

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

AYRA MARIA GUIMARÃES DE CARVALHO GOULART

**DISCUTINDO A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO
INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS**

Porto Alegre

2020

AYRA MARIA GUIMARÃES DE CARVALHO GOULART

**DISCUTINDO A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO
INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof^a. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Porto Alegre

2020

AYRA MARIA GUIMARÃES DE CARVALHO GOULART

**DISCUTINDO A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO
INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Conceito final:

Aprovado em:/..../....

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt
Orientadora
(UFRGS)

Prof^a. Dra. Maria Otilia Kroeff Susin

Prof. Dr. Leonardo Granato (UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, aos meus avôs que foram mestres na sabedoria de amar. Agradeço aos meus pais, José Pereira de Carvalho e Maria Diva Guimarães de Carvalho, por terem feito tudo que puderam para nos proporcionar a chance de estudar. Tenho gratidão infinita por tantas renúncias que foram feitas, na esperança de aprendermos a assinar o próprio nome e que nossos instrumentos de trabalho fossem o lápis e a caneta, sempre acreditaram na força da Educação para transformar a vida.

Agradeço minha irmã Márcia Carvalho por fazer parte da minha existência, assim como minhas primas Lara Torres e Rauena Torres, por serem irmãs do coração, enviadas por Deus para completar nossa família. Agradeço ao meu esposo Antônio Goulart, que é meu grande incentivador. Agradeço aos meus amigos que fazem a vida valer a pena.

Agradeço minha Professora Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt, orientadora deste trabalho, que representa a luz, a calma, a voz dizendo que o caminho não precisa ser sofrido, mostrando que não estou sozinha. Agradeço por todos os ensinamentos e sua generosidade durante a caminhada.

Como aluna que estudou em escola pública a vida inteira, agradeço a Deus pela oportunidade de poder realizar o sonho de ter um curso superior, em uma universidade pública. Que possamos lutar pela a universalização do ensino universitário, que o Direito à Educação se torne realidade para todos os cidadãos brasileiros.

RESUMO

Um dos fatores intrínsecos de uma sociedade desenvolvida é o cuidado e a proteção das crianças, esta ideia veio se consolidando a partir da Declaração dos Direitos Humanos em 1948. Esta formalização se evidencia com o reconhecimento do Direito à Educação como parte das legislações de todos os Estados e Nações signatários. No Brasil este Direito foi garantido na Constituição Federal de 1988– CF/88. Este Trabalho de Conclusão de Curso de Administração Pública e Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul teve como pergunta de pesquisa: Quais decisões de cunho organizacional determinam a implementação de políticas públicas para a oferta da Educação Infantil em Porto Alegre? Entendendo que decisões de cunho organizacional são as implementadas pelo Estado, através de ações governamentais que optam pelo arranjo institucional que atende seus valores e sua visão de mundo, ou seja, qual o papel do Estado e qual o tamanho da sua participação na oferta de serviços. Neste sentido foram definidos os objetivos do estudo, sendo o principal: analisar a implementação da oferta da Educação Infantil em Porto Alegre, a partir da sua estrutura organizacional, sabendo que o município tem no seu horizonte atender o Plano Municipal de Educação 2015-2024. Com este fim foi utilizado o método exploratório qualitativo e os instrumentos utilizados foram a revisão documental e bibliográfica e a observação. Se utilizou o referencial teórico crítico que trabalha com a Educação Infantil do Estado: Peroni e Susin (2011); Montano e Pires (2019); Prêve, Moritz e Pereira (2010). Os resultados obtidos dão conta de um cenário onde não se cumprem os dispositivos constitucionais e os dados disponíveis para a sociedade são controversos. A Administração Pública tem como objetivo cuidar dos interesses da coletividade, nesse afã, o processo de tomada de decisão deve ser orientado pelas normas construídas na sociedade, sem esquecer das escolhas que impactarão a vida dos cidadãos.

Palavras-Chave: Administração Pública; Processo decisório organizacional; Educação Infantil; Parcerias na oferta

municipal de Educação Infantil; Escolas conveniadas.

RESUMEN

Uno de los factores intrínsecos de una sociedad desarrollada es el cuidado y protección de la niñez, esta idea se ha consolidado desde la Declaración de Derechos Humanos de 1948. Esta formalización se evidencia con el reconocimiento del Derecho a la Educación como parte de las leyes de todos los países. Estados y naciones signatarios. En Brasil, este Derecho fue garantizado en la Constitución Federal de 1988 - CF/88. Este Trabajo de Conclusión del Curso de Administración Pública y Social de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul tuvo como pregunta de investigación: ¿Qué decisiones organizacionales determinan la implementación de políticas públicas para la provisión de educación infantil en Porto Alegre? Entendiendo que las decisiones organizacionales son aquellas implementadas por el Estado, a través de acciones de gobierno que optan por el arreglo institucional que atienda sus valores y su cosmovisión, es decir, cuál es el rol del Estado y cuál es el tamaño de su participación en la prestación de los servicios. En este sentido, se definieron los objetivos del estudio, siendo el principal: analizar la implementación de la oferta de Educación Infantil en Porto Alegre, a partir de su estructura organizativa, sabiendo que el municipio tiene en su horizonte cumplir con el Plan Municipal de Educación 2015-2024. Para ello, se utilizó el método exploratorio cualitativo y los instrumentos utilizados fueron la revisión documental y bibliográfica y de observación de reuniones virtuales. Se utilizó el marco teórico crítico que trabaja con la Educación Infantil en el Estado: Peroni y Susin (2011); Montano y Pires (2019); Prêve, Moritz y Pereira (2010). Los resultados obtenidos dan cuenta de un escenario en el que no se cumplen las disposiciones constitucionales y los datos de que dispone la sociedad son controvertidos. La Administración Pública tiene como objetivo cuidar los intereses de la comunidad, en este afán, el proceso de toma de decisiones debe guiarse por las reglas construidas en la sociedad, sin olvidar que los gestores escogen e impactan en la vida de los ciudadanos.

Palabras clave: Administración pública; Proceso de toma de decisiones organizativas; Educación Infantil; Alianzas en la oferta municipal de la Educación Infantil; Escuelas con convenios.

LISTA DE TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS

Tabela 1- Número de matrículas Creche de Porto Alegre – Redes municipal, comunitárias e particular conveniadas	37
Tabela 2 - Número de matrículas Pré-Escola de Porto Alegre – Redes municipal, comunitárias e particular conveniadas	37
Gráfico 1 – Matrículas Creches – Redes municipal, comunitárias e particular conveniadas	38
Gráfico 2 – Matrículas pré-escola – Redes municipal, comunitárias e particular conveniadas	40
Figura 1 – Matrícula Educação Infantil Porto Alegre - 2019	42
Figura 2 - Número de estabelecimentos de ensino da Educação Infantil	43
Gráfico 3 – Atendimento das crianças da pré-escola.....	47
Gráfico 4 – Atendimento das crianças da creche	48

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ARCABOUÇO TEÓRICO	15
2.1 CONTEXTO BRASILEIRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SEUS PRINCÍPIOS	17
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
2.4 GESTORES PÚBLICOS E O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	22
2.5 O DIREITO À EDUCAÇÃO	24
3 DESCRIÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL.....	29
3.1 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO ALEGRE	29
3.1.1 Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre	30
3.1.2 Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre	31
3.1.3 Rede Própria e Instituições Conveniadas	33
3.1.4 Parcerias na Educação Infantil do Município de Porto Alegre	35
3.2 DISCUSSÃO DA EVOLUÇÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NAS DIFERENTES ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS.....	36
3.3 EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	46
3.4 AS AÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SEU PAPEL ASSESSOR NAS DECISÕES DE CUNHO ORGANIZACIONAL DA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL	50
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

Um dos fatores intrínsecos de uma sociedade desenvolvida é o cuidado e a proteção das crianças, esta ideia veio se consolidando a partir da Declaração dos Direitos Humanos em 1948. Esta formalização se evidencia com o reconhecimento do Direito à Educação como parte das legislações de todos os Estados e Nações signatários. No Brasil este Direito foi garantido na Constituição Federal de 1988–CF/88.

Para as crianças na faixa etária de zero a cinco anos de idade que representa a etapa da Educação Infantil, a solidificação do direito tem se dado a partir de conjunto de leis e estudos que sustentam que nesta fase as estruturas emocionais e cognitivas que contribuirão para o amadurecimento e desenvolvimento integral da criança são criadas (BREJO, 2015).

Posto isto, se torna relevante visitar o arcabouço legal da primeira infância brasileira, que foi reconhecida como sujeito de direito na CF/88. Dois anos depois, teve aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990), que reitera os direitos da infância. Posteriormente, veio a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira - LDB (Lei 9394/96), inserindo definitivamente a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica e como responsabilidade precípua dos municípios e Distrito Federal. Destaca-se no art. 29 da LDB, o propósito que “[...] tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

Este acervo legal coloca o Estado como responsável oferta da educação, assegurado no art. 1º, inciso 1º - LDB, a qual “esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”, sendo ainda um dos princípios da Lei a gratuidade do ensino. A educação infantil é dividida em duas faixas etárias, creche para as crianças de 0 a 3 (zero a três) anos e pré-escola de 4 a 5 anos. Com a Emenda Constitucional de nº 59 de 2009, houve alteração no inciso I do art. 208 da CF/88, “I – educação básica obrigatória e gratuita dos quatros aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta

gratuita para todos os que a ela não tiverem acesso na idade própria”, assegurando a obrigatoriedade da oferta da pré-escola.

Além disso, a educação infantil ganha relevância no Plano Nacional de Educação – PNE de 2001, que estabeleceu como meta para a educação infantil atender, até 2010, 50% das crianças de até 3 anos e 80% das crianças de 4 a 6 anos. Essa meta não foi alcançada, embora houvesse uma ampliação de oferta.

Em 2014 foi aprovado um novo PNE (Lei nº 13.005/2014), para o período de 2014-2024. É considerado um avanço nesta construção de políticas públicas voltadas para a educação. Determina 20 metas que são compromisso da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que tem no PNE a diretriz no texto de seus planos, seguindo e entendendo seus contextos locais. As metas têm como perspectiva fortalecer a educação, juntando forças entre governo e sociedade civil, visando garantir o direito em sua totalidade. As crianças oriundas de famílias em situação de vulnerabilidade social são as que têm menos acesso à educação, sendo este grupo considerado o maior desafio do Plano Nacional de Educação (CAMPOS, ESPOSITO, GIMENES, 2014).

No âmbito municipal e estadual foram elaborados Planos específicos para cada realidade local. Em Porto Alegre o Plano Municipal de Educação – PME foi instituído pela Lei Municipal nº 11.858/2015. Este documento trouxe para a gestão do sistema municipal de educação o desafio de ampliação da oferta da Educação Infantil. Este, portanto, se tornou o nosso problema de pesquisa, dado que diante destas metas era necessário tomar decisões de cunho organizacional para atingir os objetivos traçados.

Diante deste problema formulamos a nossa pergunta de pesquisa: quais decisões de cunho organizacional determinam a implementação das políticas públicas para a oferta da Educação Infantil em Porto Alegre? Esta questão vinha imbricada de diversas visões sobre o papel do Estado e com que tipo de escola poderia se atender a demanda da sociedade. O governo tem que decidir qual a escola e, qual a rede escolar que deverá ser acionada para atingir o desafio de cobertura escolar colocado no Plano.

Assim, passa a ser relevante entender que as decisões de cunho organizacional: são aquelas implementadas pela via dos órgãos públicos, neste caso a Secretaria Municipal de Educação - SMED. As organizações públicas são

instrumentos essenciais da ação governamental, quais sejam as escolas, o Conselho Municipal de Educação e a própria SMED. Elas não se regulam pelas leis do mercado, mas por leis orgânicas que, por um lado, as ajudam (garantindo a sua sobrevivência) e, por outro, dificultam a sua evolução dinâmica, interferindo diretamente no seu processo decisório, no entanto, esta decisão dependerá dos preceitos que o governante abraça, o conjunto de ideias sobre o Estado e seu papel para a Sociedade (PRÉVE; MORITZ E PEREIRA, 2010).

Para poder entender este objeto de pesquisa construímos os objetivos deste estudo. O objetivo principal deste trabalho é: analisar a implementação da oferta da Educação Infantil em Porto Alegre, a partir da sua estrutura organizacional, sabendo que o município tem no seu horizonte atender o Plano Municipal de Educação 2015-2024.

Este objetivo pode ser alcançado entrelaçando os objetivos específicos: a) descrever o arranjo Institucional da Educação Infantil no Município de Porto Alegre; b) verificar a evolução da oferta de Educação Infantil nas diferentes estruturas organizacionais; c) conferir a oferta de Educação Infantil levando em conta o atendimento do Plano Municipal de Educação 2015-2024; e) aferir as ações do Conselho Municipal de Educação e seu papel assessor nas decisões de cunho organizacional da oferta da Educação Infantil.

