

UFRRJ
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO E INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS
CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES

DISSERTAÇÃO

**Educação Infantil no Plano Municipal de Educação: desafios e
possibilidades em Nova Iguaçu/RJ**

Fernanda de Almeida

2022



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO E INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS
CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES

EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:
DESAFIOS E POSSIBILIDADES EM NOVA IGUAÇU/RJ

FERNANDA DE ALMEIDA

Sob a orientação da Professora Doutora
Anelise Monteiro do Nascimento

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Educação** no Curso de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

Seropédica/ Nova Iguaçu, RJ
Junho de 2022

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A447e Almeida, Fernanda de , 1977-
Educação Infantil no Plano Municipal de Educação:
desafios e possibilidades em Nova Iguaçu/RJ / Fernanda
de Almeida. - Seropédica; Nova Iguaçu, 2022.
112 f.: il.

Orientadora: Anelise Monteiro do Nascimento.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em
Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas
Populares, 2022.

1. Educação Infantil. 2. Plano Municipal de
Educação. 3. Monitoramento e Avaliação. 4. Nova Iguaçu.
5. Plano Nacional de Educação. I. Nascimento, Anelise
Monteiro do, 1974-, orient. II Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em
Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares
III. Título.

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001"

"This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001"



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS
CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES



TERMO Nº 898 / 2022 - PPGEDUC (12.28.01.00.00.00.20)

Nº do Protocolo: 23083.049576/2022-11

Seropédica-RJ, 15 de agosto de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO/INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS
POPULARES

FERNANDA DE ALMEIDA

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestra**, no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 24/06/2022

Membros da banca:

ANELISE MONTEIRO DO NASCIMENTO, Dra. UFRRJ (Orientadora/Presidente da Banca).

EDSON CORDEIRO DOS SANTOS, Dr. (Examinador Externo à Instituição).

MARINA PEREIRA DE CASTRO E SOUZA, Dra. UERJ (Examinadora Externa à Instituição).

(Assinado digitalmente em 16/08/2022 15:32)
ANELISE MONTEIRO DO NASCIMENTO
COORDENADOR CURS/POS-GRADUACAO - TITULAR
PPGEDUC (12.28.01.00.00.00.20)
Matrícula: 1544253

(Assinado digitalmente em 19/08/2022 16:50)
EDSON CORDEIRO DOS SANTOS
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 683.296.447-15

(Assinado digitalmente em 10/10/2022 19:54)
MARINA CASTRO E SOUZA
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 098.891.907-96

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: 898, ano: 2022, tipo: TERMO, data de emissão: 15/08/2022 e o código de verificação: b176e47ccc

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação à Maria Aparecida, minha amada mãe, com todo amor que houver nesta vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida, pelas oportunidades, por tudo o que sou e tenho, por ter me fortalecido nos momentos mais difíceis, sem Ele eu não chegaria até aqui.

À amada igreja que fez de mim motivo de suas orações.

À minha amada mãe por todo o esforço que fez para que eu pudesse aprender a ler e escrever, sem saber exatamente até onde aqueles primeiros passos me permitiriam chegar.

Ao meu pai (*in memoriam*) que com muito esforço criou cinco filhos.

Ao meu amor, Fred, por ser um grande incentivador, um companheiro ímpar.

À minha família e aos amigos que sempre estiveram por perto quando precisei de algo.

Meu carinho especial à amiga Neuza Maria Sant'Anna de Oliveira, que certo dia, ao cruzar comigo em um dos corredores da Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu (Semed), trouxe a boa notícia da publicação do edital para seleção de candidatas ao curso de mestrado da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Como se não bastasse compartilhar a informação em um grande gesto de amor e desejo de crescimento do outro, me incentivou a fazer a inscrição e se colocou à disposição para me ajudar na construção do pré-projeto. Essa atitude foi determinante para a minha escolha no momento em que cogitava outras possibilidades. Durante todo o curso não me faltou o apoio da Neuza. Muito obrigada, amada, você é uma das grandes responsáveis por tudo isso!

À minha orientadora, professora Anelise Monteiro do Nascimento, por me incentivar e acreditar nesta pesquisa. Muito obrigada pela paciência, por todo o carinho e tamanha generosidade. Grata por contribuir para que este trabalho se tornasse realidade.

Aos professores Edson Cordeiro dos Santos e Marina Pereira de Castro e Souza, por aceitarem o convite e participarem da banca. Ainda que assoberbados pelas tarefas acadêmicas, demonstraram uma dedicação singular a este trabalho trazendo valiosas contribuições para a sua construção.

À professora Talita Cabral, que aceitou o desafio de revisar a dissertação. Obrigada pelo carinho e pelos ensinamentos. Saiba que seus apontamentos, comentários e rápido retorno me transmitiram paz. Aos colegas da turma de Mestrado 2019 pelas trocas ao longo do período de estudo.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Infâncias até os 10 anos (Grupis) pelo acolhimento e parceria. Agradeço especialmente à Flávia de Lucena e à Amanda Figueiredo por caminharem comigo, lado a lado, no percurso da pós-graduação. Com vocês ao meu lado me senti muitas vezes como Moisés que, estando com as mãos levantadas, seguia vencendo a batalha; porém, quando cansado, abaixava as mãos e seu adversário prevalecia. Percebendo isso, seus amigos, Arão e Hur, tomaram uma pedra e puseram debaixo dele para assentar-se sobre ela e sustentaram suas mãos, um de cada lado, até que a batalha chegasse ao fim¹. Muito obrigada, meninas, esta conquista é nossa!

À Rejane Peres, que desde o primeiro momento em que comentei sobre o tema que apresentaria no pré-projeto me incentivou a seguir em frente. À Thainá Sabino e Alessandra Costa, por estarem comigo nesta caminhada de pós-graduação. Obrigada, meninas, pelos compartilhamentos sem reservas.

A todos os profissionais da UFRRJ por contribuírem com os seus serviços para que essa grande engrenagem funcione. Orgulho de fazer parte do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDuc).

¹ Bíblia Sagrada – Êxodo 17:12.

À Secretaria Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu/RJ, por todo apoio durante a realização da pesquisa. Agradeço, em especial, à gerente do setor de Educação Infantil (EI), participante da pesquisa, que na condição de Técnica da Equipe de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação contribuiu de forma relevante para a composição deste trabalho. Obrigada pela disponibilidade, colaboração e confiança.

Acima de tudo, ao meu amado Deus e fiel amigo, por conduzir os meus passos e me colocar em seus braços quando me sentia confusa e cansada. Muito obrigada, Senhor!

RESUMO

ALMEIDA, Fernanda de. **Educação Infantil no Plano Municipal de Educação**: desafios e possibilidades em Nova Iguaçu/RJ. 2022. 112p. Dissertação (Mestrado em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares). Instituto de Educação/Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu, RJ, 2022.

A Lei 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024, determinando que todo município deve elaborar, reelaborar ou revisar o seu Plano Municipal de Educação (PME), adequando o seu texto ao PNE. O Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu, Lei 4.504/2015, com revisão aprovada por meio da Lei 4.792/2018, apresenta diretrizes, metas e estratégias para a política educacional do município, devendo ser monitoradas continuamente e avaliadas periodicamente. Diante deste cenário, esta dissertação, de caráter qualitativo, investiga como foi proposto o monitoramento e avaliação do PME de Nova Iguaçu, Meta 01 – Educação Infantil (EI), seus principais desafios e possibilidades. Para conhecê-los, devido aos problemas sociais trazidos pela pandemia, optou-se metodologicamente pela análise documental, levantamento bibliográfico (GIL, 1999), entrevista semiestruturada (DUARTE, 2002) de forma remota com a gerente da Educação Infantil da Semed, que também compõe a Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação e memória da pesquisadora, apoiada em caderno de notas, que no período de 2017 a 2019 compôs a referida equipe. Os referenciais teórico-metodológicos foram tecidos com diferentes autores. No campo da implementação de políticas públicas encontramos apoio nos estudos de Paulo Jannuzzi e Gabriela Lotta. O conceito de política pública empregado tem como base a concepção de Maria das Graças Rua. O texto está organizado em quatro capítulos. No primeiro, apresentamos o delinear da pesquisa citando os procedimentos teórico-metodológicos que a fundamentaram, o percurso e o processo de produção de dados; expomos as tendências apresentadas pelas principais publicações até o momento. No segundo, aprofundamos alguns conceitos relevantes como política pública, social e educacional. Apresentamos um breve histórico dos Planos Nacionais de Educação no Brasil, explicitamos informações sobre o Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro e citamos o Plano Municipal de Educação como política pública. No terceiro capítulo, apresentamos o território de Nova Iguaçu e um breve histórico educacional, possibilitando uma maior aproximação com o campo da pesquisa. O quarto capítulo apresenta os achados da pesquisa em diálogo com referenciais teóricos. Por fim, tecemos algumas considerações finais. Como alguns resultados e discussões temos que, na busca pelo alcance do cumprimento da meta 01, o município vem se organizando amparado nas seguintes estratégias: criação de turmas em escolas já existentes de Educação Infantil; inauguração de seis creches com recursos do Pró-Infância; inauguração de novas Unidades Escolares com turmas de Educação Infantil. Nesse sentido, as etapas de monitoramento e avaliação têm muito a contribuir e não devem ser confundidas, pois, apesar de caminharem juntas, contribuem distintamente para o sucesso da política. Ainda que de forma tímida, um dos avanços de Nova Iguaçu foi a inserção de estratégias no plano de ação anual da Secretaria buscando contemplar em cada gerência a meta do PME afim. Essa ação contribuiu para a visibilidade das estratégias previstas no Plano e para a sua implementação. Contudo, para que o monitoramento e a avaliação assumam centralidade no Plano, e com isso possam contribuir de forma efetiva para o alcance da meta 01, faz-se necessário (re)pensar o lugar dessa política no município.

Palavras-chave: Educação Infantil. PME. Monitoramento.

ABSTRACT

ALMEIDA, Fernanda de. **Early Childhood Education in the Municipal Education Plan: challenges and possibilities in New Iguaçu/RJ.** 2022. 112p. Dissertation (Master's degree in Education, Contexts contemporaries and demands Popular). Instituto de Educação/Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu, RJ, 2022.

Law 13.005/2014 approved the National Education Plan (PNE) for the 2014-2024 decade, determining what all County he must elaborate, rework or review The your Plan Municipal Education (PME), adapting its text to the PNE. The plan Municipal in Education in New Iguaçu, Law 4,504/2015, with revision approved through Law 4,792/2018, features guidelines, goals and strategies for the educational policy of the municipality, which must be continuously monitored and periodically evaluated. Against this backdrop, this dissertation, qualitative, investigates how the monitoring and evaluation of the PME was proposed Nova Iguaçu, Goal 01 – Early Childhood Education (EI), its main challenges and possibilities. For meet them, due to the problems social brought through the pandemic, it was chosen methodologically by analyze documentary, lifting bibliographic (GIL, 1999), semi-structured interview (DUARTE, 2002) remotely with the Education manager Semed Children, which is also part of the Technical Team for Monitoring and Evaluation and memory of the researcher, supported by a notebook, which in the period from 2017 to 2019 composed the aforementioned team. The theoretical-methodological references were woven with different authors. In the field of implementation in policies public, we found support in studies of Paul Jannuzzi and Gabriela lotta. THE concept in policy public employee is based on the conception of Maria das Graças Rua. The text is organized into four chapters. In the first one, we present the outline of the research citing the procedures theoretical-methodological that supported it, the route and the process of data production; we expose the trends presented by the main publications to date. In the second, we delve into some concepts relevant as public, social and educational policy. We present a soon historic From plans nationals in Education at the Brazil, we explain information on the State Education Plan of the State of Rio de Janeiro and we cite the Municipal Plan of Education as policy public. At the third chapter, we present the territory of Nova Iguaçu and a brief educational history, enabling a closer approach to the field of research. The fourth chapter presents the research findings in dialogue with theoretical references. Per Finally, we make some final remarks. As some results and discussions we have that, in the search for the achievement of goal 01, the municipality has been organizing supported by the following strategies: creation of classes in already existing schools of Early Childhood Education; opening of six day care centers with resources from Pro-Infância; opening of new School Units with Early Childhood Education classes. In this sense, the monitoring and evaluation stages have much to contribute and should not be confused, as, despite walking together, they contribute distinctly to success. gives policy. even if from form shy, a From advances in New Iguaçu he was The insertion of strategies in the Secretariat's annual action plan, seeking to include in each management The target of the related PME. This action contributed to the visibility of the strategies foreseen in the Plan and for your _ Implementation. However, for what The monitoring and the evaluation assume centrality in the Plan, and thus can effectively contribute to the achievement of goal 01, it is necessary (re)think the place of that policy at the County.

Keywords: Early Childhood Education. MEP. Monitoring.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Alerj	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BF	Baixada Fluminense
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD	Câmara dos Deputados
Cederj	Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CF	Constituição Federal
Ciep	Centro Integrado de Educação Pública
CME	Conselho Municipal de Educação
CME/NI	Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu
CNE	Conselho Nacional de Educação
Coed	Congresso Estadual de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Coneb	Conferência Nacional da Educação Básica
Consed	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
Covid-19	Corona Vírus Disease (Doença do Coronavírus) 19 = 2019 (ano de surgimento)
DOU	Diário Oficial da União
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Emei	Escola Municipal de Educação Infantil
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
ETA	Equipe Técnica de Adequação
Etma	Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação
Finep	Financiadora de Estudos e Pesquisas
FME	Fórum Municipal de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
Fundeb	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
Grupis	Grupo de Pesquisa Infâncias até 10 anos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IE	Instituto de Educação
IM	Instituto Multidisciplinar
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ldben	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MVCI	Morte Violenta por Causa Indeterminada
OMS	Organização Mundial de Saúde
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCNI	Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEE	Plano Estadual de Educação
PEERJ	Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPGEduc	Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
Sase	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
Seeduc	Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro
Semed	Secretaria Municipal de Educação
SFB	Solidariedade França Brasil
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SPDE	Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento Escolar
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Uerj	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
Undime	União dos Dirigentes Municipais de Educação
URG	Unidade Regional de Governo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.	Ciclo das Políticas Públicas.....	24
Figura 2.	Triângulo de dados.....	27
Figura 3.	Monitoramento de Ações – Dossiê STD/Semed 2019.....	54
Figura 4.	Região Metropolitana/RJ – Localização da cidade de Nova Iguaçu.....	62
Figura 5.	Laranjais ao longo da Estrada de Madureira, atual Abílio Augusto Távora.....	63
Figura 6.	Via Light, principal via do centro da cidade, à noite, 2020.....	63
Quadro 1.	Atendimento E.I. em Nova Iguaçu – 2021.....	71
Figura 7.	Fragmento do Regimento Interno da Miniconferência Regional de Avaliação PME 2017.....	83
Figura 8.	Fragmento Portaria de Matrícula Semed/2021.....	84
Quadro 2.	Comparação das Estratégias – Leis 4.504/2015 e 4.792/2018.....	86
Figura 9.	Portaria n. 41, de 25 de janeiro de 2021.....	91

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
INTRODUÇÃO	18
1 DESCOBRINDO CAMINHOS	21
1.1 O Delinear da Pesquisa	21
1.2 O Percorso Metodológico.....	25
1.3 A Discricionariiedade Estatal e seus Impactos no Monitoramento e na Avaliação das Políticas	31
2 DESAFIOS E POSSIBILIDADES VISTOS POR DENTRO	36
2.1 Política Pública, Social e Educacional.	36
2.2 Breve Histórico dos Planos Nacionais de Educação no Brasil e a trajetória do Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro	41
2.3 Plano Municipal de Educação como Política Pública e o Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu.....	48
2.4 O Contexto Político da Pesquisa	55
2.4.1 Do <i>impeachment</i> da ex-presidenta Dilma Rousseff ao atual governo – breve histórico	55
3 O CAMPO DA PESQUISA, A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL E A EDUCAÇÃO INFANTIL IGUAÇUANA.....	61
3.1 A Cidade de Nova Iguaçu	61
3.2 A Política de Educação Infantil.....	66
3.3 Educação Infantil de Nova Iguaçu	70
4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME DE NOVA IGUAÇU	74
4.1 Meta 01 – Educação Infantil: Resultados e Discussões	74
4.2 Avaliação bienal de 2017	85
4.3 Os desafios da continuidade: sobre as avaliações de 2019 e 2021	89
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
6 REFERÊNCIAS	102
APÊNDICES	108
Apêndice A – Roteiro para Entrevista Semiestruturada.....	108

Apêndice B – Questionário para Caracterização dos Sujeitos Participantes da	
Pesquisa	109
ANEXOS	110
Anexo A – Carta Convite	110
Anexo B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	111

APRESENTAÇÃO

Para ganhar um Ano Novo que mereça este nome, você, meu caro, tem de merecê-lo, tem de fazê-lo novo, eu sei que não é fácil, mas tente, experimente, consciente.
Carlos Drummond de Andrade

A epígrafe selecionada para iniciar esta introdução sintetiza um dos grandes desafios pessoais desta pesquisadora: conceber um novo olhar sobre a política que envolve esta pesquisa. Essa é uma questão relevante para este trabalho, uma vez que além de pesquisadora por um período considerável compus² a Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu, articulando o monitoramento e a avaliação da Meta 01 – Educação Infantil, objeto deste estudo. Minha participação se deu em razão do vínculo com o município na qualidade de servidora efetiva, lotada na Secretaria Municipal de Educação.

Esta dissertação surgiu das indagações que tiveram início com o meu ingresso na Equipe Técnica. No intuito de aproximar as questões pessoais com o tema da pesquisa, narrarei parte de minha trajetória e como esta se aproximou do Plano de Educação, me proporcionando novos saberes e fazeres.

Durante muito tempo o magistério esteve apenas nos meus sonhos de criança. Ao pensar em uma carreira para a vida adulta, a infância me levava a sonhar com o ser professora, secretária ou aeromoça.

Minha vida escolar teve início aos seis anos de idade, na turma chamada de “pré”, apesar de os registros da época apontarem a partir dos sete anos já na primeira série. Natural da cidade de Petrópolis, no interior do Estado do Rio de Janeiro, de família considerada pobre, filha de pais não escolarizados, irmã do meio de cinco irmãos, cursei os primeiros anos do Ensino Fundamental, na ocasião da primeira à quarta série, na escola do bairro.

Concluir aquela fase e seguir para o Liceu Municipal Prefeito Cordolino Ambrósio no centro da cidade era o sonho de muitos responsáveis, pois, além de ser considerada uma boa escola para os filhos, a instituição ofertava o ensino da quinta série ao segundo grau, ou seja, anos finais e Ensino Médio. Para mim, o sonho era estudar numa escola grande.

Na ocasião, em geral, as vagas em escolas públicas eram conquistadas com muito esforço. Nos dias de matrículas as filas se estendiam desde muito cedo nos portões das secretarias e era comum a uma certa hora ouvir “acabaram as vagas”. Ter o filho encaminhado para uma Unidade onde ele pudesse ficar até a conclusão do Ensino Médio proporcionava um alívio aos responsáveis, ao mesmo tempo que havia uma pressão até o alcance dessa conquista. Uma vez o filho matriculado os desafios seriam outros e logo se apresentariam, como a dificuldade na compra dos materiais escolares, uniforme e alimentação.

Com o fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a chamada “Constituição Cidadã” assegurando direitos, dentre eles o direito à educação, a década de 1990 tornou-se um marco de mudanças no campo educacional, abrindo porta para outras legislações, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996 (BRASIL, 1996), afirmando reiteradamente a responsabilidade do poder público com a educação.

Cheguei ao Ensino Médio aos quinze anos. O curso era Técnico em Contabilidade, uma formação de quatro anos, o único oferecido pela instituição. Na família, as informações

² Esta primeira parte da dissertação será escrita na primeira pessoa do singular, pois se refere à história pessoal da pesquisadora.

quanto às possibilidades eram poucas, mas minha amada mãe sempre nos incentivou a estudar. Estudar era a palavra de ordem! Mas por que ou para quê? Porque era com estudo que chegaríamos a algum lugar, seríamos alguém na vida!

Minha mãe se referia ao reconhecimento profissional que teria como base a escolarização, a uma possível ascensão no mercado de trabalho, uma realização que pode fazer parte do conjunto de conquistas da vida humana que com suas particularidades contribuem para a felicidade. Naquela ocasião, chegando a meados da década de 1990, o segundo grau habilitava para uma formação profissional de acordo com as demandas do mercado.

Em 1994, quando cursava o terceiro ano do segundo grau, fui retida pela primeira vez durante minha vida escolar. No ano seguinte, novamente, quando então fui convidada a me retirar da escola. Era uma prática, ao menos naquela Unidade Escolar, tempo máximo de retenção: um ano. Foram alguns anos sem estudar.

Com o passar do tempo, o desejo pela retomada dos estudos foi ganhando novamente meu coração e meus pensamentos, mas a necessidade do trabalho para subsistência travava um duelo, que fui aprendendo a conciliar. No ano 2000, concluí o segundo grau no Centro de Estudos Supletivos de Petrópolis: Educação Profissional em Administração. O que fazer depois disso?

O desejo de estudar persistia, mas a graduação ainda era uma realidade muito distante, algo somente para as classes economicamente mais favorecidas. Universidade Pública, naquela época, eu não sabia sequer que existia. Então segui a vida novamente sem estudar por um período e estudando em outro, nível médio novamente, desta vez Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) à distância, até que, em 2006, finalmente comecei a caminhar rumo à realização do sonho de infância: ser professora.

As mais variadas experiências profissionais ao longo dos anos me fizeram sim pensar em outras carreiras, mas o magistério naquele momento se apresentou não somente como a possibilidade da realização de um desejo antigo, mas especialmente por ser a carreira que mais se aproximava das minhas reais possibilidades, tanto para cursar conciliando com o trabalho, quanto para custear as despesas que permeariam aquela formação. No início de 2006, na cidade de Duque de Caxias, comecei o curso pós-médio em Formação de Professores, concluindo no primeiro semestre de 2007.

Especialmente por meio daquele ambiente outras possibilidades passaram a ser por mim cogitadas, informações foram chegando e com a instalação de polos oferecendo a Educação Superior a Distância na cidade de Petrópolis, como a Universidade Metodista de São Paulo e o Centro de Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cederj), comecei a enxergar uma luz no fim do túnel para ingressar na Universidade. E foi exatamente assim. Ainda no primeiro semestre de 2007 me matriculei na Universidade Metodista de São Paulo, em paralelo prestei vestibular para o Consórcio Cederj, fui aprovada e iniciei o curso de Pedagogia no segundo semestre.

Em 2010, concluí a formação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pelo Consórcio Cederj. No ano seguinte, iniciei o curso de extensão em Gestão Educacional Integrada: administração, supervisão, orientação e inspeção pela Faculdade de Pedagogia de Afonso Cláudio/ES, com filial na cidade do Rio de Janeiro/RJ. O ingresso no mestrado em 2019 significou novos desafios, dentre eles o aprofundamento no entendimento das políticas educacionais.

O Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc/UFRRJ) tem como característica a produção de trabalhos científicos engajados nas demandas de caráter popular e democrático. Implementado em parceria entre o Instituto de Educação (IE) e o Instituto Multidisciplinar (IM) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), teve suas atividades acadêmicas iniciadas em 2008 para atender

às demandas dos municípios onde a universidade está sediada, ou seja, na Baixada Fluminense (BF).

Refletir sobre a educação pública brasileira é pensar em um modelo que está em construção e que tenta ampliar o acesso e a melhoria daquilo que é ofertado. Sinto-me honrada e na obrigação de contribuir para que outras pessoas tenham oportunidades de acesso e permanência na educação pública em condições ainda mais favoráveis do que as que tive.

Minha história com a cidade de Nova Iguaçu teve início no ano de 2009, quando fui convocada para assumir o cargo de Professor II por meio de concurso público para o quadro efetivo. Moradora da cidade de Petrópolis, região serrana do Estado do Rio de Janeiro, mudei-me naquele mesmo ano para a Baixada Fluminense, onde me estabeleci e venho me constituindo como profissional da Educação.

Pelo período de seis anos atuei como docente em quatro escolas da Rede de Ensino Público desta cidade. No final do ano de 2015, na expectativa de vivenciar novas experiências, procurei uma amiga que compunha a equipe de Supervisores Escolares da Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu (Semed), Isabel Alcântara, e por intermédio dela, apresentei-me à chefe do setor de posse para uma entrevista.

Na ocasião, o setor de Supervisão Escolar apresentava carência de pessoal e outras pessoas também passaram pelo mesmo processo. Em janeiro de 2016, recebi um telefonema da pessoa responsável pelo setor me convocando para o trabalho, o que foi para mim um verdadeiro presente, pois era algo que eu ansiava muito. Trabalhar como Supervisora Escolar me permitiu acumular uma bagagem profissional inestimável. Esta experiência durou até o final daquele mesmo ano.

No início de 2017, assumi uma nova chefia na Semed em virtude da mudança de governo. Essa chefia reduziu os cargos e provocou um remanejamento de pessoal, nesse contexto, fui encaminhada como técnica ao setor de Educação Infantil, onde experimentei novas vivências, inclusive a participação na primeira avaliação periódica do Plano Municipal de Educação (2015-2025).

Esteve sob meus cuidados a articulação do estudo referente à Meta 01 – Educação Infantil, junto à Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, de 2017 até outubro de 2019. Foi a partir desta experiência que tive a oportunidade de conhecer um pouco mais essa política, bem como compreender sua relevância, desafios, entraves e possibilidades.

A Meta 01, ao propor a universalização da pré-escola e atendimento de 50% (cinquenta por cento) em creches, pode contribuir para melhorias na vida das pessoas, cooperando para uma sociedade menos desigual. E, nesse contexto, que surgiu o interesse pelo tema e lugar da investigação.

INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2017 tudo apenas começava. Naquele ano, iniciei o trabalho como técnica na Gerência de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu, logo fui convidada para articular o estudo da Meta 01 – Educação Infantil, que compõe o Plano Municipal de Educação. Minha experiência durante a participação na Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do PME configura o ponto de partida para a elaboração desta dissertação.

O Plano Municipal de Educação é um desdobramento, uma resposta ao Plano Nacional de Educação, que por sua vez é a materialização de uma política anunciada desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e que se tornou referência para toda a federação. Encontra-se em andamento em todo o país, com a construção/ reformulação de estratégias locais de modo a contribuir para o alcance das metas nacionais previstas no PNE.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) apresenta a Educação como um dos direitos sociais, com isso, a Carta Magna brasileira preparou terreno para outras importantes normas jurídicas no campo da Educação, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação, previsto no Artigo 214.

Publicado pela Lei 13.005/2014, o Plano Nacional de Educação preconiza uma ideia de planejamento e pressupõe, como disposto na Constituição Federal de 1988, Art. 205 e 206, um esforço coletivo e não somente de servidores do Estado ou de parlamentares, ressaltando a importância da participação da sociedade civil no processo de construção. Sua aprovação desencadeou processos de elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, estabelecendo metas e estratégias para a efetivação das políticas educacionais no decênio.

Contudo, é preciso refletir sobre os impactos dessa política nos estados e municípios, uma vez que políticas públicas e planejamento educacional apresentam níveis diferenciados de complexidade, indo da rotina da sala de aula à construção do Sistema Educacional (DELLA FONTE; LOUREIRO, 2013), uma questão considerável para esta dissertação que se propõe a narrar e compreender os desafios que a política carrega.

Nessa direção, o presente estudo elege como objeto a Meta 01 – Educação Infantil do Plano Municipal de Nova Iguaçu (PME 2015-2025), com vista a discutir os desafios e as possibilidades trazidos pelo PNE ao município no que se refere ao monitoramento e à avaliação. Considerando a importância da discricionariedade dos atos na organização e na realização do monitoramento e da avaliação da política, apresentamos algumas questões: como se deu o monitoramento e a avaliação da Meta 01 a partir do PME em vigor? Quais os desafios e possibilidades apontados? Para responder a essas questões, anuncia-se a seguinte hipótese: a discricionariedade pode ser considerada um dos grandes desafios nas etapas de monitoramento e avaliação da política, não obstante essa possibilidade possa ser vista como um privilégio. O conceito de discricionariedade será tratado ao longo do texto.

Este estudo se justifica pela relevância do tema. Desde a promulgação da Emenda Constitucional 59/2009, a Educação Infantil passou a ser obrigatória a partir da pré-escola. Com o advento da Lei 12.796/2013, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ldben) 9.394/1996, essa prerrogativa foi reforçada e os municípios começaram a se preocupar com essa etapa da Educação Básica. No ano seguinte, foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação pela Lei 13.005/2014, tendo como meta 01 a universalização, até 2016, da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e a ampliação da oferta de Educação Infantil em creches, de modo a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos, até o final da vigência do plano.

Esta dissertação é fruto de uma construção discursiva possibilitada a partir dos encontros do Grupis³, grupo de pesquisa do qual faço parte, por isso a escolha em narrá-la na primeira pessoa do plural, anunciando assim outras vozes.

Uma das questões que vem sendo analisada pelas pesquisas do grupo é o impacto dessas leis sobre o atendimento na Educação Infantil da Baixada Fluminense. A pesquisa de Nascimento (2016) foi realizada em 10 municípios da Baixada, dos treze que a compõem, tendo como objetivo identificar as apostas, os enredos e os desafios que representam para as realidades locais à política nacional de universalização da pré-escola. Os principais resultados apontam para o pouco investimento na ampliação das redes públicas de Educação Infantil.

Corroborando com Nascimento (2016), Arruda (2019) apresenta dados em sua pesquisa revelando que o pouco investimento na ampliação das redes públicas de Educação Infantil acarretou um aumento no atendimento da rede privada. Outro dado importante é que os municípios, ao se esforçarem para o cumprimento da Lei 12.796/2013, que trata da obrigatoriedade e ampliação de vagas na pré-escola, fizeram escolhas que impactaram sobre o atendimento nas creches, pois alguns municípios diminuíram a oferta de vagas em creches para que pudessem, conseqüentemente, ampliar de forma significativa o atendimento na pré-escola.

Os resultados demonstram a necessidade do monitoramento constante e das avaliações periódicas das políticas, sobretudo das nacionais, devido às contradições existentes na implementação no contexto das municipalidades. Pretendemos com esta pesquisa contribuir para a reflexão e o entendimento da relevância do monitoramento e da avaliação no processo de implementação das políticas educacionais na atualidade.

Para auxiliar na análise de políticas públicas nos apoiaremos nas contribuições de Maria das Graças Rua e de Paulo de Martino Jannuzzi. A primeira por auxiliar na compreensão da formulação e execução da política, o segundo por dar base para pensarmos as complexas questões que envolvem as etapas do monitoramento e avaliação dessas políticas. Contaremos, ainda, com as contribuições dos estudos de Nascimento, Costa, Figueiredo, Santos, Lotta, no campo das políticas públicas.

Com base nesses pilares, a presente pesquisa está organizada em quatro capítulos e considerações finais, com a estrutura a seguir.

No primeiro capítulo, intitulado “Descobrimos caminhos”, apresentamos o delinear da pesquisa citando os procedimentos teórico-metodológicos que a fundamentam, caracterizamos seus interlocutores, o percurso metodológico e o processo de produção de dados. Enunciamos conceitos que perpassam este estudo e expomos as tendências apresentadas pelas principais publicações sobre o tema até o momento.

No segundo, denominado “Desafios e possibilidades vistos por dentro”, aprofundamos conceitos relevantes para este trabalho como política pública, social e educacional. Apresentamos um breve histórico dos Planos Nacionais de Educação no Brasil, explicitamos informações sobre o Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro e citamos o Plano Municipal de Educação como política pública.

De forma breve, discorremos sobre a construção e posterior adequação do Plano Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu, destacando a relevância das etapas de monitoramento e avaliação durante o processo de implementação da política, além de situarmos o leitor a respeito do contexto político-social em que a pesquisa se desenvolveu.

No terceiro capítulo, apresentamos o território de Nova Iguaçu possibilitando uma maior aproximação com o campo da pesquisa. A cidade é caracterizada em seus aspectos

³ Grupo de Pesquisa Infâncias até 10 anos, coordenado pela professora doutora Anelise Monteiro do Nascimento, que estuda as políticas educacionais na Baixada Fluminense.

histórico, socioeconômico, geográfico e populacional. Trazemos de forma breve o histórico da Educação, em especial da Educação Infantil ofertada pela rede de ensino.

O quarto capítulo apresenta os achados da pesquisa em diálogo com referenciais teóricos. Por fim, tecemos as considerações finais.

1 DESCOBRINDO CAMINHOS

1.1 O Delinear da Pesquisa

A arte de descobrir possíveis caminhos para a realização deste trabalho e de identificar desafios que envolvam o objeto desta dissertação, propõe uma reflexão que consideramos relevante para as pesquisas que se dedicam ao esforço de compreender os processos que norteiam o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, em especial políticas educacionais.

Considerando Rua (1998), na formulação da política pública não há garantia de que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja atendida. Nessa perspectiva, as etapas de monitoramento e avaliação da política, de forma analítica, desempenham um papel importante. Para Jannuzzi (2011, p. 57), esse aspecto é um dos vieses do processo e deve concentrar esforços de disseminação da cultura de monitoramento analítico no corpo de técnicos e gestores envolvidos na operação de programas. Embora as demais fases sejam desejáveis e relevantes, entendemos que o caráter fundamental esteja na capacidade de análise e no modo com o qual ela age na melhoria da gestão da política.

Diante disso, consideramos pertinente o estudo de experiências subnacionais nas práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, buscando enxergar os desafios e as possibilidades presentes nas múltiplas realidades locais. É na busca por compreender a dimensão da política global e suas relações com o poder local, ou seja, como as políticas ecoam nas práticas, que esta pesquisa se apresenta.

A pesquisa em Educação é cercada por alguns desafios. Em seu trabalho, André (2001, p. 57) cita alguns comumente encontrados pelo pesquisador: os dados devem ser coletados mediante procedimentos rigorosos, a análise precisa ser densa e fundamentada, o relatório precisa descrever claramente o processo seguido e os resultados alcançados.

O pensamento da autora leva a refletir sobre a relevância dos principais desafios postos, ou seja, o rigor e a qualidade, não somente na realização, mas também na explicitação dos métodos e conclusões. Além desses, este trabalho apresenta o grande desafio de pesquisar em Nova Iguaçu, tendo como parte do campo empírico a Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação, que é também minha área de trabalho.

Velho (1986) faz uma advertência sobre o risco de começar a explicar a realidade pelas categorias “nativas”, ou seja, de passar a olhar a realidade exclusivamente pela ótica do interlocutor quando o pesquisador lida com indivíduos próximos. De acordo com ele,

[...] o risco existe sempre que um pesquisador lida com indivíduos próximos, às vezes conhecidos, com os quais compartilha preocupações, valores, gostos, concepções. No entanto, assinala que, quando se decide tomar sua própria sociedade como objeto de pesquisa é preciso sempre ter em mente sua subjetividade, que precisa ser “incorporada ao processo de conhecimento desencadeado” (VELHO, 1986, p. 16).

Para o autor, tal desafio não significa renunciar ao compromisso com a obtenção de um conhecimento mais ou menos objetivo, ao contrário, diante dessa percepção o pesquisador deve buscar as formas mais adequadas de lidar com o objeto da pesquisa.

Nesse sentido, vale atentar para o fato de que (VELHO, 1981, p. 123) “uma das mais tradicionais premissas das ciências sociais é a necessidade de uma distância mínima, que garanta ao investigador condições de objetividade em seu trabalho”. Faz-se necessário estabelecer o distanciamento para que o discurso do pesquisador não se confunda com o de

seus interlocutores. “Transformar o exótico em familiar e o familiar em exótico”, ou seja, em algum nível está se falando em distância.

Nesse contexto, estar familiarizado não significa conhecer todos os pontos de vista dos envolvidos, todas as regras praticadas naquele local aparentemente conhecido. O aprendizado superficial da rotina pode comprometer o conhecimento do pesquisador, por isso a importância de se distanciar e relativizar no momento da análise, para que seja possível alcançar a compreensão em sua totalidade, sem receio de analisar o familiar e assim obter o desejável resultado imparcial.

Assim, a orientação para a realização desta pesquisa baseada na busca pelo rigor, que, neste caso, envolve estranhar o familiar e olhar para a realidade com o distanciamento necessário que favoreça uma leitura que vá além do engajamento pessoal, vai de encontro à afirmação de Velho (1981, p. 131): “o processo de estranhar o familiar torna-se possível quando somos capazes de confrontar intelectualmente e mesmo emocionalmente diferentes versões e interpretações existentes a respeito dos fatos, das situações”.

A pesquisa em políticas educacionais também apresenta seus parâmetros de rigor e qualidade. Mainardes destaca que “há necessidade de aprofundar as discussões sobre o pluralismo metodológico e os limites da teorização combinada como fundamento para a pesquisa do campo da política educacional” (MAINARDES, 2018, p. 1). Para o autor, “uma perspectiva epistemológica pluralista não é a mera justaposição de teorias, conceitos ou da contribuição de autores”. O autor chama atenção para as escolhas metodológicas que envolvem a seleção consciente e reflexiva de ideias de diferentes autores, teorias ou perspectivas epistemológicas e devem ser justificadas pelos pesquisadores (MAINARDES, 2018, p. 14).

Diante destes apontamentos serão apresentados alguns pressupostos que guiam a pesquisa, por reconhecermos que para pesquisar políticas educacionais é necessário evidenciar alguns conceitos relacionados ao estudo. Iniciaremos de forma breve com os conceitos de política pública e política social, que serão aprofundados no próximo capítulo, com acréscimo acerca do conceito de política educacional.

Relações complexas de interesses estão presentes na sociedade moderna. Diferentes ideias, anseios, valores, surgem como geradores de conflitos. Nesse contexto, a política aparece como um possível recurso capaz de administrar essa complexidade, por meio de decisões e ações, contribuindo para a sobrevivência e para o progresso da sociedade.

Muitas são as definições encontradas para os termos referenciados. Azevedo (2003, p. 38) conceitua política pública como “[...] tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Esse é um conceito interessante, pois leva à reflexão de que não só o que é feito, mas também as omissões de um governo se constituem como política pública, sobretudo porque, em alguma medida, refletirá nos interesses da população.

Política Pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, 2013, p. 1). Esse é também um conceito relevante, pois remete ao pensamento de que se há um problema público é necessário que ele seja enfrentado de modo a produzir respostas.

Para Rúa (1998, p. 1), que dará suporte a esta pesquisa, política é um “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” e política pública como sendo “os outputs”, resultantes da atividade política (politics), que compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”.

Como é possível perceber, o conceito trazido por Rua considera que as decisões e ações que constituem a política pública devam buscar resolver de forma pacífica conflitos quanto a bens públicos e o resultado dessas ações deve proporcionar benefícios à sociedade.

Nesse sentido, as proposições da autora dialogam com esta pesquisa, que ao investigar como foi proposto o monitoramento e a avaliação da meta 01 do PME de Nova Iguaçu se depara com o panorama do atendimento dessa etapa da Educação no município e como essa política vem sendo desenvolvida. A Meta 01, ao propor a universalização da pré-escola e atendimento de cinquenta por cento em creches, pode contribuir para melhorias na vida das pessoas, cooperando para uma sociedade menos desigual.

Nessa perspectiva, a autora acrescenta que a busca pela resolução pacífica de conflitos envolve procedimentos que podem requerer a alocação de bens e recursos públicos (RUA, 2009). Essa pode ser realizada adotando-se por critério o setor de atividade ao qual se vincula a política pública, desta forma encontramos alguns ramos da política: sociais, econômicos, de infraestrutura, dentre outros.

Considerando Santos (2018), os direitos sociais são provenientes das demandas ou necessidades e tiveram reconhecimento formal a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, juntamente com os direitos civis e políticos, cabendo a todos os indivíduos de uma nação.

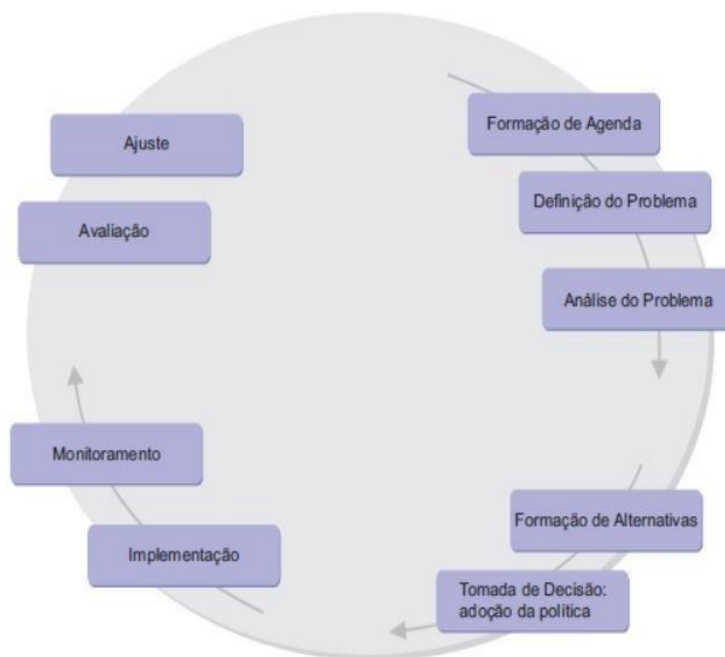
Como vimos, políticas públicas diz respeito ao conjunto de ações e decisões que um governo toma, ou não, para sua população, visando à garantia de algum direito. As políticas sociais são um desmembramento, uma espécie de política pública, que se caracterizam por serem aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988, art. 6º, como educação, saúde, seguridade social, habitação, segurança e outros. Sendo assim, é nesse contexto que se insere o objeto desta dissertação.

Porém, não devemos esquecer de que uma decisão representa apenas uma grande quantidade de intenções sobre a solução de um problema, expressa na forma de determinações legais, tais como decretos, resoluções e outros (SANTOS, 2018, p. 157), contudo, como nos alerta Rua (1998, p. 12), “nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida”.

O que poderá garantir que uma decisão se transforme em uma ação efetiva para a resolução dos pontos de conflito que possam envolver determinada política pública é aquilo que politicamente se considera uma boa decisão, ou seja, quando todos os atores envolvidos acreditam que ganharam alguma coisa e nenhum foi totalmente prejudicado (RUA, 1998). Tal compreensão reforça a prerrogativa da relevância do monitoramento e avaliação das políticas, o que falaremos a seguir.

Rua, no Módulo Básico de Especialização em Gestão Pública Municipal (RUA, 2009, p.33), apresenta o ciclo de política (policy cycle), ilustrado por meio da figura abaixo, a partir de uma abordagem das políticas públicas mediante sua divisão em etapas sequenciais. Nessa concepção, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político.

Figura 1. Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: (RUA, 2009).

Esta pesquisa se refere a duas etapas específicas: monitoramento e avaliação. O primeiro se caracteriza como um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, enquanto o segundo como um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, de acordo com critérios que expressam valores. Juntos tendem a subsidiar decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam alcançados (RUA, 2009).

Investigar como foi proposto o monitoramento e a avaliação de uma política pública como o Plano Municipal de Educação a partir da Meta 01 – Educação Infantil em um município de grande porte⁴ situado na Baixada Fluminense, neste caso, a cidade de Nova Iguaçu/RJ, campo da pesquisa, significa descrever e refletir acerca de como se constrói uma política local a partir de determinações nacionais.

A concepção de política que nos inspira nasce da proposta de Rua (1997) de que políticas expressam relações de poder, e se desdobra nas proposições de Jannuzzi (2016), ao revelar a magnitude e complexidade dos desafios que envolvem o monitoramento e a avaliação da política, etapas de investigação desta pesquisa.

Tais concepções vão de encontro ao que nos alerta Arretche (2001) quando evidencia que um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões discricionárias de diversos agentes.

Assim sendo, o conceito de política empregue neste trabalho é de que as políticas expressam uma relação de poder que se desdobra em uma complexa combinação de decisões discricionárias de diversos agentes. Neste subitem serão apresentados os pressupostos metodológicos delineadores da pesquisa.

Esta pesquisa, de abordagem qualitativa (STAKE, 2011), traz como indagação: quais desafios e possibilidades são trazidos aos municípios pelo PNE no que se refere ao monitoramento e à avaliação da Meta 01 – Educação Infantil do PME? Para responder a esta

⁴ Município de grande porte: de acordo com o Estatuto da Cidade é considerado aquele com população superior a cem mil habitantes. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/10/06/criados-criterios-de-classificacao-do-espaco-urbano-e-rural#:~:text=%2D%20De%20grande%20porte%2C%20se%20tiver,superior%20a%20cem%20mil%20habitantes>. Acesso em: 11 mar. 2022.

questão, apresenta-se a seguinte hipótese: a discricionariedade pode ser considerada um dos grandes desafios na implementação da política, não obstante essa possibilidade possa ser vista como um privilégio. O conceito de discricionariedade será tratado ao longo do texto.

A hipótese formulada surge a partir de apontamentos encontrados durante a pesquisa bibliográfica, pautada em produções disponíveis no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), nos Anais da 38ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (ANPEd) e no sítio eletrônico Google Acadêmico, compreendendo o período entre 2014 e 2021, ou seja, do ano de publicação do atual PNE à atualidade.

Gil (2019) entende que a elaboração da pesquisa bibliográfica se dá mediante materiais já publicados como livros, revistas, jornais, teses, dissertações, anais de eventos científicos, bem como materiais disponibilizados na internet. Possui a característica de fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação atual do conhecimento referente ao tema.

