

UMA ANÁLISE DO PME DE SÃO CARLOS/SP: O CICLO DE POLÍTICAS E AS LACUNAS NA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL

AN ANALYSIS OF THE MUNICIPAL EDUCATION PLAN OF SÃO CARLOS/SP: THE POLICY CYCLE APPROACH AND GAPS IN THE EVALUATION OF MUNICIPAL EARLY CHILDHOOD EDUCATION

Renata Aparecida Drape¹,
renatadraper17@gmail.com.

Maria Eunice da Silva²,
maria.eunice@professor.saocarlos.sp.gov.br

Resumo: Este artigo analisa o Plano Municipal de Educação (PME) de São Carlos, investigando as lacunas entre a formulação de políticas para avaliação da educação infantil e sua implementação prática, utilizando a Abordagem do Ciclo de Políticas de Mainardes, com foco nos contextos de produção de texto e prática. A pesquisa qualitativa de caráter teórico-documental evidencia uma contradição estrutural: enquanto a Estratégia 45 prescreve um sistema municipal de avaliação, as instituições carecem de diretrizes e mecanismos avaliativos. A ausência de

¹ Graduada em Pedagogia pela UNESP, em Educação Física e em Artes Visuais pela UniCV. Especialista em Educação Especial: ênfase generalista pela UNICEP. Especialista em Coordenação Pedagógica e Supervisão Escolar pela Universidade Cândido Mendes. Especialista em Literatura e Outras linguagens na Educação Infantil pela UFSCar. Especialista em Currículo e Prática Docente nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental pela UFPI. Especialista em Transtorno do Espectro Autista (TEA): Intervenção Precoce e Equipe Multidisciplinar pela UniCV. Mestre em Educação pela UFSCar. Professora de Educação Infantil na rede municipal de São Carlos.

² Graduada em Pedagogia pela UFSCar e em História pela FCE. Especialista em Educação Infantil pela São Luis. Especialista em Neuropsicopedagogia e em Ensino lúxico FCE. Mestre em Educação pela UFSCar. Professora de Educação Infantil na rede municipal de São Carlos.

mecanismos coercitivos, recursos orçamentários e formação docente contribuem para o não cumprimento de metas. O PME não incorporou discussões nacionais posteriores à BNCC (2017), perpetuando sua genericidade. O artigo propõe a avaliação de contexto como possibilidade viável, articulando avaliação, formação contínua e gestão democrática. Conclui-se que a qualidade da educação infantil depende da efetiva articulação entre formulação, implementação e monitoramento com participação democrática, evidenciando um desafio estrutural enfrentado por muitos municípios brasileiros.

Palavras-chave: Avaliação de contexto. Avaliação da educação infantil. Políticas educacionais.

Abstract: This article analyzes the Municipal Education Plan (PME) of São Carlos, investigating the gaps between the formulation of policies for early childhood education assessment and their practical implementation, using Mainardes' Policy Cycle Approach, with a focus on the contexts of text production and practice. This qualitative, theoretical-documentary study reveals a structural contradiction: while Strategy 45 establishes a municipal assessment system, educational institutions lack clear guidelines and assessment mechanisms. The absence of enforcement mechanisms, budgetary resources, and teacher training contributes to the non-fulfillment of goals. The PME also failed to incorporate national discussions that emerged after the National Common Curricular Base (BNCC, 2017), which has reinforced its generic nature. The article proposes context evaluation as a viable alternative, linking assessment, continuing education, and democratic management. It concludes that the quality of early childhood education depends on the effective articulation between policy formulation, implementation, and monitoring, with democratic participation, thus highlighting a structural challenge faced by many Brazilian municipalities.

Keywords: Context evaluation. Early childhood education assessment. Educational policies.

1 INTRODUÇÃO

A Educação Infantil consolidou-se como etapa essencial da Educação Básica por meio de um processo histórico de reconhecimento da importância dos primeiros

anos de vida. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 formalizaram esse reconhecimento, garantindo o direito à educação desde a mais tenra idade, e, Documentos normativos posteriores - Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil (RCNEI), Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI) e Base Nacional Comum Curricular (BNCC)- estabeleceram princípios e diretrizes para uma educação de qualidade alinhada às especificidades infantis.