Os resultados do trabalho foram: o levantamento e descrição do panorama institucional da Educação Infantil em Porto Alegre, trazendo a Secretaria Municipal de Educação - SMED, o Conselho Municipal de Educação - CME e a rede de Escolas - especificando as escolas: privadas, conveniadas e próprias. A análise das matrículas demonstrando as decisões pelo tipo de escola ofertada na Educação Infantil. Uma revisão das análises dos pareceres de acompanhamento do cumprimento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação - PME. Uma aproximação das ações desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação em relação à oferta da Educação Infantil.

Importa saber que a Meta 1 do PME (2015-2024): “Atender a 100% (cem por cento) de matrículas na pré-escola, até 2016, e ampliar, gradativamente, as matrículas na creche para atingir o percentual de 50% (cinquenta por cento) até 2024”.

A metodologia foi exploratória qualitativa e utilizou como principal instrumento a revisão bibliográfica e o acompanhamento realizado durante o Estágio Obrigatório

(período de 18 de junho a 30 de outubro de 2020) ao Conselho Municipal de Educação.

Os fatores que orientaram nosso estudo foram as Estratégias 1.1, 1.2 e 1.3 colocadas no PME (2015-2025) em relação aos aspectos de gestão e infraestrutura:

- 1.1 – definir ações para atender a 100% (cem por cento) das matrículas na faixa etária de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, considerando a data de corte, até o ano de 2016, garantindo a qualidade da educação das infâncias, a serem criadas e mantidas preferencialmente pela rede municipal e conveniada, em tempo integral e numa concepção de educação integral conforme a legislação vigente;
- 1.2 – construir escolas, priorizando regiões de maior vulnerabilidade e necessidade de matrículas públicas, sob responsabilidade da Smed e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), em regime de colaboração com a União;
- 1.3 – ampliar a rede pública estatal, priorizando a educação infantil dentro de sua estrutura física e de pessoal e, quando necessária, a adequação desta estrutura.

Para Medeiros (2010, p. 30), a pesquisa tem como finalidade, colaborar com o desenvolvimento do ser humano no tocante ao conhecimento relacionado a todas as áreas. Neste contexto, fica clara a importância da pesquisa na obtenção de informações e solução de problemas. Gil (2010, p. 1), destaca que há vários tipos de motivações que especificam a necessidade de procurar respostas através de uma pesquisa e que são classificadas por grupos: razões de ordem intelectual que surgem da vontade de conhecer por vontade particular e razões de ordem prática, que partem do querer conhecer com intuito de melhorar algo, tornar mais efetivo.

Conforme Severino (2007, p. 123) a “pesquisa exploratória busca apenas levantar informações sobre determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho”. Desta forma, a pesquisa exploratória indica parâmetros e estratégias significativas para a construção da pesquisa. Gil (1989, p.44), enfatiza que as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores, ou seja, o estudo do campo permite ao pesquisador se familiarizar com o objeto que está sendo pesquisado tornando-lo mais claro e as informações colhidas contribuem com a elaboração de possibilidade.

A pesquisa documental é aplicada em quase todas as áreas, utiliza dados de obras que estão disponíveis, fontes consideradas bibliográficas ou documentos produzidos com propósitos diversificados. Segundo Gil, (2010, p. 31), a modalidade

mais comum de documento e a constituída por um texto escrito em papel, mas estão se tornando cada vez mais frequentes os documentos eletrônicos, disponíveis sob os mais diversos formatos. Medeiros (2010, p. 35), opina que a pesquisa documental, verifica documentos que ainda não foram usados como base de uma pesquisa, tendo documentação direta, documentos científicos e outros.

A documentação direta compreende ainda a observação direta intensiva, cuja modalidade mais utilizada é a entrevista. Faz parte da observação direta extensiva o uso de formulários, testes, questionários, história de vida (estudo de caso).

Na utilização de documentos científicos, o pesquisador depara com dois tipos: documentos primários e secundários. Os primários englobam resultados novos de pesquisa; os secundários apresentam repetição de informações. (MEDEIROS, 2010, p. 35)

Justifica-se este trabalho em três perspectivas, a primeira pela oportunidade que a realização do trabalho de conclusão no curso de Administração Pública e Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul –UFRGS, proporciona aos estudantes em realizar a aproximação prática de políticas públicas e, com elas fazer o exercício de compreender o papel do Estado e da sociedade. Neste caso, olhar para a Educação desde um instrumento de planejamento, o PME de Porto Alegre, e com ele poder apreender os fenômenos sociais e administrativos. A segunda é de ordem pessoal, ser oriunda do setor educacional da minha cidade natal de Colinas – MA, com 40 mil habitantes e estar residindo em Porto Alegre onde a implementação das políticas educacionais são estruturadas de forma diferente à realidade por mim vivenciada. A terceira aconteceu no ambiente acadêmico quando assistindo uma palestra, promovida na disciplina de Administração de Serviços Públicos, a qual tivemos professora Maria Otilia Kroeff Susin como convidada, trouxe a realidade de Porto Alegre.

Este trabalho de conclusão de curso traz uma revisão teórica que aglutina os conceitos que envolvem a Educação Infantil quanto um direito que deve ser atendido pelo município como sua obrigação precípua. Apresentamos com este intuito, a construção histórica da Administração Pública contemporânea no Brasil, assim como os conceitos de política pública, gestores públicos e o processo de tomada de decisão, e o Direito à Educação; Na sequencia aparece a descrição do arranjo institucional no município de Porto Alegre e a decisão sobre as características observáveis da oferta

da Educação Infantil. Finalmente trazemos a considerações finais e as referências utilizadas.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado Discutindo a ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil no município de Porto Alegre/RS, traz o contexto brasileiro da Administração Pública a partir dos anos 1990, com mudanças na posição do Estado após a reforma, que afetaram diretamente a educação. Faz um apanhado geral sobre a Administração Pública brasileira e seus princípios, que norteiam as ações do Estado, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No que se refere às políticas públicas, vem acompanhada por concepções de diferentes autores e sua importância, sendo parte fundamental das atividades do governo.

O tópico sobre gestores públicos e o processo de tomada de decisão, ajuda a entender como é conduzido o que é público, que deve ser administrado com responsabilidade e transparência, são obrigados a tomar decisões e atender aos princípios da Administração Pública. Com o objetivo de assegurar a proteção prevista na Constituição Federal de 1988, falar sobre o Direito à Educação é necessário para entender as ações que visam proteger os direitos das crianças.

Para compreensão da descrição do arranjo institucional da educação do município de Porto Alegre, faz-se necessário apresentar o Sistema Municipal de Ensino, que trata dos princípios e fins da educação; estrutura e organização do sistema; da organização e administração do ensino; gestão democrática do ensino público e dos trabalhadores em educação. Sendo integrantes deste Sistema, as instituições de ensino, Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação – CME, que oportuniza a sociedade civil colaborar com as decisões das políticas e é um órgão normatizador, fiscalizador, consultivo, deliberativo e mobilizador.

A rede própria e instituições conveniadas representam os dois tipos de atendimento oferecidos pelo município. As parcerias na educação infantil do município de Porto Alegre, sendo uma denominação da atualidade que aponta uma maneira de se fornecer serviços públicos, prevendo modalidades de parceria e mostra que esses arranjos delegam as responsabilidades do Estado para o privado.

2.1 CONTEXTO BRASILEIRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cenário brasileiro a partir dos anos 1990 foi marcado por desestatizações, reduzindo as obrigações do Estado, influenciando diretamente a educação com novas aberturas para parcerias entre o público e o privado. Houve mudanças na posição do Estado, que sai do papel de agente imediato, responsável pelo progresso nos setores da economia e no âmbito social, com intuito de fortalecer a função de regulador e fomentador de políticas públicas, embora tenha existido um crescente no número de matrículas de todos os níveis.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE surgiu em 1995, após grandes discussões sobre a incapacidade do governo de manter suas obrigações. Justificando que a alta inflação e a crise que se intensificou metade da década de 1980, sendo considerado fundamental para o fortalecimento da economia e garantia do crescimento do Brasil. O PDRAE “define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da Administração Pública brasileira” (BRASIL, 1995, p.6).

Ainda de acordo com o documento PDRAE (1995) existe diferença entre a reforma do Estado e a reforma do aparelho do Estado. A primeira representa um projeto mais aberto, se refere a muitos setores do governo, devendo ser compreendida dentro de uma conjuntura da redefinição do papel do Estado, reduzindo suas obrigações, aquele que faz e exercendo mais uma função de regulador e mobilizador ou seja, reestruturar o Estado quer dizer, atribuir a iniciativa privada as atividades que podem ser feitas pelo mercado e controladas por ele. “Enquanto a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a Administração Pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (BRASIL, 1995, p.12).

Ressalta-se, ainda, que o PDRAE(1995) focou na “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL,1995, p.12), intitulando esse processo de publicização.

Os autores Rossi, Lumertz e Pires (2017, p.562), apontam que “a reforma pela qual passou o Estado Brasileiro implicou diretamente na mudança do papel estatal, o

qual, em certa medida, deixou de ter um caráter provedor, passando a ser um Estado regulador da economia e das políticas sociais”. Foram propostas ações para superar a crise, encolhimento do Estado, reduzindo os investimentos nas políticas sociais (MONTANO; PIRES, 2019). As políticas de educação padeceram, tendo interferência explícita da reforma do aparelho de Estado (MORGADO; LARA, 2009).

A Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, traz alterações expressivas para a Administração Pública. Tais alterações “representava a visão difundida [...] acerca do campo dos direitos sociais que se caracterizava pela diminuição da máquina pública, diminuição dos gastos sociais, ênfase na racionalidade administrativa e busca por resultados” (PIRES; SUSIN; MONTANO 2018, p.245).

As modificações introduzidas no Estado brasileiro em razão do Plano de Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE de 1995, redefiniram as atribuições do Estado como menor para as políticas sociais e maior para o mercado (CECCON; MOMMA-BARDELA, 2016). Esse modelo considerado moderno, intitulado de gerencial, “ tem como uma de suas principais características a busca por resultados, a partir de avaliações, com ênfase na qualidade total” (SANTOS, 2012, p.4), utilizando termos como eficiência, agilidade, modernização e melhoria do atendido ao cidadão que também é tratado como cliente, ou seja, uma linguagem popularmente usada na iniciativa privada.

Diante deste cenário, Caetano (2018) aponta que os grupos, associações, comunidades organizadas, ou seja, a sociedade civil, são classificados como de categoria pública não-estatal, ambiente que propiciaria reestruturar os recursos do Estado e da coletividade para suprir as necessidades dos cidadãos. Salienta-se, ainda que “se fortalece uma sociedade civil voltada à cooperação, à parceria, à colaboração, à ação construtiva e não ao campo de lutas e oposições” (CAETANO, 2018, p. 159).

Deste modo, trouxemos o contexto da Administração Pública Brasileira após a reforma que alterou o papel do Estado e sua relação com a sociedade. A continuação discutirá mais sobre este tema.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SEUS PRINCÍPIOS

O Estado moderno tem intuito de proteger os interesses públicos e gerir dos recursos oriundos da população, este papel é desempenhando utilizando a Administração Pública como seu instrumento. Neste sentido, Dias e Matos (2012, p. 11), confirmam que “é o governo o principal gestor dos recursos e quem garante a ordem e a segurança providas pelo Estado”.

No Brasil a Constituição Federal Brasileira de 1988 – CF/88 estabelece neste contexto os princípios que norteiam a Administração Pública. O texto do artigo art. 37 dispõe que: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Os princípios são cláusulas que servem como base dos atos administrativos, traçando o caminho para os legisladores e suas respectivas ações e proposições. Cabe salientar que não há sobressalência entre os princípios constitucionais, todos eles possuem igual relevância e são analisados de forma harmônica em caso de algum conflito (CF/88).

No que tange o princípio da legalidade, significa que todos os sujeitos da Administração Pública estão subordinados a Lei. Deve-se obedecer ao art. 5, inciso II, onde é declarado que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. De modo diverso da regra geral, onde

é permitido tudo, excepcionado o que a lei proíbe, ao administrador público somente é permitido fazer o que a lei determina. Assim sendo, é imperativo que todas as ações do administrador público sejam baseadas estritamente no que a lei autoriza. Dessa forma, Paludo (2015, p.35), afirma que “por esse princípio, a Administração Pública, em toda sua atividade, prende-se aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de o ato ser declarado inválido e seu autor ser responsabilizado pelos danos ou prejuízos causados”.

A impessoalidade como princípio, significa que o administrador público só pode praticar atos voltados para consecução do interesse público. Destaca-se na CF/88 o art. 37, inciso II, que determina concurso público para o ingresso em emprego ou cargo público. No art. 37, inciso IX “ a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”, há ainda, no art. 37, inciso XXI, a necessidade de licitações públicas com o

objetivo de garantir a igualdade de condições a todos os participantes da disputa, bem como a melhor oferta para a Administração Pública.

