórios, o que levou em conta características gerais do conjunto de documentos municipais auditados e considerações individuais sobre os locais. As questões consideradas nessa primeira auditoria contemplaram o planejamento municipal, a adequação do corpo docente e a execução de obras e serviços de engenharia (Paraná, 2018).

O item Planejamento tratava da mensuração da demanda por vagas na pré-escola, ao apontar para a falta de publicização dessa demanda por parte dos municípios investigados; do Planejamento Municipal de Educação, o qual concluiu que, no geral, os planos municipais investigados foram concebidos de forma alinhada ao PNE (2014), mas não apresentavam informações objetivas e importantes para o acompanhamento do documento; do Planejamento Orçamentário- Financeiro, que destacou a falta de um plano de ação detalhado, voltado às diretrizes e metas dos planos municipais, ao especificar valores e prazos a serem tomados para a execução das políticas, o que poderia dificultar ou impossibilitar uma programação orçamentária alinhada aos documentos decenais, interferindo na concretização da universalização da pré-escola.

A adequação do corpo docente trouxe informações sobre as condições de trabalho do professor de Educação Infantil, quanto à carga horária de trabalho, à contratação de professores via testes seletivos simplificados e à relação professor por criança. Por fim, foi identificado que 90% dos municípios

fiscalizados apresentaram falta de encaminhamento ao sistema do TCE/ PR de informações sobre a gestão de pessoal em acordo com as normas do Tribunal ou de forma completa.

A execução de obras e serviços de engenharia contemplou fiscalização e acompanhamentos de obras públicas. Dentre os achados, foi identificado que dois municípios tiveram ocorrências de espaços utilizados pela criança inadequados. Como conclusão da auditoria desse aspecto, o relatório apontou que as deficiências no desenvolvimento desses projetos, apesar de impactarem de forma negativa a execução da meta referente à Educação Infantil dos planos de educação, não representaram fator determinante para o não atendimento da universalização da pré-escola.

Para o item Adequação de Recursos Financeiros, foi identificado que nenhum dos municípios de análise apresentaram obras paralisadas ou atrasadas em razão da restrição de recursos financeiros.

Sobre as particularidades dos municípios, para Araucária, a auditoria identificou quatro achados dissonantes do cumprimento do PNE (2014) e fez respectivas recomendações, conforme a exposição no Quadro 13.

QUADRO 13 – ACHADOS E RECOMENDAÇÕES FEITOS PELA AUDITORIA DO TCE-PR PARA O MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA

ACHADOS		RECOMENDAÇÕES
1	Plano Municipal de Educação (PME) não alinhado ao Plano Nacional de Educação (PNE).	Revisar e atualizar o PME de modo a fazer constar as informações e estratégias imprescindíveis à consecução físico-financeira da Meta nº 4 dentro do prazo originalmente previsto pela Meta nº 1 do PNE (2016) ²⁶ .
2	Precariedade no planejamento para consecução da meta de universalização do acesso à pré-escola.	Planejar e elaborar um plano de ações específicas, com cronograma estabelecido e acompanhamento e atualização periódica, para a consecução das estratégias voltadas à universalização do acesso à pré-escola.

²⁶ Redação dada conforme o relatório de auditoria.

3	Professores da Educação Infantil com carga horária de 20h/semana atuam em regime de jornada de trabalho dobrada, 40h/semana.	1. Observar o disposto no Acórdão nº 865/14 do Tribunal Pleno do TCE/ PR e no Prejulgado nº 07 do TCE-PR. 2. Readequar a situação previdenciária do quadro de professores do Município, caso necessário. 3. Realizar planejamento e concursos públicos para provimento das vagas necessárias no cargo de professor e assemelhados.
4	As informações enviadas ao TCE-PR por meio do SIM-AP ²⁷ não apresentam aderência plena e completa às informações coletadas no Município (Paraná, 2018).	1. Cadastrar e atualizar as informações encaminhadas aos sistemas do TCE-PR cumprindo com os prazos determinados. 2. Aprimorar os mecanismos internos de controle e acompanhamento do processo de envio das informações para os Sistemas do TCE-PR.

Fonte: Paraná (2018). Elaborado pela autora.

Conforme relatório, recomendou-se ao município de Araucária a realização de procedimento de fiscalização específico, em razão de esse ser o único município a não se manifestar quanto às conclusões preliminares apresentadas na auditoria, o que se materializou em um novo relatório de monitoramento, de acordo com o Acórdão nº 1368/21.

O novo relatório representava um resumo do processo de fiscalização feito pelo TCE-PR, contendo os procedimentos jurídicos tomados para a regularização dos municípios que ainda se mantinham em desacordo com as medidas recomendadas pelo Tribunal, desde o início da fiscalização, em 2015, até o ano de 2021. Nesse documento, apresentam-se, de forma mais detalhada, o achado nº 1 e as recomendações feitas ao município na auditoria de 2015, conforme Figura 13.

FIGURA 13 – ACHADO 1 E RECOMENDAÇÃO FEITA PELA AUDITORIA DO TCE-PR PARA O MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA

²⁷ Sistema estruturado para recepcionar e processar informações, como: unidade de lotação, cargos, servidores, agentes políticos, conselheiros etc.

Achado nº 1	Plano Municipal de Educação (PME) não alinhado ao Plano Nacional de Educação (PNE). (ID 21)
Condição detectada na fiscalização:	O PME inverteu o detalhamento entre meta e estratégia, de sorte a trazer dentro da Meta 4, relativa a "ampliar a oferta da educação infantil", a estratégia de "universalizar a oferta" do ensino pré-escolar (estratégia 4.3). A estratégia 4.3 do PME não especifica em 2016 a data limite para a universalização do acesso à pré-escola. Estratégias constantes da Meta 1 do PNE não estão contempladas na Meta 4 do PME.
Recomendação nº 06: Revisar e atualizar o PME de modo a fazer constar as informações e estratégias imprescindíveis à consecução físico-financeira da Meta nº 4 dentro do prazo originalmente previsto pela Meta nº 1 do PNE (2016).	
Análise da equipe de monitoramento sobre a recomendação:	Quanto ao estudo do impacto orçamentário e financeiro decorrentes das estratégias do PME referentes à universalização do atendimento de crianças de 4 a 5 anos e ampliação do atendimento de crianças de 0 a 3 anos, o Município deveria ter demonstrado efetivo impacto de todas as despesas projetadas com o intuito de atingir a referida universalização. O planejamento deveria conter investimentos, como construção ou ampliação de creches; quanto despesas com manutenção, tais como despesa com pessoal, alimentação das crianças, limpeza e conservação das unidades, etc. O Ente só apresentou no demonstrativo de impacto financeiro encaminhado, gastos com vencimentos (salários). Portanto, considera-se a recomendação parcialmente implementada. Em resposta à análise preliminar, o Município de Araucária não trouxe documentação concreta para que se pudesse concluir pela implementação da recomendação. Diante do exposto a recomendação continua como parcialmente implementada.
Conclusão do monitoramento quanto à recomendação:	2. Parcialmente implementada
Conclusões quanto ao achado	
Conclusão do monitoramento quanto ao achado:	3. Não regularizado

FONTE: Paraná (2018).

Para além da questão da redação da meta referente à Educação Infantil, o relatório apontou para a falta de informações quanto ao investimento financeiro concernente às condições de oferta da Educação Infantil e ampliação de atendimento. Vale destacar que, no período de 2017 a 2021, Araucária estava em processo de construção e obras de unidades de Educação Infantil. Dessa forma, considera-se que havia esforços por parte da administração municipal para a ampliação de atendimento, mas essas informações foram desconsideradas no planejamento enviado ao TCE-PR.

Outras considerações feitas pelo TCE-PR envolvendo o município de Araucária foram de que ocorreram atualizações das informações constantes nos sistemas do Tribunal de Contas e que não se realizou um estudo do impacto orçamentário e financeiro decorrente das estratégias do PME relacionadas à universalização da pré-escola e à ampliação do atendimento da creche. De modo geral, a auditoria considerou que Araucária apresentou resolução integral ou parcial de mais da metade das situações-problemas apontadas na fiscalização.

No âmbito local, os esforços da gestão municipal para adequação das metas e estratégias do plano vigente, conforme exigência do TCE-PR, iniciaram-se em 2019. No primeiro semestre do ano referido, por meio de Portaria, o prefeito nomeou membros para uma Comissão Coordenadora do Plano Municipal de Educação, a qual contava com cinco membros da Secretaria Municipal de Educação (SMED); três membros da Câmara Municipal (CMA); três membros do Conselho Municipal de Educação (CME); e três membros do Fórum Municipal de Educação.

No segundo semestre de 2019, essa Comissão promoveu a Conferência Municipal de Educação de Araucária-PR, que teve como objetivos específicos: revisar as metas e estratégias do PME (2015); propor reformulações necessárias e definição de políticas educacionais em promoção a condições de oferta de ensino com qualidade; e estimular a ampliação dos serviços intersetoriais (Araucária, 2019b).

No mesmo ano, foi realizada a XXI Sessão do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, que contou com vinte e dois membros representando os setores da sociedade e cinquenta representantes de segmentos da educação. Os membros representavam: Pastorais, Associações, conselheiros representativos de diversos segmentos; representantes sindicais, como o Fórum de Combate ao Racismo de Araucária; SMED; Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos (CEEBJA); Escolas e Colégios privados; CMA; faculdades privadas do território municipal de Araucária e representantes de alguns Centros Municipais de Atendimentos Especializados Educacionais (CMAEE), CMEIS e Escolas.

Essas reuniões, que gestaram as alterações na redação de metas e estratégias do PME (2015), deram-se durante o processo de análise da primeira Avaliação e Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Araucária, ocorrido em 2019.

Resultante desse esforço da sociedade e em resposta à exigência das alterações sinalizadas pelo TCE-PR, a nova redação seguiu para instâncias legislativas e executivas do município para a sua aprovação. As alterações foram realizadas se materializando na Lei nº 3.655, de 2 de dezembro de 2020, a qual promoveu modificações na redação das metas e estratégias do PME de Araucária (2015). Na nova redação, a lei passou a ter 25 metas e 216 estratégias.