Brandão (2010, p. 23), em contrapartida, faz a seguinte consideração: “os periódicos são os instrumentos por excelência da divulgação da pesquisa, em todas as áreas científicas. Tornam-se, portanto, referências fundamentais para o pesquisador”.

Assim, a pesquisa bibliográfica realizada aponta para a presença de consideráveis desafios na implementação do PME, dentre eles a baixa participação social. A importância dessa premissa, somada a outras, propõe uma reflexão acerca da discricionariedade existente, ou não, nas ações dos agentes públicos que pode ser considerada um fator relevante para o êxito da implementação da política.

O campo empírico é composto por documentos publicados a partir do monitoramento e avaliação da política em Nova Iguaçu, também os emanados de instâncias lineares ou superiores, como o MEC, somados à entrevista semiestruturada realizada com a gerente da Educação Infantil, que também é participante da equipe técnica de monitoramento e avaliação do PME e, por fim, a narrativa desta pesquisadora, participante do processo de monitoramento e avaliação de 2017 a 2019.

O desejo em contribuir com o debate relacionado à relevância das etapas de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu é crescente, pois é um tema que atravessa a minha própria história pessoal, em particular minha trajetória profissional. O interesse em pesquisar esse assunto revela de antemão meu compromisso social com o tema. Considero que o processo de construção do objeto de pesquisa reflete o fenômeno cunhado por Jung como “sincronicidade”, que permite afirmar que ninguém escolhe seu tema de pesquisa, mas é escolhido por ele (JUNG, 1985).

1.2 O Percorso Metodológico

A partir do meu ingresso no mestrado, em 2019, subsidiada pelo considerável arcabouço de informações oriundas dos encontros no Grupis e das disciplinas cursadas propostas pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDuc), foi iniciado o processo de delimitação da pesquisa. Consideramos relevante compreender em que medida a discricionariedade administrativa, em especial no campo político, existente ou não, pode afetar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e seus consequentes resultados.

Nos procedimentos relacionados à produção de dados foi utilizado o método qualitativo, que consiste em buscar significados atribuídos aos fatos, a compreender e a interpretar as informações obtidas a partir da pesquisa. A pesquisa se constituiu em duas etapas principais: a pesquisa bibliográfica, que fundamenta teoricamente o estudo e a pesquisa

de campo, realizada a partir da análise de registros documentais, entrevista semiestruturada e narrativa da pesquisadora.

A segunda etapa que consiste no processo de produção, sistematização e categorização, seja dos documentos levantados, entrevistas realizadas ou da própria narrativa, exige um distanciamento psicológico que confronta o que existe de pressuposto de familiaridade com o que será construído de conhecimento a partir das perspectivas dos sujeitos envolvidos na pesquisa. No entanto, é preciso considerar que a interpretação dos dados é composta também pela subjetividade do pesquisador, pois tal interpretação está fundamentada em nossos valores, experiências, ideologias e teorias (VELHO, 1981).

Nesse sentido, apesar de familiarizada com o contexto que envolve a pesquisa, algo ainda me inquietava na compreensão da lógica das ações e dos fatos, considerando, assim, que o “familiar” não significa necessariamente conhecido (VELHO, 1981).

Assim, a análise dos dados se deu a partir da triangulação de dados. O conceito de triangulação é proveniente da técnica de navegação em que se toma pelo menos três pontos diferentes para se determinar a localização de um objeto (ZAPPELLINI, FEUERSCHUTTE, 2015). Como observa Stake *apud* Zappellini; Feuerschutte (2015, p. 243), o termo é baseado na técnica de determinação da posição de um navio no oceano por meio das posições de três estrelas no céu. Em se tratando de procedimento de pesquisa, o principal desafio do pesquisador talvez não seja localizar-se, mas atribuir significado às suas conclusões.

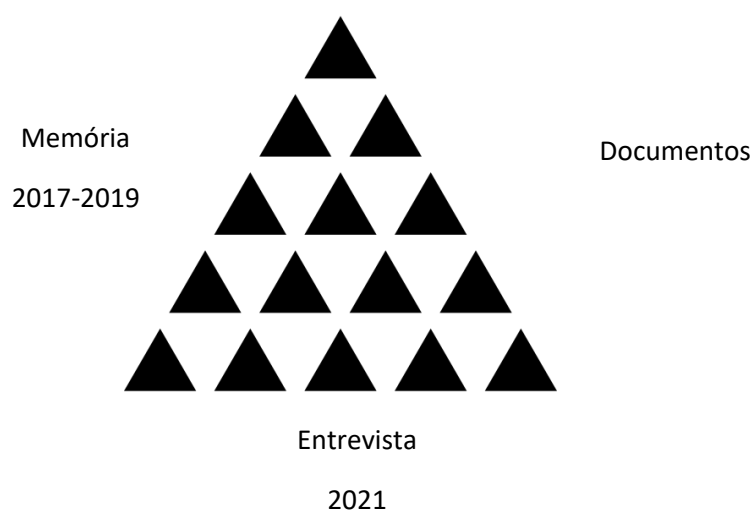
Necessário salientar que existem alguns tipos de triangulação, mas, de modo geral, segue-se a classificação de Denzin (2005), que distinguiu a triangulação em de dados, da teoria, de investigadores e metodológica, sendo posteriormente ampliada e explicada por diferentes autores.

Para triangularmos os dados desta pesquisa utilizamos três importantes fontes: documental, memória da pesquisadora, participante da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação, e entrevista semiestruturada com a gerente do setor de Educação Infantil da Semed de Nova Iguaçu, também participante da referida equipe. A análise do diálogo obtido a partir da combinação desses diferentes tipos de dados nos permitiu consolidar as conclusões a respeito do fenômeno que está sendo investigado.

Os documentos analisados perpassam o lapso temporal do recorte da pesquisa, ou seja, de 2015 – ano de publicação do PME em vigor no campo da pesquisa – à atualidade. A memória da pesquisadora se relaciona diretamente com o período de monitoramento e avaliação bienal, ocasião em que foi participante, de março de 2017 a outubro de 2019. Para fechar esse triângulo contamos com a entrevista semiestruturada realizada com a atual gerente do setor de Educação Infantil da Semed, participante da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação desde 2019, que assina um termo de consentimento.

Temos então um triângulo com diferentes dados produzidos em diferentes tempos, ilustrado na figura a seguir. Nesse sentido, destacamos que os dados elencados a partir da entrevista se somam aos anteriores de maneira relevante, em especial quando em diálogo com a memória da pesquisadora, pois nos permitiu fazer o exercício de pensarmos em que medida a entrevista se aproximou ou se afastou dessa memória, o que será melhor explicitado durante a análise apresentada no capítulo 4.

Figura 2. Triângulo de dados



Fonte: elaborado pela autora.

Considerar diferentes fontes de dados produzidos em diferentes tempos proporciona uma variedade que permite a checagem por parte do pesquisador por, no mínimo, três pontos de vista. Apoiados em Jannuzzi⁵, com essa estratégia se busca cercar o objeto de análise e obter um entendimento mais compreensivo dele.

Foi na busca de encontrar um caminho que priorizasse as questões que envolvem a pesquisa e, ao mesmo tempo, mantivesse o rigor metodológico que chegamos à triangulação de dados. Durante essa caminhada, nos deparamos com um considerável desafio: o de fazer pesquisa em meio a uma pandemia.

O ano de 2020 foi marcado pela chegada da pandemia imposta pelo novo coronavírus (covid-19). A partir disso, temos reconhecido que a humanidade, um planeta inteiro, se encontra em situação de grande vulnerabilidade. Atualmente, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), o número de contaminados ultrapassa duzentos e cinquenta milhões de pessoas e o número de mortos mais de cinco milhões⁶. Toda essa situação se tornou mais um desafio para o pesquisador.

Com a necessidade de utilização do distanciamento social como uma das medidas para conter o avanço da pandemia, os encontros do Grupis e o curso de disciplinas passaram a ser oferecidos na modalidade remota nos exigindo diversas adaptações, mas, ao mesmo tempo, proporcionando novos aprendizados a todos.

A partir de então a pesquisa priorizou a análise documental de publicações disponíveis em ambientes virtuais, como site do Ministério da Educação (MEC), da própria Prefeitura Municipal de Nova Iguacu, tais como publicações no Diário Oficial, relatórios elaborados pelo município campo da pesquisa referentes aos monitoramentos, dentre outros.

Entendendo documento como quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação, apropriar-se das legislações e demais produções existentes é algo relevante, pois a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.

⁵ Fonte: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Triangula%C3%A7%C3%A3o-como-princ%C3%ADpio-estruturador-da-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas>. Acesso em: 14 nov. 2021.

⁶ Fonte: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 01 jan. 2022.

Diante do desafio de fazer pesquisa frente ao cenário da pandemia, optamos por realizar a entrevista semiestruturada em ambiente remoto com o suporte do aplicativo Google Meet⁷, no dia 13 de dezembro de 2021, com o objetivo de compreender os desdobramentos do processo de realização das etapas de monitoramento e avaliação da Meta 01 do PME de Nova Iguaçu, bem como seus impactos na implementação da política.

Sobre a entrevista como instrumento de pesquisa, Minayo (2009, p. 64) destaca que:

Entrevista é acima de tudo uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador. Ela tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes com vistas a este objetivo. As entrevistas podem ser consideradas conversas com finalidade.

O roteiro da entrevista semiestruturada foi organizado com 21 perguntas dividido em dois grupos. O primeiro foi composto por 7 questões relacionadas aos aspectos de formação e vínculo da entrevistada com a Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu, bem como com o cargo que ocupa na Secretaria Municipal de Educação, nos permitindo traçar um perfil da profissional que está à frente da articulação da meta do PME. Essa é uma questão importante para a análise dos achados, pois, em alguma medida, essas características ou vínculos podem orientar e/ou possibilitar, ou não, algumas escolhas discricionárias que poderão impactar a implementação da política.

A segunda parte do roteiro foi elaborada com 14 perguntas que buscaram conhecer, na visão da entrevistada, como se deu o processo de monitoramento e avaliação da Meta 01 do PME, assim como as possibilidades e os desafios encontrados para a sua realização.

Duarte (2002, p. 147) entende entrevista semiestrutura como uma técnica de produção de dados que supõe uma conversação continuada entre informante e pesquisador e que deve ser dirigida por este de acordo com seus objetivos. Neste modelo, o pesquisador elabora perguntas previamente, porém há liberdade para o acréscimo de outras durante a realização da entrevista, a depender das respostas dos entrevistados.

A opção pela entrevista semiestruturada considerou algumas particularidades, dentre elas a flexibilidade permitida nesse formato, visando à possibilidade de facilitar a compreensão detalhada do processo de monitoramento e avaliação da Meta 01 do PME.

Por se tratar de uma investigação que pressupõe respostas subjetivas, direcionada à(o) profissional que poderá ter participado da construção em mais de um momento, é importante que o pesquisador tenha liberdade para conduzir as perguntas também a partir das respostas recebidas e não somente se limitar às inicialmente elaboradas. Durante a realização da entrevista, como propõe Queiroz (1991), foi utilizado o recurso de gravação como facilitador de registro dos dados.

Para nos ajudar a pensar e analisar os desafios que se apresentam e as possibilidades encontradas na realização do monitoramento e da avaliação da Meta 01 do PME da cidade de Nova Iguaçu, além dos dados emergidos do campo, buscamos apoio em algumas produções acadêmicas que dialogam conosco sobre essa temática.

Como apresentado anteriormente, Gil (2019) entende que a elaboração da pesquisa bibliográfica se dá mediante materiais já publicados, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações, anais de eventos científicos, bem como diferentes materiais disponibilizados na internet. Possui a característica de fornecer fundamentação teórica ao trabalho, além da identificação atual do conhecimento referente ao tema.

Paes (2009, p. 19) cita que:

⁷ O Google Meet é um aplicativo de videoconferência do Google disponível para celular Android e Iphone (IOS). O programa também pode ser usado em computadores pelo site: <https://meet.google.com/>.

O conhecimento científico seria então aquele produzido pela investigação científica, através de seus métodos. Surge não apenas da necessidade de encontrar soluções para problemas de ordem prática da vida diária, mas do desejo de fornecer orientações sistemáticas que possam ser testadas, verificadas e criticadas. Nesse sentido, ele é consequência da investigação científica, que se inicia quando se descobre que os conhecimentos ou saberes existentes tornam-se insuficientes para explicar os problemas.

Uma política carrega ambiguidades, contradições, omissões e apostas. Quando analisada em confronto com outros textos nos permite encontrar diferentes significados e perspectivas. Esse diálogo se justifica pela possibilidade de acompanharmos movimentos dessa mesma política em outros contextos e como vem sendo interpretado por outros pesquisadores.

Para chegarmos aos textos, selecionamos trabalhos no catálogo disponível no portal da Capes⁸, na BDTD⁹, nos Anais da 38ª Reunião Nacional da ANPEd¹⁰, na Revista Perspectiva (virtual) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e no sítio eletrônico Google Acadêmico¹¹, compreendendo o lapso temporal entre 2014 e 2021. O início se justifica por ser o ano de publicação do atual PNE, já o final por ser o ano imediatamente anterior ao fechamento deste trabalho, ou seja, bem próximo da atualidade.

A escolha dessas fontes se justifica por se tratarem de grandes bibliotecas digitais, com a função de divulgar as produções científicas no país e disseminar o conhecimento produzido por professores, estudantes e pesquisadores estimulando o desenvolvimento do ensino e da pesquisa em Educação e os temas a elas relacionados.

Utilizando as ferramentas citadas dentro do recorte temporal estipulado com a combinação dos termos “plano municipal de educação”, “monitoramento e avaliação” e “educação infantil”, encontramos 134 publicações, que, após um novo filtro feito de acordo com os títulos, resumos e palavras-chave, resultou em 14 trabalhos selecionados por apresentarem abordagens mais próximas do objetivo desta pesquisa.

Como acréscimo, selecionamos o livro que tem como título *Expansão da escolaridade obrigatória e políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro* (NUNES *et al.*, 2019) para compor o conjunto de trabalhos elencados para análise, por entendermos a relevância de seu conteúdo para esta discussão.

Tendo como princípio identificar a diversidade de questões que permeiam a Educação, quanto à temática, foram escolhidas algumas categorias importantes para considerarmos os trabalhos que dialogam com nossas análises.

As mais presentes no campo foram: elaboração/adequação dos planos (SOUZA, 2015; SOUZA, 2017; OLIVEIRA, 2017; SABINO, 2019), expansão da escolaridade obrigatória – Educação Infantil (SANTOS; BARROS, 2017; RODRIGUES *et al.*, 2019; NUNES *et al.*, 2019), monitoramento e avaliação (MORAES, 2014; DOURADO *et al.*, 2016; SOUZA; ALCÂNTARA, 2017), gestão democrática (SOUZA, 2018; ARAÚJO, 2019), estudos sobre monitoramento e avaliação no Brasil (ARANDA *et al.*, 2020), desafios e perspectivas (SILVA, 2014), participação social (FARIAS, 2016).

⁸A Capes é uma Fundação vinculada ao Ministério da Educação de grande abrangência e qualificação em todo o país, voltada para expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu*, que permite, entre outras coisas, o acesso à divulgação da produção científica nacional e internacional.

⁹A BDTD foi concebida e é mantida pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), com apoio da Financiadora de Estudos e Pesquisas (Finep). Contribui para o aumento de teses e dissertações brasileiras na internet, significando maior visibilidade para essas produções.

¹⁰A ANPEd é uma entidade sem fins lucrativos que congrega programas de pós-graduação *stricto sensu* em educação, professores e estudantes vinculados a esses programas e demais pesquisadores da área.

¹¹Google Acadêmico é uma ferramenta do Google que possibilita a localização de artigos, teses, dissertações, dentre outras publicações.

Dentre os trabalhos trazidos para esta pesquisa, encontramos um número maior dedicado à investigação da concretização, ou não, da elaboração/adequação dos Planos Municipais de Educação. Os resultados, em geral, têm apontado para o êxito nesse quesito.

Embora em menor número, demonstrando não ter sido o foco das pesquisas, a questão relacionada à participação social aparece na totalidade dos estudos realizados e tem sido motivo de preocupação dos pesquisadores, uma vez que, em geral, essa ação não tem ocorrido de maneira significativa, o que tende a impactar diretamente no resultado final da política.

Nas pesquisas dedicadas ao monitoramento e avaliação o resultado encontrado foi considerado não satisfatório, seja em virtude da realização em desacordo com o previsto nos Planos, seja pela não realização. O processo de monitoramento é definido por Jannuzzi como:

[...] uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar (JANNUZZI, 2016, p. 108).

É desejável que se tenha a compreensão do relevante caráter de intervenção proposto pelo monitoramento, de modo que sejam dadas condições favoráveis à sua contínua execução, visando ao êxito da política. Com grande relevância também está a avaliação, pois somada ao monitoramento se constitui em um mecanismo que permite a análise contínua do processo de implementação.

Em relação ao Plano Municipal de Educação, há um número considerável que buscou investigar a concretização ou não da elaboração e/ou adequação dos Planos, apontando para um resultado positivo. Porém, essa conclusão nos leva a questionar: o que poderia ter contribuído para a motivação do atendimento dessa demanda em tempo hábil? Em primeiro lugar, estaria a determinação por lei federal com prazo predeterminado revelando, assim, na maior parte dos casos, que os movimentos realizados em prol dos planos municipais se tratou de uma resposta ao Plano Nacional e não de uma iniciativa voluntária dos municípios em elaborar e/ou atualizar um plano educacional que atendesse à necessidade do território.

Se por um lado essa determinação faz com que os municípios atentem para a necessidade de elaboração/atualização dos planos territoriais, por outro, evidencia, em alguma medida, uma não priorização do Plano no âmbito municipal, o que pode contribuir para não efetivação da política pública.

Em entrevista realizada com representante da equipe técnica de monitoramento e avaliação do PME da Semed de Nova Iguaçu no final do ano de 2021, observamos que, assim como o resultado trazido pelo levantamento bibliográfico, houve, por parte do município, uma preocupação não somente com a realização da adequação, uma vez que o município já possuía um Plano, mas especialmente com o retorno para instâncias superiores acerca da atualização de dados, em virtude da determinação nacional, ou seja, o cumprimento de uma lei.

Quando perguntada sobre o monitoramento, que trataremos em momento oportuno, de acordo com a Secretaria o não retorno de informações para instâncias superiores – a saber, MEC – resultaria na suspensão do repasse de verba:

[...] a gente depende desse levantamento para recebimento de verba para construção de novas creches e de novos prédios. Então, a gente só tem liberação se a gente responde esses questionamentos (ENTREVISTA Semed, Dezembro/2021).

Uma outra questão revelada pelos estudos mostra que apesar de grande parte do território nacional ter atendido à legislação de ordem federal, ou seja, o PNE, no que se refere à elaboração e/ou adequação do Plano, a participação social não se revelou expressiva, tornando-se uma grande preocupação por parte dos pesquisadores. Assim, sendo essa uma premissa fundamental na elaboração/adequação do Plano Municipal, que posteriormente é

publicado em forma de lei, como entender o surgimento de tantos planos com tão baixa participação? O que poderia ter influenciado nesse resultado?

De acordo com os estudos, o fator tempo. Muitos municípios teriam deixado para o prazo final apontado no PNE a condução desse trabalho, reafirmando a preocupação primordial com o cumprimento da legislação em apresentar documentação oficial e não exatamente com uma construção sólida e participação democrática do processo.

Para Alvarenga e Mazzoti (2016, p. 182), a aprovação de uma lei decorre de intensas discussões cujos debatedores buscam influenciar uns aos outros com suas argumentações. Quando aprovados, os documentos devem condensar o conjunto das opiniões geralmente aceitas pela maioria. Nota-se aqui a relevância de uma ampla discussão por ocasião da elaboração e/ou adequação de um Plano Municipal de Educação envolvendo diversos segmentos, dentre eles a própria sociedade civil.

No que se refere ao monitoramento e avaliação, temática diretamente relacionada com esta pesquisa, os estudos retratam um resultado não satisfatório em virtude da realização em desacordo com o previsto nos Planos ou até mesmo a sua não realização.

Considerando Jannuzzi, que dá apoio a esta pesquisa, afirmamos que a etapa de monitoramento é algo tão relevante que se realizada de forma inadequada tende a comprometer a eficácia da política, visto que sua realização, precisa e contínua, permite uma rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades quando essas ocorrem (JANNUZZI, 2016, p. 108). De igual modo é a etapa da avaliação periódica, diretamente ligada ao monitoramento. Com isso, entendemos que, em alguma medida, o PME é construído/adequado, monitorado/avaliado sob uma grande pressão, o que pode impactar diretamente no resultado da política.

1.3 A Discricionariade Estatal e seus Impactos no Monitoramento e na Avaliação das Políticas

Retomando a ideia da discricionariade na hipótese de ser um dos grandes desafios na implementação da política, abordaremos de forma breve estudos que tratam da temática e enunciaremos alguns conceitos atribuídos ao termo.

Lotta e Santiago (2018) afirmam que a atuação dos burocratas é um elemento determinante para compreender os resultados das políticas públicas. Partindo dessa premissa, os conceitos de discricionariade e autonomia ganham centralidade, pois permeiam a implementação da política em diferentes etapas, sendo relevante compreender qual o grau de autonomia dos burocratas e como eles a utilizam.

Lotta *et al* (2018, p. 784) propõem uma agenda brasileira de estudos no campo da implementação de políticas públicas à luz da análise das lacunas da literatura nacional e das correntes analíticas internacionais. Para eles, “a fase da implementação reserva oportunidades para compreensão das estruturas, processos e valores das políticas públicas. Daí a importância de ampliar os olhares e não a tratar como uma mera etapa da execução”.

De acordo com os autores, apesar do avanço da agenda de estudos de implementação internacional, no Brasil, ainda há muito a caminhar para alcançar um corpo robusto de pesquisas sobre o tema.

Os estudos emergem quando o campo acadêmico volta a atenção para o desempenho do Estado e de suas ações. Os anos 1960 e 1970 foram marcados pelo reforço da pauta da eficiência das políticas públicas e aprimoramento dos mecanismos de governança e inovação. A literatura da época, adjacente às pesquisas em administração e gestão pública, trata a implementação como um dos passos do processo de produção de política pública, tendo como

princípio seguir as regras administrativas e respeitar a ordem hierárquica do processo, conhecida como abordagem *top-down*, buscando apontar onde há falhas ou desvios.

Nessa perspectiva, o controle do processo de implementação é valorizado como forma de manter as políticas públicas o mais próximo possível de suas concepções iniciais. Nesse sentido, a discricionariedade é considerada um “fator desviante”.

Os autores atestam que a mudança desse foco nos resultados viria a partir do estudo clássico de Pressmam e Wildavsky (1984), que apresentou a complexidade dos processos de interpretação e tradução das ideias concebidas na etapa da elaboração, entendendo que o processo de implementação tem tanta complexidade nos relacionamentos e interações que não faz sentido relacionar a “ação” da política pública à avaliação do cumprimento de seus objetivos (LOTTA *et al.*, 2018).