Art.37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Art. 37, XXI – ressalvadas os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade e condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetiva da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, CF/88)

Destarte, o princípio da impessoalidade contribui para que o Estado seja neutro, justo e com propósito em suas ações. O administrador não pode agir com interesse pessoal em benefício próprio, não pode apadrinhar ou privilegiar ninguém, não pode sequer agir com discriminação ou perseguir qualquer pessoa. Ainda, de acordo com Paludo (2015, p.36), a Lei de Improbidade Administrativa ratifica este princípio ao estabelecer que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a respeitar o princípio da impessoalidade.

O princípio da moralidade, diz respeito a moral administrativa, sendo “a partir dela que o Estado define o desempenho da função administrativa, segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevaletentes e voltada à realização dos seus fins” (PALUDO, 2015, p.36). A moralidade jurídica deve não apenas analisar os parâmetros de interesse, de justiça e de atitudes, mas também diferenciar o que é honesto do que é desonesto.

Neste sentido, Santos (2014), aponta que a conduta do administrador necessita estar em conformidade com ética e agir de maneira profissional. Sabendo-se que o desrespeito ao princípio da moralidade pode ser punido com a perda do cargo público e dos direitos políticos.

O princípio da publicidade é essencial para a transparência dos atos públicos, estando em perfeita conformidade e união com dos princípios da moralidade e da eficácia. Paludo (2015, p.37), destaca que “a finalidade da publicação é dar conhecimento dos atos/ações ao público em geral, e iniciar a produção de seus efeitos”. Isto posto, a ampla divulgação dos atos da Administração, é de fundamental

importância para assegurar o controle e a autenticidade das ações praticadas pelos agentes administrativos.

O princípio da eficiência busca a economicidade e o melhor desempenho, com o objetivo de fazer o melhor uso dos recursos públicos. Esse princípio foi introduzido na Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Esse princípio ratificou o anseio social que exigia do administrador público uma gestão competente, honesta e transparente. De acordo com Santos (2014, p.45), o princípio da eficiência “trata da obrigação do funcionário público de prestar suas atividades com presteza, perfeição e rendimento em suas funções. Ou seja, é necessário que o funcionário público trabalhe de forma eficiente e voltada para a necessidade da sociedade”.

Nessa seção foi revisada a norma que envolve a Administração Pública no Brasil, fazendo foco nos princípios que norteiam as ações do Estado, sua pertinência nesse trabalho está vinculada as análises que se depreendem dessa compreensão. Deste modo, podemos iniciar uma revisão teórica das ações governamentais que são as Políticas Públicas.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Conceituar Políticas Públicas não é algo tão elementar, visto que, encontra-se na literatura concepções distintas acerca desta temática, variando de acordo com o objetivo, quais deliberações compreendidas, outros componentes como sociedade, governança e tomadas de decisões. Conforme Rua e Romanini (2013), uma política pública frequentemente compreende mais do que decisão separada, além de requisitar algumas ações definidas escolhidas para executar as decisões tomadas. Ainda de acordo com Susin e Montano (2015, p.86), “somente políticas públicas que efetivem direitos constitucionalmente assegurados podem ser aceitas como práticas de responsabilização do Estado na garantia dos direitos dos cidadãos”.

As políticas públicas integram uma parte da política e das deliberações da autoridade administrativa. Para Dias e Matos (2012, p.9), “a política pode ser

analisada como a busca pelo estabelecimento de políticas públicas sobre determinados temas, ou de influenciá-las [...] parte fundamental das atividades do governo se refere ao projeto, gestão e avaliação”.

Derani (2006) aponta que política pública é um agrupamento de atividades ordenadas pelos entes estatais, em sua maioria por eles executadas, designada a modificar as ligações sociais existentes. Além disso, o autor indica que a implantação da política acontece dentro do Estado em três instantes:

1- Decisão estatal: feita por agentes públicos competentes no interior do Estado com maior ou menor participação social.

2- Alteração institucional: no interior da administração, mudança estrutural e/ou organizacional.

3- Ações públicas propriamente ditas: construção, realização de ações. (DERANI, 2006, p. 135).

No desenvolvimento de uma política pública, existem atores políticos que tem características de acordo com sua conveniência e que atuam no processo por completo. Conforme Rua e Romanini (2013, p. 13), “a menção atores políticos abarca desde tomadores de decisão até os beneficiários e não beneficiários, financiadores, implementadores e fornecedores que participam direta ou indiretamente da política pública.” As decisões são tomadas pelo governo com a finalidade de cuidar de assuntos que atingem os cidadãos. O governo é forçado a responder e solucionar as questões e prosseguir com o processo de planejamento, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012).

Neste cenário, é nítido qual é a atribuição do governo, deve se responsabilizar pelo bem-estar da população, promover serviços públicos de modo que abarque todas as camadas de sociedade de maneira contínua e estruturada e que possibilite ter uma vida digna (DIAS; MATOS, 2012). No que se refere aos outros atores, destacam os que defendem os interesses do público e aqueles que também representam uma parcela do poder com predisposição a defender o privado (RUA; ROMANINI, 2013):

Principais Atores:

- Poder Executivo: tido como o principal lócus de formulação e gestão de políticas públicas, a ponto de ser considerado por alguns como o único.

- Poder Legislativo: senadores, deputados e vereadores, além de conselheiros dos tribunais de contas, tem importância fundamental na análise, legitimação e fiscalização de políticas públicas.
- Poder Judiciário: decisões e juízes das diferentes instâncias podem alterar por completo uma política pública estabelecida [...].
- Outras esferas de governo: estadual e municipal.
- Organizações da sociedade civil: ONGs, entidades de classe, sindicatos, associações, grupos de interesse etc. influenciam na formulação e fiscalização.
- Organismos e acordos internacionais. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 13)

Entende-se, que estas definições apresentam as políticas públicas como sendo norteadoras nesta construção de respostas para as questões que envolve a sociedade, sendo elementar para que a Administração Pública cumpra seu papel.

De posse desses conceitos, podemos nos aproximar dos gestores públicos que na sua ação de materializar as políticas públicas, são obrigados a tomar decisões e atender aos princípios da Administração Pública como já foi discutido acima.

2.4 GESTORES PÚBLICOS E O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão é um processo que se diferencia de acordo com quem tem a função de decidir e em que circunstâncias atua. Para os gestores públicos, a tomada de decisão é influenciada muito mais por ponderações políticas, ao invés de técnicas ou administrativas, é demasiadamente política. Para Sanematsu (2016, p. 3), “muitas autoridades públicas acabam alicerçando suas escolhas em pressupostos equivocados, interpretações distorcidas, diagnósticos e projeções dissociadas do respectivo contexto ou, na pior das hipóteses, em interesses pessoais ou escusos”.

a tomada de decisões do Estado no processo de regulação da educação é influenciada ainda pelos parceiros econômicos privados e filantrópicos que atuam ativamente na definição das políticas educacionais brasileiras. (SUSIN; MONTANO 2015, p.86).

A Administração Pública é orientada pela legislação que estabelece a maneira de governar, ou seja, um agrupamento de normas que norteiam as ações dos cidadãos e das organizações. O processo de tomada de decisão representa a condução do que é público, que deve ser administrado com responsabilidade,

transparência e as decisões precisam estar aliadas às exigências e bem-estar da sociedade. De acordo com Prêve, Moritz e Pereira (2010), as deliberações dos administradores públicos da mesma essência em políticas públicas, podem ser identificadas em sociais e institucionais.

Decisões de cunho social: são aquelas relacionadas às funções regulatórias, distributivas e emotivo-simbólicas, ou seja, destinadas a estabelecer limites ou incentivos para regular o comportamento das pessoas na sociedade. Encerra normas e leis que devem ser seguidas por todos os cidadãos ou por segmentos específicos, no sentido de harmonizar as relações e de promover mudanças substantivas na coletividade.

Decisões de cunho organizacional: são aquelas implementadas pela via dos órgãos públicos. As organizações públicas são instrumentos essenciais da ação governamental. Elas não se regulam pelas leis do mercado, mas por leis orgânicas que, por um lado, as ajudam (garantindo a sua sobrevivência) e, por outro, dificultam a sua evolução dinâmica, interferindo diretamente no seu processo decisório. (PRÊVE; MORITZ; PEREIRA 2010, p.156)

Resumindo, a Administração Pública tem como objetivo cuidar dos interesses da coletividade, nesse afã, o processo de tomada de decisão deve ser orientado pelas normas construídas na sociedade, sem esquecer as escolhas que impactarão a vida dos cidadãos.

Neste trabalho interessa entender as ações que visam proteger os direitos das crianças, particularmente, o Direito à Educação. A primeira infância necessita que o Estado cumpra a Lei, que a família proteja seu direito levando-a para a escola, mas o poder público tem que oferecer escolas e que a sociedade fiscalize os recursos públicos, com objetivo de assegurar a proteção prevista na Constituição Federal.

2.5 O DIREITO À EDUCAÇÃO

Temos que nos remeter a Constituição Federal de 1988 (CF/88) como sendo a referência mais importante quando tratamos dos direitos à educação dos cidadãos do Brasil. Cabe ressaltar, que logo em seus primeiros artigos, ela apresenta os direitos da criança e do adolescente, ao destacar a proteção à infância como direito social, afirma:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Além disso, a legitimação do Direito à Educação está no art. 205 que diz: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]”. Na mesma perspectiva, o art. 208, reforça no inciso IV: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”¹. A CF/88 representou um marco, sendo a primeira legislação brasileira a reconhecer as crianças, como sujeitos de direitos e integra ao sistema educacional.

Com CF/88, novos caminhos se abriram e ocorreu uma ampliação e fortalecimento sobre a concepção de criança. Neste documento dota-se os municípios de personalidade executora como Ente federado, tornando-se o responsável pela oferta da Educação Infantil.

Outro documento que reforça o Direito à Educação é o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA/90, que foi consolidado através da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, veio com uma perspectiva regulamentadora, no que diz respeito aos direitos da infância definidos na CF/88. Tem-se, no art. 53 que, “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”. O ECA/90 defende em seu art. 54, inciso IV: que “é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente,

¹ Emenda Constitucional nº 53, ano 2016 altera a idade da educação infantil.

atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; (BRASIL, 1990).

Destaca-se, neste arcabouço normativo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira - LDB (Lei 9394/96), que trouxe a distribuição das atribuições, da União, Estados e Municípios no tocante aos direitos e deveres com a educação, assim como, incluiu a Educação Infantil como fase primária, ou seja, 1ª etapa da Educação Básica – creches (de zero a três anos) e pré-escolas (de quatro e cinco anos), sendo de competência dos municípios. O art. 11, inciso V: “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas [...]”. Esta Lei, também tem o propósito de estabelecer a finalidade da educação infantil, que é proporcionar o “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).

Em grande parte das regiões do Brasil, os municípios não tem cumprido seu dever de ofertar a Educação Infantil com o número de vagas suficientes para suprir a demanda, em alguns casos crescente, em outros casos a demanda reprimida, face a que este serviço nunca fora atendido na sua totalidade. Deste modo, a educação infantil sob a competência dos municípios, acaba sendo parcial e em alguns casos se complementa com a oferta particular, visto que a oferta em estabelecimentos públicos é pequena (CAMPOS, ESPOSITO, GIMENES, 2014).

Alguns municípios possuem atendimento precarizado. Diante deste desafio, algumas cidades realizam escolhas pela modalidade de oferta, utilizando parcerias com instituições sem fins lucrativos “conveniadas”², este modo de atendimento aumenta a quantidade de vagas ofertadas, mas não prioriza a qualidade do ensino. Brejo (2015), afirma que:

Ao permitir que a educação infantil fosse oferecida em creches, ou “entidades equivalentes” (artigo 30 da LDB), a legislação deu margem para a criação de instituições de baixo custo, direcionadas ao atendimento da faixa etária de zero a três anos, das quais fazem uso, principalmente, as famílias mais pobres. (BREJO, 2015, p. 23).

²Conveniada é: Que realiza convênio com instituições públicas, empresas e etc. Atualmente com o Marco Regulatório das Parcerias, Lei Federal nº 13.019/2014, deixa de existir convênio, passando todos a Parceria, como critério obrigatório da presente lei.

Nas últimas décadas os direitos das crianças pequenas, público da educação infantil, vem sendo definido pelas leis, mas frequentemente sua execução é prejudicada (CAMPOS, ESPOSITO, GIMENES, 2014).

Em 2001 foi promulgado o Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2010). Este documento trazia o diagnóstico da Educação Infantil, nele se destaca o esforço para ter esta etapa sob os cuidados do setor de Educação, visto que este era historicamente incumbência da assistência social:

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. Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há "janelas de oportunidade" na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde (BRASIL, 2001-2010)

Interessa trazer também:

Mas o argumento social é o que mais tem pesado na expressão da demanda e no seu atendimento por parte do Poder Público. Ele deriva das condições limitantes das famílias trabalhadoras, monoparentais, nucleares, das de renda familiar insuficiente para prover os meios adequados para o cuidado e educação de seus filhos pequenos e da impossibilidade de a maioria dos pais adquirirem os conhecimentos sobre o processo de desenvolvimento da criança que a pedagogia oferece (BRASIL, 2001-2010).