Desde modo, Araucária atendeu às recomendações feitas pelo TCE-PR, mesmo que de forma tardia. Proveniente dessas indicações, o município editou sua Lei Municipal referente ao PME, dando nova redação ao documento. Tal circunstância mostrou que houve resistência inicial da administração municipal para adequação do plano conforme relatório do TCE-PR.

Vale ressaltar, também, que havia uma insatisfação popular quanto à redação aprovada em 2015. Isso posto, o documento decenal aprovado não estava em consonância com o PNE (2014), fator imprescindível para que as metas nacionais sejam atingidas e tenham êxito quanto à melhoria da qualidade da educação brasileira (Brasil, 2014). Ademais, tal insatisfação ao documento consistiu no fato de este não refletir os interesses populares para a Educação Municipal. De acordo com Dourado (2017), a participação da sociedade nas questões educacionais se consubstancia como um direito constitucional.

Em pesquisa referente a essa fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre o cumprimento da Meta 1 do PNE, Schimdt e Silveira (2021) concluíram que essa atuação do TCE-PR foi importante para o cumprimento das metas do PNE aos municípios, o que priorizou a Educação Infantil na política nacional e local e a colocou como uma das primeiras políticas a ser fiscalizada pelo órgão. Por fim, as autoras destacam a importância da articulação desse trabalho a outros órgãos, para que as ações exigidas em cumprimento ao PNE não gerem medidas de controle distintas.

Destarte, a atuação do TCE-PR teve um papel substancial para as alterações do PME de Araucária, que não se limitou à primeira etapa da Educação Básica, visto que todo o documento foi reelaborado. Por outro lado, diante do atraso em acolher as recomendações do Tribunal, as modificações do PME de Araucária foram efetivadas somente em 2020, o que fez com que, durante 5 anos, as forças em torno do documento se concentrassem em sua reformulação, e não à sua concretude, um fato que reduziu o período para execução do plano para metade do tempo, podendo interferir no curso da materialização da política educacional.

Consequentemente, a atuação do Tribunal de Contas no município de Araucária abriu caminho para a revisão do plano, que já era ansiado pela sociedade civil, evidenciando que o controle institucional desempenhou um papel fundamental na viabilização da participação social.

5.2.2 A expansão de atendimento da Educação Infantil de Araucária via atuação do sistema de justiça

O reconhecimento da Educação Infantil enquanto direito da criança fez também com que estratégias e instrumentos de acesso à justiça fossem ampliados para garantia desse e dos demais direitos sociais consolidados na CF/88). Nesse cenário, a atuação dos magistrados e outros operadores do direito constituem um importante papel na concretização de políticas públicas frente ao direito educacional (Feldman, 2016).

À vista disso, o município de Araucária enfrenta, desde 2008, crescentes solicitações judiciais referentes ao acesso à Educação Infantil, conforme pesquisa de Feldman (2016) e Silva (2016). Segundo dados de Feldman (2016), o município em análise, em 2010, teve uma Ação Civil Pública ingressada contra ele, a qual requisitava a abertura de 746 vagas de Educação Infantil em período integral, no prazo de 3 meses.

Nos anos seguintes, conforme pesquisa de Silva (2016), entre 2013 e 2015, apresentou-se um total de 4.750 pedidos judiciais requeridos ao direito à Educação Infantil no município pela via individual, por meio dos Núcleos de

Prática Jurídica, pela Defensoria Pública e por advogados particulares. Desses pedidos, aproximadamente, 3.650 tiveram acesso à vaga por meio de decisão judicial.

Embora ampliassem o número de crianças atendidas na Educação Infantil pública, essas determinações judiciais não levaram em consideração uma ordem de chamamento por lista de espera e condições de qualidade, o que fez com que crianças fossem atendidas em instituições superlotadas, desrespeitando a relação criança adulto e por m² construído (Silva, 2016), pois, com as determinações individuais, o município efetuou as matrículas sem a promoção de expansão de espaço de atendimento.

Apesar do grande número de pedidos deferidos em favor da vaga, no segundo semestre de 2014, a lista de demanda chegava a 3.372 solicitações de atendimento, as quais se dividiam em 2.778 pedidos para a creche e 594 para a pré-escola (Silva, 2016).

Em desdobramento a essa situação, o município de Araucária, em 2015, formalizou com o Ministério Público um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o qual também foi aderido pela Defensoria Pública. O prefeito se comprometeu a atender à demanda manifesta (referente às crianças que estavam na lista de espera por vaga; nesse momento, os números chegavam a 3.938 crianças) e à demanda absoluta (referente às famílias que buscassem pela vaga, mas não estivessem na fila), atendimentos que deveriam ocorrer em um prazo de 18 meses (Silva, 2016). Além disso, o município estava respondendo a uma ação coletiva sobre a superlotação de atendimento nas unidades de Educação Infantil, em razão do deferimento de grande parte dos pedidos ajuizados.

5.2.3 Os efeitos da judicialização nas políticas para a EI

Em julho de 2019, ocorreu uma audiência entre o Ministério Público do Paraná e o município de Araucária, tratando-se do comprometimento do município para com a abertura de novas vagas na Educação Infantil, sob penalidade de disponibilização à Justiça a importância de quase doze milhões

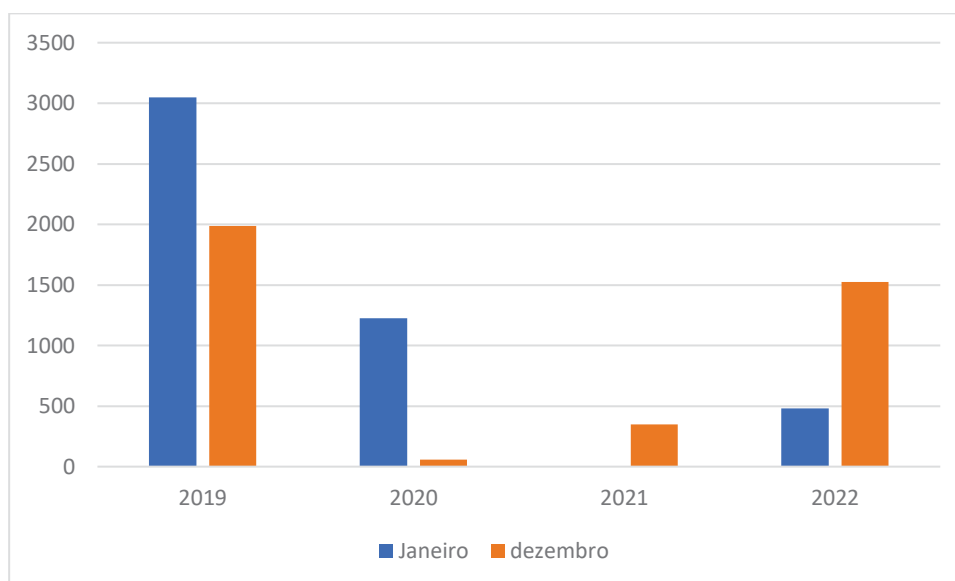
e meio de reais em caso de descumprimento da obrigação. O valor seria revertido para o fornecimento de casas populares para famílias com crianças em situação de vulnerabilidade, sendo a ação entendida como:

Recomposição do dano gerado à coletividade de crianças que tiverem obstada vaga na educação infantil durante anos, mas obviamente não usada para a construção dos novos CMEIS pois não teria efeito de recomposição dos danos difusos, pois esta é a obrigação principal (Autos nº 0001626-12.2010.816.0025).

Foi identificado, nesse Termo de Audiência, que Araucária reconhece a insuficiência de vagas criadas para suprir a demanda de Educação Infantil, situação a qual se alega que foram criadas, desde 2015, aproximadamente, 2.000 novas vagas para essa primeira etapa educacional, a partir da abertura de três novos CMEIS, ampliação de quatro unidades de Educação Infantil e aproveitamento de vagas ociosas em unidades de Educação Infantil e escolas da rede pública. A partir desses dados, o município solicitou um novo prazo para cumprimento das obrigações exigidas pelo TAC.

Além de se comprometer com a expansão de vagas, Araucária tinha como obrigação complementar a ampliação e a construção de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs). O município alegou que, no período, estavam em fase de construção ou licitação 12 novas unidades e ampliação de outras 4 (a serem entregues até a data de março de 2021), que, somadas, iriam garantir mais de 2.977 atendimentos na Educação Infantil. A Figura 14 representa a quantidade de crianças de 0 a 3 anos em lista de espera por vaga de 2019 a 2022. É importante destacar que, em janeiro de 2021, não tinham crianças na lista de espera por vaga.

FIGURA 14 – QUANTIDADE DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NA LISTA DE ESPERA POR VAGA NA EI NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA



FONTE: SMED. Elaborada pela autora.

Referente aos dados, as quantidades de crianças de 0 a 3 anos nas listas de espera por ano não sofreram variações crescentes ou decrescentes, de forma linear, entre os meses do ano. Por exemplo, no ano de 2019, o número de crianças na lista de espera em janeiro era de 3.048, quantidade esta que vinha diminuindo até o mês de abril. Quando a espera por vaga chegou a 1.763 crianças, no mês de junho, essa quantidade subiu para 1.966 crianças, caindo para 1.002 no mês seguinte e voltando a subir nos meses posteriores, ao finalizar o ano (em dezembro) com 1.986 crianças, conforme dados apresentados pela SMED.

As razões atribuídas para a fila zerada no ano de 2021 foram de que coincide com o prazo para entrega das doze novas unidades educacionais e quatro ampliações, conforme termo de audiência de 2019 e em consequência da pandemia causada pelo novo coronavírus²⁸, que perdurou todo o ano de 2021, a qual exigiu a necessidade de distanciamento social, o que suspendeu, por tempo indeterminado, a realização de atividades escolares nas unidades educacionais do município, segundo o Decreto Municipal nº 34.357/2020.