Essa perspectiva analítica afasta o foco dos mecanismos de controle e o direciona às estruturas de poder e de negociação de interesse entre os diferentes atores envolvidos na implementação. “É onde se enquadra, por exemplo, a proposta de Lipsky (1980) de analisar a burocracia de nível de rua como arena do poder discricionário que determina resultados das políticas públicas” (LOTTA *et al.*, 2018, p. 785).

Surge então a proposta de uma mudança de foco, ou seja, iniciar a análise a partir dos resultados da política pública e buscar compreender as diferentes interações que aconteceram para que se chegasse àquele ponto, uma vez que os agentes implementadores estão sujeitos a múltiplas pressões, concepção trazida por Hjern e Porter (1981 *apud* LOTTA *et al.*, 2018, p. 258). Essa abordagem é conhecida como *bottom-up*.

No começo dos anos 1980 há uma polarização sobre o debate entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, refletindo diferenças conceituais e ideológicas sobre o papel do Estado e a necessidade de controle da coisa pública. Embora a polarização do debate tenha se esgotado, ele trouxe à tona algumas questões importantes, tais como se deve buscar respostas sobre como evitar falhas nos processos das políticas públicas ou compreendê-las como parte do processo, por exemplo.

De acordo com os autores, uma terceira geração de estudos sobre implementação surge ainda na década de 1980, buscando sintetizar elementos das duas abordagens e focar na dialética das relações entre ideias e ação das políticas públicas (LOTTA *et al.*, 2018). Já no fim da década, o avanço da agenda foi pautado pela contingência financeira e necessidade de maximizar a eficiência dos gastos públicos. Com isso, ideias da gestão privada foram trazidas para dentro da administração pública, como redução do Estado, corte de gastos, privatização e desregulação.

O legado deixado foram modelos de implementação que envolvem a pressão por atingir resultados predeterminados e até mesmo ferramentas que acabam modificando a natureza das políticas públicas, para que elas se conformem com as expectativas de desempenho. Surge a necessidade de um trabalho interdisciplinar nos estudos de implementação para pensar nas dimensões de ética, responsabilidade social, *accountability*. Nesse momento, há uma redução de pesquisa no campo da administração pública e políticas públicas, e outros campos, como saúde, educação e direito, se voltam para a temática.

Os anos 2000 retomam os estudos de implementação com uma nova pauta voltada a compreender, de forma mais profunda e sistemática, os processos de implementação e sua implicação em temáticas específicas que ganham espaço nas agendas governamentais (LOTTA *et al.*, 2018, p. 787).

Os novos trabalhos apresentam alguns pressupostos relevantes, como o fato de que estudos de implementação não devem ser vistos como uma fase específica e pós-formulação, mas como um conjunto de processos decisórios contínuos que passam por diversos atores e organizações, como uma cadeia de tomada de decisões.

Conclui-se que as decisões não são tomadas por atores individualmente, mas sim em processos interativos constantes, entre atores de organizações diferentes ou entre burocratas e usuários. Nesse sentido, a questão da discricionariedade se torna central para compreender os processos de implementação. Diante desses pressupostos, crescem os estudos voltados a compreender a discricionariedade e os processos de responsabilização dos implementadores (LOTTA *et al.*, 2018, p. 788).

Mas afinal, em que consiste a discricionariedade? De acordo com Lotta e Santiago (2018), não há apenas um conceito, mas quatro, em diferentes campos: jurídico, econômico, sociológico e político.

O primeiro campo considera a dimensão legal de autoridade delegada. O comportamento do burocrata tem uma dimensão interpretativa, cabendo a ele fazer as escolhas que considerar mais relevantes. A discricionariedade é, portanto, a liberdade de ação administrativa dentro dos limites em lei, ou seja, certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis.

O segundo campo apontado é o econômico, em que se considera que o agente atua em nome do principal, considerando que o comportamento dos agentes não pode ser totalmente controlado, ou seja, a discricionariedade aparece no campo do “não controle”.

No campo sociológico, as autoras consideram que a discricionariedade é analisada considerando os indivíduos como relativamente autônomos. A liberdade é usada para realizar julgamento das situações com que o burocrata lida.

O último campo é o político, em que “as decisões são tomadas em nome de um bem comum, de valores públicos e *accountability*. A discricionariedade seria, portanto, um instrumento de alcance dos ideais da sociedade”. Concluem as autoras que “um servidor público tem discricionariedade onde os limites efetivos de seu poder lhe deixam livres para fazer escolhas entre linhas possíveis de ação e inação” (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 24).

Para esta reflexão, traremos a abordagem proposta para o campo político: “as decisões discricionárias são tomadas em nome de um bem comum, de valores públicos e *accountability*. Seria então um instrumento de alcance dos ideais da sociedade”.

Quanto à existência da discricionariedade administrativa, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹² aponta que esta pode resultar de quatro situações, sendo elas: 01) disposição expressa em lei conferindo à Administração a possibilidade do seu exercício; 02) insuficiência da lei em prever todas as situações possíveis; 03) previsão de determinada competência pela lei, sendo ausente à previsão da conduta a ser adotada; 04) uso pela lei dos chamados conceitos indeterminados (ex.: bem comum, moralidade pública).

Concernente ao impacto do exercício da discricionariedade, Lotta e Santiago (2018) chamam a atenção para o fato de que este deve ser compreendido observando não apenas um único ator, mas uma cadeia de atores, reforçando o que encontramos em Arretche (2001) “existe uma grande distância entre os objetivos e os desenhos concebidos originalmente pelos formuladores e suas traduções enquanto política pública”.

Pesquisas apontam que os resultados das políticas públicas são decorrentes não apenas daquilo que foi formulado, mas também das decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua¹³ na medida em que exercem a discricionariedade (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 27).

¹² Possui Mestrado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (1973) e Doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (1982). Professora Titular aposentada do Curso de Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. Atualmente é Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Estado, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Administrativo, Administração Pública, Servidor Público, Contrato Administrativo e Concessão de Serviço Público. Fonte: Plataforma Lattes.

¹³ São os implementadores, aqueles que estabelecem relações diretas com os usuários (BICHIR *et al.*, 2019).

Ainda de acordo com as autoras, alguns estudos têm se destinado a analisar os burocratas de médio escalão, aqueles que fazem a conexão entre os de alto escalão e os de nível de rua, observando como o exercício da discricionariedade é central para a compreensão da criação de contextos de implementação.

Rosa (2017) ressalta que durante décadas houve debates tanto no plano jurídico como no político na tentativa de excluir a discricionariedade. Todavia restou conhecida a necessidade desta para um sistema administrativo com mais agilidade e presteza nos serviços públicos. Para a autora, esse reconhecimento é fruto da modernidade, considerando ser impossível ao legislador, mesmo o mais árduo e capacitado, consignar na norma todas as situações do cotidiano detalhadamente.

A consideração da autora chancela o posto por Lotta e Santiago (2018) que de igual forma afirmam que tanto a discricionariedade quanto a autonomia são vistas como aspectos relevantes para o exercício de qualquer profissão (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 30).

Essa é uma questão importante para esta pesquisa, pois seu foco é uma política que instituiu o que deve servir de base para que metas nacionais sejam alcançadas. Costa (2020) nos alerta que a formulação das políticas públicas nos governos democráticos acontece nas plataformas eleitorais, ocasião em que propostas de governo são produzidas e divulgadas, o que culmina em mudança no mundo real.

Souza (2006, p. 26) faz uma síntese do desenho das políticas e seu monitoramento: “políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação”.

A política que analisamos neste estudo possui uma especificidade nesse sentido. A proposta do Plano Nacional de Educação, Meta 01 – Educação Infantil, ao apresentar como objetivo a universalização da pré-escola, crianças de quatro e cinco anos, até 2016, e o atendimento de 50% das crianças em creches, de zero a três anos, traz para os municípios desafios, pois a partir de um regime de colaboração devem tomar decisões que possam contribuir para que a nação alcance as metas descritas no Plano. Essas decisões passam pela discricionariedade dos atos.

A forma de atuação e a discricionariedade dos agentes responsáveis pelo monitoramento e avaliação de políticas públicas é relevante para este trabalho. O estudo se dispõe a investigar como foi proposto o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação do município de Nova Iguaçu/RJ a partir da análise da atuação da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação, profissionais que fazem parte de uma parcela específica da burocracia estatal denominada burocracia de médio escalão.

Nos últimos anos, o campo da Educação vem se apropriando de um referencial teórico ligado ao campo da Ciência Política para investigar a fase de implementação de políticas e a ação discricionária dos burocratas implementadores.

Lima (2019) discute, em seu estudo, o escopo das políticas educacionais e a posição ocupada pelos burocratas, concluindo que em alguns casos esta dependerá da hierarquia assumida em determinado contexto.

Em uma situação, o diretor, por exemplo, pode ser considerado um burocrata de nível de rua, já em outra, a depender do conjunto de agentes que compõe o contexto e de suas atribuições, este mesmo diretor pode ser considerado um burocrata de médio escalão, não havendo, portanto, uma classificação taxativa, tudo dependerá das especificidades de suas funções e tarefas. Porém, isto reafirma o exposto acima por Lotta e Santiago (2018), que nos apresentam algumas características que podem contribuir para a identificação do lugar dos burocratas.

Os burocratas de médio escalão são aqueles que lidam com as categorias extremas da burocracia, que fazem o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas. Os

burocratas de nível de rua são aqueles que conectam as fases da formulação e de implementação, portanto, são os responsáveis por fazerem com que as políticas elaboradas pelo alto escalão sejam colocadas em prática, assumindo a função de traduzir decisões em ações (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p. 14).

Essa burocracia é composta por gerentes, dirigentes, supervisores e agentes, que possuem a atribuição de operacionalizar por meio da atuação dos burocratas de nível de rua as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015). A burocracia de médio escalão promove diálogo entre as necessidades do público que atende e as prioridades estabelecidas pelo alto escalão.

Na tentativa de aproximação dos referidos conceitos com esta pesquisa, podemos entender que os técnicos que compõem a Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação ocupam, nesse contexto, a posição de burocratas de médio escalão, uma vez que, ao assumirem a responsabilidade de monitorar e avaliar o Plano, devem promover diálogos constantes com diferentes segmentos que busquem identificar as necessidades do público-alvo, ou seja, os estudantes em um conceito mais amplo e, no caso da meta 01, crianças da Educação Infantil, e as prioridades emanadas do alto escalão, isto é, daqueles que trabalharam na elaboração do Plano Nacional de Educação.

Como vimos anteriormente, a discricionariedade estatal é algo presente na atuação dos burocratas, impactando diretamente no resultado da implementação da política. As etapas de monitoramento e avaliação também estão sujeitas às decisões discricionárias dos diferentes agentes que perpassam por essa fase.

Compreender a importância e o potencial dessa atuação é algo de extrema relevância por parte dos agentes, que deve ser acompanhado pela sociedade civil. Adiante veremos com maiores detalhes como se deu o monitoramento e a avaliação, ou não, do PME de Nova Iguaçu e quais os reflexos oriundos dos atos discricionários dos agentes.

No próximo capítulo abordaremos alguns conceitos relevantes para este trabalho, traçaremos um breve histórico dos Planos Nacionais de Educação, passando pelo Plano Estadual do Estado do Rio de Janeiro e chegando ao PME de Nova Iguaçu como política pública. Apresentaremos o contexto político da pesquisa.

2 DESAFIOS E POSSIBILIDADES VISTOS POR DENTRO

2.1 Política Pública, Social e Educacional.

Os estudos de política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica tiveram início nos Estados Unidos, em meados do século XX. Esses estudos romperam com a tradição europeia, que até então se centrava em teorias explicativas do Estado e de seu governo, na condição de produtor de políticas públicas por excelência. O avanço se caracterizou pela ênfase dada aos estudos de investigação da ação dos governos (SOUZA, 2006). Nesse contexto, frisamos que é esse movimento de investigação que buscamos nesta dissertação.

De acordo com Souza (2006), a importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação, apresenta um crescimento considerável nas últimas décadas.

A autora explica que vários fatores contribuíram para dar maior visibilidade a esta área, como a adoção de políticas restritivas de gastos, sobretudo nos países em desenvolvimento, novas visões sobre o papel dos governos, dentre outros. Fazem parte desse conjunto de fatores a crescente demanda por participação democrática no âmbito público e o desenvolvimento tecnológico, que permitiram fortalecer a transparência e o consequente controle social das ações do Estado. Com isso, mudanças sociais tornaram-se não somente desejáveis, mas possíveis.

A constituição e consolidação dos estudos sobre políticas públicas tem como pressuposto analítico a ideia de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006). Essa é uma concepção importante, presente também nesta pesquisa, pois pode contribuir para todas as etapas que a política percorre, indicando a necessidade de ajustes em políticas vigentes e/ou a necessidade de outras políticas com vistas a colaborar para o alcance do objetivo inicialmente proposto.

Ainda de acordo com Souza (2006), o campo de pesquisas sobre políticas públicas nasce com quatro fundadores, sendo eles: Laswell (1936), Simon (1957), Lindblon (1959; 1979) e Easton (1956). De forma breve, apresentaremos as principais contribuições dos autores.

Responsável por introduzir a expressão *policy analysis*, Laswell (1936) buscou conciliar conhecimento científico-acadêmico com a produção empírica dos governos e estabelecer um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Para o autor, decisões e análises sobre política pública implicam responder a algumas questões, como quem ganha o quê, por qual motivo e o que faz diferença, por exemplo.

Simon (1957) apresenta a ideia de racionalidade limitada dos *policy makers*, afirmando que os responsáveis por efetivarem políticas públicas teriam suas decisões influenciadas por fatores como conhecimento incompleto ou imperfeito e interesses pessoais dos decisores, sendo que a forma de reduzi-las seria a burocratização da tomada de decisão por meio de um conjunto de regras e incentivos, para controlar o comportamento dos atores e impedir a busca de maximização de interesses próprios.

Já Lindblon (1959) aparece ampliando essa questão, ao questionar a ênfase no racionalismo dos autores anteriores, propondo a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração das diferentes fases do processo decisório.

O quarto autor entre os pioneiros, Easton (1965), marcou o campo definindo política pública como um sistema, uma relação entre formulação, resultados e ambiente. De acordo com ele, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam os resultados e efeitos da política.

Nesse contexto, concordamos que não há uma única definição sobre o que seja política pública e que diferentes definições foram formuladas conforme o desenvolvimento do campo. Essas definições buscam, de alguma maneira, sintetizar teorias construídas em diferentes campos.

Souza (2006) nos apresenta com um verdadeiro inventário das mais conhecidas definições que marcaram o campo de estudos de políticas públicas até o ano de 2006. Além das concepções e autores apresentados acima, considerados pela autora os “pais da área de política pública”, nos apresenta outros.

Ela aponta que talvez a mais clássica definição é atribuída a Theodor Lowi, ao dizer que política pública “é uma regra formulada por uma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2006, p. 28). E, ainda, explica que, com essa máxima, Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas¹⁴ diferenciadas.

Nesse percurso histórico, Souza apresenta a concepção de Dye (1984), que sintetiza o conceito de política como sendo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer. Somando ao debate, apresenta o conceito de Peters (1986), que define política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Por fim, aparece Mead (1995), conceituando políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.

Explicitando o pensamento de Souza, uma vez formuladas, as políticas públicas se desdobram em planos, projetos, programas e até mesmo em novas legislações. Sendo postas em ação, ficam sujeitas a acompanhamentos e avaliações envolvendo vários atores e níveis de decisão. Ainda que sejam materializadas nos governos, não se restringem aos participantes formais, mas consideram os informais como sendo de grande importância (SOUZA, 2006).

Os trabalhos de Souza, anteriormente citados, são de grande relevância para o campo, pois são considerados os primeiros trabalhos brasileiros com ampla divulgação. Apesar de publicados em periódicos da área da Sociologia, anais de pesquisas em Ciências Sociais, foram apropriados por outros campos como da Educação, em que esta pesquisa também está vinculada.

Os estudos sobre política pública são recentes no Brasil, sendo os ligados às políticas educacionais, em especial as etapas de monitoramento e avaliação, estudo central desta dissertação, ainda mais recentes.

Contribuindo para a base conceitual desta pesquisa, recorreremos a Saraiva (2006), que nos apresenta alguns componentes comuns a todas as políticas, a saber: a) **Institucional** → a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) **Decisório** → a política é um conjunto de sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta aos problemas e necessidades; c) **Comportamental** → implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada, mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) **Causal** → são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

¹⁴ “Arena: em Ciência Política, este termo é comumente usado como o espaço abstrato onde ocorrem disputas políticas, ideológicas e econômicas entre os atores sociais, por analogia com as arenas de lutas romanas” (CARVALHO *et al.*, 1998b, p.42).

Ainda nesta aresta, vale ressaltar diferentes formas de se estudar uma política, que dependem do ponto de vista em que se situa o analista. As políticas públicas são constituídas por fases ou estágios básicos e, apesar da maior parte dos estudos apresentarem quatro, Saraiva (2006) apresenta sete fases do processo de política pública, que trataremos para este trabalho com um caráter explicativo.

1. **Agenda** → inclusão de determinado pleito na lista de prioridades do poder público;
2. **Elaboração** → identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades;
3. **Formulação** → seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro;
4. **Implementação** → planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política; preparação para colocar em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la;
5. **Execução** → conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É o colocar em prática a sua realização. Inclui os estudos dos obstáculos que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados e, especialmente, a análise da burocracia;
6. **Acompanhamento** → processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade e de seus diversos componentes, que tem como objetivo fornecer as informações necessárias para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos;
7. **Avaliação** → consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos desafios produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que se refere às realizações obtidas às consequências previstas e não previstas.

O autor, ao apresentar as fases em ordem sequencial e linear, esclarece que a divisão por etapas é apenas uma esquematização teórica, não sendo necessariamente o que ocorre na prática. De acordo com Saraiva (2006), nem sempre a sequência sugerida é observada, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes.

O esclarecimento feito pelo autor é relevante, pois enfatiza a necessidade de considerarmos a existência de fases ou estágios da política pública para compreensão do processo a partir de um conjunto de ações, porém lembrando que, na prática, essas ações são dinâmicas, não sendo necessariamente lineares.

Este trabalho tem como foco as etapas do monitoramento, na descrição de Saraiva identificado como acompanhamento, e avaliação da Meta 01 – Educação Infantil, do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu, uma política desenvolvida na esfera municipal que surge como resposta a outra política, o Plano Nacional de Educação, de ordem federal.

É com base nessas ações dinâmicas citadas por Saraiva (2009) que pretendemos investigar como essas etapas foram propostas pelo poder público a partir da adequação do PME feita ao PNE, ocorrida em 2015, quais os desafios e possibilidades encontrados pela Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu/RJ.

Em continuidade ao processo de conceituação, abordaremos os conceitos de política social e educacional, por acreditarmos que compreender esses conceitos pode nos ajudar no intento desta dissertação.

Como visto no capítulo anterior, de acordo com Rua, a formulação e condução das políticas públicas pelo governo “compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos”. Essa alocação pode ser realizada adotando-se por critério o “setor de atividade”, no qual se vincula a política pública a um setor específico da sociedade, assim temos políticas sociais, econômicas, de infraestrutura, de estado, dentre outras (RUA; ROMANNI, 2013, p. 10).

Souza (2006, p. 25) afirma que o estudo das políticas públicas, em especial das políticas sociais, do ponto de vista teórico-conceitual, são campos multidisciplinares e o foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e os seus processos. Desta forma, os estudos sobre políticas públicas devem procurar evidenciar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Para a autora, há uma distinção entre os estudos que têm como objeto as políticas públicas daqueles que têm como foco as políticas sociais. O primeiro tem por objetivo a explicação da política analisada e seus processos, concentrando-se na análise do processo, nos atores envolvidos e na construção de regras, não necessariamente o foco está no conteúdo substantivo da política. Por outro lado, as pesquisas sobre políticas sociais tomam o processo apenas como um “pano de fundo”, pois se concentram nas consequências e têm o problema que as políticas sociais precisam resolver como foco.

Os estudos sobre políticas sociais têm recebido atenção acadêmica no Brasil, em geral, abrangem as áreas de política e gestão de serviços sociais, como Saúde e Educação; problemas sociais, como segurança pública; estudos relacionados aos grupos minoritários e excluídos e desigualdades sociais (SOUZA, 2007).

Políticas Sociais se caracterizam por serem aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais previstos na CF/1988, como educação, seguridade social, habitação e outros. A implementação dessas políticas é relevante, pois se referem às ações do Estado que visam à garantia de benefícios sociais, contribuindo, assim, para a diminuição das desigualdades sociais.

Nos pressupostos de Rua (2009), as demandas que geram as políticas podem ser novas, recorrentes ou reprimidas. As novas são inerentes de novos problemas ou atores políticos. As recorrentes estão ligadas a problemas não resolvidos ou mal resolvidos, enquanto as reprimidas são as constituídas por “estado de coisas”, aquelas que existem, prejudicam, geram insatisfação, mas ainda não fazem parte da agenda governamental.

Essa distinção é relevante pois permite perceber o caminho feito por uma demanda apresentada pela sociedade, pois, até que seja considerada prioritária pelos tomadores de decisões e assim faça parte da agenda, poderá permanecer por um tempo relativamente longo no aguardo dessa priorização. Rua nos adverte ainda sobre a possibilidade de, além de ficar por tempo indeterminado nessa espera, uma demanda pode nunca vir a entrar na agenda, pelo fato de existirem barreiras culturais e institucionais que não permitem sequer o início do debate público.

Para dar ainda mais luz a essa condição de determinadas demandas, Rua exemplifica trazendo situações tanto em território internacional quanto nacional, como é o caso do direito da mulher que não entra na pauta governamental de diversos países do Oriente Médio. No Brasil, questões como a legalização das relações entre homossexuais são recentes.

Quando as demandas se encontram nessa condição, Rua explica, recorrendo a Bachrach e Baratz, que são conceituadas como “não-decisão”, que não se refere à ausência de decisão a respeito de uma questão incluída na agenda política e sim a não inclusão por motivos como a possibilidade de ameaçarem fortes interesses e outros. Isso também pode ocorrer com demandas do campo da política social.

De acordo com Santos (2018, p. 27) ao pensarmos em políticas públicas devemos considerar a sociedade em que vivemos, ou seja, “fortemente capitaneada pela chamada

economia de mercado¹⁵”. Esse tipo de organização separa o mundo do trabalho e da produção das condições necessárias para a existência humana, desta forma, aquele que vende a força do trabalho para produzir não tem amplo acesso aos benefícios provenientes do seu esforço.

Santos ressalta que é sabido que nem todas as necessidades sociais são contempladas satisfatoriamente pelos salários recebidos, sendo algumas delas a saúde, educação, assistência social, não se resolvendo no âmbito do mercado, mas demandando ações governamentais.