Tais documentos normativos apontam o papel fundamental que a educação infantil apresenta frente à aprendizagem e ao desenvolvimento integral das crianças de zero a cinco anos em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social. Dessa forma, é necessário refletir acerca da avaliação da educação infantil e, particularmente, como essa temática se expressa nas políticas educacionais locais.

Para compreender os processos de formulação e implementação de políticas educacionais voltadas à avaliação da educação infantil, este estudo utiliza a Abordagem do Ciclo de Políticas desenvolvida por Stephen J. Ball e amplamente divulgada no Brasil por Jefferson Mainardes. Focalizamos, especificamente, nos contextos da produção do texto e no contexto da prática, visto que o contexto da produção do texto permite

examinar como as políticas educacionais são formalizadas em documentos oficiais, no nosso caso, no Plano Municipal de Educação (PME), enquanto o contexto da prática possibilita investigar as lacunas entre o que está prescrito nos textos normativos e o que efetivamente ocorre nas instituições de educação infantil.

A pergunta que orienta este estudo é: de que forma a ausência de um sistema municipal de avaliação da educação infantil, apesar de estar previsto no Plano Municipal de Educação de São Carlos, reflete as lacunas entre a formulação de políticas educacionais e sua implementação prática?

Nesse sentido, este texto apresenta uma análise do Plano Municipal de Educação de São Carlos, buscando identificar como a avaliação da educação infantil é abordada nos textos políticos e, criticamente, como as metas e estratégias relacionadas à avaliação estão sendo (ou não) efetivadas na prática das instituições municipais.

2 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo qualitativo de caráter teórico-documental que analisa criticamente como as políticas educacionais voltadas à avaliação da educação infantil são formuladas e implementadas em âmbito local. Segundo Cellard (2008), a análise documental é uma técnica valiosa que permite

complementar informações e desvendar aspectos novos de um tema.

Os dados foram coletados por meio de análise documental utilizando-se: (1) documentos normativos municipais, especialmente o Plano Municipal de Educação do Município de São Carlos (2015); (2) documentos normativos nacionais, como Constituição Federal (1988), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (1996), DCNEI (2009) e BNCC (2017); (3) referenciais teóricos sobre Ciclo de Políticas (Mainardes, Ball e Bowe), políticas educacionais e implementação de políticas.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: A ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS

A Abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvida por Stephen J. Ball e colaboradores e amplamente difundida no Brasil por Jefferson Mainardes, emerge como uma ferramenta robusta para a análise das políticas educacionais em toda sua complexidade. Essa abordagem concebe os processos políticos como um ciclo contínuo, dinâmico e flexível, que transcende a visão linear de formulação e execução, permitindo investigar as inter-relações entre diferentes contextos (BALL; BOWE, 1992; MAINARDES, 2006a).

A Abordagem do Ciclo de Políticas

articula cinco contextos inter-relacionados, que, embora possuam características específicas, dialogam em um movimento dinâmico e não sequencial. São eles: o contexto da influência, onde as políticas e discursos são iniciados e disputados por grupos de interesse; o contexto da produção do texto, que se refere à formalização das políticas em documentos oficiais; o contexto da prática, onde as políticas são interpretadas e recriadas; o contexto dos resultados e efeitos, que analisa o impacto e as interações das políticas com as desigualdades existentes; e o contexto da estratégia política, que envolve atividades sociais e políticas para promover a superação das desigualdades (BALL; BOWE, 1992; MAINARDES; MARCONDES, 2009).

Para o presente estudo, os contextos da produção do texto e da prática assumem especial relevância, o contexto da produção do texto refere-se aos documentos oficiais, pronunciamentos e discursos que representam a política. Mainardes (2006a) ressalta que os textos políticos não são necessariamente coerentes e claros, sendo imbricados de sentidos e intenções, e resultam de disputas e acordos entre grupos que competem para controlar suas representações, assim, as políticas expressas em documentos oficiais são gestadas por limitações e possibilidades que repercutem diretamente no contexto seguinte.