²⁸ O Novo Coronavírus – ou vírus SARs-CoV-2 –, no ano de 2020, provocou uma pandemia de covid-19, infecção respiratória aguda causada pelo vírus. A transmissão do vírus ocorre por contato direto com a pessoa infectada, o que exigia como medida de proteção, antes do desenvolvimento de vacinas, o uso de medidas indicadas pelo Ministério da Saúde, como isolamento social, uso de máscaras etc. A doença levou a óbito, no Brasil, mais de 700 mil pessoas até abril de 2023.

Nesse contexto de pandemia, a responsabilidade pela execução das propostas pedagógicas ficou sob incumbência das famílias. O atendimento presencial foi retomado no segundo semestre de 2021, mas ainda com várias precauções, como o número de crianças atendidas em sala reduzido, o que exigiu que o atendimento das crianças nas instituições fosse feito em dois grupos: um frequentando o período da manhã e outro o período da tarde. Diante dos riscos acometidos pelo vírus, as crianças com doença respiratória não retornariam ao atendimento presencial. Fruto desse cenário, a busca pelo atendimento das crianças de 0 a 3 anos nas unidades educacionais pode ter sido afetado.

No ano de 2022, a Defensoria Pública do estado do Paraná emitiu um ofício solicitando informações acerca da demanda, da oferta e da fila de espera por vagas nos CMEIs do Município de Araucária. A Secretaria Municipal de Educação de Araucária se manifestou e, dentre os esclarecimentos, o município apontou para a construção, reforma e ampliação de escolas e CMEIs para atendimento da demanda educacional. Algumas dessas obras já tinham sido finalizadas e outras, em novembro de 2022, estavam em estágio de licitação, conforme indica o Quadro 14.

QUADRO 14 – OBRAS REALIZADAS EM UNIDADES EDUCACIONAIS PARA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA

Tipo da obra	Quantidade de unidades	Ano de entrega
CMEIs construídos	14	Entre 2018 e 2020
CMEI readequado	1	*
CMEIs ampliados	7	Entre 2019 e 2021
CMEI reformado	1	2019
Projeto de escola concluído aguardando posse do terreno	2	*
Obras iniciadas em 2021 e 2022	2 CMEIs	2022
	5 Escolas	2022 e 2023
	3 CMEIs	*

Obra em fase de finalização ou licitada	1	*
Total de unidades	36	

* Informação não localizada.

FONTE: SMED. Organizado pela autora.

A construção dessas novas unidades contou com financiamento por recursos próprios do município, convênio com o PARANACIDADE²⁹ e via governo federal, por meio do Programa Proinfância³⁰. Já referente aos CMEIs ampliados, 6 das unidades contaram com financiamento por meio de medida compensatória.

As medidas compensatórias são os condicionantes impostos pelo Poder Público, para o licenciamento de empreendimentos, que podem ser uma construção, ampliação ou funcionamento de uma obra pública ou privada. Essa ação visa a minimizar os impactos previstos pelos empreendimentos, quando negativos. Os impactos devem ser identificados por meio do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o qual se faz importante para a promoção de condições adequadas de habitabilidade na vizinhança a receber o empreendimento e é parte integrante dos instrumentos de planejamento e gestão urbana de determinado local (Ventura, 2020). Um dos objetivos do EIV é o de indicar ações mitigadoras ou compensatórias provenientes das consequências decorrentes dessas construções, ampliações ou funcionamentos, que deverão ser realizadas pelo empreendedor.

²⁹ O PARANACIDADE é um serviço social autônomo vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas. Ele é responsável por aprovar projetos, bem como acompanhar e monitorar obras e serviços em todos os 399 municípios do estado do Paraná. Dentre seus objetivos, o serviço se propõe a propiciar condições para operações de financiamento com recursos internos ou externos que constituem o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, aos entes da Administração Indireta Estadual, com capacidade de pagamento comprovada pelo PARANACIDADE, cujas atividades fins estejam voltadas ao desenvolvimento regional e urbano (Paraná, 2006).

³⁰ Trata do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil. Criado em 2007 pelo governo federal, o Programa se refere a uma política pública, que tem como objetivo ampliar a oferta de vagas na primeira etapa da Educação Básica, via repasse de recursos federais destinados à construção, reforma e aquisição de equipamentos mobiliários para prédios de Educação Infantil.

Do ponto de vista legal, o procedimento foi incorporado à prática de gestão no ano de 2001, por meio do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, em regulamentação aos Artigos 182 e 183 da CF/88. A lei regulamentar vem “estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001).

Em análise da documentação produzida e disponibilizada frente ao processo de licenciamento desses empreendimentos no município de Araucária, identificou-se que a ampliação e reforma das unidades educacionais não foi um condicionante que surgiu a partir dos EIV, pois se observou que apenas uma empresa apresentou interesse em direcionar seu recurso para a melhoria de equipamentos públicos e comunitários; as demais não sinalizaram algum interesse pelo financiamento, até mesmo registrando, em seus documentos técnicos, que sua responsabilidade era somente informar sobre os dados, e a responsabilidade pelos aparelhos públicos seria da administração municipal.

Dessa forma, ficou evidente que ampliar unidades de Educação Infantil como medida compensatória dos empreendimentos foi uma proposta da administração municipal, ação que se alinha às exigências judiciais que o município vem enfrentando desde 2010.

Dentre a análise dos documentos técnicos, identificou-se que os empreendimentos são construções habitacionais que gerariam maior demanda por equipamentos educacionais públicos. Conforme metodologia utilizada sobre faixa de renda, esse aumento de atendimento – somado à demanda já existente por vagas na região da instalação – geraria uma necessidade de 412 vagas para a Educação Infantil, em relação aos anos de 2017 e 2018.

Em um cálculo sobre o número de vagas geradas por meio das medidas compensatórias, conforme dados disponibilizados, mostrou-se que tais ações representaram a ampliação de 287 novas vagas de atendimento, ou seja, o adensamento populacional ocasionado pelo empreendimento fez com que as vagas geradas não fossem suficientes para suprir a demanda formada.

Embora o aumento de vagas tenha se tornado irrisório diante do adensamento populacional, as obras realizadas nas instituições vieram a contribuir para a condições de atendimento, pois, além da construção de novas salas – o que pode ter resolvido a questão de superlotação das instituições –, as unidades receberam reforma na cozinha, construção de rampa para a acessibilidade dos usuários e ampliação do espaço.

Por efeito do não atendimento da demanda manifesta por lista de espera no município de Araucária, mesmo diante da construção de ampliação de unidades educacionais, o município apresentou, como estratégia à sua ampliação de atendimento à creche para o ano de 2023, o remanejamento das crianças da pré-escola atendidas em CMEIs para escolas que possuísem estrutura para o atendimento dessa faixa etária, fato este contrário ao PME (2015), que tem como Estratégia 1.3 a universalização da oferta da pré-escola da Educação Infantil, prioritariamente, nos Centros Municipais de Educação Infantil, estimulando o atendimento em período integral (Araucária, 2015a).

Tal fato indica que a expansão de atendimento na creche no município está condicionada às condições de atendimento das crianças de 4 a 5 anos, que passam a ser atendidas nas escolas, a maioria em período parcial, contrariando o documento decenal do município. A Tabela 1 trata do atendimento da Educação Infantil pública de Araucária no ano de 2022, ao apontar que o dado de 40% do atendimento das crianças de 5 anos já se efetiva nas escolas.

TABELA 1 – QUANTIDADE DE CRIANÇAS ATENDIDAS NA EI NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA POR FAIXA ETÁRIA NO ANO DE 2022

	Oferta de vagas da EI nos CMEIs	Oferta de vagas da EI nas Escolas Municipais
faixa etária	Quantidade de crianças	
0 A 3 ANOS	3.325	-
4 ANOS	1.932	45

5 ANOS		
	1.190	817
Total	6.447	862
	7.309	

FONTE: Secretaria Municipal de Educação de Araucária (2022).

A partir desses resultados, é possível perceber que o TAC firmado entre o MP e a administração pública municipal surtiu efeito quanto à expansão da Educação Infantil, representando um aumento de 76% no número de matrículas nessa primeira etapa da Educação Básica, entre os anos de 2015 e 2022.

Embora os números representem avanços quanto ao direito ao acesso à Educação Infantil no município, as condições desse atendimento contrariam o PME do local, em relação ao atendimento das crianças de 4 a 5 anos, que tendem a ser transferidas para as escolas, em período parcial. Um fato adverso às necessidades dos pais trabalhadores, pois, conforme a pesquisa de Kuligovski (2022), o número de escolas privadas de Educação Infantil em Araucária aumentou no período em que o município reduziu a oferta do atendimento em período integral para as crianças da pré-escola.

Elucidar tal questão se torna importante, pois aponta que, para a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 3 anos, as condições de atendimento das crianças de 4 a 5 anos, faixa etária obrigatória, mostram-se comprometidas. Taporosky e Silveira (2018) já observavam o contexto das decisões judiciais proferidas nas demandas coletivas e individuais, quando, em grande número, virem desacompanhadas das questões relacionadas às condições de oferta, causando impacto nas políticas educacionais.

Também foi possível observar que a necessidade de ampliação de vagas na Educação Infantil do município precede a aprovação de seu PME (2015) e dialoga com o expressivo número de solicitações de vagas à etapa pela via de judicialização individual, entre 2013 e 2015, e o firmamento do TAC, em 2015.

Dessa forma, embora essa ampliação vá de encontro com a Meta 1 do PME, a expansão de vagas não ocorreu em razão do plano, visto que, desde a aprovação do documento decenal, em 2015, até a publicação das alterações

na redação, em 2020, os esforços com o PME decorreram em torno de sua reelaboração e alinhamento ao PNE (2014). Um fato que se apoia no primeiro relatório anual de avaliação e monitoramento do Plano Municipal de Educação de Araucária, publicado em 2019, ao colocar que as proposições elaboradas no relatório de monitoramento visavam à adequação das metas e estratégias, conforme PNE (2014), e que o município, até o momento, não se encontrava em consonância com ele (Araucária, 2019). Assim, após a aprovação em 2015 do PME, até 2020, os esforços em torno do plano municipal eram para a sua readequação, e não para a concretude de suas metas e estratégias.