Assim, o Estado, quando assume a responsabilidade de buscar solução dessas necessidades ou demandas, gera os sistemas de proteção social ou políticas sociais, que respondem pelas funções de “prover proteção para todos os membros da comunidade nacional; realizar objetivos não econômicos e diretamente econômicos, como o provimento de renda mínima, promover políticas de sentido redistributivo dos ricos para os pobres” (SANTOS, 2018, p. 27).

Dentro do campo das políticas públicas, há ainda as políticas educacionais, que podem ser entendidas como as ações conduzidas pelo Estado destinadas a garantir os direitos de educação para a sociedade. Elas estão ligadas às decisões que o poder público toma em relação a programas, projetos, fundos, planos, exames e outros. A política educacional pertence ao grupo de políticas públicas sociais, por isso está diretamente relacionada com o desenvolvimento social.

Como exposto até aqui, políticas públicas podem proporcionar melhoria da qualidade de vida das pessoas que mais precisam, contribuindo para uma sociedade menos desigual. Elas podem concretizar direitos garantidos em lei por meio de programas e de ações que busquem condições dignas de vida para cada cidadão. Nesse contexto, a educação se torna uma das mais relevantes políticas sociais.

Como exemplo, podemos citar algumas iniciativas, como o Plano Nacional de Educação com suas metas em diferentes níveis da educação, que se desdobra em Planos Municipais e que são importantes ferramentas de ampliação da educação.

Algumas implementações são oriundas do PNE, como a criação de políticas para educação à distância, modalidade que facilita, por exemplo, o acesso à Educação de Jovens e Adultos que precisam conciliar trabalho e estudo; a educação inclusiva voltada para o público com deficiência, dentre outras.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) é uma importante política educacional social, pois é um dos principais mecanismos de financiamento da Educação Básica pública do país.

Há, ainda, outras políticas educacionais sociais que buscam assegurar não só o acesso mas a permanência de grupos mais vulneráveis socialmente, como as cotas para negros nas universidades públicas e o Programa Bolsa Permanência (PBP).

A inclusão das crianças na agenda política, em especial a partir da EC 59/2009, que avançou para a meta 01 do PNE, apresentando a meta de universalização da pré-escola com ingresso das crianças de quatro e cinco anos e a ampliação gradual do atendimento em creche, pode ser considerada uma política de ampliação da educação. Políticas educacionais contribuem diretamente para o desenvolvimento social da nação.

Desta forma, podemos concluir que a política de universalização da pré-escola e acesso de 50% das crianças em idade de creche, constante na Meta 01 – Educação Infantil, do

¹⁵ Mercado: a expressão aqui utilizada pertence ao campo da economia – conjunto de agentes econômicos (pessoas e empresas) que procuram ou oferecem bens, serviços e capitais.” (CARVALHO *et al.*, 1998a, p. 46) Pelo “consenso” hegemônico da sociedade, “[...] o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política, que diante de seus imperativos não há nada a fazer a não ser a administração técnica de suas exigências, que a sociedade deve a ele se ajustar e que os indivíduos, agora desvinculados das proteções tutelares dos direitos, podem finalmente provar suas energias e capacidades empreendedoras (TELLES, 1999 *apud* SANTOS, 2018, p. 27).

Plano Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu, analisada nesta dissertação, é uma política pública, por partir de medidas governamentais, com participação do setor privado, mas, é também uma política social da espécie educacional, pois busca a inclusão de todas as crianças de quatro e cinco anos de idade e daquelas em idade de acesso à creche, ainda que de forma gradual, ao sistema educacional.

2.2 Breve Histórico dos Planos Nacionais de Educação no Brasil e a trajetória do Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro

Neste tópico apresentaremos de forma breve normativas jurídicas relevantes que, se não instituíram, ao menos reforçaram a necessidade de um Plano Nacional de Educação no Brasil.

O surgimento da ideia da elaboração de um Plano Nacional de Educação teve início em meio ao processo de reordenação política resultante da revolução de 1930, quando um grupo de intelectuais se uniu para escrever um manifesto rompendo com velhos paradigmas e buscando algo novo para a educação. Em 1932, foi publicado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O esboço contido no Manifesto previa um sistema completo de educação, destinado a atender as necessidades de uma sociedade que ingressava na era da técnica e da indústria. Deveria atender toda a população e não apenas uma minoria privilegiada, constituindo um instrumento de libertação da ignorância e da miséria, seus encargos deveriam ser assumidos pelo Estado com a cooperação de todas as instituições sociais.

O Manifesto propunha o ensino obrigatório e gratuito até os 18 anos, custeado pelos estados da Federação e coordenado pelo Ministério da Educação, defendia a criação de fundos escolares, sugeria que fossem criadas no país universidades encarregadas de fazer e transmitir ciência e reivindicava a reconstrução do sistema educacional em bases que pudessem contribuir para a interpenetração das classes sociais e a formação de uma sociedade mais justa desde o “jardim-de-infância à universidade” (FGV, 2009, s/p).

As propostas foram sintetizadas no documento redigido por Fernando de Azevedo, advogado mineiro, assinado entre outros por Anísio Teixeira, cientista social baiano; Roquete Pinto, antropólogo, pai da radiodifusão brasileira, carioca; Lourenço Filho, educador paulista; Cecília Meireles, escritora.

A divulgação do Manifesto teve grande repercussão, sobretudo porque significou o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país, deixando nítida e expressiva tomada de consciência da temática como um problema nacional.

O despertar dessa consciência tem seus efeitos ainda na atualidade. A sociedade está em constante mudança e essas alcançam a educação. As mudanças educacionais são decorrentes de transformações na sociedade, seja no âmbito social ou político. Vieira, Ramalho e Vieira (2017) apresentam alguns aspectos relacionados ao histórico do surgimento do Plano Nacional de Educação, uma discussão que teria tido início na Era Vargas, um período marcado pela forte identidade nacional que o então presidente queria dar ao Brasil, cuja via principal seria a Educação. Por esta razão, foi criado então o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, já com a intenção de unificar a educação brasileira.

Em 1932, se consolidou o Manifesto dos Pioneiros, um documento que se tornou o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país. Dentre outras coisas, propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. Este movimento foi alvo de críticas por parte da igreja católica, que, na ocasião, era forte concorrente do Estado na intenção de educar a população.

A busca pela educação unificada prosseguiu e, em 1934, a Constituição Brasileira foi modificada, trazendo no artigo 150 uma referência direta ao PNE, cabendo à União o dever de

fixar o Plano Nacional de Educação, coordenar e fiscalizar sua execução em todo o território do país.

É possível perceber que a partir destas movimentações o PNE foi ganhando maior robustez, mas a sua aplicabilidade não era algo discutido efetivamente, sendo ainda muito teórico, como se o simples fato da sua existência legal pudesse sanar todos os problemas. Aqui é possível parafrasear Drummond, o poeta: “As leis não bastam”.

Então, em 1962, surgiu um documento não como um projeto de lei, mas como um conjunto de regras que visava algumas aplicações financeiras: “[...] era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (BRASIL, 2000, p. 6).

Nos anos seguintes, pouco se progrediu na direção de uma educação crítica e democrática, sobretudo porque, em 1964, teve início o período da ditadura militar, quando a educação privada teve um aumento peculiar e a educação pública foi se desvalorizando (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017).

Com a proposta do PNE enfraquecida, sem investimentos financeiros na Educação, uma estrutura escolar com objetivos nacionais únicos já não era um ideal. Dessa maneira, no decorrer da década de 1980 a ditadura militar foi perdendo forma, porém, deixando suas marcas em toda a sociedade, inclusive na Educação.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a Educação ganhou *status* de direito social. A Carta Magna, no artigo. 214, apresenta diretrizes para a construção do PNE tendo como princípio a cooperação federativa e caráter plurianual.

Sobre este aspecto, Cury (2011) cita o relevante entendimento de Moraes (2005) no que tange à repartição de competências entre os entes federativos. O princípio que os rege remete ao âmbito da aplicabilidade de um interesse nacional, regional ou local. Destaca que predominância é diferente de exclusividade, estando os assuntos discriminados basicamente na Constituição Federal:

[...] pelo princípio da predominância do interesse, à União caberão matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados as matérias de predominância de interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local (MORAES, 2005, *apud* CURY, 2011, p. 792).

Face à articulação nos níveis da federação, vemos a Educação tanto como uma competência privativa da União, quanto comum a todos os entes, bem como uma competência concorrente, esta regulamentada nos parágrafos 1º a 4º do Art. 24 da CF/1988. Desta forma, o PNE como lei nacional estabelece normas gerais, devendo Estados e Municípios, considerando o princípio da cooperação entre os entes federativos, procederem com a complementação e integração.

Retomando as considerações de Vieira, Ramalho e Vieira (2017), os autores chegam ao ano de 1996, quando o debate sobre a unificação de metas e objetivos para a Educação Nacional é retomado por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ldben 9.394/1996), apresentando a seguinte redação em seu Art. 9º: “A União incumbir-se-á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

Em 2001, surge o primeiro Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 10.172, apresentando em seu *caput* a definição de aplicação pelo período de 10 anos, ou seja, de 2001 a 2010. Como cita Cury (2011), o texto do plano se compõe de uma radiografia de cada nível, etapa e modalidade da educação nacional, e de suas respectivas diretrizes e metas, contudo, apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, o Presidente da República o vetou em seus aspectos de financiamento, resultando em um plano sem a devida sustentação econômico-financeira, gerando limitações de largo espectro quanto à obtenção de suas metas.

Durante a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), organizada em Brasília, em 2008, deliberou-se pela realização da Conferência Nacional da Educação (Conae), realizada em 2010 sob a organização do Ministério da Educação, precedida por Conferências Municipais e Estaduais ocorridas em 2009.

Realizada a cada quatro anos, a Conae representa um espaço aberto e articulado entre poder público e sociedade, na busca da promoção do desenvolvimento da educação nacional. Para que a Conferência Nacional aconteça, se faz necessária a realização das Conferências Municipais, Estaduais e Distritais.

Em entrevista à revista *Educação & Sociedade* (2010), que abordou o processo de constituição e realização da Conae-2010, o professor Francisco das Chagas Fernandes, na ocasião secretário executivo adjunto do MEC e coordenador da Conferência, destacou que a ideia da Conferência partiu da sociedade civil, uma reivindicação antiga do movimento social para que houvesse instâncias de interlocução, no caso Conferências Nacionais, se desdobrando em Estaduais e Municipais. Emerge como um espaço democrático da sociedade, com o apoio institucional do Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional.

O Brasil é um país onde a pluralidade e diversidade se fazem muito presentes, como citou Chagas durante a entrevista, e, de acordo com ele, isso também acontece nas entidades representativas, o que exigiu uma discussão com maior atenção acerca da organização da Conferência, representando um grande desafio.

A Conae 2010 discutiu sobre o seguinte tema: “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação – Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”, ou seja, a Conferência serviu de base para o PNE em vigor.

O professor revela que uma das possibilidades encontradas pelos organizadores foi a realização de acordos, pois, caso colocassem todas as entidades representativas teriam uma assembleia, então foi realizado um trabalho de convencimento para que fossem organizadas entidades representativas e, em alguns casos, entidades representando um conjunto de entidades.

Em relação ao resultado final, concluiu como positivo, especialmente no que se refere ao novo PNE. Destaca que a Conferência não aprovou o Plano, mas aprovou diretrizes e em alguns casos metas, em outros foi além, aprovando estratégias, mas não em todos, em que a formulação das metas, por exemplo, ficou a cargo do Ministério da Educação e não da Comissão Organizadora da Conae-2010. Acredita que houve avanços, embora ainda exista muito o que se fazer.

De acordo com Cury (2011) o PNE, na ocasião às vias de discussão, após a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 59/09, que alterou a redação original do Art. 214 da CF/1988, estabelecendo a exigência de um PNE de duração decenal, objetivando a articulação com o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração entre as diferentes esferas federativas, teria o pressuposto de não permitir que este se tornasse mais uma carta de intenções ou conjunto disperso de prescrições inviáveis e, como lei própria, reiterasse sua duração decenal.

Transcorrido o tempo e com a proximidade do fim do PNE vigente, em novembro de 2010, após algumas movimentações, dentre elas a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), o Ministro de Estado da Educação encaminhou à Presidência da República o Projeto de Lei do PNE 2011-2020.

Para Santos (2018), a Conae-2010 foi um acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil e contou com intensa participação da sociedade, agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação, pais/mães ou responsáveis de estudantes interessados na melhoria da qualidade da educação brasileira.

Em 2014, foi realizada uma nova Conferência, que teve o seguinte tema central: “Plano Nacional de Educação na Articulação do Sistema Nacional de Educação – Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”. A Conferência reuniu mais de três mil pessoas e discutiu a implementação do PNE, sendo precedida em 2013 por Conferências Municipais e Estaduais.

Como destaque, de acordo com o coordenador, Francisco das Chagas Fernandes, o Plano Nacional de Educação estabeleceu que o Sistema Nacional de Educação (SNE) deve ser organizado por meio de regulamentação.

Na opinião de Sabino (2019, p. 27), o papel exercido pela Conae esteve distante de se constituir democrático, uma vez que apenas alguns discursos foram tidos como legítimos e algumas vozes reconhecidas durante o processo de debate na Conferência. Isso porque, conclui a autora, houve muitas fragilidades no decorrer das etapas preparatórias: “Uma é que muitos dos indivíduos e entidades possivelmente interessadas ou capacitadas não foram informadas ou convidadas a participar”, apresentando o seguinte questionamento: o que a Comissão Organizadora da Conae compreende por participação coletiva? O que coloca em xeque o texto apontado pelo documento final da Conae (2014): “a realização da Conferência constitui-se em espaço de deliberação e participação coletiva, envolvendo diferentes segmentos, setores e profissionais interessados na construção de políticas de Estado” (BRASIL, 2014).

Até à aprovação do projeto do PNE ocorreram alguns entraves nas Casas Legislativas, e o documento sofreu diversas alterações. Enquanto o PNE aguardava aprovação, que levou quatro anos para ocorrer, as mobilizações nacionais seguiam acontecendo. Em 25 de junho de 2014 foi sancionada, pela então Presidenta da República, Dilma Rousseff, a Lei 13.005/2014, que aprovou o atual Plano Nacional de Educação.

Uma vez aprovado o novo PNE para o decênio 2014-2024, esse determinou a elaboração, reelaboração ou revisão do PME por parte dos municípios no período de um ano adequando seus textos às novas exigências.

Decorrido mais de 50% (cinquenta por cento) do tempo de vigência da Lei, considerando o atual contexto sociopolítico do país, há de se refletir sobre a viabilidade do seu cumprimento e alcance das metas previstas, face aos desafios e possibilidades trazidos pelo PNE aos Estados e Municípios.

A 3ª Conae, realizada em 2018, apresentou o seguinte tema: “A Consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica”, ou seja, teve como proposta de discussão avaliar o PNE e tirar o SNE do papel.

A Conae tem início nos municípios, passa pelas discussões regionais (micro e macro), estaduais, e, por fim, em Brasília. Trata-se de um evento que mobiliza o país inteiro.

A discussão sobre a criação do Sistema, como vimos, é histórica, remonta à década de 1930, mas a sua inscrição legal e definição de sua institucionalização é recente, antes pela Emenda Constitucional 59/2009 e, mais atualmente, por meio do PNE em vigor, Lei 13.005/2014.

Apesar do PNE trazer em seu texto, no Artigo 13, a redação que determina que o poder público deverá, no prazo de dois anos, instituir em lei específica o Sistema Nacional de Educação, essa demanda caminha de forma morosa nas Casas Legislativas, o que tem propiciado debates sobre a matéria.

Nesse contexto, o Fórum Nacional de Educação (FNE), como resultante das deliberações ocorridas durante a Conae-2018, aprovou uma proposta de SNE. Essa proposta objetivava garantir, a instituição do Sistema como responsável pela articulação que em regime de colaboração efetive as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Para compreendermos a relevância dessa prerrogativa constante no PNE, ou seja, a institucionalização do SNE, destacamos como está organizado atualmente o sistema educacional brasileiro.

O Brasil hoje possui 5.570 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a União, que formam os nossos entes federados. Cada um deles tem autonomia para coordenar o seu sistema de ensino. Em âmbito municipal, estão inseridas diferentes instituições de ensino, como determina o Artigo 18 da Ldben, não somente as públicas, regidas por um conjunto de leis.

Atualmente não há algo estabelecido sobre como esses diferentes níveis de governo devam interagir, nem mesmo diretrizes mais macro nesse sentido. A institucionalização do SNE, com previsão na CF/1988 a partir da EC 59/2009 e no PNE, Lei 13.005/2014, pode ser uma resposta, trazendo a proposta de orientar essa relação entre os entes, o que exige uma série de articulações.

A cooperação federativa pressupõe a ação articulada, planejada e transparente entre os entes. No campo educacional destinam-se ao planejamento, financiamento, execução, monitoramento, fiscalização e avaliação do esforço que visa à garantia do direito à educação com qualidade e viabilização de políticas educacionais concebidas e implementadas de forma articulada.

O SNE não se apresenta como um sistema único, mas como o sistema dos sistemas. Explicitará as responsabilidades de cada ente federativo, tanto no âmbito financeiro como na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas, isso fará com que, quando estiver em vigor, o Sistema Nacional de Educação dê mais coesão e unidade às políticas educacionais.

É possível concluirmos que o SNE terá na educação o papel de lançar diretrizes da área, coordenar ações e gerenciar as responsabilidades de cada parte. Sua consolidação tende a contribuir para o fortalecimento da democracia e para a diminuição das desigualdades sociais. Tornar-se uma realidade contará com a articulação de cidadãos que se esforçam por uma educação pública, laica e de qualidade.

A quarta edição da Conae está prevista para acontecer em novembro de 2022 trazendo o tema “Inclusão, equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira”. As pautas debatidas passarão pelo Novo Plano Nacional de Educação 2024-2034; Sistema Nacional de Educação; Base Nacional Comum Curricular, Equidade e Qualidade na Educação, dentre outros¹⁶.

Por oportuno cabe ressaltar que estamos com o segundo PNE publicado em forma de lei em vigor e a Conae 2010 teve um papel relevante nessa construção. Todas as conquistas e políticas emancipatórias dos últimos anos só foram possíveis em razão das lutas dos grupos e movimentos sociais que na atualidade vivem sob ameaça de perderem os avanços da consciência dos direitos.

O Brasil caminhou com avanços e limites rumo à democracia e ao Estado do bem-estar social, porém, no atual contexto histórico e político, abordaremos esse assunto adiante, vivenciamos a retomada de grupos que se contrapõem aos avanços da democracia, do reconhecimento e respeito à diversidade, dos direitos humanos, da justiça social e da inclusão. Por isso, o processo de construção da participação social, com seus avanços e limites, por meio dos Conselhos, Conferências Nacionais, Estaduais, Municipais e Distritais, dentre outros, deve ser reafirmado.

Nesse contexto, cabe destacar que, após o afastamento da presidenta Dilma Rousseff, as Conaes articuladas pelo MEC começaram a ser esvaziadas, especialmente em virtude do

¹⁶ Fonte: Undime. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/21-09-2021-18-24-conae-2022-prorrogado-o-prazo-para-realizacao-das-conferencias-municipais-de-educacao>. Acesso: 08 out. 2021.

surgimento das Conferências Nacionais Populares de Educação organizadas para discussão da sociedade civil.

Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, ficou conhecida como a capital nacional em defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade socialmente referenciada e também a regulamentação do setor privado de ensino. Isso porque, em maio de 2018, a capital sediou a primeira Conferência Nacional Popular de Educação (Conape).

Após a publicação do Decreto Executivo no Diário Oficial da União, em 26 de abril de 2017, e da Portaria n. 577, de 27 de abril de 2017, que, respectivamente, desconstruíram o calendário da Conae-2018 e desconfigurou o Fórum Nacional de Educação (FNE), estabelecido pela Lei 13.005/2014, o PNE, retirando entidades históricas, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (ANPEd) e outros representantes da sociedade civil, diminuindo a participação desse segmento no Fórum, entidades preocupadas com a defesa e promoção do direito à educação pública decidiram se retirar coletivamente do FNE¹⁷.

Com isso, foi criado o Fórum Nacional Popular de Educação, organizado por entidades civis como um espaço de resistência e mobilização social em defesa da educação pública. A Conape se configurou como uma convocação à retomada da democracia no país e das vozes da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais e de entidades educacionais, sendo um instrumento importante para mobilizar a sociedade nos estados e municípios.

A Conape é fruto de luta e resistência da sociedade civil em prol da educação pública, que desde então vem sofrendo ataques sistemáticos. A EC 95/2016 com congelamento de investimentos públicos por duas décadas e consequente inviabilização do cumprimento das diretrizes e metas do PNE é apenas uma das decisões que prejudicam o avanço da educação.

A Conape 2022 tem sua realização prevista para ocorrer entre os dias 10 e 12 de junho de 2022, em Natal, no Rio Grande do Norte, sob o seguinte tema: “Reconstruir o país: a retomada do Estado democrático de direito e a defesa da educação pública e popular, com gestão pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as”. Inspirada no legado do patrono da educação brasileira, terá o seguinte lema: “Educação pública e popular se constrói com Democracia e Participação Social: nenhum direito a menos e em defesa do legado de Paulo Freire”.

A Conferência vem sendo organizada pelas entidades que representam a sociedade civil e, em alguma medida, tende a provocar o esvaziamento da Conferência Nacional de Educação proposta pelo MEC.

No que se refere à trajetória dos Planos Estaduais de Educação do Estado do Rio de Janeiro vem se configurando como longa, a exemplo do que ocorreu com os Planos Nacionais de Educação no que tange ao processo de discussão, elaboração e aprovação.

Como citamos anteriormente, em 1962 surgiu um documento não como um projeto de lei, mas como um conjunto de regras que visava algumas aplicações financeiras: “[...] era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (BRASIL, 2000, p. 6).

A promulgação do primeiro Plano Nacional de Educação em 2001, para o período de 10 anos, trouxe de forma explícita a determinação de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam, com base no PNE, elaborar seus Planos decenais (BRASIL, 2001). Porém, o fato dessa Lei não estabelecer prazos para o cumprimento da determinação no período da vigência do PNE, apenas onze estados brasileiros aprovaram seus Planos, dentre eles o Rio de Janeiro (SOUZA; MENEZES, 2016).

Apesar da iniciativa da Secretaria de Estado de Educação (Seeduc) em direção às discussões acerca do Plano Estadual de Educação (PEE) ainda em 2001, somente em

¹⁷ Fonte: FNPE. Disponível em: <https://fnpe.com.br/conape2018/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

setembro de 2009 a minuta foi enviada para a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) e o primeiro Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro (PEERJ) foi aprovado em dezembro do mesmo ano, por meio da Lei Estadual 5.597/2009, ou seja, oito anos após, o que é apontado por Valle, Menezes e Vasconcellos (2010, p. 40) como um “descaso e descontinuidade com a pasta da Educação”, possivelmente associado à frequente substituição dos nomes daqueles que estavam à frente da Secretaria Estadual de Educação.