No entanto, este documento também apresenta a justificativa econômica: "Não são apenas argumentos econômicos que têm levado governos, sociedade e famílias a investirem na atenção às crianças pequenas. Na base dessa questão está o direito ao cuidado e à educação a partir do nascimento" (BRASIL, 2001-2010). Se referindo à disputa por recursos provocada pela instituição do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996).

O FUNDEF (1996) trouxe alteração na natureza do financiamento, remanejamento dos recursos atribuídos ao Ensino Fundamental. Nesta lei, a educação infantil perdeu espaço, tendo seu crescimento comprometido. Esta distorção foi superada com lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (2007). Por outro lado, tornou oficial e legal, a parceria do público com o setor privado para a ampliação de vagas na educação infantil no Brasil (SUSIN; MONTANO, 2018).

Seguindo na linha dos aspectos normativos, o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005/2014), foi elaborado para o período de dez anos (2014-2024), tendo como finalidade a definição de metas para todos os níveis de ensino. Ceccon; Momma-Bardela (2016, p.93) lembram que:

As propostas apresentadas pelo PNE (2014), resultado de ampla mobilização de setores organizados da sociedade, proporcionam importantes avanços para a Educação Infantil, com um forte aliado para a redução da desigualdade presente entre a população desta faixa etária (CECCON; MOMMA-BARDELA, 2016, p.93).

Destaca-se a Meta 1: “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola 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).

O município de Porto Alegre cumprindo com o dispositivo da Lei Federal que institui o PNE (2014) elaborou em 2015 o seu próprio Plano Municipal de Educação (2015-2025) instituído pela Lei 11.848/2015. Neste documento não se verifica mudança quanto a Meta 1: “Atender a 100% (cem por cento) de matrículas na pré-escola, até 2016, e ampliar, gradativamente, as matrículas na creche para atingir o percentual de 50% (cinquenta por cento) até 2024” (PME, 2015-2024).

Em relação à construção do PME/POA, foi seguido a seguinte organização e metodologia:

- Secretaria Municipal de Educação (SMED) e Conselho Municipal de Educação (CME) - Coordenaram o processo de elaboração do PME.

- Comissão Municipal Institucional - Designada pela Portaria 1039, de 02/12/2013, modificada pela Portaria 139, de 12/03/2014, propôs os participantes, as estratégias e o cronograma para a elaboração do PME.
- Comissões Temáticas – Foram responsáveis pela Análise Situacional, Definição de Metas e Estratégias, além da Organização do Congresso Municipal, instituídas pela Portaria 832 de 15/09/2014.
- Grupo Redator – Elaborou o texto-base, a partir das produções das Comissões Temáticas. (RELATÓRIO FME, 2019)

Ainda apresenta as 20 (vinte) estratégias para atingir a Meta 1, que é das mais relevantes para o município posto que ele tem a obrigação constitucional de atendimento. Apresenta-se aqui as Estratégias 1.1, 1.2 e 1.3 que orientaram nossa investigação:

- 1.1 – definir ações para atender a 100% (cem por cento) das matrículas na faixa etária de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, considerando a data de corte, até o ano de 2016, garantindo a qualidade da educação das infâncias, a serem criadas e mantidas preferencialmente pela rede municipal e conveniada, em tempo integral e numa concepção de educação integral conforme a legislação vigente;
- 1.2 – construir escolas, priorizando regiões de maior vulnerabilidade e necessidade de matrículas públicas, sob responsabilidade da Smed e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), em regime de colaboração com a União;
- 1.3 – ampliar a rede pública estatal, priorizando a educação infantil dentro de sua estrutura física e de pessoal e, quando necessária, a adequação desta estrutura.

Por outro lado, mencionamos a Lei 13.257/2016 dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. É considerada a lei mais atual no que se refere a políticas públicas para crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade, representa o Marco Legal da Primeira Infância. Há o reconhecimento da importância de proteger a criança nessa fase inicial da vida e garantir seus direitos.

Nessa seção apresentamos uma síntese do arcabouço legal do Direito à Educação, particularmente, da educação infantil que é o objeto de estudo deste trabalho. Na sequência descrevemos o arranjo institucional da oferta da Educação Infantil em Porto Alegre.

3 DESCRIÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL

O fluxo como as decisões administrativas circulam estão intimamente ligadas, ao arranjo organizacional e ao modo como são desenhadas as políticas públicas. Neste estudo, em que educação municipal é de nosso interesse achamos pertinente apresentar o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.

3.1 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO ALEGRE

A partir da Constituição Federal de 1988 – CF/88 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96), foram responsáveis por promover uma maior descentralização ao Estado brasileiro. Nesse sentido, a própria LDB apresenta no art. 8º que “A União, os Estados, Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, dando autonomia aos municípios para elaborarem seus Sistemas.

A criação do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre deu-se através da Lei 8.198, de 18 de agosto de 1998, que trata dos princípios e fins da educação; a estrutura e organização do sistema; da organização e administração do ensino; gestão democrática do ensino público e dos trabalhadores em educação. Em seu Art. 2º a Lei afirma que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando [...]”. A administração do Sistema Municipal de Ensino é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

No que tange a estrutura e organização do sistema é significativo ressaltar que no art. 5º - Integram o Sistema Municipal de Ensino:

- I – as instituições de ensino fundamental, médio, de educação infantil e educação profissional mantidas pelo Poder Público Municipal;
- II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III – o Conselho Municipal de Educação;
- IV – a Secretaria Municipal de Educação; (SME-POA, Lei 8.198/98)

No art. 6º detalha as competências atribuídas ao Município.

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições públicas do Sistema Municipal de Ensino;
- II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas, considerando os seus projetos pedagógicos;
- III – elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino;
- V – atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil;
- VI – elaborar o Plano Municipal de Educação. (SME-POA, Lei 8.198/98)

Observa-se que o município é a estrutura essencial, o ponto inicial para a construção de uma educação de qualidade, sendo relevante um Sistema de Ensino, que promova diálogos com a sociedade, ressaltando a importância e função da educação como geradora de conhecimento (PEREIRA, 2018).

A emancipação das cidades para se organizarem conforme a necessidade de cada localidade é considerada um avanço. Para Pereira (2018, p.1376) “o Sistema Municipal de Ensino se identifica no processo de descentralização, a qual, como modelo político-administrativo, é concebida com a redistribuição de poder entre instâncias governamentais”, sendo reconhecido como uma inovação.

3.1.1 Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre

A Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre – SMED é administradora do Sistema Municipal de Ensino. Tendo o Conselho Municipal como normatizador. Conforme o Art. 8º da Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre (Lei 8.198), é delegado a Secretaria Municipal de Educação:

Art. 8º À Secretaria Municipal de Educação incumbe organizar, executar, manter, administrar, orientar, coordenar e controlar as atividades do Poder Público ligadas à educação, velando pela observância da legislação respectiva, das deliberações do Congresso Municipal de Educação e pelo cumprimento das decisões do Conselho Municipal de Educação, nas instituições que integram a Rede Pública Municipal de Ensino. (SME-POA, 1998).

Segundo a SMED, o órgão foi criado em 1955 e tem atribuições de elaborar, implantar e coordenar a política educacional da cidade de Porto Alegre, sua responsabilidade engloba a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Além de comandar sua rede própria, a SMED orienta, supervisiona, fiscaliza e investe financeiramente em Instituições de Educação Infantil Conveniadas, onde são atendidas mais de 16 mil crianças (SMED, 2020).

O Município de Porto Alegre oferta vagas na etapa de Educação Infantil por meio de duas modalidades: a rede própria, formada por 36 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIS) e sete Jardins de Praça, e pelas mais de 200 escolas comunitárias de Educação Infantil parceiras; e 364 Escolas de Educação Infantil Privadas (SMED, 2020).

3.1.2 Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre

Os conselhos municipais de educação possibilitam a participação da sociedade civil contribuir com as decisões políticas, é um importante instrumento para a efetivação da democracia, imprescindível no processo da gestão, sendo condição estruturante para a qualidade, afetando de modo direto o planejamento, implementação e avaliação. Para o conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Miola (2019, p. 06), “Quando estruturados e capacitados, os conselhos têm condições de fiscalizar as ações em educação, contribuindo, assim, para a boa aplicação dos recursos e para o controle das atividades”.

A Gestão Democrática é um dos fundamentos da educação presente na Constituição Federal. A Lei de Diretrizes e Bases traz em seu art. 4º, que o acompanhamento e controle sobre repartição, entrega e utilização dos recursos do FUNDEB, serão realizados pelos conselhos.

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidas, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta lei. (BRASIL, 1996)

O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre- CME/POA, foi instituído em 23 de janeiro de 1991, por meio da Lei Complementar nº 248, dentre outras funções é o dispositivo responsável pela normatização da educação infantil oferecida na rede municipal de Porto Alegre. Pires, Susin e Montano (2018, p.258), afirmam que “a partir daí é que surgem as normatizações da educação infantil que já levam em conta a parceria e as características próprias desta oferta, por envolver sociedade civil”.

O decreto nº 12.405 de 20 de julho de 1999, aprovou o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. O Regimento Interno é de notável relevância por se tratar de um documento essencial para sua atuação. Para discussão e aprovação prévia das matérias existem comissões permanentes e dentre elas, há a comissão de Educação Infantil que é responsável pela elaboração dos atos a serem apresentados na Plenária. Baseado no art. 6º do regimento, o Conselho tem como atribuições:

- * Elaborar e aprovar o regimento interno do CME, a ser homologado pelo Prefeito Municipal;
- * zelar e incentivar o aprimoramento da qualidade do ensino no Município;
- * fixar normas, nos termos da Lei, para:
 - I - a educação infantil;
 - II - o funcionamento e o credenciamento das instituições de educação infantil;
 - III - o currículo dos estabelecimentos de educação infantil.
- * aprovar os Regimentos e Bases Curriculares das instituições Educacionais do Sistema Municipal de Ensino;
- * autorizar o funcionamento das instituições de educação infantil que integram o Sistema Municipal de Ensino;
- * credenciar, quando couber, as instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino;
- * exercer competência recursal em relação às decisões das entidades e instituições do Sistema Municipal de Ensino, no âmbito da educação infantil esgotadas as respectivas instâncias;
- * manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza pedagógica, que lhe forem submetidos pelo Prefeito ou Secretário de Educação e de entidades de âmbito municipal ligadas à educação;
- * manter intercâmbio com Conselhos de Educação;
- * exercer outras atribuições, previstas em Lei, ou decorrentes da natureza de suas funções. (DECRETO nº 12.405, 1999)

O CME/POA, é o órgão consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino, sendo atos do conselho, elaborar pareceres, resoluções e indicações. No que tange a Educação Infantil é possível destacar a Resolução nº 003 de 25 de janeiro de 2001, que estipula diretrizes para a oferta da Educação Infantil no município. “Observa-se, ainda, uma flexibilização, no caso das exigências com as

creches comunitárias conveniadas, bem como um período de transição que oferece a possibilidade de adaptação às novas exigências a todas as instituições do sistema” (PIRES; SUSIN; MONTANO, 2018, p.259).

A Resolução nº 015 de 18 de dezembro de 2014, que substitui a Resolução nº 003/2001, fixa regras para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. O inciso I do art. 1º, reforça que é obrigação do Estado assegurar o oferecimento de vagas na Educação Infantil pública, gratuitamente, sem critérios de distinção na escolha. “Destaca-se o grande avanço desta resolução quanto à exigência de que todos os profissionais que atuarão com as crianças, tanto nos espaços públicos quanto nos privados, serão professores com a titulação exigida pela LDBEN”. (PIRES; SUSIN; MONTANO, 2018, p.259)

O CME/POA, desenvolve comunicação com a sociedade civil, através dos representantes das instituições que constituem e participam nos inúmeros fóruns que debatem a Educação, apresentando quadro da realidade de Porto Alegre, promovendo análise sobre esse conhecimento, possibilitando uma construção de novas conjunturas para a educação no município. “Com funções diversificadas, os conselhos de educação ajudam a estabelecer maior controle da gestão municipal de ensino e, quando bem conduzidos, são importantes atores da gestão democrática, garantindo a participação da sociedade nas decisões”. (TCE-RS, 2019. p. 16)

Existe também a prática do diálogo direto das comunidades a partir de reuniões públicas promovidas pelo CME, com a participação das comissões responsáveis pelos respectivos documentos normativos.

3.1.3 Rede Própria e Instituições Conveniadas

Conforme já informado, na educação infantil, a prefeitura de Porto Alegre conta com dois tipos de atendimento, o da rede própria e outro por meio das parcerias com as creches comunitárias. O crescimento da rede conveniadas demonstrada claramente um encolhimento do Estado, onde a sociedade civil vem sendo convocada a assumir o papel que é de obrigação do município. A educação é um direito social

garantido pela Constituição Federal, o qual vem sendo oferecido na maioria das vezes, não obedecendo a gratuidade, precarizando o acesso e a qualidade do ensino.