Em 2022, em um documento produzido como resposta ao Núcleo da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Paraná (NUDIJ), o qual trata das ações feitas e a serem realizadas pela administração municipal para ampliação do atendimento das crianças de 0 a 3 anos, traz-se, brevemente, a execução do PNE (2014), fazendo referência ao cumprimento da Meta 6, que trata da educação integral, e, em relação ao PME (2015), é feita uma breve menção ao documento, de modo a citar a adequação das Unidades Educacionais, conforme legislação vigente.

Dessa forma, a Meta 1 do PME (2015), referente à Educação Infantil, não ganha notoriedade no documento, tanto na solicitação elaborado pelo NUDIJ, que se apoia legalmente no direito à educação previsto na CF/88 e dever de oferta pelo Estado previsto por meio da LDB (1996), quanto na resposta elaborada pela Secretaria de Educação do Município. Nessa seara, a ampliação das vagas na Educação Infantil no município não considerou as proposições do PME quanto ao atendimento das crianças de 4 a 5 anos.

Com base no exposto, não se estabelece uma ligação direta entre a expansão da Educação Infantil no âmbito municipal, tendo o PME como epicentro das políticas. Ao contrário disso, a ação ocorreu em resposta às solicitações judiciais. Isso significa que, nesse cenário, o PME se tornou uma formalidade decorrente do Plano Nacional de Educação, em vez de ser um instrumento de planejamento a ser seguido para implementar as mudanças educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a elaboração, o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação de Araucária (2015-2024) com foco específico na Meta 1, subetapa creche da educação infantil, no período de 2015 a 2023, visando identificar os principais atores sociais envolvidos nesse processo.

Para responder às questões da pesquisa, inicialmente, localizou-se o direito à educação infantil nos documentos normativos brasileiros, a partir da CF/88, à luz de bases teóricas. O foco da análise recaiu sobre o direito à educação infantil, com enfoque específico nas crianças de 0 a 3 anos.

Nesse contexto, destaca-se que a CF/88 representou uma conquista legal importante para o direito à educação infantil. No entanto, essa conquista ocorreu durante um período de reforma do Estado. Essa reforma resultou na incorporação de novos atores na responsabilidade pelas políticas sociais, como coletivos sociais e organizações do terceiro setor, durante o processo de redemocratização que ocorreu no final da década de 1980.

A presença do setor empresarial nas políticas educacionais trouxe consigo implicações, especialmente no que diz respeito à acessibilidade à educação infantil. A busca pelo baixo custo acabou por caracterizar essa oferta, especialmente para as crianças em situação de vulnerabilidade econômica.

A participação social nesse âmbito, atribuiu aos Fóruns Permanentes de Educação, após a CF/88, protagonismo na formulação e acompanhamento da política educacional, sendo consideradas instâncias fundamentais para a manifestação do direito constitucional da gestão democrática. (LIMA; SCAFF, 2018).

Nesta seara, nos anos 1990, Araucária instituiu o Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, Gratuita, Laica e Universal de Qualidade Social, desempenhando um papel crucial na construção das políticas nacionais de educação e nas demais especificidades locais. Esse espaço tornou-se um campo relevante de participação social para a elaboração da minuta do PME de Araucária. A primeira reunião dedicada ao documento municipal ocorreu em

2000, antecedendo a promulgação do primeiro PNE em 2001.

As tentativas de aprovação do PME foram realizadas por três vezes, sendo encaminhadas para a Câmara de Vereadores nos anos de 2000, 2012 e 2012, todas sem sucesso na aprovação.

O Fórum em Defesa da Escola Pública ocorre anualmente e até o ano de 2022 acumulam-se mais de duas décadas de atuação, o que o coloca como um importante protagonista na política educacional de Araucária.

Em 2013, foi instituído o Fórum Municipal de Educação de Araucária. Sua criação ocorreu em razão das deliberações para a formulação dos planos de educação, visando coordenar as Conferências Municipais de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, além de promover a articulação necessária entre os representantes dos demais Fóruns Permanentes, conforme determina o regime de colaboração.

Em análise a documentação do município de Araucária referente à atuação desses Fóruns, observou-se que o Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública desempenhou um papel significativo na elaboração da minuta do Plano Municipal de Educação. Durante suas reuniões, foram discutidas as proposições de algumas áreas desse documento e, após a aprovação do plano, o Fórum continuou atuando no monitoramento e avaliação do mesmo.

Por outro lado, o Fórum Municipal de Educação, criado em 2013 durante as deliberações para a formulação dos documentos decenais nacional e subnacionais, teve uma atuação mais expressiva após a aprovação do plano. Ele funcionou como um importante instrumento de controle social no que diz respeito à avaliação e monitoramento do documento decenal.

Apesar de os grupos participativos em Araucária terem dedicado anos de debates para a elaboração de um documento baseado em sua realidade local, ao ser submetido ao Poder Legislativo para aprovação, a administração municipal enviou uma minuta com alterações significativas, divergindo substancialmente do documento que havia sido construído de forma coletiva.

Em resposta, os sindicatos dos professores e dos servidores de Araucária procuraram resgatar parte da proposta por meio da incorporação de uma grande parcela das estratégias no formato de um substitutivo. Esse

substitutivo foi posteriormente aprovado na Câmara de Vereadores no ano de 2015.

Com a fiscalização da meta 1 realizada pelo TCE-PR, está se mostrou uma importante atuação do órgão em relação a reelaboração do plano. Essa iniciativa fez parte do Projeto Piloto de Fiscalização Integrada, que constituiu em uma série de orientações direcionadas a todos os Tribunais de Contas do país. Araucária foi um dos dez municípios auditados na primeira etapa desse projeto e recebeu quatro achados e recomendações relacionados à meta da educação infantil no plano municipal aprovado em 2015. Uma dessas recomendações foi a necessidade de alinhar o documento municipal ao documento nacional, revisando e atualizando o PME de modo a incorporar as informações e estratégias essenciais à consecução físico-financeira da Meta nº 4, conforme estipulado pela Meta nº 1 do PNE.

Essa recomendação, alinhada à insatisfação popular após a aprovação do plano, conduziu à revisão do PME de Araucária e à aprovação de uma nova redação em 2020. Nessa revisão, além da inclusão de outras quatro estratégias, foram adicionados percentuais de atendimento a serem alcançados na meta referente a educação infantil, algo que não estava contemplado na redação anterior. Como resultado dessa nova redação, o documento que antes apresentava 17 metas e 163 estratégias, após a intervenção do TCE-PR, passou a ter 25 metas e 216 estratégias.

Com base nessa nova redação, aprovada em 2020, a comparação entre o PME de Araucária ao PNE (2014) evidenciou quais estratégias do documento subnacional correspondem ao documento nacional e quais abordam a realidade específica do município. Essa análise fez parte do escopo das proposições políticas prioritárias para a primeira etapa da educação básica em Araucária. Entre as comparações realizadas, foi evidenciado que Araucária não faz referência em seu documento sobre o atendimento das crianças de 0 a 3 anos fora do âmbito público estatal. Essa ausência foi considerada um avanço em relação às pesquisas anteriores.

Embora possa se considerar a força dos fóruns de educação municipal nessa conquista, não se pode ignorar o papel do Tribunal de Contas do Estado

do Paraná que, como mecanismo de controle externo, incidiu diretamente sobre o processo de revisão do documento do PME. Embora tenha havido uma resistência inicial por parte da administração pública, as orientações do TCE-PR foram acatadas, resultando na incorporação de conquistas obtidas por meio da participação social consolidada, fato que não ocorreu com a redação aprovada em 2015, uma vez que o texto aprovado naquela conjuntura se deu a partir de uma centralidade político-administrativa que desconsiderou 16 anos de debates sobre o documento.

Dessa forma o município de Araucária, mesmo envidando esforços para a elaboração de um Plano Municipal de Educação anterior ao documento nacional em 2001, levou mais de duas décadas para a aprovação do documento em alinhamento ao nacional. Esse contexto fez com que, durante cinco anos, as forças em torno do PME de Araucária se concentrassem em sua reformulação, o que pode afetar a concretização das políticas educacionais provenientes do documento.

Embora a fiscalização realizada pelo TCE-PR tenha se dado no âmbito da educação infantil, a ação teve repercussão em todas as etapas e modalidades educacionais competentes ao município de Araucária. Dessa forma, considera-se que a interferência do TCE-PR foi muito importante para a elaboração do Plano Municipal de Educação de Araucária alinhado ao PNE (2014).

No que se refere a atuação do Sistema de Justiça, resultou diretamente na expansão de vagas na educação infantil em Araucária. Dos 4.750 pedidos judiciais requeridos sobre o direito à educação infantil pela via individual entre 2013 e 2015, aproximadamente 77% tiveram acesso à vaga por meio de decisão judicial. Mesmo diante desses números de acesso à educação infantil, o município ainda apresentava uma extensa lista de espera por vagas, chegando a 3.372 solicitações de atendimento no fim de 2014.

Em razão desse cenário, em 2015 a administração pública assinou um TAC que também foi aderido pela defensoria pública, para a criação de aproximadamente quatro mil vagas para a educação infantil, referentes a demanda manifesta, e mais atendimento da demanda absoluta, em um prazo

de 18 meses. Nesse caso, o município também estava respondendo uma ação coletiva sobre a operação de algumas unidades com superlotação, decorrente do deferimento de grande parte dos pedidos ajuizados.

Foi identificado que Araucária adotou como estratégia para a expansão de vagas a construção, ampliação e reformas de unidades educacionais da rede pública de educação. Tal ação fez com que no início do ano de 2021 a fila de espera por vaga para crianças de 0 a 3 anos fosse zerada. No entanto, ao longo do mesmo ano, o número de criança a espera de uma vaga voltou a crescer, sendo esse efeito atribuído ao fim da pandemia causada pelo coronavírus, e retorno das crianças ao ensino presencial.

No ano de 2022, a prefeitura informou à Defensoria Pública do Estado do Paraná que, entre os anos de 2018 e 2023, construiu e estava em processo de construção, reforma e ampliação, 36 unidades educacionais, incluindo escolas e CMEIS.