Com a proximidade do fim de vigência do PNE 2001-2010, novas discussões foram desencadeadas, mas somente em 2014 foi aprovado o novo PNE para o decênio 2014-2024, determinando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios procedessem com a elaboração ou adequação dos seus Planos ao novo PNE no período de um ano.

Naquele momento, o PEERJ encontrava-se em curso. Cabe ressaltar que, apesar do notório atraso no processo de elaboração do Plano, já no final da vigência do PNE 2001-2010, o documento encontrava-se chancelado pela própria Lei Federal 10.172/01 (PNE 2001-2010), uma vez que o nacional determinava a elaboração, mas não o prazo para cumprimento.

Como posto, o Rio de Janeiro possuía um Plano em curso que esperava vigorar até o ano de 2018. Apesar de constar no corpo da Lei a previsão de avaliação bienal do Plano, até então, cinco anos após sua promulgação, o Estado não havia organizado um Congresso Estadual de Educação, que deveria preceder o processo de avaliação, o que só ocorreu em setembro de 2019. Uma vez feita a adequação, o Documento Referência do Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro foi encaminhado à Casa Civil para então seguir para a Alerj.

Em maio de 2021, o Ministério Público do Rio de Janeiro obteve decisão favorável em Ação Civil Pública, que obrigou o Estado a atualizar o Plano Estadual de Educação adequando-o às metas, diretrizes e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação¹⁸. O acórdão da Desembargadora Relatora da 17ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), Dra. Flávia Romano de Rezende, determinou que o governo, no prazo máximo de 180 dias, elaborasse o projeto de lei nesse sentido com base nas recomendações do Congresso Estadual de Educação (Coed) e enviasse ao Legislativo até o prazo final de 360 dias.

Um dos trechos do acórdão considera que é sabido que tanto a elaboração quanto a adequação do novo Plano são um procedimento complexo, porém não se trata de demanda nova para o Estado, visto que já possui um PEE – Lei Estadual 5.597/2009, não aceitando como justificativa o argumento acerca da dificuldade em contratar empresa para realizar Congresso Estadual, tampouco a gravidade da crise econômica que assola o Estado.

A necessidade de impetração de uma Ação Cível Pública para o cumprimento da determinação nacional revela a falta de prioridade dispensada ao Plano de Educação pelo Estado. O PNE é o principal instrumento da política pública educacional e os planos plurianuais devem tomá-lo como referência. Nesse sentido, os planos estaduais devem estar em sintonia com o PNE, havendo necessidade de um planejamento cuidadoso e bem elaborado para que os governantes cumpram o dever de assegurar o direito constitucional a uma educação escolar de qualidade nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Até então o que se sabe é que a minuta do Plano Estadual de Educação com as propostas emanadas do III Congresso Estadual de Educação (Coed) permanece no gabinete civil.

O que se percebe numa escala vertical é um descompasso de tempo no que se refere a prazos para elaboração e promulgação dos Planos, iniciando pelo nacional. O fato do primeiro PNE não estipular um prazo para que os demais entes federativos construíssem os seus, culminou em muitos Estados e Municípios deixando a atenção a essa demanda para última hora, ou seja, somente quando o nacional se encontrava praticamente findando sua vigência.

¹⁸ Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/104903>. Acesso em: 05 jan. 2022.

Como consequência, um novo PNE composto por novas metas e estratégias foi promulgado com Planos Municipais recentes em andamento. Com a determinação de adequação por partes dos entes federados, agora no prazo de um ano, Estados e Municípios precisaram adequar aquilo que praticamente havia acabado de ser construído.

Uma outra observação ligada ao tempo está no fato de que o novo PNE possui vigência até 2024, prazo esperado para o alcance das metas propostas. Porém, uma vez que os Estados e Municípios, respaldados pela Lei 13.005/2014 (PNE), tiveram o período de um ano para se ajustarem às novas diretrizes e muitos esgotaram esse tempo, os Planos em curso vigorarão até 2025, visto serem decenais, como determina o PNE, “ganhando mais um ano no cumprimento das metas, adotando o mesmo movimento do PNE”, como afirmam Santos e Barros (2017). Considerando a perspectiva da colaboração federativa para o cumprimento das metas nacionais, isso poderá ser um fator relevante, somado a outros, na definição do cumprimento ou não das metas previstas no PNE dentro do prazo esperado.

Pelos motivos trazidos, concluímos que o Plano Estadual do Estado do Rio de Janeiro não trouxe grande contribuição na elaboração dos Planos Municipais, em virtude da morosidade em sua conclusão. Os municípios, em geral, tomaram como base direta o PNE, sem referência do PEE.

2.3 Plano Municipal de Educação como Política Pública e o Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu

Como vimos anteriormente, há muitas definições para o conceito de política pública na literatura. Como ponto de partida, é importante considerarmos que a política pública é, sobretudo, meritória. Ela busca apresentar soluções para direitos anteriormente instituídos. Trata-se de uma medida de ação governamental explicitada por meio de uma lei, de um programa, criada para atender uma demanda coletiva.

Essa demanda coletiva pode ser um direito proveniente da CF/1988, pode buscar mitigar um problema social, econômico, ambiental, como, por exemplo, a diminuição da poluição, o acolhimento à população em situação de rua, e outras questões que exigem uma ação decisiva do Estado.

É nesse universo que está inserido o Plano Municipal de Educação, uma política pública que tem como objetivo jurídico atender à Lei 13.005/2014, o Plano Nacional de Educação, que determina que os municípios brasileiros devem elaborar, reelaborar e/ou adequar seus planos no prazo de um ano a contar da publicação do PNE, observando marcos legais.

Em sentido mais central, o PME, uma política pública social do campo educacional, é um conjunto de reflexões, de proposições e de ações, organizado especialmente por metas e estratégias que respondem a demandas reais da educação no município.

Na tentativa de aproximar o PME do conceito empregado neste trabalho, ou seja, de que a política pública expressa uma relação de poder que se desdobra em uma complexa combinação de decisões discricionárias de diversos agentes, seguimos apresentando algumas características inerentes a essa política.

Embora o município tenha que investir prioritariamente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, o Plano Municipal de Educação abrange todas as etapas e modalidades das redes Municipal, Estadual, Federal e Privada, tais como, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio, Ensino Superior, Educação do Campo, Educação Quilombola, Educação Indígena. É um caminho para a construção de políticas públicas municipais de Educação.

Não se trata de um plano de governo limitado a um mandato de prefeito, mas de um Plano de Estado, com 10 anos de duração, instituído por meio de lei municipal, articulado a uma legislação estadual, o Plano Estadual de Educação (PEE) e, nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE). Nesse contexto, apesar da articulação desejável entre PME e PEE, cabe ressaltar que o PNE prevê que tais entes federados façam seus Planos, porém, a elaboração municipal não depende da estadual.

A iniciativa do processo de construção do Plano cabe ao gestor municipal de Educação; nesse sentido, consideremos aqui o Sr. Secretário Municipal de Educação, mas este não deve elaborá-lo sozinho. Cabe ao gestor, instituir o Fórum Municipal de Educação (FME) e garantir a participação dos professores, dos estudantes, da comunidade escolar e de outros segmentos da sociedade que compõem a educação no município.

O Fórum deve possuir caráter permanente, com a finalidade de acompanhar a política educacional no território municipal por meio do monitoramento e da avaliação do Plano Municipal e da coordenação de Conferências Municipais de Educação, zelando pela implementação de suas deliberações e promovendo as articulações necessárias entre os correspondentes Fóruns de Educação, do Estado e da União. Os representantes titulares e seus respectivos suplentes devem ser nomeados por ato do prefeito.

Para que haja uma representatividade dos diversos segmentos que compõem a educação, é desejável que na composição do Fórum haja representante da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Fazenda, Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, Conselho Municipal de Educação, de Instituições Federais de Ensino Superior, de Instituições Privadas de Ensino, de entidades sindicais de profissionais da educação, dentre outros.

Essa iniciativa e respeito ao princípio da participação democrática é relevante para favorecer o engajamento de todos. Tal mobilização deve passar pela realização de Conferências Municipais, organizadas pelo FME, em que sejam propostos debates sobre o PME.

Nessa perspectiva, faz-se necessário realizar um bom diagnóstico da educação e, assim, traçar a realidade educacional do território municipal, esse é o ponto de partida. As metas e estratégias devem ser elaboradas com observância do PNE, porém, é importante respeitar a capacidade orçamentária do município, bem como buscar as oportunidades que o governo estadual oferece.

As metas e estratégias do PME estão relacionadas com as ferramentas de planejamento previstas no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), são as três siglas que definem o orçamento do governo. Embora o ensino superior não seja de competência do município, o PME precisa prever como garantir o acesso dos estudantes às universidades.

Uma vez aprovado o texto pelo Fórum Municipal de Educação (FME), ele deve ser encaminhado à Câmara Municipal precedido por uma mensagem do prefeito pontuando a importância e os principais conteúdos do PME.

Durante a tramitação na Câmara é muito importante que o FME se mantenha mobilizado. Após a aprovação, o Fórum ganha uma nova missão, a de manter viva a atenção e o engajamento da população e da comunidade educacional.

Cabe ao Fórum a organização de metodologias de monitoramento das ações e estratégias e de avaliação da implementação das metas. Ele deve constituir uma equipe técnica de acompanhamento e avaliação, implantar um banco de dados tanto para a renovação dos diagnósticos, quanto para o acompanhamento das estratégias e ações.

Em observância ao PNE, a cada dois anos o FME deverá realizar uma Conferência Municipal para acompanhar os resultados das ações implementadas, verificando se as metas foram ou serão alcançadas.

O Plano Municipal de Educação é uma grande conquista da sociedade. Colocá-lo em prática significa avançar no acesso a vagas, melhorar a qualidade da educação, valorizar seus profissionais. Trata-se de um importante instrumento de enfrentamento às desigualdades que comprometem a educação no Brasil.

Como vimos, não se trata de uma tarefa simples, mas absolutamente necessária e relevante para a educação brasileira.

Antes de abordarmos o Plano Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu em si falaremos um pouco sobre o Sistema Educacional da cidade, campo da pesquisa.

O Sistema Municipal de Ensino de Nova Iguaçu foi criado através da Lei 3.881, de 05 de novembro de 2008, no primeiro mandato do ex-prefeito Lindbergh Farias (2005-2008). Porém, anteriormente as escolas já eram geridas pela Secretaria Municipal de Educação. No mesmo ano foi criado o Plano Municipal de Educação, decênio 2008-2018, por meio da Lei 3.960, de 19 de dezembro de 2008.

Na ocasião a cidade já contava com um Conselho Municipal de Educação, que fora criado conforme Lei 2.853, de 23 de outubro de 1997, que futuramente sofreu alterações pela Lei 4.828, de 28 de fevereiro de 2019.

Durante o primeiro mandato do ex-prefeito Nelson Bornier (1997-2000), foi instituído o Fórum Popular Permanente de Defesa da Educação de Nova Iguaçu, com representantes de diferentes setores da sociedade civil.

Sabe-se que o Fórum esteve, durante algum tempo, com suas atividades inativas, sendo oficialmente reativado em junho de 2011, tendo como novo coordenador o Sr. Alcy Mayhoni¹⁹. No referido espaço eletrônico a última publicação referente ao Fórum data de 2015, ano da adequação do PME.

Recentemente, foi publicado, em 25 de agosto de 2021, o Decreto Municipal n. 12.444, que “Dispõe sobre a substituição e publica estrutura consolidada dos representantes do Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu – CME/NI”. No referido Decreto há representantes tanto do âmbito governamental quanto não governamental, neste há um conjunto de indicações de representantes da sociedade civil realizadas pelo Fórum Popular Permanente de Defesa da Educação de Nova Iguaçu, o que nos leva a crer que este permanece em atividade.

O primeiro Plano, criado em 2008, é composto por um conjunto de intenções denominadas de objetivos e metas setoriais. Apresenta-se como uma síntese e possibilidade de viabilização do projeto político do Sistema Municipal de Educação.

Encontrados especialmente nos estudos relacionados ao campo da Administração de Empresas, muitos são os conceitos atribuídos a objetivos, metas e estratégias. Em diálogo com a intenção deste estudo, entendendo objetivo como um fim a atingir (HOLANDA, 2009), é possível afirmar que caminhos deverão ser percorridos para que o alcance desse fim seja possível. Para isso, é necessário pensar ações que conduzam até ele.

De acordo com Bethem (1981, p. 13), o termo estratégia, com o decorrer dos anos usado genericamente, no passado foi termo militar onde teve sua origem. Ao longo da história, sofreu várias mudanças de significado na tentativa de se chegar a uma definição única, tem a simpatia do autor as definições que simplificam o conceito por acreditar que terão sempre significados diferentes para quem os leem, porém, é na simplificação que, às vezes, se torna possível encontrar o território comum.

Considerando um estudo realizado por Mainardes *et al.* (2014) junto a estudantes dos cursos de gestão em universidades portuguesas, estes perceberam as distintas percepções apresentadas pelos alunos sobre o conceito de estratégia, concluindo que “estratégia envolve

¹⁹ Informação retirada do blog, disponível em: <http://uniaodanon.blogspot.com/2011/06/forum-popular-permanente-de-defesa-da.html>. Acesso em: 11 out. 2021.

toda a empresa” e “estratégia é o desenvolvimento de planos, políticas e práticas para atingir os objetivos da empresa”.

Assim sendo, na perspectiva de que estratégia é um conjunto de ações e iniciativas pensadas para que se possa alcançar objetivos, não o “como fazer” e sim “o que fazer” (PÔNCIO, 2016), é possível considerar que o Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu 2008-2018, ao apresentar um conjunto de Objetivos e Metas, optando por não utilizar a nomenclatura estratégia, possa ter considerado similaridade entre os dois conceitos, a saber, metas e estratégias.

A descrição da apresentação do Plano informa que o processo foi organizado e conduzido segundo os pressupostos da gestão democrática, fruto de muitos momentos de reflexão e de proposições com a presença de variados segmentos, porém não menciona como se deram esses encontros, tampouco nomeia os segmentos participantes do processo.

Nomeados como setores, são contempladas no Plano as seguintes etapas e modalidades de ensino e outros: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação do Campo, Educação Comunitária, Profissionais de Educação e Gestão e Financiamento Educacional. Para cada setor há um conjunto de objetivos e metas. Ao final, o Plano trata do acompanhamento e avaliação.

Para Jannuzzi (2016, p. 41), a avaliação de programa produz evidências sobre demandas sociais, características de públicos-alvo, implementação de atividades e seus resultados e impactos. Nesse sentido, a avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais as decisões possam ser fundamentadas e para que haja melhor prestação de contas sobre as políticas públicas.

Compreendendo o monitoramento como o acompanhamento contínuo, pode-se acrescentar à conceituação do autor o aprendizado e os sinais emitidos durante o processo de monitoramento e avaliação de uma política pública, que pode fazer com que o trabalho vá além de uma “prestação de contas”.

Para Jannuzzi (2016, p. 106),

[...] monitoramento é uma das estratégias adotadas para avaliação contínua de políticas e programas. Na realidade, monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo com o propósito de subsidiar o gestor público com informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa.

Ainda de acordo com o autor, os indicadores de monitoramento funcionam como “termômetros”, podendo apontar sinais de “normalidade” ou “febre” em pontos críticos do desenho operacional. Deve orientar técnicos e gestores a tomarem as decisões cabíveis de correção ou mesmo a desenvolverem ou contratarem pesquisas de avaliação, o que na metáfora adotada pode significar os “exames clínicos” para investigação das causas e persistência da “febre”, ou seja, do problema identificado.

Nesse sentido, podemos reconhecer a relevância das ações de monitoramento e avaliação da política pública, entendendo que seu objetivo, muito mais do que a prestação de contas, está relacionado com o aprimoramento das ações e cuidado para que a política seja o mais eficaz possível atendendo a demanda pela qual foi criada.

O PME de Nova Iguaçu 2008-2018 contém no campo destinado ao acompanhamento e avaliação a previsão de constituição de um Fórum Permanente do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu por parte da Secretaria Municipal de Educação, com a atribuição de acompanhar e avaliar a implementação das metas previstas no PME e o alcance dos objetivos, promovendo estudos e debates sobre o tema.

Há, ainda, a previsão da realização de conferências bienais sob a condução do Fórum para avaliação do processo de implementação, cabendo à Secretaria Municipal de Educação

prover os meios para o bom andamento das atividades do Fórum, realização das conferências e comunicação dos resultados à sociedade.

Apesar de explícita intenção, não há registro de que o Fórum Municipal de Educação de Nova Iguaçu tenha sido criado. Essa constatação se confirmou por ocasião da entrevista realizada com a Semed.

[...] Então, primeiro eu fui buscar as informações de 2015-17, que eu não havia participado para ver se foi instituído à época o Fórum Municipal de Educação, porque eu já sabia que no ano de 2019 nós não instituímos, nós não chegamos à instituição do Fórum. Mas, as informações que eu levantei com as pessoas que participaram à época informaram que também não chegou a ser instituído o Fórum Municipal de Educação não, 2015 até 2019 (ENTREVISTA Semed, Dezembro/2021).

Em 2014, com a promulgação da Lei 13.005, que instituiu o novo Plano Nacional de Educação, Nova Iguaçu, que já possuía um PME, procedeu com as adequações e, de acordo com a introdução constante no documento, a articulação da referida adequação esteve a cargo da Secretaria Municipal de Educação com a assessoria da, hoje extinta, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, Sase/MEC.

Toda movimentação descrita nos documentos legais demonstra que a Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu, por meio do trabalho realizado pela Equipe Técnica de Adequação (ETA), buscou atender às orientações emanadas do MEC com o apoio da assessoria proposta pela antiga Sase, dando origem à publicação da Lei Municipal 4.504, de 23 de junho de 2015, que aprovou a adequação do PME ao novo Plano Nacional de Educação compreendendo o decênio de 2015-2025.

Sancionada a Lei Municipal 4.504, de 23 de junho de 2015, esta passou por dois momentos de avaliação, em cumprimento ao disposto no Plano que determina o monitoramento contínuo e a avaliação bienal.

As publicações observadas em *Diário Oficial* apontam para a realização de miniconferências, mais precisamente no ano de 2017, realizadas com o intuito de avaliar o Plano, organizadas pela Secretaria Municipal de Educação

Observa-se a participação de segmentos variados, como representantes da Secretaria Municipal de Educação, do Sindicato Estadual de Profissionais da Educação, do Conselho Municipal de Educação, dentre outros, com a articulação realizada pela Semed.

Com base nos documentos disponíveis, constatamos que toda a articulação demonstra que a Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu, por meio do trabalho realizado agora pela Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação, mais uma vez buscou atender às orientações emanadas do MEC com o apoio da Sase, buscando seguir o passo a passo descrito nos cadernos de orientações. O texto final dessa primeira avaliação ocorrida em 2017 foi aprovado pela Câmara dos Vereadores e publicado em 13 de setembro de 2018, pela Lei Municipal 4.792, de 12 de setembro de 2018, atual revisão em vigor.

A segunda avaliação, prevista para o ano de 2019, apesar de iniciada, não teve seus trabalhos concluídos naquele ano. No ano seguinte, sobretudo em virtude do advento da pandemia da Covid-19, a rotina da humanidade sofreu drásticas mudanças e muitas ações previstas foram adaptadas e/ou adiadas nos mais variados campos.

Não se vislumbra em 2020 publicações em *Diário Oficial* que façam menção à realização do trabalho de avaliação do PME de Nova Iguaçu referente ao segundo biênio, ainda que na modalidade remota, recurso utilizado por algumas instituições no intuito de dar continuidade aos trabalhos, o que, no caso da avaliação do Plano, não podemos deixar de considerar que seria um grande desafio.

No ano de 2019, observa-se, por meio de dossiê elaborado pela Secretaria Municipal de Educação uma preocupação no sentido de articular as ações propostas pela instituição, considerando as premissas constantes no PME, isso no campo pedagógico. Esse processo de

atenção para a necessidade de diálogo entre as decisões, as propostas do poder público e a busca pelo cumprimento do previsto no Plano Municipal de Educação é uma iniciativa relevante rumo ao cumprimento das metas.

O dossiê ao qual nos referimos foi elaborado pela Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento Escolar como um consolidado das principais ações desenvolvidas durante o ano letivo de 2019. A Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento Escolar (SPDE) está subordinada ao Gabinete da Sra. Secretária Municipal de Educação, possui a característica de atuar pedagogicamente em parceria com as demais Superintendências e Gerências das equipes de trabalho na Secretaria Municipal de Educação, na busca pela melhoria da qualidade educacional da Rede de Ensino²⁰.

Na organização do dossiê, constatamos, além de outros aspectos, que as gerências, ou seja, os setores específicos da Superintendência em questão, apresentaram de forma resumida informações sobre as principais ações desenvolvidas por cada uma durante o ano letivo de 2019, classificado como monitoramento das ações.

No que se refere ao Plano Municipal de Educação, o documento apresenta registros que podem nos apontar o tratamento que vem sendo dado a essa política pública. Não há no dossiê uma gerência única responsável pelo PME, o que se observa é que para fazer menção à política foram utilizadas duas estratégias: a primeira consiste na exposição de imagens que apresentam de forma breve o que é o PME; a segunda contou com cada gerência apresentando ações, efetivadas, não somente planejadas, ao menos no ano de elaboração do dossiê, que envolveram a referida política pública. Tendocomo base a última estratégia traremos para este trabalho as ações mencionadas acrescentadas de algumas considerações.

A relação das ações tem início sob o título “Descrição documentada e principais ações dos setores e equipes de trabalho”. É a partir desse momento que as principais ações desenvolvidas por cada gerência/setor são compartilhadas.

A primeira gerência a citar o PME é a Gerência de Educação Infantil, de forma breve, informando que o setor naquele ano esteve envolvido com o que classificou como “revisão do Plano Municipal de Educação”.

Logo depois, aparece a Gerência do Ensino Fundamental I e II. Essa gerência apresenta, a partir de preenchimento de formulário próprio, as ações propostas, onde, dentre outros, há um campo específico para que seja informada a que meta do PME está vinculada à ação desenvolvida.

Esse tipo de organização nos parece a princípio, relevante, pois em alguma medida destaca a necessidade de observância do PME por ocasião da elaboração das ações a serem propostas pelos setores. É justamente nos registros dessa gerência que encontramos a seguinte ação: “Revisão do Plano Municipal de Educação da Cidade de Nova Iguaçu para o decênio 2015-2025”. Esse momento específico se refere ao período de avaliação bienal do PME. Apresentaremos a imagem da ficha com o conteúdo citado, e, em seguida, teceremos alguns comentários.

²⁰ Fonte: Dossiê – 2019 / Registros das Principais Ações do Setor Pedagógico – STD/Semed/PCNI.