O contexto da prática, por sua vez, é o lócus onde a política é submetida à interpretação e recriação, produzindo efeitos e consequências que podem alterar significativamente a política original. Mainardes e Marcondes (2019) e Mainardes e Gandin (2013) enfatizam que as políticas não caminham em direção à prática de maneira direta; a tradução do texto escrito em ação é um processo complexo, permeado por valores locais e pessoais. (MAINARDES, 2006a).

3.1 O que diz o PME do município de São Carlos/SP acerca da avaliação da educação infantil³

O PME, instituído pela Lei nº 17.492 de 22 de junho de 2015, apresenta escopo bastante generalista, pautando as diretrizes que o regem, as incumbências do CME, a realização de Conferência Municipal para acompanhar e monitorar a execução do PME, e a previsão de que as metas sejam cumpridas em seus respectivos prazos durante o período de vigência do Plano. Entretanto, apesar de prever o cumprimento das metas, nem o PME nem qualquer outro instrumento legal e/ou normativo estabelece sanção em caso de não cumprimento, tal ausência contribui para que

³ Conforme Didonet (2014), a "avaliação na educação infantil" refere-se aos processos de acompanhamento da aprendizagem e do desenvolvimento das crianças, focando em suas singularidades e percursos. Já a "avaliação da educação infantil" diz respeito à qualidade da educação ofertada pelas instituições, abrangendo aspectos pedagógicos, estruturais e de gestão.

diversas metas não sejam alcançadas nos prazos estipulados, já que o não cumprimento não acarreta consequências.

É importante ressaltar que o PME de São Carlos foi aprovado em 2015, período anterior à homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017, o que ajudar a compreender a genericidade na temática de avaliação, uma vez que os marcos normativos nacionais posteriores trouxeram maior detalhamento e diretrizes específicas para a avaliação da educação infantil. A ausência de uma revisão ou de documentos complementares que incorporem essas novas diretrizes nacionais no contexto municipal contribui para a persistência de lacunas na política local.

Destacamos a Estratégia 45, que prevê "construir um sistema de avaliação da educação do município acompanhado pelo Conselho Municipal de Educação" (SÃO CARLOS, 2015). Essa estratégia, por inclusão, engloba a educação infantil, entretanto, pesquisas realizadas no sítio da Secretaria Municipal de Educação apontam que não há na rede municipal de São Carlos um documento oficial que oriente a avaliação da educação infantil, tampouco há previsão ou planejamento acerca da construção de um sistema municipal de avaliação.

A Estratégia 45 designa ao Conselho Municipal de Educação (CME) a responsabilidade de acompanhar a construção

do sistema de avaliação, contudo, a ausência de documentação sobre reuniões, deliberações ou discussões nesse órgão, especificamente sobre a implementação dessa estratégia, levanta questões sobre a efetividade da instância democrática prevista. A inação do CME frente a essa incumbência legal sugere uma falha na funcionalidade democrática do órgão, que deveria ser um pilar no acompanhamento e na garantia da execução das políticas educacionais municipais.

A previsão de criação de um sistema municipal de avaliação, sem sua correspondente implementação, associada à ausência de mecanismos de acompanhamento e monitoramento da execução do PME e de suas metas e estratégias, configura uma lacuna significativa. Essa situação causa grande preocupação, visto que tal política envolve temas complexos como o escopo da avaliação da educação infantil, as condições de oferta educacional e o desempenho das instituições, entre outros temas que requerem ampla discussão e reflexão por parte dos dirigentes e dos docentes que concretizam a política educacional.

Diante disso, salientamos que estudos e discussões recentes apontam a avaliação de contexto como possibilidade de superar a avaliação centrada exclusivamente no aluno, Schlindwein e Dias (2018) destacam que a avaliação de contexto considera todos os elementos envolvidos no cuidar e educar as

crianças pequenas, desde as políticas educacionais, a estrutura física e organizacional, a formação de professores, até a prática educativa.