A administração municipal apresentou também como alternativa para expansão do atendimento de crianças de 0 a 3 anos nas creches, o remanejamento das crianças da pré-escola atendidas nos CMEIS para escolas com estrutura adequada para a faixa etária a serem atendidas em período parcial. Tal medida, no entanto, contraria o PME de Araucária que tem como uma de suas estratégias o atendimento de crianças de 4 a 5 anos prioritariamente nos CMEIS em período integral.

Conforme pesquisa de Kuligovski (2022), essa estratégia de remanejamento das crianças de 4 a 5 anos para a escola com atendimento parcial fez com que as famílias das crianças procurassem por atendimento nas escolas privadas, o que comprometeu as condições de atendimento das crianças de 4 a 5 anos, faixa etária obrigatória. Como resultado, a creche e a pré-escola na educação infantil sofrem com uma priorização oscilante em relação às políticas educacionais locais, onde uma subetapa é priorizada em detrimento da outra.

Considerando que o início da expansão da educação infantil precedeu a aprovação do PME, e sua ratificação se deu pela relação entre a administração local e os órgãos de controle, algumas proposições foram afetadas, entre elas

aquelas relativas ao atendimento das crianças de 4 a 5 anos. Nessa seara, compreende-se que a expansão da educação infantil no município não tomou o PME como epicentro das políticas locais, uma vez que a ampliação das vagas ocorreu como resposta às solicitações judiciais, configurando-se como uma formalidade derivada do PNE, e não como um instrumento de planejamento a ser efetivamente seguido.

As conclusões desta pesquisa permitem afirmar que, no decorrer de praticamente uma década de existência do PME de Araucária, este não se configurou como uma política de Estado consolidada. Além disso, a atuação dos órgãos de controle externo se sobrepôs à participação social que vinha se consolidando por meio do Fórum Municipal de Educação desde a década de 1990, embora tenha corroborado para a concretização de avanços advindos da força desses movimentos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, Anete. O direito das crianças à educação infantil. **Pro-Posições**, v. 14, n. 3, p. 13-24, 2003. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643858>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SYDOW, Cristina Toth. Federalismo e governança multinível em regiões metropolitanas: o caso brasileiro. *In*: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; FREY, Klaus (org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 47-68.

AGUIAR, Maria Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/N57prLgWWWFL6t9KTdgwpvM/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARAUCÁRIA. **Lei Municipal nº 400, de 20 de maio de 1969**. Institui e reorganiza a estrutura administrativa da prefeitura municipal de Araucária e dá outras providências. Araucária: Câmara Municipal, [1969]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/a/araucaria/lei-ordinaria/1969/40/400/lei-ordinaria-n-400-1969-institui-e-reorganiza-a-estrutura-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-araucaria-e-da-outras-providencias?q=400>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARAUCÁRIA. **Lei nº 1.527, de 2004**. Institui o Conselho Municipal de Educação de Araucária, conforme especifica. Araucária: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/a/araucaria/lei-ordinaria/2004/153/1527/lei-ordinaria-n-1527-2004-institui-o-conselho-municipal-de-educacao-de-araucaria-conforme-especifica>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARAUCÁRIA. **Lei nº 1.835, de 2008**. Institui e disciplina o plano de cargos, carreiras e vencimentos do quadro próprio do magistério de araucária, conforme especifica. Araucária: Câmara Municipal, [2008]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/a/araucaria/lei-ordinaria/2008/183/1835/lei-ordinaria-n-1835-2008-institui-e-disciplina-o-plano-de-cargos-carreiras-e-vencimentos-do-quadro-proprio-do-magisterio-de-araucaria-conforme-especifica>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARAUCÁRIA. **Lei nº 2.848, de 25 de junho de 2015**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação, suas diretrizes, execução e metas. Araucária: Câmara Municipal, [2015a]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-municipal-de-educacao-araucaria-pr>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARAUCÁRIA. **Lei nº 2.955, de 22 de dezembro de 2015**. Institui o programa vale-creche araucária, solução em caráter de exceção, que visa ampliar a oferta

de vagas de educação infantil da rede municipal, conforme especifica. Araucária: Câmara Municipal, [2015b]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/a/araucaria/lei-ordinaria/2015/296/2955/lei-ordinaria-n-2955-2015-institui-o-programa-vale-creche-araucaria-solucao-em-carater-de-excecao-que-visa-ampliar-a-oferta-de-vagas-de-educacao-infantil-da-rede-municipal-conforme-especifica>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARAUCÁRIA. **Lei nº 3.557, de 28 de novembro de 2019**. Altera a redação da Lei Municipal nº 1.835 de 3 de janeiro de 2008 e dispõe sobre o processo de extinção do cargo de Profissional do Magistério - Professor Docência II, conforme vacância. Araucária: Câmara Municipal, [2019b]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/a1/araucaria/lei-ordinaria/2019/355/3557/lei-ordinaria-n-3557-2019-altera-a-redacao-da-lei-municipal-n-1835-de-3-de-janeiro-de-2008-e-dispoe-sobre-o-processo-de-extincao-do-cargo-de-profissional-do-magisterio-professor-docencia-ii-conforme-vacancia>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARAUCÁRIA. **Relatório anual de avaliação e monitoramento do Plano Municipal de Educação de Araucária** - Lei Municipal nº 2.848/2015. Araucária: Secretaria Municipal de Educação, 2019a.

ARAUCÁRIA. **Relatório anual de avaliação e monitoramento do Plano Municipal de Educação** - Lei Municipal nº 2848/2015. Araucária: Secretaria Municipal de Educação, 2021.

ARAUCÁRIA. **Resolução nº 1, de 14 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Araucária e dá outras providências. Araucária: Câmara Municipal de Araucária, 1993. Disponível em: <https://sapl.araucaria.pr.leg.br/ta/46/text/vigencia/55,2012-04-24,2017-06-21:j0CETwzV-foPwC5kq7ltFA8iLsg/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/nM9LdyqZMmG67sNFPtJdCfj/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Avaliação das políticas de educação infantil no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Zero-a-Seis**, v. 19, n. 36, p. 206-222, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zerosais/article/view/1980-4512.2017v19n36p206/35615>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ASSIS, Tauã Carvalho de; GOHN, Maria da Glória. Educação e participação: uma investigação das perspectivas teóricas brasileiras. **RBPAE**, v. 36, n. 1, p. 216-240, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/100922>. Acesso em: 28 ago. 2023.

AZEVEDO, Janete Ma. Lins de; MARQUES, Luciana Rosa. A gestão democrática nos planos municipais de educação da região metropolitana do Recife. *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd, 39., 2019, Niterói. **Anais** [...]. Niterói: ANPEd, 2019.

BARBOSA, Ivone Garcia *et al.* A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 505-518, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/456/587>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BASÍLIO, Priscila de Melo; SIQUEIRA, Rejane Brandão; KRAMER, Sonia. Escola, currículo e Estatuto da Criança e do Adolescente na luta por direitos. *In*: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; GENTLE, Ivanilda Matias (org.). **O ECA nas escolas**: reflexões sobre os seus 20 anos. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2013. p. 171-184.

BASTOS, Roberta Freire; FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Os Planos Municipais de Educação no contexto do PNE 2014-2024: apontamentos sobre a implementação da política. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 28, p. 1-18, ago. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/65860>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BATISTA, Neusa Chaves. A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas públicas educacionais. **EccoS**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 387-408, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/viewFile/1089/829>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BORTOT, Camila Maria; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. O direito à qualidade da/na educação infantil: entre a maximização do direito e as intencionalidades do privado. **EccoS**, São Paulo, n. 52, p. 1-18, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/13269/8277>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996].

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010**. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil**. Brasília, DF: MEC, SEB, 2009.

BRASIL. **Planejando a Próxima Década**: alinhando os Planos de Educação. Brasília, DF: MEC, SASE, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer (SF) nº 63, de 2018**. Brasília, DF: Senado Federal, 31 out. 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7881836&ts=1583426202478&disposition=inline>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CAMPOS, Maria Malta; ESPOSITO, Yara Lúcia; GIMENES, Nelson Antonio Simão. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: Observando o presente de olho no futuro. **Retratos da Escola**, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/445>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CARNEIRO, Relma Urel Carbone. Educação inclusiva na educação infantil. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 8, n. 12, p. 81-95, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/124965>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

CME. **Resolução nº 04, de 11 de novembro de 2019**. Normas para o funcionamento do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino de Araucária. Araucária, PR: Conselho Municipal de Educação, 2019. Disponível em:

<https://sites.google.com/educacao.araucaria.pr.gov.br/cmearaucaria/pareceres-e-resolu%C3%A7%C3%B5es/resolu%C3%A7%C3%B5es/2019>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CÔCO, Valdete *et al.* O Plano Nacional de Educação: desafios no campo da educação infantil. **EccoS**, São Paulo, n. 37, p. 77-92, 2015.

COLLA, Crislaine; BARBIERI, Alisson Flávio; AMARAL, Pedro Vasconcelos Maia do. A complementaridade entre a migração e a pendularidade na região metropolitana de Curitiba e sua relação com a estrutura urbana. *In*: ENCONTRO INTERMEDIÁRIO DOS GT'S DA ABEP, 11., 2019, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ABEP, 2019.

CORREA, Bianca Cristina. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 9, p. 20-29, 2011. Disponível: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172/16820>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CORREA, Bianca. A Educação Infantil sob a lógica do empreendedorismo e dos “negócios de impacto social”. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, p. 1-13, 2020. Disponível: <https://www.scielo.br/j/edur/a/Wk4vnYrWqn9WZNY9qwgxMLH/abstract/?format=html&lang=en>. Acesso em: 28 ago. 2023.

COSTA, Ladice Cristina Bezerra de Almeida; LIMA, Ligia Gonçalves; OLIVEIRA, Lucena Alves de. Federalismo e municipalização: uma discussão à luz das gramáticas políticas brasileiras. **Revista dos Mestrados Profissionais**, v. 7, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/RMP/article/view/239872>. Acesso em: 5 out. 2022.