Figura 3. Monitoramento de Ações – Dossiê STD/Semed 2019

MONITORAMENTO DAS AÇÕES EXECUTADAS - 2019	
INFORMAÇÕES GERAIS	
Gerente:	Gerência/Setor: Ensino Fundamental - Anos Finais
Público de atuação:	Equipe técnica da SEMED.
Escolas atendidas:	Todas as Unidades públicas e privadas e sociedade civil através das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME.
DESENVOLVIMENTO/ EXECUÇÃO	
Período	Maio a dezembro
Ação	Revisão do Plano Municipal de Educação da Cidade de Nova Iguaçu para o Decênio 2015-2025
Descrição	Monitoramento e Avaliação do PME 2015-2025
Objetivo	Realizar o monitoramento das metas e estratégias do Plano Municipal de Educação da Cidade de Nova Iguaçu para o Decênio 2015-2025. Atualizar os dados que compõem a análise situacional da educação no Município.
Estratégias	Participação em formações, realização de reuniões de estudo, monitoramento e apuração de dados de maneira a atualizar o Plano Municipal de Educação da Cidade de Nova Iguaçu.
Início e término	29/05 a 05/12/2019.
Responsável	Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do PME
Escolas envolvidas	Todas as Unidades públicas e privadas e sociedade civil através das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME.
Impacto direto	Acompanhar sistematicamente o esforço de implementação das metas e estratégias do PME.
Parceria (Sim/ Não)	Sim/ SEEDUC /CEFET / UNIG/ Conselho Municipal de Educação/ SEPE

Fonte: Dossiê STD/Semed 2019.

Considerando a organização apresentada, gostaríamos de destacar alguns pontos, iniciando pelo “público de atuação”. Apesar de constar como Equipe Técnica da Semed, os registros apontam que, além destes, participaram das reuniões os representantes de outros segmentos, como Sindicato dos Professores e outros.

Em seguida, temos o campo “escolas atendidas”, onde são citadas que todas as unidades, públicas e privadas, bem como a sociedade civil foram atendidas por meio das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME. Aqui nos parece ter sido mencionado o público diretamente impactado pela ação do trabalho realizado, entendendo ser ainda maior, uma vez que o PME abrange outras esferas e níveis de educação, como as federais e as próprias universidades.

O campo nomeado como “ação” afirma se tratar de uma revisão do PME. Para melhor compreendermos esse campo, faremos uma associação a outro, que trata do objetivo. Nesse, a informação é de que a ação tem como objetivo realizar o monitoramento das metas e estratégias atualizando dados que compõem a análise situacional da educação no município. Compreendendo o monitoramento como uma ação contínua e revisão aqui como forma de mensurar avanços e entraves, é possível inferir que se trata do momento da avaliação bial do PME.

O PME é o principal norteador da educação nos municípios, pois acumula a colaboração de diversos segmentos da sociedade, percorrendo por diferentes governos. O acompanhamento contínuo e a avaliação periódica dos avanços das metas por meio das estratégias propostas com atenção para a necessidade de possíveis interferências, faz-se extremamente necessário para o alcance do objetivo macro do PME, que é a melhoria da educação municipal. Apesar de muitas vezes citada a expressão “monitoramento”, o controle acima apresentado é a ação que nos parece mais próxima de uma organização ampla para realização do monitoramento, entendendo que muitas vezes a citação monitoramento refere-se, na verdade, à avaliação periódica.

Como forma de fortalecer a compreensão e a distinção entre alguns termos muito presentes neste trabalho, apresentamos alguns conceitos relevantes para esta pesquisa.

De acordo com Silva (2010)²¹, do ponto de vista metodológico as práticas de acompanhamento apostam em dinâmicas de troca e construção compartilhada, reconhecendo que o curso de uma iniciativa é marcado por incertezas e necessidade de aprendizado. O acompanhamento com escuta atenta permite à política ir além do controle e das relações frias.

Esse é um conceito importante para esta pesquisa e nos remete ao período em que ocorreu a primeira avaliação bienal, em 2017. Durante os encontros realizados para a avaliação das metas e estratégias do PME e organização das conferências para consulta pública, estes eram precedidos da realização de um acompanhamento em que o articulador da meta apresentava os achados e todos da mesa compartilhavam seus conhecimentos sobre o assunto, permitindo, assim, uma troca que enriquecia o saber de quem estava presente.

Quanto ao monitoramento, como citamos anteriormente, temos como conceito o apresentado por Jannuzzi (2016, p. 106): “monitoramento é uma das estratégias adotadas para avaliação contínua de políticas e programas”.

O monitoramento se diferencia qualitativamente do acompanhamento, pois além de documentar de maneira sistemática o processo de implantação do PME, identifica possíveis desvios na execução das atividades propostas, permitindo imediata intervenção e fornecendo as ferramentas para avaliação.

Sendo assim, a avaliação possibilita a implantação de ações corretivas para ajustes ou replanejamento das ações e, no caso destas políticas, em todas as etapas com a participação social.

Os conceitos acima evidenciam que as etapas de monitoramento e avaliação, permeadas pelo acompanhamento, devem ser dotadas de proatividade, alimentadas por informações do desempenho da política pública e sistematizadas em suas rotinas de coleta, devendo existir ainda um diálogo direto entre agentes responsáveis por esse processo e as instâncias de tomada de decisão na gestão, sob risco de subutilização do potencial do processo.

É sabido que o processo de monitoramento e avaliação possui a sua complexidade, porém, como nos desperta Jannuzzi, há uma necessidade de que ele seja bem construído, de modo que critérios equivocados não levem seus avaliadores a avaliações errôneas comprometendo a política. No capítulo 4, aprofundaremos as discussões acerca do monitoramento e avaliação do PME de Nova Iguaçu, Meta 01 – Educação Infantil.

2.4 O Contexto Político da Pesquisa

2.4.1 Do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff ao atual governo – breve histórico

No intuito de melhor compreendermos os desafios que a política pública carrega, faremos uma breve reflexão acerca do contexto político atual do país, fator que não pode ser desconsiderado nesta pesquisa, uma vez que investiga os impactos de uma política pública nacional em âmbito municipal, observando quais desafios e possibilidades sua implementação representa para a realidade local.

Políticas públicas procuram proporcionar mais bem-estar, mais desenvolvimento, maior coesão e justiça social, operando por meio de leis, regulamentações, enunciados de diretrizes prioritárias da agenda de governo (JANNUZZI, 2016, p. 14).

²¹ Ricardo Silva é doutor em saúde pública pela Universidade de São Paulo (USP), psicanalista e consultor em avaliação, estratégia e cultura organizacional.

Fonte: Blog Rogério Silva. Disponível em: <https://rogeriorsilva.medium.com/avalia%C3%A7%C3%A3o-monitoramento-e-acompanhamento-de-projetos-diferen%C3%A7as-e-desafios-55f7126b65f2>. Acesso em: 14 mar. 2022.

Sabemos que nem todas as necessidades sociais são satisfatoriamente contempladas pelos salários recebidos, como saúde, educação, assistência social, dentre outras, necessitando de ações governamentais por demandarem soluções coletivas. Essas ações podem aparecer por meio de diferentes instrumentos, como programas ou políticas públicas (SANTOS, 2018).

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas é uma atividade muito ampla, que envolve o contexto político-social em que surge, bem como ao longo de sua implementação, os atores que dela participam e um conjunto de fatores diversos que tendem a impactar no alcance de seu objetivo.

A política pública investigada nesta dissertação corresponde a uma política social, que busca a inclusão de todas as crianças de quatro e cinco anos de idade ao sistema educacional e o avanço da inserção das crianças em idade de creche.

Ao longo do tempo, na busca pela igualdade, movimentos com vistas à garantia dos direitos sociais permearam a sociedade sendo reconhecidos formalmente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, juntamente com os direitos civis e políticos, devido a todos os indivíduos de uma nação.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a esperança não só de reafirmação da garantia desses direitos, mas da sua concretude. A busca por essas garantias foi necessária, permanecendo até à atualidade, pois mais de trinta anos após a promulgação da “Carta Cidadã” essa esperança se mostra arranhada em decorrência das tensões geradas a partir dos desmontes proporcionados pelas políticas neoliberais que negam tais direitos, apesar da amplitude ímpar com a qual legisladores constituintes asseguraram a toda sociedade.

Com o fim da ditadura militar, em 1985, e a promulgação da CF/1988, o país esperançoso aguardava por governos que se voltassem para as necessidades dos menos favorecidos. Apesar de discursos carismáticos, presidentes eleitos que estiveram no poder não atenderam às principais demandas das classes mais vulneráveis.

Por algumas eleições, Luíz Inácio Lula da Silva – o Lula –, do Partido dos Trabalhadores (PT), tentou se eleger, mas somente em 2003 chegou à Presidência da República. Teve início então uma nova fase de políticas empreendendo um desenvolvimento historicamente reclamado por diversos setores sociais, contudo, sem um desvencilhamento das práticas econômicas dos governos antecedentes.

Em 2006, Lula venceu para o segundo mandato, ocasião em que se ressalta significativa melhoria nas condições de distribuição de renda para as classes menos favorecidas e a parada no processo de privatização de estatais iniciada em governos anteriores (SANTOS, 2018, p. 32).

Ao longo deste governo ocorreram importantes avanços, como a consolidação de espaços para debates e implementações de políticas públicas e programas, dos quais destacamos o Programa Fome Zero, substituído pelo Bolsa Família; conferências nacionais em várias áreas; criação do Programa Universidade para Todos (Prouni); a aprovação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); lançamento do Programa Minha Casa, Minha vida, favorecendo o acesso de famílias com baixa renda ao programa de habitação, dentre outros.

Em 2010, o PT elegeu a sucessora de Lula, a primeira mulher Presidenta da República no Brasil, Dilma Rousseff, que manteve as políticas criadas pelo antecessor, porém sem conseguir segurar a mesma coesão social. Em 2014, a candidata do PT foi reeleita em segundo turno, numa disputa que levou essa eleição a ser considerada a mais acirrada no Brasil após a redemocratização.

Apesar da vitória, 2016 marcou o Brasil com mais um episódio de *impeachment* presidencial, este como resultado de uma denúncia aceita pela Câmara dos Deputados (CD) no ano anterior, substanciada por dois argumentos: edição de decretos de créditos

suplementares sem autorização do Congresso Nacional e as chamadas “pedaladas fiscais”, sendo a então presidenta acusada de ter cometido crime de responsabilidade fiscal, o que culminou no processo de *impeachment*.

Naquele momento, o país se encontrava dividido entre aqueles que defendiam o *impeachment* e os que afirmavam ser um golpe de Estado. Quase seis anos depois ainda vivenciamos reflexos da experiência daquele ano e enfrentamos o desafio de melhor compreendermos o processo que culminou na destituição de Dilma Rousseff.

Com a presidenta destituída do cargo, o governo foi assumido pelo então vice-presidente, Michel Miguel Elias Temer Lulia. Após treze anos de governos de coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o país estava sob o comando de um novo líder e de uma nova coalizão, assunto que abordaremos de forma breve adiante.

Durante seu anúncio de posse, o então presidente comprometeu-se a manter os principais programas sociais e a realizar um agressivo ajuste fiscal das contas públicas. Mas embora tenha se comprometido com essas questões, não foi exatamente o que ele fez. Articulador político nato e representante da pequena burguesia, logo nos primeiros meses de governo deixou claro quem eram seus inimigos: os trabalhadores e o subproletariado, pois, afinal, os cortes nos gastos sociais e nos investimentos atingiram diretamente os mais vulneráveis.

No campo educacional podemos admitir como um dos principais destaques do governo Dilma Rousseff a sanção sem veto do PNE 2014-2024, fruto de considerável discussão na sociedade brasileira e no Congresso Nacional.

Pesquisador do campo de políticas públicas, Dourado (2017, p. 176) considerou o Plano sancionado pela presidenta como “epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira”, especialmente pela destinação em suas metas de 10% (dez por cento) do produto interno bruto (PIB) à educação, o que significou um grande avanço na busca pela diminuição da desigualdade educacional, diferentemente do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que vetou as principais metas relacionadas a financiamento.

Vemos que o financiamento da educação é primordial para o alcance das metas propostas no Plano Nacional. Ao longo dos governos Lula e Dilma muitos avanços no campo educacional puderam ser registrados, tanto na Educação Básica quanto na Superior. Os investimentos cresceram e atingiram todas as etapas da educação pública. Houve um aumento no número de jovens no Ensino Médio na idade apropriada, o acesso à educação superior foi ampliado, inclusive com a interiorização das universidades, os profissionais da educação ganharam o piso salarial.

Encontros relevantes como as Conferências Nacionais da Educação, em 2010 e 2014, em prol da garantia do direito à educação pública, laica e de qualidade foram realizados, sendo decisivos para a formulação do Fórum Nacional de Educação (FNE), para a elaboração do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e para a definição de marcos institucionais do Sistema Nacional de Educação (SNE) (GRACINDO, 2010; CURY, 2009, DOURADO; OLIVEIRA, 2018 *apud* AGUIAR, 2019, p. 5).

Porém, com o *impeachment* de Dilma Rousseff, encerrou-se o ciclo de poder do PT iniciado em 2003, caracterizado, sobretudo, pela política de distribuição de renda e redução da desigualdade social, ou seja, políticas públicas que iam ao encontro de demandas da sociedade civil, e retomou-se com o governo de Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), as linhas mestras do projeto político neoliberal. As políticas de educação foram duramente atingidas com as reformas conservadoras implementadas pelo governo de Michel Temer.

Uma das principais medidas realizadas pelo governo de Michel Temer foi a Proposta de Emenda Constitucional 241 (PEC 241), também chamada de PEC 55 no Senado devido à organização.

Aprovada em dezembro de 2016, a PEC 241, popularmente conhecida como “PEC do teto de gastos”, após sancionada pelo Congresso Nacional, gerou a Emenda Constitucional 95/2016 e estabeleceu um teto de gastos públicos para o Brasil determinando que pelo período de vinte anos, ou seja, até 2036, as despesas federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, o IPCA. Modificações poderão ocorrer apenas a partir do décimo ano de vigência. Essa PEC alcança todas as esferas da administração pública e impacta fortemente políticas educacionais, sobretudo as decorrentes da aprovação do PNE 2014-2024.

A EC 95/2016 não permite que haja crescimento nos investimentos e despesas do governo, desconsidera inclusive a conjectura de crescimento econômico ou demográfico nas próximas duas décadas. Desta forma, para que se possa investir mais em uma área é necessário fazer um corte proporcional em outras. Tal medida vai de encontro às projeções do PNE 2014-2024, além de colocar em risco futuros planos.

A Meta 01, objeto desta pesquisa, que trata da universalização da Educação Infantil na etapa da pré-escola, até 2016, e aumento do atendimento em creches de 50% (cinquenta por cento) até o final do Plano, a erradicação do analfabetismo, a valorização dos profissionais do magistério com equiparação dos rendimentos médios dos profissionais com escolaridade equivalente, assim como outras, dependem de investimento financeiro para serem alcançadas.

A Meta 20 do PNE, que trata sobre o financiamento da Educação, traz a seguinte redação:

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do país no 5º (quinto) ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014).

Considerar o previsto nessa meta é extremamente relevante para que outras sejam alcançadas. O que percebemos é que a EC 95/2016 acabou por estacionar o avanço educacional do país. Sem o cumprimento, ainda que parcial, da Meta 20, considerando o ano de vigência, o percentual de investimento em educação vem se mantendo em 6% (seis por cento).

Por consequência, de acordo com os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em julho de 2020, por meio do documento nomeado como 3º (terceiro) ciclo de monitoramento do PNE, publicado a cada dois anos, há uma preocupante realidade a respeito da Educação no Brasil, pois, das vinte metas previstas, apenas uma foi cumprida, que se refere à formação de professores do ensino superior, meta que, na verdade, já havia sido cumprida em 2018, ou seja, a situação revela uma estagnação e, quiçá, um retrocesso.

A Meta 01 – Educação Infantil, que investigamos nesta pesquisa, aparece no relatório como “não atingida”. De acordo com o Inep, em 2018, ainda faltava incluir cerca de trezentas e trinta mil crianças na fase da pré-escola, com universalização prevista para 2016. A análise aponta ainda que o Brasil não conseguirá chegar sequer a 45% (quarenta e cinco por cento) de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches em 2024. Em 2018, ano dos dados mais recentes, o percentual era de apenas 36% (trinta e seis por cento).

Por certo que a EC 95/2016 é responsável por grande parte dessa estagnação, porém, somado a isso, é preciso admitirmos que a crise gerada pela pandemia da Covid-19 em 2020 poderá também afetar os próximos números do Plano. O relatório menciona que “Em que a pandemia influenciará o próximo período é uma incógnita”. Nesse sentido, para onde estamos indo não é uma resposta simples de se obter.

A certeza que temos é de que cabe ao Estado, acima de tudo, pensar e planejar a educação numa perspectiva mais abrangente em direção ao futuro, sendo que, para isso, não

pode prescindir da efetividade no cumprimento das metas delineadas (MUNIZ, 2019, p. 138). Sem uma mudança rígida na EC 95/2016, esse alcance se torna inviável. O governo de Temer durou de agosto de 2016 a janeiro de 2019, quando tomou posse o atual presidente eleito, Jair Messias Bolsonaro.

Uma disputa ocorrida em um ano com elementos atípicos, como o atentado contra Bolsonaro²² e a prisão de quem seria seu principal competidor, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva²³, primeiro colocado nas pesquisas de opinião pública, levou ao segundo turno das eleições presidenciais Fernando Haddad (PT) e Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL, na ocasião), dando a vitória a este, numa disputa acirrada, com cerca de 55% (cinquenta e cinco por cento) dos votos válidos.

Durante a campanha eleitoral, Bolsonaro apresentou seu plano de governo trazendo como título “O caminho da Prosperidade”. Como ponto de partida, sua proposta defendia um Brasil livre, sem corrupção, sem acordos, imprensa livre e independente. Propunha redução na quantidade de ministérios, reforma administrativa, privatização de estatais, dentre outras ações. Além disso, Segurança, Saúde e Educação como prioridades.

Na Educação, o destaque seria para Educação Infantil, Básica e Técnica. Para cada segmento da sociedade, diferentes promessas de crescimento, porém, desde o início do governo, em 2019, já se encontra com o quinto ministro à frente, as mudanças vão desde a redução no repasse de valores do Programa Pró-Infância, cerca de 62% (sessenta e dois por cento) entre 2018 e 2020, aos fortes ataques às universidades públicas.

O atual governo federal tem investido numa ideia de caráter privatista que se desenha em todos os níveis e etapas da Educação, consolidando uma ameaça real à educação pública. Sob os discursos midiáticos tendenciosos de que a privatização, a meritocracia e o empreendedorismo são conceitos que, ao serem implementados na escola pública, trarão um ganho para a sociedade como um todo, o governo busca ganhar a aceitação da sociedade (FARIAS; MAGALHÃES, 2020).

Essa medida vem sendo duramente criticada por educadores e gestores municipais, que defendem que haja investimento na estrutura pública, entendendo que as conquistas históricas, em especial na área da Educação Infantil, estão sendo ameaçadas, principalmente no que se refere ao direito à gratuidade do ensino.

Como afirma o professor Renato Janine Ribeiro, ex-Ministro da Educação no governo da ex-presidenta Dilma Rousseff e atual presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em entrevista à Assembleia Legislativa de Minas Gerais²⁴: “A exemplo do que acontece nos países desenvolvidos o crescimento econômico se dá a partir de investimento em Educação”.

Esse foi o cenário em que esta pesquisa se desenvolveu. Longe da pretensão de esgotar as discussões acerca do tema abordado, mas apenas com o intuito de contribuir com algumas

²² Em 05/09/2018, quando ainda era candidato, o presidente Jair Bolsonaro sofreu um atentado durante um ato decampanha em Juiz de Fora (MG). Ele seguia carregado nos ombros por apoiadores quando um homem se aproximou e o feriu com uma faca na barriga. Fonte: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/27/cronologia-atentado-contrajair-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 02 nov. 2021.

²³ O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) se entregou à Polícia Federal no dia 07/04/2018 após ser condenado por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, resultado fruto da Operação Lava Jato da Polícia Federal, tornando-se inelegível para a candidatura à presidência no referido ano. Lula ficou preso por 580 dias na Superintendência da Polícia Federal do Paraná, em Curitiba, quando foi solto no dia 08/11/2019. A soltura de Lula se deu pelo magistrado Luiz Edson Fachin, por entender que a Vara de Curitiba não teria competência para julgar o caso e sim o juízo do Distrito Federal, local de exercício do labor por parte do ex-presidente. Desta forma, Lula deixou de ser enquadrado pela Lei da Ficha Limpa e poderá concorrer a qualquer cargo público como um cidadão comum. Fonte: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/lula-se-entrega-a-pf-para-cumprir-pena-por-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro.ghtml>. Acesso em: 02 nov. 2021.

²⁴ Fonte: https://www.youtube.com/watch?v=MilMIED9YKg&t=204s&ab_channel=AssembleiadeMinasGerais. Acesso em: 05 nov. 2021.

perspectivas e narrativas que enriquecem o campo do conhecimento, entendemos a relevância de considerarmos o conjunto de aspectos apontados ao longo deste capítulo no que se refere aos desafios e possibilidades que, ao ser implementada, a política carrega por dentro.

No próximo capítulo, apresentaremos o território de Nova Iguaçu, a política de Educação Infantil e a educação infantil no território iguaçuano, possibilitando uma maior aproximação com o campo da pesquisa.

3 O CAMPO DA PESQUISA, A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL E A EDUCAÇÃO INFANTIL IGUAÇUANA

3.1 A Cidade de Nova Iguaçu

A cidade de Nova Iguaçu encontra-se localizada no Sudeste, no Estado do Rio de Janeiro. Está situada na região denominada como Baixada Fluminense, fazendo limite territorial com os municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, Seropédica, Queimados e Japeri.

No que se refere à composição da Baixada Fluminense encontramos no trabalho de Santos (2018) uma informação relevante que nos elucida acerca do território onde está inserido o campo da pesquisa. O autor nos alerta para o fato de que a BF não é uma região oficial do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Não está contemplada na divisão territorial por regiões de governo, organizada pela Fundação Centro Estadual de Estatísticas (Ceperj), Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, assim como não consta na divisão político-administrativa proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em mesorregião e microrregiões.

Compreende uma região geográfica do Estado do Rio de Janeiro e, segundo alguns autores²⁵, possui treze municípios que integram a região metropolitana do Estado do Rio, sendo eles: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti, Seropédica e Guapimirim.

Costa (2020, p. 36) explica que região metropolitana possui como característica ser um aglomerado urbano formado por vários municípios com autonomia administrativa, porém que se integram física e funcionalmente e praticamente formam uma mancha urbana contínua.