Essa abordagem não incide apenas sobre as crianças, sua aprendizagem e desenvolvimento, mas constitui-se em uma proposta orgânica, complexa e contextualizada que permite olhar a instituição por dentro, sua equipe, materiais e espaços, envolvendo relações macro e micro da política de cada unidade educativa com o intuito de mapear, analisar e criticar a realidade, definindo ações e indicadores para um plano de melhorias. Ainda segundo Schlindwein e Dias (2018), a presença de um facilitador ou formador externo pode ser crucial para mediar esse processo, garantindo a profundidade da reflexão, com objetivo de garantir a qualidade da educação ofertada.

A avaliação de contexto é crucial para promover e monitorar a qualidade na Educação Infantil e subsidiar políticas educacionais locais, sua adoção é a chave para concretizar a Estratégia 45 do PME de São Carlos, transformando a previsão de um sistema avaliativo em prática concreta para o acompanhamento de metas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise do PME de São Carlos à luz da Abordagem do Ciclo de Políticas revelou

contradições significativas entre o que está prescrito nos textos normativos e o que efetivamente ocorre nas instituições de educação infantil. Os principais achados podem ser sintetizados em três dimensões críticas:

Primeira dimensão - Contexto de Produção de Texto: O PME prescreve explicitamente, por meio da Estratégia 45, a criação de um sistema municipal de avaliação da educação, incluindo a educação infantil, entretanto, essa prescrição é genérica e não especifica dimensões, instrumentos ou mecanismos operacionais para sua efetivação.

Segunda dimensão - Contexto da Prática: Pesquisas no sítio da Secretaria Municipal de Educação apontam que não existe documento oficial orientador da avaliação da educação infantil, tampouco há planejamento ou ações em curso para construção do sistema de avaliação.

Terceira dimensão - Mecanismos de *Accountability*: O PME não prevê sanções em caso de não cumprimento das metas, contribuindo para que diversas estratégias, incluindo a Estratégia 45, permaneçam sem implementação efetiva.

Nesse sentido, o PME de São Carlos, aprovado em 2015, antecede a implementação da Base Nacional Curricular Comum (2017), visto que naquela época, as discussões nacionais sobre avaliação da educação infantil ainda não refletiam os avanços posteriores

consolidados na BNCC, essa temporalidade historicamente situada ajuda a compreender por que a Estratégia 45 é genérica na temática de avaliação, não especificando dimensões, instrumentos ou mecanismos operacionais.

Entretanto, é relevante questionar por que o PME não foi reformulado ou por que aditivos não foram incorporados para alinhar a política municipal às normas federais posteriores a 2017. Essa ausência sugere que a avaliação da educação infantil não constitui prioridade política nos processos de revisão do plano municipal.

A Estratégia 45 designa explicitamente ao Conselho Municipal de Educação a responsabilidade de liderar a construção do sistema de avaliação municipal, contudo, a ausência de documentação sobre reuniões, deliberações ou discussões nesse órgão levanta questões estruturais sobre a) funcionalidade democrática; b) priorização; e, c) representatividade.

Conforme apontado por Ball e Bowe (1992) e Mainardes (2006), o contexto da prática é permeado por valores locais, interesses diversos e dinâmicas de poder, de forma que, podemos inferir que a inação do CME não é meramente administrativa, mas reflete escolhas políticas e prioridades alocativas de tempo e recursos.

Diante das lacunas identificadas, a literatura recente sobre avaliação da educação infantil propõe a avaliação de contexto como

modelo capaz de superar a avaliação centrada exclusivamente na criança. A avaliação de contexto, conforme Schlindwein e Dias (2018), contempla todas as dimensões do cotidiano educativo: políticas educacionais, estrutura física e organizacional, formação de professores, práticas educativas, materiais, espaços, rotinas e relações adulto-criança.

São Diferenciais da avaliação de contexto para São Carlos: 1) Abrangência multidimensional: Permite avaliar simultaneamente infraestrutura, práticas pedagógicas, qualidade institucional e desenvolvimento infantil; 2) Participação democrática: Envolve professores, coordenadores, diretores, pais e crianças na definição dos objetivos de qualidade; 3) Formação em contexto: Articula avaliação com formação contínua de docentes, promovendo reflexão sobre práticas reais; 4) Valorização do saber local: Reconhece que aqueles que vivem a realidade educativa são participantes ativos na análise e proposição de melhorias; 5) Papel do facilitador externo: Um especialista em avaliação de contexto pode garantir a função dialógica e democrática, promovendo reflexão e formação;

Por fim, os achados apontam que a implementação efetiva da Estratégia 45 em São Carlos tem implicações para a Política Local e requer: 1. Vontade política: priorização da avaliação da educação infantil nas agendas de decisão do município; 2.