As relações que a política de educação infantil do município de Porto Alegre guarda com as estratégias de superação da crise do capitalismo atual e com a redefinição do papel do Estado levam-nos a analisar como a sociedade civil tem sido chamada a ocupar os espaços nos quais o Estado não atende totalmente as demandas sociais. Subjacente a esta política está a redefinição do papel do Estado, apregoada pelos defensores da minimização do Estado na oferta de políticas sociais. (SUSIN; PERONI, 2011, p. 186)

Crianças que frequentam as creches comunitárias ou creches do município, todos são estudantes da rede pública de ensino, mas apesar de estarem tendo o Direito à Educação garantido, o atendimento é diferenciado, a precarização é evidente. Ao investir recursos públicos na esfera privada, os governantes demonstram a preocupação, apenas com a universalização do acesso. Deixar de priorizar a qualidade do ensino e as condições básicas dos estabelecimentos, comprova a falta de compromisso com o que está sendo entregue a população. Apesar das creches se encontrarem mais próximo das comunidades, o baixo valor repassado pelo município, obriga os estabelecimentos a cobrarem taxas das famílias para manter o serviço prestado, e deixa de cumprir o que diz CF/88, quando mencionar que é obrigação do Estado, garantir educação gratuita a todos, incluindo o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade. Montano e Pires (2019, p. 35) ressaltam que:

Quando analisamos a conjuntura da oferta da educação infantil no Município de Porto Alegre, através da parceria público-privada, com as creches conveniadas, nota-se uma precarização da oferta dessa etapa da educação básica, pois os estabelecimentos não possuem condições mínimas de atendimento às crianças pequenas. Os professores não são valorizados adequadamente, pois a maioria não possui plano de carreira. (MONTANO; PIRES 2019, p. 35).

Deste modo, ao refletir sobre rede própria e creches conveniadas é imprescindível que se defina o papel do Estado e seu compromisso perante as Metas do Plano Municipal de Educação. As parcerias realizadas através das creches conveniadas, possibilitam ao município a oferta de vagas, garantindo o acesso como mera formalidade, sem interesse na realização de um direito material da criança de 0 a 5 anos, onde não é levado em conta a qualidade da educação oferecida.

3.1.4 Parcerias na Educação Infantil do Município de Porto Alegre

O arranjo entre o governo municipal e as instituições sem fins lucrativos, para o atendimento da educação infantil tem sido o modo de crescer o número de vagas disponíveis para as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, no município de Porto Alegre. Esta forma de atendimento que inicialmente era entendida como forma rápida e fácil de oferta educacional, se mostrou com o tempo um recurso institucional com muitos problemas como discutiremos nessa seção.

Em Porto Alegre se chamou de instituições “conveniadas” as organizações da sociedade civil que passaram a atender a educação infantil, descaracterizando a função do Sistema Municipal de Educação que é de articular instituições públicas e privadas. Elas foram inseridas como vetores importantes de atendimento sem todas as obrigações que as instituições públicas carregam na sua natureza.

Quando a sociedade civil se responsabiliza com o que é dever do Estado, diminui a condição de enfiamento, tirando o poder de negociação e o caráter político, visto que firma parceria para oferta de vagas na educação infantil, prestando um serviço de baixo custo, oferecendo estrutura precária de qualidade, sem exigência de qualificação dos profissionais e ainda com cobrança de taxas para as famílias (SUSIN; MONTANO, 2015).

A possibilidade do rebaixamento do custo aluno com consequências para a qualidade da educação infantil ofertada por instituições conveniadas com o poder público está alicerçada em práticas que barateiam o custo operacional, como a contratação de profissionais não habilitados, ou, quando habilitados, a sua contratação como técnicos de educação, cujos salários são inferiores ao dos professores. Há ainda a precariedade dos espaços físicos e dos materiais pedagógicos, bem como das ações desenvolvidas com as crianças, que, na maioria das vezes, ficam confinadas às salas de atividades e muito tempo expostas a programas de televisão. (SUSIN; MONTANO, 2015, p.77)

As parcerias na educação infantil estão respaldadas pela lei do FUNDEB que permite a não obrigatoriedade da oferta ser pública, podendo fazer parcerias com instituições sem fins lucrativo, subsidiado com verba pública. De acordo com Susin e

Montano (2015, p. 75), “evidencia-se o movimento da legislação brasileira em direção da institucionalização da parceria público-privada na oferta da educação infantil”

As parcerias com as creches comunitárias, iniciaram no município de Porto Alegre em 1993 e são através delas que vem acontecendo a ampliação de vagas na educação infantil.

O investimento nas creches, a partir do convênio firmado em 1993, trouxe avanços para a educação infantil comunitária. Aumentou a participação da comunidade nesses espaços, mas o controle social sobre este serviço necessita ser ampliado e aprofundado. (SUSIN; PERONI, 2011, p. 197)

Embora as creches comunitárias prestem um trabalho de destaque nas comunidades, facilitando a vida das famílias que têm a possibilidade de colocarem os filhos para estudarem próximo de casa, esta mudança de comportamento do Estado que se afasta para dar protagonismos a outros sujeitos individuais e coletivos, acarretará danos futuros. Mesmo que o gesto de oferecer um serviço que é de obrigação do município de Porto Alegre, isso desobriga o governo de pensar ações que realmente garantam um acesso à educação de qualidade, com estrutura física, com profissionais qualificados, com remuneração justa e com os mesmos direitos dos funcionários da rede própria.

Nesse percurso investigativo, fez-se necessário entender o objeto do nosso estudo. Entendemos que o arranjo institucional organiza e explica algumas decisões e caminhos escolhidos pelos administradores públicos, para tanto, apresentamos o Sistema Municipal de Educação, com intuito de dar sentido a nossa discussão.

3.2 DISCUSSÃO DA EVOLUÇÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NAS DIFERENTES ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS.

O objetivo principal deste Trabalho de Conclusão de Curso é analisar a implementação da oferta da Educação Infantil em Porto Alegre, a partir da sua

estrutura organizacional, sabendo que o município tem no seu horizonte atender o Plano Municipal de Educação 2015-2024. Este capítulo apresenta análise de resultados e discussão da pesquisa, que estão estruturados em seções, as quais respondem aos objetivos específicos delineados na introdução.

A Lei Federal do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, 9 Lei nº 13.019/2014), estabelece um novo Regime jurídico que é a Parceria entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil por meio de Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação.

O número de matrícula nas creches de Porto Alegre é apresentado na Tabela 1, e na Tabela 2 aparecem as matrículas da pré-escola do município. Estes dados foram extraídos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP no período de 2016-2019. Neles podem se observar as instituições conveniadas se comparadas com a rede própria tem uma desproporção, diminui ainda que de forma pouco significativa, as matrículas em creche.

TABELA 1- NÚMERO DE MATRÍCULAS CRECHE DE PORTO ALEGRE – REDES MUNICIPAL, COMUNITÁRIAS E PARTICULAR CONVENIADAS

Rede de Creches	2016	2017	2018	2019
Municipal	2.147	2.170	2.184	2.022
Comunitária Conveniada	8.316	8.267	8.002	9.105
Privada conveniada	81	0	0	0
Privadas	10.902	10.173	9.774	9.687
TOTAL	21.446	20.610	19.960	20.814

Fonte: Deed/Inep/MEC. Elaboração própria.

TABELA 2 - NÚMERO DE MATRÍCULAS PRÉ-ESCOLA DE PORTO ALEGRE – REDES MUNICIPAL, COMUNITÁRIAS E PARTICULAR CONVENIADAS

Redes Pré-Escola	2016	2017	2018	2019
Municipal	5.382	5.669	5.632	5.482
Comunitária Conveniada	6.032	6.661	6.722	8.178
Privada conveniada	65	0	0	26
Privadas	10.641	10.250	10.604	10.186

TOTAL	22.120	22.580	22.958	23.872
-------	--------	--------	--------	--------

Fonte: Deed/Inep/MEC. Elaboração própria.

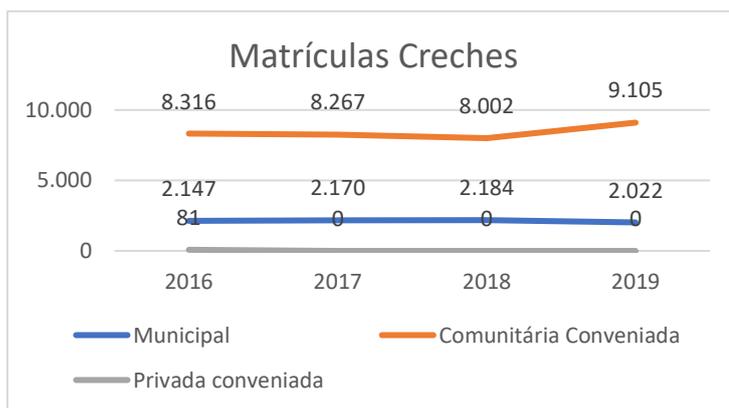
Observa-se também que existem diferentes tipos de organizações dentro dos escritórios do INEP. Destacam-se as instituições comunitárias conveniadas/parceiras, privadas conveniadas e privadas e as que realmente são próprias da rede municipal, no entanto não foi possível entender os arranjos contratuais que regem cada uma delas. A literatura normalmente apresenta as instituições conveniadas/parceiras como sendo de uma mesma natureza institucional, tudo nos leva a crer que a relação contratual é diversa no município de Porto Alegre.

Os resultados demonstraram que o número de matrícula indica uma diferença expressiva entre os números do municipal (rede própria) e matrícula ofertada por comunitárias conveniadas, conforme apresentado na Tabela 1. Tais achados confirmam uma tendência que vem se consolidando desde 1993, a partir do crescimento da presença das comunidades, tendo maior participação nesses espaços (SUSIN; PERONI, 2011). Bem como o descumprimento do PME tanto pela busca oferta, quanto pela desestatização da educação infantil e no ensino fundamental.

O detalhamento sobre especificar o número de matrículas da Educação Infantil do município de Porto Alegre no período de 2016-2019, será dividindo em duas partes, primeiro se apresenta o Gráfico 1 contendo as matrículas da modalidade creche (zero a três anos), referente a este período citado acima. Após esta análise, haverá demonstração gráfica (Gráfico 2) relativa à modalidade pré-escola, ambas com porcentagens, validando a diferença existente entre a rede própria e as comunitárias conveniadas.

De acordo com dados do INEP contidos no Tabela 1, é apresentado no Gráfico 1 uma evolução das matrículas no período de 2016-2019. Comparando as informações sobre o número de matrículas ofertadas no município, percebe-se que a determinante para o acesso a etapa creche que contempla crianças de zero a três anos, tem sido as parcerias com instituições conveniadas.

GRÁFICO 1 – MATRÍCULAS CRECHES – REDES MUNICIPAL, COMUNITÁRIAS E PARTICULAR CONVENIADAS



Fonte: Deed/Inep/MEC. Elaboração própria.

A partir das informações sobre a oferta, é possível observar que no ano de 2016, há uma discrepância nos números das matrículas municipais, tendo apenas 20% (2.147) ofertadas pela rede própria e 79% (8.316) da oferta sendo oferecida pela rede comunitária conveniada. Neste ano em especial, houve uma situação esporádica a qual 1% (81) das matrículas foram firmadas com escolas privadas conveniada, não se repetindo na modalidade creche nos anos seguintes.

Em 2017 o crescimento das matrículas permaneceu sendo através das instituições conveniadas, apresentando uma leve queda no número em relação ao ano anterior, mas sem mostrar diferença na porcentagem. As creches tiveram domínio de 79% (8.267) das matrículas ofertadas, enquanto a rede própria ofertou somente 21% (2.170) do valor total, permanecendo a tendência do municipal em ampliar a oferta através das parcerias com instituições conveniadas e não aumentar a rede própria. Ao confrontar os dados neste ano, as creches comunitárias tiveram uma leve queda no número de matrícula, com diferença de 49 alunos (8.267 total de matrícula), em comparação ao ano anterior de 2016 que foram de 8.316. Sendo relevante ressaltar que não foram absorvidos pela rede própria, assim como os alunos da privada conveniada que tiveram matrícula de 81 em 2016, visto que, a diferente da matrícula rede própria em 2016 foi de 2.147, apresentado em 2017 o número de 2.170, apontando um leve aumento de apenas de 23 crianças.