COUTINHO, Ângela Scalabrin; ALVES, Thiago. Desigualdade de acesso à Educação Infantil: uma análise da meta 1 do PNE na região metropolitana de Maringá. **Educar em Revista**, v. 35, n. 75, p. 194-217, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/cgQKG6DnX4kgSYRLN4CXX8J/?lang=pt#>. Acesso em: 28 ago. 2023.

COUTINHO, Ângela Scalabrin; MORO, Catarina. Educação infantil no cenário brasileiro pós golpe parlamentar: políticas públicas e avaliação. **Revista Zero-a-Seis**, v. 19, n. 36, p. 349-360, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroais/article/view/1980-4512.2017v19n36p349>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 111-147, 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1270>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. *In*: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília, DF: MEC, 1998. v. II. p. 9-16.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, 2002. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n116/n116a10.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. **EccoS**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 173-191, jan./jun. 2006.

DIAS, Maria Luiza M. S. Marques. Mudanças em curso no ensino público do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 98, p. 45-65, jan./jun. 2000. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/252/208>. Acesso em: 28 ago. 2023.

DIDONET, Vital. A LDB e a política de Educação Infantil. *In*: MACHADO, Maria Lúcia de A. (org.). **Educação infantil em tempos de LDB**. São Paulo: FCC/DPE, 2000. p. 13-24.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 365-376, 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19502>. Acesso em: 28 ago. 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/q8MtGNtnrL8zS3sGpnrYkwf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-24, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vsCq3LjxSXYrmZDgFWwk7tG/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes. Introdução. PNE 2014/2024: avaliações e perspectivas de um plano de Estado. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. p. 9-24.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, p. 449-461, 2016. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/67198/38375>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FARENZENA, Nalú. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **RBPAE**, v. 26, n. 2, p. 237-265, 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19716/11487>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FARIAS, Rosângela Henrique da Silva; RAIMANN, Ari. Monitoramento e avaliação do PME de Jataí-GO: desafios da educação. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 5, n. 3, p. 67-77, 2019.

FAVORETO, Elizabeth Dantas de Amorim *et al.* Desafios para a universalização da Educação Infantil nos planos de educação. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 18, n. 56, p. 6-26, 2021. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/article/viewArticle/6901>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FELDMAN, Marina. Demanda, financiamento e Ministério Público: conflitos em torno da oferta da educação infantil no município de Araucária. **Fineduca**, v. 6, n. 5, p. 1-18, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/62832/39386>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FERNANDES, Fabiana Silva. Políticas públicas e monitoramento na Educação Infantil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 44-72, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ea/article/download/2796/2769/11324>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola; ALVES, Andressa Gomes de Rezende. Parcerias público-privado na esfera municipal: implicações para a gestão e oferta educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1 p. 69-90, jan./jun. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=89430148005%25E2%2580%2593>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade**, ano 23, n. 79, p. 257-272, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vPsyhSBW4xJT48FfrdCtqfp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FLACH, Simone de Fátima. O pensamento de Antonio Gramsci e as pesquisas sobre políticas educacionais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 5, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/15219>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FLACH, Simone de Fátima. SAKATA, Kelly Letícia da Silva. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema

municipal de ensino de Ponta Grossa-PR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, p. 549-569, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/63863>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FLACH, Simone de Fátima; CALDAS Janete de Fátima Ferreira. A garantia do direito à Educação Infantil para os filhos da classe trabalhadora nos Planos Municipais de Educação do estado do Paraná. **Textura**, Canoas, v. 18 n. 36, p. 206-229, 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1763/1461>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FONSECA, Marília. Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais. **RBPAE**, v. 30, n. 2, p. 251-268, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/53660/33076>. Acesso em: 28 ago. 2023.

GIDDENS, Anthony (org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: UNESP, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000200003&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 28 ago. 2023.

GOHN, Maria da Glória. Pluralidade da representação na América Latina. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, p. 73-90, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100005. Acesso em: 28 ago. 2023.

GOHN, Maria da Glória. Potencialidades e limites da participação no federalismo brasileiro. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; FREY, Klaus (org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**. Experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftug/Oficina Municipal/UFABC, 2018. p. 69-90. Disponível em: https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/34/Governan%C3%A7a_Multinivel_-_Miolo.pdf. Acesso em: 28 ago. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/1964/1969>. Acesso em: 28 ago. 2023.

IANNI, Octavio. Globalização e neoliberalismo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 12, n. 2, p. 27-32, 1998. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02_03.pdf. Acesso em: 28 ago. 2023.

IPARDES. **Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no estado do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 1996. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/aval_impacto_ensino_fundam_08_96.pdf. Acesso em: 28 ago. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino *et al.* Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. *In*: FRANZESE, Cibele *et al.* **Reflexões para Ibero-América**. Avaliação de Programas Sociais. Brasília, DF: ENAP, 2009. p. 101-138.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227>. Acesso em: 28 ago. 2023.

KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Vc4sdh6KwCDyQPvGGY8Tkmn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

KULIGOVSKI, Marcia Patricia. **O Conselho Municipal de Educação de Araucária/PR: uma análise da trajetória e da atuação no Sistema Municipal de Ensino**. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2022.

LEMOS, Carolina Oliveira. **A implementação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação na Educação Infantil no município de Santa Maria/RS**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018.

LEONI, Fernanda. A legitimidade democrática e o controle de políticas públicas: o que dizer sobre os Tribunais de Contas? **Revista Controle**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 15-39, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/804/589>. Acesso em: 28 ago. 2023.

LUCAS, Maria Angélica Olivo Francisco; MACHADO, Maria Cristina Gomes. Percalços da Educação Infantil como direito da criança: análise da história e da legislação das décadas de 1980 e 1990. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 107-128, 2012. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/2963>. Acesso em: 28 ago. 2023.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUIZ, Fernanda Post de Carvalho. **A relação família e escola no campo acadêmico da política educacional no Brasil e em Portugal: percursos e tendências**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvXyTcQHCJFyhsJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

MARAFIGO, Eliza Gisele Pereira. **O papel do Conselho Municipal de Educação de Araucária e a democratização das políticas educacionais**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2015.

MARTINS, Sandra Eli Sartoreto de Oliveira; LEITE, Lúcia Pereira. As contribuições da Educação Especial para promoção da educação inclusiva nas normativas brasileiras. **Psicología, Conocimiento y Sociedad**, v. 4, n. 2, p. 189-210, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/115023>. Acesso em: 28 ago. 2023.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes; ARANDA, Maria Alice de Miranda. Monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação: uma análise conceitual-legal. **Contrapontos**, v. 20, n. 1, p. 53-70, 2020. Disponível: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1984-71142020000100053&script=sci_arttext. Acesso em: 28 ago. 2023.

MOREIRA, Adriano; SALLES, Leila Maria Ferreira. O ECA e a concretização do direito à educação básica. **Revista de Educação Pública**, v. 24, n. 55, p. 177-198, 2015. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/1401>. Acesso em: 28 ago. 2023.

MOURA, Analu Biasoto Bernardi. **O processo de municipalização da educação infantil no estado do Paraná: 1996 a 2010**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2019.

NASCIMENTO, Luzilene Fontes do; GURGEL, Terezinha Fernandes; ALMEIDA, Lucielton Tavares de. A educação infantil no contexto da legislação brasileira: reflexões históricas e repercussões atuais. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 13., 2017, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: EDUCERE, 2017.

OLIVEIRA, Anderson Silva. Transição demográfica, transição epidemiológica e envelhecimento populacional no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, v. 15, n. 31, p. 69-79, 2019. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/48614/27320>. Acesso em: 28 ago. 2023.

OLIVEIRA, Bruno Carneiro de. Federalism and municipalism in the political trajectory of Brazil. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, p. 1-14, 2018. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e17023>. Acesso em: 28 ago. 2023.

OLIVEIRA, Maria Luiza Moura. Estatuto da Criança e do Adolescente: 20 anos de reconhecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes brasileiros. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; GENTLE, Ivanilda Matias (org.). **O ECA nas escolas**: reflexões sobre os seus 20 anos. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2013. p. 103-120.

OLIVEIRA, Marli dos Santos de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Plano Nacional de Educação (2014-2024): primazia do controle externo via TCU e (in)viabilização controle social. **SciELO**, 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/4449/8497/8859>. Acesso em: 28 ago. 2023.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n. 11, p. 61-74, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo, Xamã, 2007. p. 15-41.

PALUMBO, Dennis. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: SOUZA, Eda C. B. Machado de (org.). **A avaliação e a formulação de políticas em educação**: leituras complementares. Brasília, DF: MEC/UnB, 1998. p. 35-62.

PARANÁ. **Lei Ordinária nº 15.211, de 17 de julho de 2006**. Objetiva instituir o PARANACIDADE, conforme especifica e adota outras providências. [S. l.: s. n.], [2006]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-15211-2006-parana-dispoe-sobre-a-organizacao-basica-administrativa-do-poder-executivo-estadual-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 28 ago. 2023.

PARANÁ. **Plano Estadual de Educação do Paraná**: 2015-2025. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2015.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 3076/18**. Relator: Ivan Lélis Bonilha. Almirante Tamandaré, 23 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2018/11/pdf/00332539.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

PASE, Hemerson Luiz *et al.* O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n.

4, p. 1000-1010, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/82703>. Acesso em: 28 ago. 2023.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Cristina Maria Bezerra de. O curso Gestão para Aprendizagem da Fundação Lemann como processo de institucionalização do gerencialismo nas escolas de educação básica alagoanas: implicações para a democratização da educação. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, p. 1-22, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/mPRTSh9WRQXLV7ccQVpPpqt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BHh7B748fzMXtnZ86SxL55B/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

REHEM, Faní Quitéria Nascimento; FALEIROS, Vicente de Paula. A educação infantil como direito: uma dimensão da materialização das políticas para a infância. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 13, n. 39, p. 691-710, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/8345>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 6, p. 19-26, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/4XxXk6yHD5fvFrPbvNfjmDL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 177-194, jan./abr. 2003. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643915/11382>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ROSEMBERG, Fúlvia; ARTES, Amélia. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. In: BARBOSA, Maria Carmen Silveira *et al.* (org.). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012. p. 13-70.