Ativação do CME: engajamento efetivo desse órgão em processos deliberativos; 3.

Formação docente: qualificação contínua de professores para compreender e participar da avaliação de contexto; 4. Contratação de facilitador externo: um especialista em avaliação e escola para coordenar o processo de forma democrática; 5. Alocação orçamentária: recursos específicos para construção, implementação e monitoramento do sistema; 6. Revisão do PME: incorporação de aditivos que especifiquem dimensões, instrumentos e prazos para a Estratégia 45.

5 CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados evidenciam que a ausência de sanções no PME, combinada com a falta de recursos orçamentários destinados à implementação, a não funcionalidade efetiva do Conselho Municipal de Educação e a falta de formação contínua docente, contribuem para que metas estruturais não sejam cumpridas. Essa situação expõe a fragilidade dos processos democráticos de elaboração e monitoramento de políticas educacionais locais.

Particularmente preocupante é o fato de que o PME foi aprovado em 2015, anterior à BNCC (2017), e não sofreu revisões que incorporassem as discussões nacionais

posteriores sobre avaliação da educação infantil.

Conclui-se que a qualidade da educação infantil não se realiza apenas pela presença formal de políticas em documentos normativos, mas pela efetiva articulação entre formulação, implementação e monitoramento, com participação democrática de todos os atores envolvidos. A lacuna identificada em São Carlos não é isolada, mas representa um desafio enfrentado por muitos municípios brasileiros, tornando imprescindível que pesquisas futuras: (a) investiguem contextos de influência que limitam a priorização da avaliação da educação infantil; (b) analisem os efeitos e impactos dessa ausência no desenvolvimento infantil; (c) desenvolvam e validem instrumentos de avaliação de contexto adaptados aos diferentes contextos municipais.

Assim, espera-se que este estudo contribua não apenas para a compreensão dos desafios de implementação de políticas educacionais em educação infantil, mas também para que gestores, educadores e pesquisadores reconheçam a urgência de construir sistemas de avaliação que honrem o direito das crianças pequenas a uma educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J.; BOWE, R. Subjectivity and the process of policy implementation: the case of National Curriculum. **British Journal of**

Sociology of Education, v. 13, n. 3, p. 265-278, 1992.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BONDIOLI, A. A autoavaliação da qualidade na educação infantil: uma experiência italiana. In: OLIVEIRA, Z. M. R. (Org.). **Educação infantil: muitos olhares**. São Paulo: Cortez, 2015. p. 145-168.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CP nº. 2, de 19 de fevereiro de 2002. **Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior**. Brasília: 2002c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009. **Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 2009, Seção 1.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

DIDONET, V. Avaliação da e na educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 59, p. 953-970, out./dez. 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 7-32, jan./abr. 2006a.

MAINARDES, J. O campo da pesquisa em política educacional: uma análise de trabalhos apresentados no GT Estado e Política Educacional da ANPEd (1999-2005). **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 43, p. 91-112, jun. 2006b.

MAINARDES, J. A pesquisa no campo da política educacional: tendências e desafios. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 167-181, jan./abr. 2009.

MAINARDES, J.; GANDIN, L. A. (Org.). **A política educacional no Brasil: tendências e desafios**. São Paulo: Cortez, 2013.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre a pesquisa em política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-319, jan./abr. 2009.

SÃO CARLOS (Município). Lei nº 17.492, de 22 de junho de 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação de São Carlos**. São Carlos, SP: [Câmara Municipal], 2015.

SCHLINDWEIN, L. M.; DIAS, A. A. Avaliação da qualidade na educação infantil: a perspectiva da avaliação de contexto. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 34, e174483, 2018. **Leis, decretos, portarias, etc.:**