Continuando a análise do Gráfico 1, no ano de 2018 o município continuou sendo ineficiente na sua expansão, manteve 21% (2.184) do número de matrícula. As comunitárias conveniadas/parceiras continuam dominando a oferta, embora neste ano venha acontecendo uma queda na quantidade de alunos matriculados

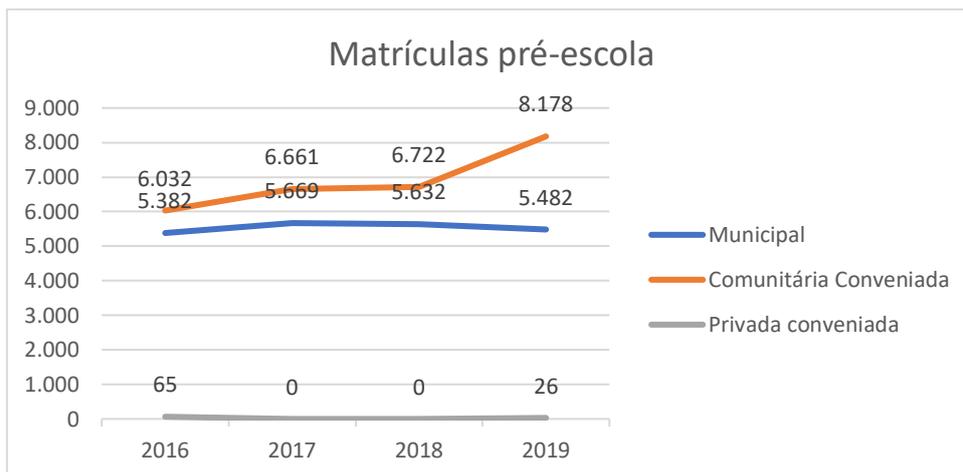
permanecendo 79% (8.020). No que tange a queda de matrícula, foram 265 alunos a menos em relação a matrícula do ano anterior (8.267), observa-se que esses alunos não foram absorvidos pela rede própria.

O Gráfico 1 demonstra que em 2019 as comunitárias conveniadas/parceiras ampliaram as matrículas, com 82% (9.105) da oferta, já a rede própria ao ser comparada ao ano anterior apresenta queda, ofertando apenas 2.022 vagas (18%). Ressalta-se que ainda existe demanda reprimida, o aumento das matrículas nas conveniadas/parceiras é consequência da política de desestatização da Educação Municipal.

De acordo com a literatura, Montano e Pires (2019) indicam que ao ser examinado o cenário da criação de vagas na educação infantil na cidade de Porto Alegre, com essa decisão de ampliar a oferta através das parcerias, fica evidente o enfraquecimento desta etapa da educação, visto que essas instituições não possuem estrutura adequada, há desvalorização dos profissionais que atuam nestes estabelecimentos, não existindo plano de carreira. Essa precarização acontece tanto no atendimento em creches, quanto na pré-escola.

Seguindo as especificações sobre o número de matrículas da Educação Infantil do município de Porto Alegre no período de 2016-2019, destaca-se agora a pré-escola, que abrange a faixa etária de 4 a 5 anos.

GRÁFICO 2 – MATRÍCULAS PRÉ-ESCOLA – REDES MUNICIPAL, COMUNITÁRIAS E PARTICULAR CONVENIADAS



Fonte: Deed/Inep/MEC. Elaboração própria.

Os dados numéricos incluídos no Gráfico 2, são informações contidas na Tabela 2 que foram extraídas do INEP. O Gráfico 2 apresenta uma evolução acentuada da oferta de matrículas pelas Conveniadas/parceiras no ano de 2019, elevando a tendência do crescimento da matrícula, demonstrando a prevalência da rede comunitária Conveniada/parceira, em detrimento da rede própria.

Os dados sobre a matrícula da pré-escola analisados a partir de 2016, demonstram que neste ano houve equilíbrio, ainda que, aponte as instituições Conveniadas/parceiras com predominância na oferta com 52% (6.032) e a rede própria do município com 47% (5.382), tendo ainda 1% (65) das vagas ofertadas através da parceria privada conveniada. Em 2017 mostra um leve aumento da matrícula, indicando as conveniadas/parceiras com 54% (6.661) das matrículas. A rede própria é responsável por 46%, o equivalente a 5.669 vagas ofertadas.

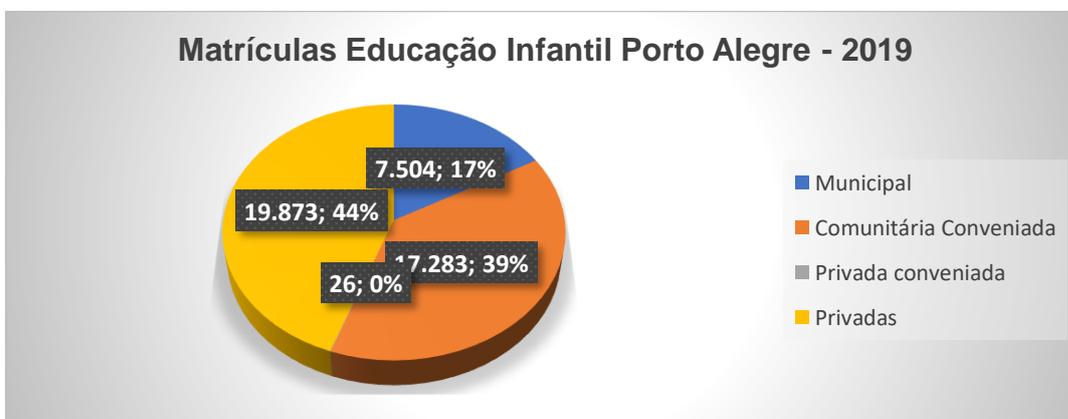
Em 2018 continuam com destaque as comunitárias Conveniadas/parcerias, mantendo o domínio de 54% (6.722), enquanto a rede própria conserva os 46% (5.632). Já no ano de 2019 a rede própria tem uma redução, apresenta 40% (5.482) das matrículas, propiciando o avanço das instituições Conveniadas/parceiras que alcançaram 60% das vagas, o que caracteriza um total de 8.178 matrículas. Em 2019 aparece um dado interessante, trata-se de uma nova modalidade: “privada conveniada”, embora de forma discreta com 26 vagas matrículas.

Os dados da matrícula de educação infantil no município para o período de 2016-2019, apresentados através das Tabelas 1 e 2, comprovam que a rede municipal própria não teve evolução. Com destaque para o ano de 2019 que identifica um

alcance de 82% das vagas ofertadas pela modalidade creche, sendo oferecidas pela rede comunitária conveniadas/parceiras, ou seja, há um fortalecimento das parcerias e um encolhimento drástico da rede própria na oferta, demonstrando um claro distanciamento da presença do Estado no bairros da cidade. Confirmando o que é apontado pela literatura quando o Estado abandona a função de fornecedor responsável pelo serviço, passando a ser apenas um regulador (ROSSI; LUMERTZ; PIRES 2017).

Como destaque geral, a Figura1 expõe a matrícula referente ao ano de 2019, dando uma visão da situação educacional na modalidade Educação Infantil no município de Porto Alegre. Fica evidenciado que há uma escolha governamental que privilegia o privado.

FIGURA 1 – MATRÍCULA EDUCAÇÃO INFANTIL PORTO ALEGRE - 2019



Fonte: Deed/Inep/MEC. Elaboração própria.

Este levantamento comparando ao tripé de oferta (rede própria, conveniadas e privadas), fica evidente a fragilidade da rede própria, representando apenas 17% (7.504) das matrículas ofertadas no município de Porto Alegre, enquanto a da privada tem 44% (19.873) e as comunitárias conveniadas/parceiras dominam 39% (17.283). Esta distorção aprofunda as desigualdades sociais, posto que, a rede privada se esforça por oferecer o nível condizente com o valor cobrado, seguindo a lógica do mercado.

A relevância crescente das instituições parceiras, não está apenas na precarização, mas no poder de barganha dentro do tripé do atendimento. Por exemplo, durante uma das reuniões do Conselho Municipal de Educação, houve uma

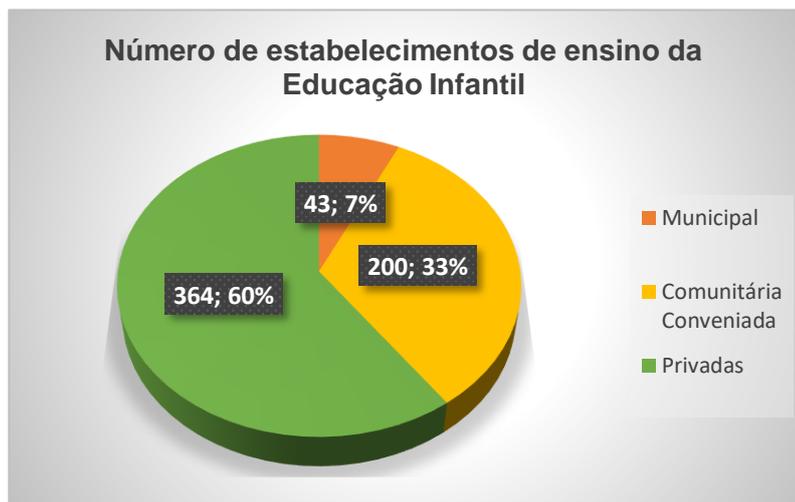
fala de um conselheiro que deixa espaço para reflexão sobre o futuro da Educação na cidade de Porto Alegre. Ao tratarem sobre o retorno das aulas no período da pandemia e apontarem como sendo pressão das escolas privadas que pensavam apenas na economia, a fala do conselheiro representante de uma das instituições, mencionou que não poderiam culpá-los, pois se eles fecharem o município não teria estrutura para receber todas as crianças de Porto Alegre.

Deste modo, pode-se confirmar que a literatura que apontava o PDRAE (1995) como o caminho ideal, trouxe sim a redefinição do papel do Estado, com a diminuição das suas obrigações, com a perda da execução das políticas públicas sociais, dando espaço para a iniciativa privada, exercendo a função reguladora, ou seja, reestruturando o Estado deixando-o mínimo para as políticas sociais, atribuindo à iniciativa privada a sua lógica de mercado. Percebe-se quanto mais se reduz a presença do Estado nestes espaços, maior é seu enfraquecimento, podendo ser dominado pelo mercado e sofrer até pressão sobre valores cobrados, sob ameaça de deixar de prestar o serviço e o município não ter rede própria suficiente para receber esses alunos de volta.

Nesta conjuntura, se percebe que as instituições sem fins lucrativos parcerias têm uma participação significativa na garantia do acesso à educação desta faixa etária. Observa-se que ao fazer esta opção de ampliação por meio das parcerias, há um aumento de vagas, mas em contrapartida existe uma diminuição da participação do Estado nestes espaços, repassando a responsabilidade para as comunidades e para dos pais a oferta da educação destes pequenos.

A Figura 2 destaca os dados o número de estabelecimentos de ensino da educação infantil e evidencia a desproporção que existe entre os tipos de escolas. O seu propósito é demonstrar que a rede própria já está ameaçada, ou seja, o objetivo de diminuir o papel do Estado está sendo alcançado.

FIGURA 2 - NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS DE ENSINO DA EDUCAÇÃO INFANTIL



Fonte: SMED. Elaboração própria

Este panorama de 2019 demonstra uma disparidade entre a rede própria, as escolas comunitárias parceiras e a rede privada. É perceptível o encolhimento da rede própria municipal, são apenas 43 estabelecimentos entre esses 7 (sete) são Jardins de Praça, o que representa somente 7%. Quando comparado ao número de instituições parceiras que ocupam 33%, com significativa marca de 200 estabelecimentos, nota-se o valor irrisório. A rede privada corresponde a 60%, tendo 364 escolas.

Observa-se que quanto ao número de escolas, há divergência nas informações do próprio site do município. Estão passando por mudanças e está em funcionamento dois sites, na nova plataforma consta que a rede própria conta com 36 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIS) e sete Jardins de Praça, e pelas mais de 200 escolas comunitárias de Educação Infantil parceiras. Dentro desta mesma plataforma é possível acessar a lista de escolas municipais de Educação Infantil onde constam 45 escolas.

O site antigo informa que há 35 Escolas Municipais de Educação Infantil (atendimento em turno integral), 7 Escolas Municipais de Educação Infantil/Jardins de Praça (atendimento em meio turno), 35 Escolas Municipais de Ensino Fundamental com turmas de pré-escola, 220 Instituições de Educação Infantil parceiras a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e 364 Escolas de Educação Infantil Privadas. Neste sentido, consta ainda uma relação com 124 escolas de Educação Infantil (relação atualizada em 03 de janeiro de 2020), com credenciamento junto ao Conselho Municipal de Educação.

Nos casos relacionados acima, é possível observar que as informações estão desencontradas e incompletas, sem data da última atualização, o que confunde o pesquisador. Não está explicitado quantas crianças, que tipo de escolas, nem mesmo menciona se são credenciadas, autorizadas, regularizadas. Ainda os dados apresentados pela SMED na plataforma oficial da prefeitura, trazem uma visão geral afirmando que a Rede Municipal de Ensino – RME é constituída por 99 escolas com certa de 4 mil professores e 900 funcionários, atendendo na rede mais de 50 mil alunos. Admite que a SMED orienta, supervisiona, fiscaliza e investe financeiramente em Instituições de Educação Infantil parceiras, onde são atendidas mais de 16 mil crianças. Ao pesquisar nos dados abertos de POA, esse número já muda, diz que são atendidos mais 70 mil alunos nas redes, cuja gestão está diretamente a cargo da SMED – a Rede Municipal de Ensino (RME) e a Rede Comunitária de Ensino (RCE).