SANTOS, Ana Lúcia Ribeiro dos. **Plano e Gestão da Educação Municipal: relação entre proposta e efetivação**. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

SANTOS, Joedson Brito dos; SOUSA JUNIOR, Luiz de. Educação Infantil 20 anos de primeira etapa da educação básica e os desafios do financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 261-284, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3685>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SANTOS, Joedson Brito dos; SOUSA JUNIOR, Luiz de. O financiamento da Educação Infantil após 30 anos da Constituição Federal 1988: avanços, contradições e desafios. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 7, n. 2, p. 263-288, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/47037/25509>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SANTOS, Maurício Pastor; GISI, Maria Lourdes. A (des)articulação do ensino fundamental e a formação dos professores. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 98, n. 248, p. 47-61, 2017. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/3354/3089>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SANTOS, Rosângela dos. **A participação social no monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios da zona da mata mineira**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. *In*: FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS, 6.; FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE PAULÍNIA, 1., 2011, Campinas. **Anais** [...]. Campinas: [s. n.], 2011.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; FERREIRA, Eliza Bertolozzi. A dinâmica do planejamento educacional na esfera local após aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024). *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd, 39., 2019, Niterói. **Anais** [...]. Niterói: ANPEd, 2019.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; LIMA, Simone Estigarriba de. O planejamento educacional frente às fragilidades do processo democrático brasileiro. **Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 20, n. 4, p. 905-923, 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8649255>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos; ARANDA, Flávia Paula Nogueira. Planejamento educacional e poder local na elaboração dos planos municipais de educação. **Quaestio**, Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 133-147, abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/quaestio/article/view/2976/2871>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SCHABBACH, Letícia Maria; GARCIA, Karin Comandulli. Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas. **Revista Civitas**, v. 21, n. 1, p. 130-143, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/zRmppCstXYRKY67p6Yr4LWn/#>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SCHMIDT, Kátia Cristina Sommer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Fiscalização do cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, v. 37, n. 1, p. 525-546, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/download/105225/61631/470243>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SEVERINO, Antônio Joaquim; BAUER, Carlos. O Plano Nacional de Educação (PNE) e a Educação Infantil. **EccoS**, São Paulo, n. 37, p. 11-16, maio/ago. 2015. Disponível: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/5829/2995>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769/8999>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SILVA, Antonia Almeida; JACOMINI, Marcia Aparecida. Pesquisa em Políticas Educacionais: escolhas temáticas e fontes em debate (2000-2010). **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

SILVA, Edina Pischaraka Itcak Dias da. **Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil**: estudo de caso no município de Araucária/PR. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da; CARVALHO, Lorena Sousa. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7085>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SIMÕES, Armando Amorim. Os indicadores da Meta 1 do PNE: discussão metodológica e projeções da desigualdade no atendimento de crianças de 0 a

3 anos para 2024. In: BOF, Alvana Maria; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de (org.). **Cadernos de Estudos em Políticas Educacionais**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. p. 175-212.

SOUSA, Marconi Fernandes de. **Conceitos básicos em Monitoramento e Avaliação**. 2013. 26 slides. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/992/1/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20-%20Conceitos%20B%C3%AAsicos%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SOUZA, Giliardi Anderson. **Viabilidade financeira do projeto Vale-Creche do município de Araucária**. 2016. Projeto Técnico (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. **O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil**: um estudo das ações coletivas nos tribunais de justiça do Brasil. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. O Direito à Educação Infantil nos Tribunais de Justiça do Brasil. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 1, p. 1-26, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/dbZPTz89VLBRzBqpHzR7tyx/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

TAVARES, Jéssica Monteiro da Silva; PEREIRA NETO, Claudeci. Aspectos do crescimento populacional: estimativas e uso de indicadores sociodemográficos. **Revista Formação**, v. 27, n. 50, p. 3-36, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/5928/5599>. Acesso em: 28 ago. 2023.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/bQ4bLxjqWQ6y8PBWPZD9pwk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

VASSOLER, Márcia Cecília. Do Plano Nacional aos Planos Estaduais de Educação: a importância do monitoramento e avaliação. **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v. 29, n. 1, p. 56-65, jan./mar. 2019.

VENTURA, Andréa Cardoso. **Gestão do desenvolvimento territorial**. Estudo de impacto de vizinhança. Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2020.

VENTURY, Larice de Carvalho da Silva. A educação infantil nos planos decenais de educação: o que trazem as produções acadêmicas? In: SCAFF,

Elisangela; AGUIAR, Marcia Angela; MARTINS, Angela Maria (org.). **Relações federativas e as metas e estratégias dos planos municipais de educação**. Brasília, DF: ANPAE, 2023. p. 221-240.

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Ananda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 78-101, jun. 2014. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/272>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ZANOTTO, Marijane; ZEN, Rosane Toebe; MACHADO, Maryndia Luana Marchetti. Políticas públicas para a educação infantil: um estudo da Lei 12.796/2013. *In*: ZOIA, Elvenice Tatiana; PASQUALOTTO, Lucylene Cristina; COSSETIN, Márcia (org.). **Educação Infantil**: em defesa de uma formação humanizada em tempos de luta e resistência. Uberlândia, MG: Navegando, 2019. p. 7-31.

APÊNDICE A – TRABALHOS SELECIONADOS NO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES/MEC

TÍTULO	AUTORIA	Categoria	ANO	Periódico
Plano Municipal de Educação e o trabalho docente sob tensões	RAIMANN, Ari; FARIAS, Rosângela Henrique da Silva	Trabalho e formação docente	2020	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação.
Somente financiamento importa? Possíveis fatores associados à escolha de modos de oferta de creche	TRIPODI, Zara Figueiredo; SANTOS, Erisvaldo, Pereira dos; TORRES, Marco Antônio	Interação público privado na educação	2020	Devir Educação
Permeabilidade estatal e atores privados na oferta da educação infantil: o que dizem os planos municipais de educação (2014-2024)?	TRIPODI, Zara Figueiredo; DELGADO, Victor Maia Senna; RODRIGUES, Érica Castilho.	Financiamento da Educação	2018	Revista Brasileira de Educação
Atendimento à Educação Infantil no estado de São Paulo: trilhas previstas em Planos Municipais de Educação	SOUSA, Sandra Zákia; PIMENTA, Cláudia Oliveira	PME - Monitoramento	2019	Educação e Pesquisa
Planos Municipais de Educação (PME's): restrições políticas, econômicas e metodológicas no processo de elaboração e acompanhamento em municípios baianos	BORGES, Moacir Freitas; CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique	PME - Monitoramento	2017	Educação Unisinos
A formação continuada de professores da educação infantil em Sorocaba/SP	PEREIRA, Meira chaves	Trabalho docente	2017	Laplage em Revista
Plano Municipal de Educação (PME): valorização e desafios da carreira docente	CARDOSO, Odorico Ferreira; DE NEZ, Egeslaine	Trabalho docente	2020	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação.

FONTE: elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas pela CAPES (2021).

**APÊNDICE B – TRABALHOS SELECIONADOS NO CATÁLOGO DE TESES
E DISSERTAÇÕES**

TÍTULO	AUTORIA	CATEGORIA	TIPO	ANO	IES
Plano Municipal de Educação de Rio Branco/AC: análise da efetividade das Metas 1, 2 e 5 na garantia do direito à educação	MANSOUR, Joana Maria Franca	PME	Dissertação	2021	UFAC
Um olhar sobre o acesso à Educação Infantil no Território de Identidade de Vitória da Conquista – BA	SOARES	PME	Dissertação	2017	UESB
O direito à educação integral nos planos de educação (2015-2025) dos municípios da região metropolitana de Campinas	ABBIATI	PME	Tese	2019	UNICAMP
Políticas públicas de Educação Infantil no Município do Rio de Janeiro: Berçário em Foco (2009-2016)	GIL	Direito à educação	Tese	2018	UERJ
A implementação da meta 1 do Plano Nacional de Educação na educação infantil no município de Santa Maria/RS	LEMONS, Caroline Oliveira	Políticas para a educação	Dissertação	2018	UFSM
Plano municipal de educação: formação e valorização dos	MEDEIROS, Renata Pontes Cabral	Trabalho e formação docente	Dissertação	2018	UNESP

professores de educação infantil					
Trabalho docente na educação infantil e o PME da rede municipal de educação de Goiânia	RIBEIRO, Lilian Jaqueline de Oliveira de Souza	Trabalho e formação docente	Dissertação	2018	UFG
A educação inclusiva na educação infantil: compromissos e desafios da gestão educacional Lages	OLIVEIRA, Elaine Ribeiro	Acesso à educação infantil – educação inclusiva	Dissertação	2017	UNIPLAC
O processo de implantação da obrigatoriedade da educação infantil no município da Lapa-PR	MORGADO, Tamiris Aparecida Bueno	Políticas para a educação	Dissertação	2017	UTP
As políticas públicas de formação continuada das professoras da educação infantil em Goiânia	MORAIS, Ludmylla da Silva	Trabalho e formação docente	Dissertação	2018	UFG
A parceria entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) na oferta da educação infantil em Porto Alegre	MONTANO, Monique Robain	Privatização da oferta educacional no setor público	Dissertação	2018	UFRGS