Durante o período de realização da pesquisa não foi possível obter dados atualizados sobre quantidade de funcionários da rede conveniada e própria que trabalham exclusivamente com a educação infantil, qualificação de professores, estrutura dos estabelecimentos de ensino, número exato de escolas conveniadas que possuam todas exigências para que se possa oferecer uma educação de forma universalizada, com qualidade e equidade.

Os dados encontrados nas plataformas oficiais do município, não demonstram transparência, os números variam de um lugar para o outro. É um sistema caótico que dificulta a compreensão do cidadão. Ferindo diretamente o que se espera da Administração Pública como é disposto no art. 37 da CF/88, no seu princípio da publicidade, no sentido “inerente à obrigação de demonstrar total transparência à atividade administrativa”. (SANTOS, 2014, p.45)

Ao pesquisar Sistema de Informações Educacionais – SIE, os dados informados referem-se aos cadastros de escolas e matrículas de escolas, ambas bases de dados, não são de fácil acesso, estão em formatado de tabela de Excel, demonstrando desorganização e falta de clareza, tornando incompreensível, muitas informações aglomeradas e misturadas. Não atendendo ao princípio da eficiência que consta no art. 37 da CF/88, este preceito exige que o Administrador Público atenda a população com agilidade e adequada organização. Quesito que não pode ser constatado quando se faz investigação no município de Porto Alegre.

Todo exposto até aqui, nos leva afirmar que está em curso uma redefinição do papel do Estado, deixando-o mínimo para os cidadãos, máximo para o capital que neste caso está representado pela escola privada e pela escola conveniada transvestida de pública.

3.3 EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Para conferir a oferta de Educação Infantil do município, se levou em conta o compromisso que se tem com o Plano Nacional de Educação 2014-2024, organizado para Porto Alegre pelo Plano Municipal de Educação 2015-2024. Interessa verificar que nesse documento o município firma um compromisso com Metas e estratégias que devem ser acompanhadas pelo Fórum Municipal de Educação. Esta análise está centrada no Relatório elaborado por este ente no período de 2015-2018.

O Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre - FME foi instituído pelo Decreto nº 19.448 de 19 de julho de 2016, tendo em vista a necessidade de oficializar instrumentos de planejamento educacional participativo. Tem atribuição de promover discussões e propor sugestões de políticas públicas voltadas para a educação e execução do Plano Municipal de Educação do município de Porto Alegre (2015-2024). Sendo uma de suas competências, coordenar o monitoramento e avaliação da implementação do PME/POA.

O Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre traz a síntese da evolução e desenvolvimento das ações visando ao alcance das Metas e estratégias no período de 2015 a 2018. O relatório está organizado em sete eixos, correspondendo às sete Comissões Temáticas que estruturam o FME: Gestão Democrática e Financiamento; Educação Infantil; Ensino Fundamental; Educação Especial Inclusiva e Diversidade; Ensino Médio, Educação Profissional, Educação de Jovens e Adultos; Acesso e Ampliação do Ensino Superior, suas modalidades e políticas afirmativas, e de Valorização dos Trabalhadores em Educação. Destacando-se como objeto desta análise o eixo da Educação Infantil.

Conforme a LDB/96, para atuar na educação infantil é aceito professor com formação em Pedagogia ou com curso na modalidade Normal. A respeito desta questão, há um extenso caminho a percorrer na elaboração de uma política que garanta o direito das crianças a um atendimento com profissionais com qualificação adequada. Durante o período de pesquisa não foram encontradas informações relacionadas a qualificação de professores das instituições parceiras, tornando inviável a análise da qualidade do serviço ofertado.

De acordo com o relatório do FME, em relação a Meta 1 que é “Atender a 100% (cem por cento) de matrículas na pré-escola, até 2016, e ampliar, gradativamente, as matrículas na creche para atingir o percentual de 50% (cinquenta por cento) até 2024”, esta Meta pode ser desmembrada em dois indicadores, o primeiro que trata do atendimento das crianças da pré-escola, e o segundo que trata do atendimento das crianças da creche.

O indicador 1 que trata do atendimento à 100% das crianças na faixa etária de pré-escola até 2016, se conclui que não foi alcançado. Observa-se diferença nos índices de atendimento calculados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE, OBSERVA POA³ e pela Secretaria Municipal de Educação - SMED. Pelos três cálculos, não resta dúvida que a universalização ainda está longe de ser atingida.

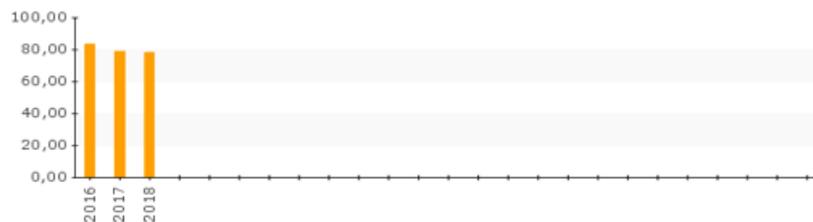
Para o site OBSERVAPOA no período de 2016 a 2018, apresentada através do Gráfico 3, percebe-se que o percentual de crianças de 4 a 5 anos de idade, atendida teve queda de 6,29%.

GRÁFICO 3 – ATENDIMENTO DAS CRIANÇAS DA PRÉ-ESCOLA

³ O Observatório é um espaço da cidade, para a cidade, construído em parceria com os atores sociais que agregarão conhecimento, pesquisas e produtos, uma Organização Não Governamental-ONG.

Cidade de Porto Alegre

1. Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola - M1_I1A



Unidade: Percentual de matrículas em escola da população de 4 a 5 anos.

Fonte: Observa POA

Os dados do Gráfico 3 apresentam uma queda de 6,29% no período de 2016-2018, apontam que ainda não se alcançou a Meta 1 de 100% desta população (4 a 5 anos) sendo atendida na rede escolar. Este dado, no entanto, não explica a relação com o crescimento populacional ou com a oferta real de vagas. É uma análise baseada na média da frequência escolar, portanto não ajuda a perceber se o objetivo da Meta 1 está sendo alcançado ou não, este dado desinforma.

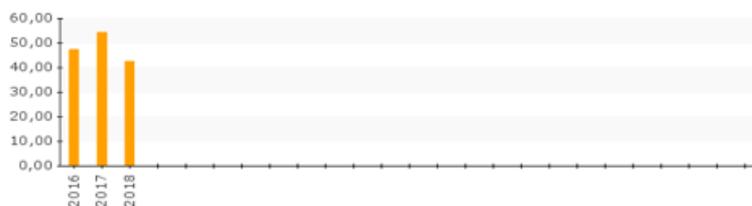
O indicador 2 que aborda o acesso das crianças da faixa etária correspondente à creche (50% até 2024). Há dúvidas sobre os índices, considerando a variação entre os cálculos de 31,40% a 53,73% de atendimento das crianças na faixa etária. Se considerado o índice do OBSERVA POA (53,73%), o indicador foi alcançado.

O Gráfico 4 apresenta os dados referentes ao indicador 2 que expressa o percentual de crianças de 0 a 3 anos de idade que frequentam a escola/creche piorou 10,21%.

GRÁFICO 4 – ATENDIMENTO DAS CRIANÇAS DA CRECHE

Cidade de Porto Alegre

2. Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola - M1_I1B



Unidade: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola.

Fonte – Observa POA

Nesse Gráfico 4, se observam dois movimentos, o primeiro inicia em 2016 com uma tendência de aumento do atendimento, mas em 2017 para 2018 a tendência é de diminuição a um nível inferior ao de 2016, assim não é possível afirmar que a Meta

1 tem uma tendência de ser atendida. Embora, haja tempo para reverter esta tendência, posto que, ela finda em 2024. As informações governamentais tentam utilizar uma média para disfarçar a tendência de queda, afirmando inclusive que a Meta 1 já foi atendida. Desse modo, confirmamos novamente a falta de transparência e eficiência no trato da coisa pública.

Os dados do Observa POA não estão atualizados, constando apenas informações referentes ao período de 2016-2018, isto também é percebido no Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação, tendo disponível no Fórum Municipal de Educação apenas dados até 2018, cujo o relatório traz uma avaliação do período de 2015-2018. As informações do ano de 2019 ainda não foram disponibilizadas.

Destacamos que há alguns aspectos que foram abordados no Relatório com os quais concordamos, quais sejam:

- O acesso à educação infantil segue como um grande desafio, principalmente no que se refere à proximidade das vagas em relação à residência e adequação da oferta às necessidades das crianças e de suas famílias;
- ainda existem listas de espera nas instituições públicas e parceiras, motivadas pela insuficiência de vaga na região ou por outras situações;
- o financiamento público para essa etapa de ensino necessita ser ampliado, seja pelo município ou pelas demais instâncias, com aumento dos investimentos e com potencialização de recursos disponíveis; As crianças necessitam de atendimento em todas as áreas (educação, saúde, assistência, etc.), para isso é essencial o bom funcionamento das redes de apoio à criança, garantindo essa atenção integral;
- a formação mínima e continuada precisa ser aprimorada e estendida para toda educação infantil do território, tanto para a rede municipal quanto para instituições com termos de parceria com o município;
- a ampliação de oferta mediante regime de colaboração entre os entes federados, utilizando e potencializando os espaços públicos ociosos, garantindo adequação dos espaços ao atendimento de crianças;
- a ampliação de oferta mediante construção de escolas, conclusão de edificações inacabadas e ativação de prédios que estão prontos;
- para regularização do atendimento na educação infantil, é urgente a ampliação de estrutura dos órgãos responsáveis por esse tema (SMED e CME). Dessa forma

possibilitará o aumento da fiscalização, melhoria nas orientações e agilidade de todo processo.

Todos os aspectos acima apresentados não possuem indicadores que permitam um acompanhamento ágil e preciso. Todas as tarefas parecem dispersas e necessitam de um monitoramento próximo. Percebe-se que o Fórum de acompanhamento não é levado em conta no processo decisório governamental, colocando em risco o planejamento municipal de longo prazo.

Divergimos com alguns itens da conclusão do Relatório. Por um lado eles apresentam que para a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, urge maior investimento, garantia de espaço de planejamento aos professores e demais profissionais de apoio e priorização, por parte do poder público, não só na garantia de vagas para as crianças, como também para que estejam adequadas às necessidades da população do território, com facilidade de acesso (localização), qualidade no atendimento, turno integral, entre outras características fundamentais. Porém, nada disto será possível se continua a lógica em que o Estado não assume a execução da oferta da Educação Infantil, como sua responsabilidade precípua. Está visto que a lógica de mercado é a que rege a oferta da Educação Infantil em Porto Alegre, ou seja, haverá atendimento para os que consigam pagar por ele, desvirtuando desse modo o Direito à Educação.

3.4 AS AÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SEU PAPEL ASSESSOR NAS DECISÕES DE CUNHO ORGANIZACIONAL DA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Sabe-se que o Conselho Municipal de Educação é um órgão consultivo, normativo, deliberativo, fiscalizador e mobilizador do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre (SME). O objetivo da análise do Relatório de atividade do ano de 2019 - CME/POA é identificar atividades desenvolvidas pela Comissão da Educação Infantil - CEI. Na prática, no contexto atual, este órgão é um anteparo da defesa do Direito à Educação, pública, gratuita e de qualidade frente ao corpus privado, cuja a lógica difere na ideia de mérito de atendimento.

Dentre as atividades realizadas desempenhadas pela CEI, destaca-se a elaboração de pareceres para escolas e instituições de educação infantil, credenciamento e renovação de autorização do funcionamento. Estas funções fizeram muita diferença no funcionamento da Educação Infantil de Porto Alegre. Os regramentos e pareceres normativos promoveram o surgimento de padrões importantes para funcionamento das escolas. As recomendações por eles emitidas são muitas criticadas, mas a inobservância tanto da mantenedora da rede própria, como das privadas, tem se tornado frequentes neste período histórico.

A relevância institucional do Conselho Municipal de Educação-CME está fortemente vinculada à sua função como assessoria a todos sujeitos envolvidos com a educação. Suas dificuldades estão centradas em apontar as inobservância das normativas em vigência, a explicitação nos documentos pedagógicos da avaliação institucional, que tem como referência as condições de oferta da educação infantil na perspectiva dos indicadores de acesso, aspectos pedagógicos e de gestão, assim como a forma de articulação entre as etapas da educação infantil e do ensino fundamental, reafirmando a importância da continuidade entre as etapas da Educação Básica.

No seu Relatório anual de 2019 já era apontado o processo de deterioramento da Educação Infantil, chegando a qualificá-la de: “problemática”. O seu quadro reduzido, a crise provocada pela pandemia e o descaso do gestor municipal com a própria rede tem provocado uma fragilização no atendimento desta etapa da educação. Há dificuldade para obter informações que possam explicar ou dar conhecimento preciso da quantidade de espaços e condições da oferta, além da necessidade já apontada de acompanhamento das instituições que já estão regularizadas, porém, com recomendações datadas para serem cumpridas.