Oferta e acesso à creche pública em Curitiba: a construção da desigualdade social	SESIUK	Direito à educação	Dissertação	2019	UFPR
Pelo direito à creche: uma análise da ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015	PEREIRA, Soeli Terezinha	Direito à educação	Dissertação	2017	UFPR
Financiamento e oferta de educação infantil – creches no município de Rio Branco a partir da vigência do Fundeb	CARNEIRO, Marilza Bras Gomes Lourenço	Financiamento da Educação	Dissertação	2018	UFAC
Políticas Públicas de Educação Infantil no Município de Niterói-RJ (1988-2018)	MARTINS, Sonia de Oliveira	Direito à educação	Dissertação	2019	UERJ
O Estado e o movimento comunitário por creche em São Gonçalo (RJ)	PASSOS, Tahis Moreira	Participação popular	Dissertação	2018	UFF
A educação enquanto direito público subjetivo: leituras acerca da herança de um direito em diferentes cenários paradigmáticos	MOURA, Regiani Rolim	Direito à educação	Dissertação	2019	UFFS
Atuação da defensoria pública do Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche no	GONÇALVES, Lusiani Ferreira	Direito à educação	Dissertação	2018	UFPR

município de Curitiba					
O Conselho Municipal de Educação e a educação infantil em Ribeirão Preto	BETTINASSI, Izabela Silva	Direito à educação	Dissertação	2019	USP
O programa creche escola e sua(s) concepção(ões) de educação infantil: entre o Estado e o município	PEREA, Nayane Moreno	Financiamento da educação	Dissertação	2019	UFSCAR
Programas de privatização na educação infantil: a atuação do ministério público e dos conselhos de controle social	COSTA, Beatriz Aparecida	Privatização da oferta educacional no setor público	Tese	2018	UNESP
Os termos de ajustamento de conduta para efetivação do direito à educação infantil: considerações a partir do contexto paranaense	FELDMAN, Marina	Direito à educação	Dissertação	2017	UFPR
Educação infantil: análise das políticas públicas no município de Caiapônia (2013-2016)	CARVALHO, Dária Aparecida de Jesus	Políticas para a educação	Dissertação	2017	UFG

O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil: um estudo das ações coletivas nos tribunais de justiça do Brasil (2005-2016)	TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer	Acesso e qualidade de atendimento	Dissertação	2017	UFPR
Educação infantil, educação especial e planos nacionais de educação no Brasil pós anos 1990	SOUZA, Fernanda Cristina	Acesso à educação infantil – educação inclusiva	Tese	2018	USP
Dinâmicas, discursos e estratégias dos atores atuantes no processo de monitoramento e avaliação do plano estadual de educação de Santa Catarina	VASSOLER, Maria Cecília	PNE/ PEE - Monitoramento	Tese	2019	UNIVALI
Gestão de políticas públicas para a educação infantil: as contribuições do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	PRADO, Viviane Fátima Lima	Políticas para a educação	Dissertação	2019	UPF
Planos Municipais de Educação da Região da AMOSC: desafios e perspectivas para elaboração de políticas educacionais	MOURA, Locenir Tereza	PME	Dissertação	2017	UNOCHAPECÓ

Políticas Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Santarém no Período de 2003 a 2016	GOCH, Greice Jurema de Freitas	Políticas para a educação	Dissertação	2017	UFOPA
Sempre cabe mais um! A qualidade da educação infantil frente às matrículas via decisões judiciais	MENDES, Beatriz Fátima	Acesso e qualidade de atendimento.	Dissertação	2017	PUC
Qualidade da Educação Infantil: Uma abordagem avaliativa para a análise de Planos Municipais de Educação	AZEVEDO, Aryane Isabel Silva de	Acesso e qualidade de atendimento	Dissertação	2022	UFOP

FONTE: elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas pela CAPES (2021).

ANEXO 1

PME da sociedade araucariense

PME da Prefeitura

META 1 – Garantir a eleição direta e democrática para diretores das Unidades Educacionais Públicas Municipais	Meta 1 – Assegurar o princípio da gestão democrática
META 2 – Fortalecer o Conselho Municipal de Educação como órgão de gestão democrática	
META 3 – Assegurar condições para a efetivação da educação de qualidade social	Meta 2 – Assegurar condições para a efetivação de educação de qualidade social
META 4 – Fortalecer órgãos de gestão democrática nas Unidades Educacionais	
META 5 – Aprimorar mecanismos de divulgação, aplicação, transparência, esclarecimento e controle dos recursos vinculados à educação, garantindo que os repasses do/ao Município devidos à Educação ocorram nos prazos e condições estabelecidos em legislação específica, possibilitando o acompanhamento e avaliação da sociedade no que tange ao financiamento da educação	
META 6 – Garantir crescente autonomia administrativa e financeira às unidades educacionais (...) e Conselhos Municipais vinculados à Educação, nos termos da LDB e demais legislações vigentes, assegurando a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática	
META 7 – Ampliar, progressiva e sistematicamente, o investimento direto em educação no município	Meta 3 – Ampliar, progressiva e sistematicamente, o investimento direto em educação para além do mínimo constitucional
META 8 – Garantir a qualidade do atendimento educacional por meio de políticas públicas e estratégias que viabilizem e qualifiquem o trabalho dos profissionais	

META 9 – Garantir recursos orçamentários e financeiros que viabilizem infraestrutura adequada e recursos humanos suficientes ao atendimento da Educação, conforme planejado e previsto nas demais temáticas deste plano	
META 10 – Ampliar a oferta da Educação Infantil, em tempo integral, para as crianças de 0 a 3 anos	Meta 4 – Ampliar oferta da Educação Infantil
META 11 – Universalizar a oferta da Educação Infantil, para as crianças de 4 a 5 anos, nas unidades municipais de Educação Infantil, garantindo às famílias o direito à opção do atendimento em período integral ou parcial	
META 12 – Garantir padrões adequados de infraestrutura para o funcionamento das unidades municipais de Educação Infantil, que assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo de acordo com a normatização do Conselho Municipal de Educação	
META 13 – Atualizar as Diretrizes Municipais de Educação Infantil	
META 14 – Ampliar o quadro funcional efetivo da Educação Infantil, por concurso público, garantindo as necessidades atuais e as decorrentes da ampliação da oferta	
META 15 – Definir políticas públicas e ações articuladas entre as Secretarias Municipais, para atender crianças de 0 a 5 anos de idade, conforme normas do Sistema Municipal de Ensino	Meta 5 – Definir políticas públicas articuladas entre as secretarias municipais, para atender crianças e estudantes, conforme normas do Sistema Municipal de Ensino
META 16 – Garantir a alimentação escolar adequada às crianças atendidas nas unidades municipais de Educação Infantil por meio da colaboração financeira da União e do Estado, respeitando o programa da Agricultura Familiar	Meta 6 – Garantir a alimentação escolar adequada às crianças e estudantes, por meio da colaboração financeira da União e do Estado
META 17 – Universalizar o atendimento à demanda do Ensino Fundamental, contemplando as questões pedagógicas, administrativas e de infraestrutura	Meta 7 – Universalizar o atendimento à demanda dos anos iniciais do Ensino Fundamental

META 18 – Implementar a jornada escolar em período integral, com elaboração de proposta de Educação Integral, conforme prevê o Plano Nacional de Educação	Meta 8 – Ampliar progressivamente a jornada escolar dos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental, conforme prevê o PNE
META 19 – Alfabetizar todas as crianças até o final do terceiro ano do Ensino Fundamental	
META 20 – Estabelecer Regime de Colaboração com o governo do Paraná para que este assuma, gradativamente, a responsabilidade dos anos finais do Ensino Fundamental	Meta 9 – Estabelecer Regime de Colaboração com o Governo do Paraná para que este assuma, gradativamente, a responsabilidade pelo atendimento à demanda dos anos finais do Ensino Fundamental
META 21 – Implantar a educação inclusiva garantindo os direitos das pessoas com deficiência, possibilitando o acesso e permanência à educação como direito inalienável	Meta 10 – Implantar a educação inclusiva garantindo os direitos das pessoas com deficiência, possibilitando o acesso e permanência à educação como direito inalienável
META 22 – Assegurar às crianças e estudantes inclusos um sistema educacional acessível em todas as etapas e modalidades	
META 23 – Garantir a transversalidade da modalidade da Educação Especial	
META 24 – Garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos os estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública, conforme necessidade identificada por meio de avaliação, ouvidos a família e o aluno, sem que haja terminalidade predefinida	
META 25 – Possibilitar meios apropriados que otimizem a Educação Inclusiva com qualidade, efetivando a aprendizagem, atendendo as crianças e estudantes que encontram dificuldades no processo de escolarização	

META 26 – Elevar a taxa de alfabetização da população com idade superior a 15 anos para 100% da demanda manifesta	Meta 11 – Elevar a taxa de alfabetização da população com idade superior a 15 anos
META 27 – Garantir a articulação das políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos com outras secretarias do município e demais órgãos públicos	
META 28 – Implementar a Educação do Campo como Política Pública, buscando a superação do paradigma da Educação Rural	Meta 12 – Implementar a Educação Básica nas comunidades do Campo
META 29 – Garantir infraestrutura física e humana de qualidade para a Educação do Campo	
META 30 – Divulgar o Estatuto da Criança e do Adolescente	
META 31 – Fortalecer a integração entre os instrumentos de garantia de direitos	Meta 13 – Fortalecer a integração entre os instrumentos de garantia de direitos
META 32 – Organizar um Plano de Formação Continuada que promova a qualificação profissional através de reflexão teórico-prática, possibilitando a incorporação/produção de novos conhecimentos científicos e tecnológicos na área educacional	Meta 14 – Organizar um Plano de Formação Continuada que promova a qualificação profissional através de reflexão teórico-prática, possibilitando a incorporação/produção de novos conhecimentos científicos e tecnológicos na área educacional
META 33 – Manter e ampliar a estrutura necessária para que o Plano de Formação se efetive	
META 34 – Manter a hora-atividade como principal momento para estudos e reflexão da prática educativa	
META 35 – Promover, a partir da Formação Continuada, a consolidação da Gestão Democrática	
META 36 – Garantir um percentual de profissionais que tenham afastamento anual, para a participação em cursos regulares de pós-graduação stricto sensu	

META 37 – Avançar nos programas de formação e qualificação dos profissionais da educação em tecnologia educacional de forma presencial, semipresencial e à distância	
META 38 – Ampliar o acesso à Tecnologia de Informação e Comunicação para toda a rede pública	
META 39 – Garantir manutenção preventiva para todos os recursos tecnológicos da rede municipal	
META 40 – Estabelecer regime de colaboração junto ao Governo do Paraná e à União para oferta de Ensino Médio	
META 41 – Estimular a implantação de Instituições de Ensino Superior – IES – públicas, tais como um Campus da UFPR, da UTFPR ou de instituição estadual, visando atender o maior número possível da população do município	