Vale a pena lembrar que o Conselho Municipal de Educação - CME integra o Sistema Municipal de Ensino, que tem como administradora a Secretaria Municipal de Educação. Mesmo o CME sendo um órgão consultivo, normativo, deliberativo, fiscalizador e mobilizador, encontra dificuldade junto à administradora do Sistema, sobre as constantes recomendações nos pareceres de autorização das escolas, bem como os esforços de inserir nos pareceres recomendações quanto ao cumprimento do Plano Municipal de Educação – PME, por falta de mais agilidade e consistência de informações. Existe um desencontro no número de instituições conveniadas parcerias

no atendimento da Educação Infantil no município informados pela secretaria municipal de educação (sendo 200 ou 220 a depender da fonte), considerando o número de escola que têm credenciamento junto ao Conselho e são 124 escolas.

Do ponto de vista da Administração Pública, devemos manter a discussão sobre a importância do papel do Estado como garantidor dos direitos dos cidadãos, a importância de ter instituições que respondam e trabalhem cumprindo as normas e os princípios que estão inscritos na Constituição Federal de 1988 e cujo conteúdo ao não ser atendido fere as relações sociais. A discussão trazida neste trabalho, a Educação Infantil de Porto Alegre, foi um exemplo da disputa entre o público e o privado presentes na implementação de políticas públicas, particularmente, quando o Estado, a partir dos governos, apostam a diminuição das suas obrigações.

Estudar uma política pública, identificando as determinantes para sua efetivação foi o objetivo deste trabalho. Com esse fim descobrimos a dificuldade de tratar temas que aparentemente são simples: Como verificar ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil de Porto Alegre, no entanto, a tarefa se tornou extremamente complexa, pois, exigia o entendimento normativo da educação, do tecido institucional, do desconhecimento do manejo de bases de dados que não são desafios, apenas de um pesquisador, mas de todos os cidadãos que esperam resultados sem entender o processo e as dificuldades que possam aparecer na implementação das políticas públicas. Ter um Plano Nacional de longo prazo deveria ser o norte das ações governamentais, o seu descumprimento deixa truncado o ciclo das políticas públicas. Aparecendo ações casuísticas, decisões temporais e processos truncados, uma verdadeira falta de gestão democrática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve como objetivo geral: Analisar a implementação da oferta da Educação Infantil em Porto Alegre, a partir da sua estrutura organizacional, sabendo que o município tem no seu horizonte atender o Plano Municipal de Educação 2015-2024. Tentando responder a pergunta de pesquisa que era: Quais decisões de cunho organizacional determinam a implementação de políticas públicas para a oferta da Educação Infantil em Porto Alegre? A resposta foi possível através dos objetivos específicos que foram: descrever o arranjo Institucional da Educação Infantil no Município de Porto Alegre; Verificar a evolução da oferta de Educação Infantil nas diferentes estruturas organizacionais; Conferir a oferta de Educação Infantil levando em conta o atendimento do PME; Aferir as ações do Conselho Municipal de Educação e seu papel assessor nas decisões de cunho organizacional da oferta da Educação Infantil.

Os resultados obtidos aparecem na descrição realizada sobre o arranjo Institucional da Educação Infantil no Município de Porto Alegre apresentando um panorama institucional da Educação Infantil aproximando a institucionalidade da SMED, do Conselho Municipal de Educação e a rede de Escolas (especificando as escolas: privadas, parceiras e próprias). Para tanto, trouxemos uma análise das matrículas demonstrando as decisões pelo tipo de escola que faz a oferta da Educação Infantil, focando nos pareceres de acompanhamento do cumprimento da Meta 1 do PME e a aproximação das ações desenvolvidas pelo CME em relação à oferta da Educação Infantil.

Os resultados demonstraram que existe uma expressiva diferença entre a quantidade de vagas ofertadas pela rede própria (municipal) e rede comunitária parceira, confirmando a tendência de maior participação das creches comunitárias nesses espaços. Com destaque ao ano de 2019, que aponta um crescimento da oferta na rede comunitária com 82% na modalidade creche e de 60% na modalidade pré-escola, evidenciando que o município tem optado pela ampliação da Educação Infantil através das parcerias com instituições Conveniadas, constatando o enfraquecimento a rede própria nestes espaços.

Estes achados de pesquisa contribuem para o avanço no entendimento de que falta compromisso dos gestores com a transparência, com a eficiência e clareza das informações apresentadas para a sociedade, que pode ser o primeiro passo para a construção de um instrumento de mensuração de indicadores capazes de explicar a relação do crescimento populacional com vagas ofertadas e a demanda reprimida, que permita um acompanhamento ágil e preciso. Além disso, estes resultados favorecem as pesquisas futuras sobre a ineficiência de indicadores existentes utilizados para calcular porcentagem de atendimento.

No que se refere às implicações práticas, os resultados obtidos por esta pesquisa funcionam como um diagnóstico sobre o comportamento adotada pelo gestor público e a decisão pela ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil de Porto Alegre através de parcerias, demonstrando claramente a opção de delegar as obrigações a terceiros, não garantindo o diz a CF/88 que é o Direito à Educação, assim como não garante a qualidade de acesso que está previsto no PME (2015-2024) que é a universalização do atendimento escolar, gratuito e de qualidade.

Neste sentido, alunos do curso de Administração Pública e Social podem utilizar tais achados como ponto de partida para novas pesquisas, entendendo que como futuros administradores públicos é relevante saber como se tomam decisões de cunho organizacional na educação pública brasileira.

Ainda, este estudo contribui com o esforço que busca a defesa da transparência, da eficiência, do comprometimento com os cidadãos e que defenda um Estado que seja para todos, que cumpra seu papel e seja presente. Desta forma, o estudo busca escancarar a necessidade de maior controle social, participação da sociedade civil organizada, fortalecimento dos Conselhos de participação e a necessidade de esclarecer a população sobre a importância de cobrar do Estado um serviço de qualidade.

Como limitação cita-se a dificuldade para encontrar dados para pesquisa nos órgãos oficiais, há incoerência nas informações apresentadas, dados sem data da última atualização e falta de dados referentes ao ano de 2019. Destaca-se ainda por se tratar de um estudo realizando em meio a uma pandemia, que impossibilitou a realização de entrevistas e pesquisa de campo em escolas, utilizou-se apenas dados que foram coletados mediante revisão bibliográfica, o que limitou os resultados no que tange à investigação completa do fenômeno sob análise.

Para futuras pesquisas, recomenda-se a compreensão completa do fenômeno, abrangendo, o detalhamento dos dados relacionados ao tripé que é composto pela rede privada, creches comunitárias parceiras do município e a rede própria. Por fim, sugere-se também que estudos desta natureza sejam realizados com as 20 (vinte) estratégias da Meta 1 que constam no Plano Municipal de Educação de Porto Alegre no que tange a sua execução.

REFERÊNCIAS

BREJO, Janayna Alves. **Políticas Públicas para a Educação Infantil: do contexto latino-americano à realidade brasileira.** Perspectiva em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v. VIII, n. 15. P. 181-229, jan./jun. 2015.

CAETANO, Maria Raquel. **A educação no contexto de crise do capital e as relações entre estado, mercado e terceiro setor nas políticas educacionais.** Laplage em Revista (Sorocaba), v.4, nº 2, 2018.

CAMPOS, Maria Malta; ESPOSITO, Yara Lúcia; GIMENES, Nelson. **A Meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro.** In: Retratos da Escola: PNE 2014-2024: desafios para a Educação Brasileira. Brasília, ESFORCE, v. 8, n. 15, ano 2014, p. 221-564

CECCON; Maria Lúcia Lemos; MOMMA-BARDELA, Adriana Missae. **AS PARCERIAS COM INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS: desafios e implicações para a oferta da educação infantil no Brasil.** Revista Exitus, Santarém, PA, Vol. 6, Nº 2, p. 88 – 105, Jul./Dez.2016.

COMISSÃO COORDENADORA: Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre. **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME, período 2016 a 2018.** Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/fmepoa/index.htm> Acesso: 05 set 2020.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE. **Relatório de atividade do ano de 2019.** Porto Alegre, 2019.

DERANI, Cristiane. **Política pública e a norma política.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas - Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, Saraiva, 2006.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas, Princípios, Propósitos e Processos.** São Paulo. Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 2ª edição. São Paulo: Atlas, 1989.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação Científica.** 11ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

MIOLA, Cezar. **Diagnóstico dos Conselhos de Educação 2019.** Disponível: http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pe_nte_fino/Diagnostico_conselhoseduacao2019.pdf Acesso 09 set 2019

MONTANO, Monique Robain; PIRES, Daniela de Oliveira. **O marco regulatório do Terceiro Setor: a oferta da Educação Infantil no município de Porto Alegre.** Revista Práxis Educacional, v. 15, n. 31, jan./mar. 2019.

MORGADO, Suzana Pinguello; LARA, Ângela Mara de Barros. **A Reforma do papel do Estado brasileiro na década de 1990: Novas configurações para as políticas de Educação Infantil.** EDUCERE, PUCPR, 2009.

PALUDO, Augustinho. **Organização e Estrutura do Estado, Governo e Administração.** In: PALUDO, Augustinho. Administração Pública. São Paulo, Editora Método, 2015 4ª edição, p. 12-59.

PEREIRA, Sueli Menezes. **O Sistema Municipal de Ensino em análise: avanços e desafios.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ. [online]. 2018, vol.26, n.101, p. 1372-1392

PIRES, D. O.; SUSIN, M. O. K.; MONTANO, M. R. **A Configuração Político-Normativo da parceria público-privada: implicações na oferta da educação infantil no Município de Porto Alegre.** CURRÍCULO SEM FRONTEIRAS, v. 18, p. 239-268, 2018.

PRÉVE, Altamiro Damian; MORITZ, Gilberto de Oliveira; PEREIRA, Maurício Fernandes. **Organização, Processos e Tomada de Decisão.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

ROSSI, A. J.; LUMERTZ, J. S.; PIRES, D. O. **As parcerias público-privadas na educação: cerceando autonomia e gestão democrática.** Retratos da Escola, v. 11, p. 557-570, 2017.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender Políticas Públicas.** Brasília: IGEPP, v.1, 2013.

SANEMATSU, Caroline Reis. **O processo de tomada de decisões no âmbito da Administração Pública: reflexões teórico-empíricas sob a perspectiva da Teoria da Decisão e da Teoria dos Jogos.** Dourados, PROFIAP/UFGD, 2016.

SANTOS, Clezio Saldanha. **Estado, Governo, Administração e Gestão Pública.** In: SANTOS, Clezio Saldanha Introdução à Gestão Pública. São Paulo, Editora Saraiva, 2014, 2ª edição, p.22-56.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Administração da educação pública no Brasil: as parcerias público-privadas.** Revista Exitus, v.02, nº 01, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.

SUSIN, M. O. K.; PERONI, V. M. V. **A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre.** RBPAE, v. 27, n. 2, p. 185-201, maio/ago. 2011.

SUSIN, M. O. K; MONTANO, Monique Robain. **A educação infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção.** In: PERONI, V. M. V. Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação. São Leopoldo/RS Oikos editora, 2015, p. 72-88.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff; MONTANO, Monique Robain. **A educação infantil: coisas da infância no Brasil.** In: PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paula Valim de; KADER, Carolina Rosa (Orgs). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado. Implicações para a democratização da educação. São Leopoldo/RS, Editora Oikos, p. 190-200, 2018.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html>

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm. Acesso: 23 ago 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível EM: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 12.405.** Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000012780.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 15 nov 2019.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 19.448, 19 de julho de 2016. Cria o Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FME/POA). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2016/1944/19448/decreto-n-19448-2016-cria-o-forum-municipal-de-educacao-de-porto-alegre-fme-poa-e-dispoe-sobre-sua-organizacao-composicao-e-atribuicoes> **Acesso em: 26 out 2020.**

PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 248, de 23 de janeiro de 1991.** Cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/leiCME.pdf. Acesso em: 15 nov 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015.** Institui o Plano Municipal de Educação (PME). Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/2015_pme.pdf. Acesso em: 15 nov 2019.

PORTO ALEGRE. Lei nº 8.198 de 18 de agosto de 1998. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/lei_8198.pdf. Acesso: 20 ago 2019.

PORTO ALEGRE. **Resolução n.º 003, de 25 de janeiro de 2001.** Estabelece normas para a oferta da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. Disponível em:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/res00301.pdf.
Acesso em: 15 nov. 2019.

PORTO ALEGRE. **Resolução n.º 015, de 18 de dezembro de 2014.** Fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. Disponível em:
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/refantil.pdf.
Acesso em: 15 nov. 2019.

SITES VISITADOS

Declaração dos Direitos Humanos de 1948.
<https://declaracao1948.com.br/declaracao-universal/declaracao-direitos-humanos/> Acesso em 13 de set 2019.

Dados Abertos POA. <https://dadosabertos.poa.br/dataset/sie> Acesso: 10 set 2020.

UNICEF. <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 12 out 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula> acesso em: 17.Set.2020

ObservaPOA - Observatório da Cidade de Porto Alegre.
<http://www.observapoa.com.br/>. Acesso: 13 set. 2020.