²⁵ Santos (2018) apresenta em seu trabalho alguns autores que tratam sobre a região que compõe a Baixada Fluminense (BF) com diferentes entendimentos. Para este trabalho, consideramos o citado pelo autor apoiado em Farias (2005), Santos e Ramos (2008) e Younes Ibrehim (2012), por entendermos que na contemporaneidade essa seja a concepção mais utilizada.

Figura 4. Região Metropolitana/RJ – Localização da cidade de Nova Iguaçu



Fonte: organização e elaboração → Laboratório Integrado de Geografia Física Aplicada (Liga – UFRRJ) e Laboratório de Geografia Econômica e Política (Lagep – UFRRJ), 2020.

A história da Baixada Fluminense, em especial de Nova Iguaçu, é marcada pelas diferentes funções a que serviram a região. A cidade, com uma população estimada em 825.388 pessoas (IBGE, 2021), possui características variadas, pois, se por um lado muitos iguaçuanos deixaram a região impulsionados, principalmente, pela perspectiva de melhoria de vida, por outro, o território recebeu nas últimas décadas muitos migrantes, portanto, é uma cidade que acolheu muitas pessoas e que abriga muitos sonhos.

Neste trabalho, apresentamos um pouco dessa história sob a ótica do professor Gênesis Pereira Torres²⁶, um migrante mineiro. A Baixada Fluminense, Baixada da Guanabara e Recôncavo Guanabarinense são nomes que receberam a microrregião, hoje consagrada com o primeiro. A ocupação de seu território teve início a partir da expulsão dos franceses do Rio de Janeiro, em 1565. Na época, Portugal incentivou a ocupação com a doação de grandes sesmarias.

A região possuía rica bacia hidrográfica com os rios Meriti, Sarapuí, Iguaçu, Inhomirim, Macacue afluentes. Sua cobertura vegetal era de floresta tropical rica em madeiras de lei e que foi retirada para expansão da cidade do Rio de Janeiro ao longo da Colônia e do Império. Com fauna e flora riquíssimas, era habitada por centenas de aldeias indígenas do tronco tupi-guarani, chamados de jacutingas, aqueles que usavam na cabeça um cocar com penas brancas de jacu.

No fim do século XIX, a região começou a aparecer como Baixada Fluminense, com o início dos planos de saneamento nos rios e brejos. Muitos encontravam-se assoreados, seus portos fluviais já não funcionavam e a quantidade de entulho prejudicava o funcionamento do porto do Rio de Janeiro.

²⁶ Professor e pesquisador formado em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e em Direito pela Universidade do Grande Rio (Unigranrio). Com início em 2012, durante 165 (cento e sessenta e cinco) domingos consecutivos, Torres se dedicou a publicar no jornal *O Dia*, de grande circulação impressa no Rio de Janeiro, em sessão destinada à Baixada, um pouco da história da região. Desse acervo, emergem as contribuições do historiador para esta pesquisa.

Torres nos conta que próximo aos rios localizavam-se muitas fazendas que abasteciam o Rio de Janeiro com suas lavouras, pescado, lenha e madeira. No século XVIII, os caminhos do ouro, por Xerém e Inhomirim, galgaram a Serra do Mar para atingir Minas Gerais e Goiás, de onde se tirava o metal.

No século XIX, foi construída a Estrada do Comércio para trazer do Vale do Rio Paraíba o café até o Rio Iguassú. A localidade se desenvolveu, surgindo a Vila de Iguassú, em 1833. Ela viveu o seu apogeu até a chegada da locomotiva em 1858, que fazia a ligação com a região produtora de café. Os portos fluviais entraram em decadência. Do fim do século XIX até o fim da Segunda Guerra Mundial, a Baixada viveu o ciclo da laranja, sua terra enxuta e mão de obra disponível formada especialmente por migrantes e ex-escravos favorecia o plantio. Nessa ocasião, Nova Iguaçu foi apelidada de “cidade perfume”, devido ao cheiro exalado pela fruta cultivada na região.

Argentina e Estados Unidos eram os grandes compradores do produto *in natura*. Com o fim da Segunda Guerra e a instabilidade internacional, chegou ao fim o cultivo da laranja em larga escala. Teve início então o crescimento industrial no Rio de Janeiro atraindo grande contingente populacional. A Baixada acolheu grande parte dessa massa, tanto de migrantes quanto de imigrantes.

Figura 5. Laranjais ao longo da Estrada de Madureira, atual Abílio Augusto Távora



Fonte: site Nova Iguaçu online – De olho na Baixada. Disponível em: <https://novaiguassuonline.com.br/vicente-loureiro-cidade-reinventada/> Acesso em: 09 jan. 2021.

De acordo com Torres, a partir de então, a região historicamente agrária começou a mudar o perfil assumindo feições urbanas. Nova Iguaçu, antes conhecida como Arraial de Maxambomba e, posteriormente, elevada ao nível de vila, Vila de Iguassú, era composta por alguns distritos que, na medida em que foram crescendo, começaram a reivindicar emancipação.

Figura 6. Via Light, principal via do centro da cidade, à noite, 2020



Da grande cidade que ocupou quase todo o território da Baixada Fluminense saíram os municípios de Duque de Caxias e São João de Meriti, em 1943. Depois foi a vez de Nilópolis, em 1947, Paracambi em 1960 e as demais, Belford Roxo, Mesquita, Japeri e Queimados, a partir da década de 1980. Ainda assim a cidade continua carregando um grande peso político e cultural na região. Cabe ressaltar que em plena região metropolitana a cidade abriga uma importante Área de Proteção Ambiental (APA), e uma reserva biológica da mata atlântica, a Reserva Biológica do Tinguá.

A Baixada Fluminense apresenta um alto índice populacional e ainda baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), apesar de certo avanço ocorrido nos últimos anos. Segundo dados do Censo Demográfico, mais de 74% da população estadual reside nos limites metropolitanos, um total de mais de 11 milhões de pessoas (IBGE, 2010). Essa densidade populacional se justifica frente à enorme atração que a capital exerceu durante décadas sob levas de migrantes que buscaram trabalho e melhores condições de vida na região, o que nem sempre se concretizou.

É também um local marcado pela violência. O mapa da violência 2019 construído pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), relata que entre as 10 cidades mais violentas do estado cinco se encontravam na Região Metropolitana, sendo Queimados, na Baixada Fluminense, a cidade com maior taxa de homicídios. De acordo com Costa (2020), o alto índice de violência nesse município se relaciona com a presença e disputa por território entre milícia e tráfico de drogas, além de outros fatores.

O mapa da violência do Ipea-2021 analisa com mais detalhes a questão dos altos índices de registros de óbitos por Morte Violenta por Causa Indeterminada (MVCI), ressaltando não ser um problema generalizado no país, mas que afeta sobremaneira a qualidade dos dados em alguns estados, principalmente no Rio de Janeiro. Enfatiza que o Rio de Janeiro vive uma situação dramática, em que a taxa de homicídios diminuiu 45,3% em 2019, ao passo que a taxa de MVCI aumentou 237% no mesmo ano. Como citamos no início deste capítulo, é na Baixada Fluminense que está localizado o campo desta pesquisa.

A região abriga um território com grande diversidade e desigualdade econômica. Nova Iguaçu integra essa região desempenhando um papel de relevância em nível local, seja por sua densidade demográfica, seja por seu aporte econômico. É um município, de acordo com o IBGE, considerado de grande porte por possuir mais de 500 mil habitantes.

Conforme dados do IBGE Cidades (2020), Nova Iguaçu possui extensão territorial correspondente a 520.581 km² e uma população estimada em 825.388 pessoas (IBGE, 2021). A densidade demográfica da cidade se apresenta em 1.527,60 hab/km².

No que se refere a dados econômicos, os registros apontam que 12,8% da população possuía ocupação em 2019. O salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 2,1 salários-mínimos, ocupando assim a 34^a posição no ranking dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2019).

Em 2010, ano de realização do último censo demográfico, a taxa de escolarização da população entre 6 e 14 anos era de 96,2%, ocupando a 82^a posição no Estado, o que apontava para uma considerável lacuna rumo à universalização da educação na idade escolar considerada obrigatória.

Na última década, a cidade de Nova Iguaçu, assim como outras do país, apresentou um avanço no seu IDH, diminuindo a mortalidade materna e infantil, ampliando a escolarização e aumentando a expectativa de vida de seus cidadãos (COSTA, 2020). Sendo assim, ainda que apresente muitos desafios e problemas a serem enfrentados por todos, as políticas das últimas décadas que priorizaram a escolarização de crianças e adolescentes no Ensino Fundamental trouxeram para os municípios a atribuição de acompanhar e ofertar vagas na pré-escola.

A EC 59/2009, e posteriormente a Lei 12.796/2013, que dispõe sobre alterações na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Ldben), tratam sobre a obrigatoriedade escolar

para crianças de quatro anos de idade, com prazo de universalização previsto para 2016. A busca pela expansão do atendimento e melhoria da qualidade está posta na atual política pública, o Plano Nacional de Educação, cuja materialização compete aos municípios por meio dos seus Planos Municipais de Educação.

Apoiada no trabalho de Arruda (2019), que investigou o atendimento público educacional às crianças na primeira infância e constatou a baixa oferta de atendimento, Costa (2020, p. 36) aponta que as condições de trabalho impostas à população de Nova Iguaçu, que em grande número trabalha na capital, expõe uma maior necessidade de serviços de atendimento à infância, visto que os adultos das famílias passam longos períodos fora de casa e, muitas vezes, não possuem uma rede de apoio no cuidado com as crianças.

Essa conclusão também pode ser constatada atualmente a partir dos Planos Nacional e Municipal de Educação, especificamente de Nova Iguaçu. Considerando indicadores oficiais²⁷ podemos observar principalmente a não universalização da pré-escola, que contempla as crianças de quatro e cinco anos, prevista para o ano de 2016. Quanto às crianças de zero a três anos, ou seja, aquelas em idade de creche, de acordo com o indicador Nova Iguaçu alcançou 21% (vinte um por cento) dos 50% (cinquenta por cento) previstos para alcance até o final do Plano Municipal, em 2025. Cabe destacar que esses percentuais têm como base o censo do IBGE realizado em 2010.

No que se refere ao campo educacional, como aponta Santos (2018), apesar de haver um grande volume de estudos que se debruça sobre a Baixada Fluminense ainda são escassos temas que abordem a temática tendo como recorte o território de Nova Iguaçu. Com a proposta de traçar um breve panorama histórico da Educação em Nova Iguaçu nos apoiaremos nos trabalhos de Guedes (2012) e Santos (2018).

O trabalho de Guedes (2012) buscou compreender a disseminação de escolas públicas e particulares durante o século XIX no território hoje conhecido como Nova Iguaçu. De acordo com a autora a criação de escolas esteve diretamente ligada a aspectos econômicos, políticos e sociais.

Em apoio aos achados de Guedes (2012), no que se refere à história do atendimento às crianças pequenas em creches e pré-escolas no Brasil, Souza (2017) afirma que, desde o final do século XIX, este atendimento foi marcado pela desigualdade social e pela precariedade. A natureza do atendimento oscilava entre as esferas de assistência social, da saúde coletiva e da educação, isso porque, antes da CF/1988, em geral, as crianças mais pobres e/ou órfãs eram atendidas em creches vinculadas aos órgãos de assistência social, já as das classes média e alta frequentavam a pré-escola.

Santos (2018), apoiado nos pressupostos de Dias (2012), acrescenta que a partir dos anos 1920 a educação ganhou maior relevância, contribuindo para o progresso da cidade. O estudo utilizado como apoio investigou o crescimento do número de escolas em Nova Iguaçu desde o final do século XIX até os anos 1930, revelando que, em 1893, havia uma escola pública chegando em 1933 com 33 escolas municipais, 05 escolas particulares (três subvencionadas pela prefeitura) e 40 escolas isoladas mantidas pelo estado, além do Grupo Escolar (GE). Nesse contexto, Nova Iguaçu ocupava o 4º lugar em um *ranking* da rede escolar mantida pelas municipalidades do Estado do Rio de Janeiro.

Santos (2018) destaca que algumas escolas criadas naquele período continuam em funcionamento até os dias atuais, como é o caso do Ginásio Leopoldo, hoje Colégio Leopoldo, fundado em 1930; o curso Iguaçu, fundado em 1944; o Ginásio Santo Antônio, atual Instituto de Educação Santo Antônio (Iesa), que, em 1936, já ofertava o Curso Normal e em 1938, o Curso Secundário; o Instituto Iguaçuano de Ensino, fundado em 1944; o Instituto Novo Horizonte, atual Colégio Novo Horizonte, fundado em 1964; o Instituto Gonçalves

²⁷ PNE em Movimento. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 08 dez. 2021.

Dias, atual Colégio Gonçalves Dias, fundado em 1966; o Colégio Antônio Huback, fundado em 1980, entre outros. No que se refere à escola pública, em 1960, foi fundado o Colégio Monteiro Lobato, atual Escola Municipal Monteiro Lobato (SANTOS, 2018, p. 86).

Para o autor, a menção da educação nos anos 1980 é algo relevante e contribuiu acrescentando o esforço da construção de unidades escolares pelo governo Estadual do Rio de Janeiro na implantação dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), sendo a cidade de Nova Iguaçu contemplada com várias unidades.

A proposta pedagógica pensada inicialmente para os Cieps, de certa maneira, não está presente nas unidades hoje existentes. Implantada pelo antropólogo Darcy Ribeiro, tal ideia trazia em sua essência a noção de educação popular e comunitária defendida por Anísio Teixeira, um dos maiores educadores da história da educação brasileira. Esta tinha como meta complementar o Ensino Fundamental com atividades diversas, permitindo a prática da educação em sua plenitude, ou seja, a vivência de atividades recreativas, artísticas e esportivas que levassem à formação plena do indivíduo (SANTOS, 2018 *apud* SILVA; GOULART, 2011, p. 20).

Considerando a obrigatoriedade da oferta para Educação Básica, que contempla da Educação Infantil (04 anos) ao Ensino Médio, de acordo com o Censo Escolar 2020 atualmente a cidade de Nova Iguaçu possui 140 escolas municipais, 84 estaduais, 01 escola federal e 417 escolas privadas.

3.2 A Política de Educação Infantil

Iniciaremos apresentando de forma breve a história da Educação Infantil em âmbito nacional, para, em seguida, falarmos sobre esse contexto na cidade de Nova Iguaçu.

A política pública de Educação Infantil foi consolidada no país a partir de um arcabouço legal construído ao longo dos anos. Na tentativa de compreendermos esse processo, revisitaremos a história da Educação no Brasil, em especial da Educação Infantil, com o apoio do trabalho de Santos (2018).

Entendendo que direitos judicialmente reconhecidos são conquistas adquiridas ao longo dos anos, podemos considerar que com a Educação não ocorreu de forma diferente. Santos (2018) nos alerta que no rol de direitos reconhecidos aparecem inicialmente os direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade privada e à segurança jurídica.

Apoiado nos pressupostos de Horta (1998), o autor destaca que mesmo considerando a importância da Educação, esta foi incorporada com grande atraso ao seletivo grupo dos direitos humanos, fruto de um lento processo. Foi a partir do século XVIII que surgiu a ideia do ensino como direito de todos os cidadãos e um dever do Estado, mas é somente a partir do século XIX que a temática da democratização do ensino e aumento da duração da escolaridade obrigatória se apresentou com força maior no mundo, especialmente após a Segunda Grande Guerra Mundial e o surgimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, bem como na Declaração da Criança, de 1959 (SANTOS, 2018, p. 46), apresentando tímido avanço, porém é importante lembrar “todas as conquistas se deram em contexto de muita participação e envolvimento de muitas pessoas em todos os períodos [...]” (SANTOS, 2018, p. 49).

A CF/1988 apresenta, no Capítulo II, Artigo 6º, os direitos sociais e, ao elencá-los, a Educação aparece no topo. Esses direitos contribuem para a construção da sociedade em que exista um patamar mínimo de igualdade, não apenas jurídica, mas especialmente material e efetiva. Para isso, é necessária uma posição ativa do Estado no que se refere à proteção de direitos, criando condições concretas de vida digna. Nesse contexto é que aparecem as políticas públicas.

A este respeito, Duarte (2004) nos propõe uma reflexão importante, sobretudo quanto à educação como direito subjetivo:

[...] quando a Constituição reconhece, expressamente, um direito social como um direito público subjetivo, como o fez com o ensino obrigatório e gratuito (cf. art. 208, § 1º da CF/1988), quais as consequências práticas daí advindas? Ela reconhece o direito a uma pretensão individual (uma vaga na escola), ou à realização de políticas públicas? Esta figura presta-se a esses objetivos indistintamente? (DUARTE, 2004, p. 115).

Para a autora, o reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo autoriza a possibilidade de exigência imediata contra o Poder Público, feita de forma individual, uma vez que seja constatada a ocorrência de não garantia deste direito, e quanto a isso há consenso. Porém, ao se tratar de um direito social o objeto não é uma prestação individualizada e sim algo que se estende aos grupos mais vulneráveis, especialmente através da implementação de políticas públicas. “O ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual, físico, espiritual, moral, criativo e social” (DUARTE, 2004, p. 115).

Nesse contexto, devemos considerar que o Sistema Educacional deve proporcionar oportunidades de desenvolvimento nas diferentes dimensões. O direito público subjetivo visa a resguardar interesses individuais quando esses coincidem com o interesse público.

Santos (2018) nos explica que o atendimento à faixa etária correspondente à Educação Infantil surgiu com a criação dos chamados “jardins de infância” a partir dos anos 1870. Com o processo de industrialização o atendimento à criança pequena passou a ser uma preocupação e adiante, já no final do século XIX, é possível perceber a criação de “creches” nas indústrias para atenderem às mães trabalhadoras. Além dessas passaram a ser criadas as “creches assistencialistas”, ligadas às instituições filantrópicas (SANTOS, 2018, p. 50).

Já no século XX o cenário nacional dos movimentos de luta por creches ganha visibilidade, em meados de 1970, dando início a diversas iniciativas governamentais, como o lançamento do Programa Nacional de Educação Pré-escolar (1981), dentre outras (SANTOS, 2018, p. 51).

Com a aprovação da CF/1988, surgiram na década seguinte outras leis regulamentadoras como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB). Faz menção à mesma Lei a nomenclatura Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ldben).

A partir da promulgação da Ldben, a Educação Infantil foi confirmada como a primeira etapa da Educação Básica, com oferta para creches (crianças até 03 anos) e pré-escola (4-5anos), sendo dever do município ofertá-la. O Ministério da Educação (MEC) apresenta participação ativa, muitos documentos direcionados a essa etapa são publicados, somado a isso o Conselho Nacional de Educação também publica pareceres e resoluções voltados para a Educação Infantil.

Com a Educação Infantil inserida na nova fase legal, esta passou a possuir meta no Plano Nacional de Educação de 2001, como também no atual, aprovado em 2014 pelo Congresso Nacional, ainda em vigor.

Santos (2018) acrescenta que a novidade dos anos 2000 foi a discussão do financiamento da EI com a aprovação da Emenda Constitucional 53/2006. Destaca que, apesar de toda legislação construída, até então as creches não estavam inseridas. Nunes, Corsino e Didonet (2011) também esclarecem que uma ampla mobilização de entidades engajadas pelo direito à Educação Infantil no Brasil conseguiu reverter a situação e inserir as creches a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), regulamentado posteriormente.

É no ano de 2009 que surge a obrigatoriedade da Educação Infantil. Promulgada a EC 59/2009, dentre outras deliberações, ela coloca a educação pré-escolar (04 e 05 anos de idade) como direito subjetivo com universalização prevista até 2016, referendada posteriormente pela Lei 12.796/2013.

A justificativa para a obrigatoriedade da pré-escola tem como embasamento o argumento de que esta pode influenciar positivamente no aproveitamento dos alunos nos anos seguintes de escolaridade, demonstrando a sua relevância.

Figueiredo (2021), apoiada nos pressupostos de Nascimento (2013), destaca que após a aprovação da EC 59/2009 ocorreram muitas discussões e revela que essa política carrega ambiguidades, contradições, omissões e apostas que geram embates entre dois grupos em torno dessa legislação devido ao contexto da obrigatoriedade, causando controvérsias entre pesquisadores e militantes da Educação Infantil.

Se por um lado havia os contrários que colocavam a obrigatoriedade escolar a partir dos quatro anos de idade como uma forma de antecipar práticas do Ensino Fundamental, como a leitura e a escrita, entendendo a Educação Infantil como uma etapa “preparatória” para esse nível de ensino, por outro estavam os que a defendiam por acreditarem que a obrigatoriedade garantiria o direito à Educação para a população em idade pré-escolar, pois parte das crianças nessa faixa etária que se encontrava fora da escola era principalmente formada pelas camadas mais pobres (FIGUEIREDO, 2021, p. 81).

A autora esclarece que considera a inclusão obrigatória das crianças de quatro e cinco anos na Educação Básica uma importante conquista para elas e suas famílias, reforçando o que encontra em Fernandes (2016) no que diz respeito ao termo obrigatoriedade, utilizado como sinônimo de universalização de oferta de matrículas, sendo que na verdade não possui similaridade, pois a exigência da obrigatoriedade pode não se tornar universalização do acesso à educação com qualidade e equidade de oferta (FIGUEIREDO, 2021, p. 82).

A respeito dessa reflexão podemos mencionar o caso da cidade de Nova Iguaçu, campo desta pesquisa, que no intuito de ampliar a oferta de vagas na pré-escola utilizou como uma das estratégias, talvez a principal, a abertura de turmas de Educação Infantil em instituições antes exclusivas de Ensino Fundamental, com o atendimento no quesito tempo ofertado na maior parte dos espaços de forma parcial e não integral:

[...] a grosso modo, a Rede não atende em horário integral, ela atende em horário parcial (ENTREVISTA Semed, Dezembro/2021).

Para Nascimento e Motta (2014), a obrigatoriedade escolar a partir da pré-escola se relaciona efetivamente com o projeto de universalização e ampliação numérica do atendimento brasileiro, do que com o reconhecimento das crianças como categoria social e sujeito de direitos. As autoras consideram que a concepção de infância que aparenta estar por trás pode revelar-se como uma armadilha antecipatória de uma escolarização que considera apenas uma das dimensões da criança, a de aluno.

Desta forma, a Ldben foi alterada e, de acordo com o Artigo 4º, fica instituída a Educação Básica como obrigatória e gratuita dos 04 aos 17 anos, organizada em três etapas: Pré-Escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio.

De acordo com a legislação, no caso da Educação Infantil a obrigatoriedade é na Pré-Escola, ou seja, 04 e 05 anos de idade, ficando determinado que o poder público deverá zelar juntos aos pais pela frequência, além de outras atribuições, como previsto especialmente nos artigos 6º, 25 e 29 da referida Lei.

Porém, as alterações de maiores impactos estão no artigo 31, que mudaram a redação da Ldben, apresentando a organização da Educação Infantil de acordo com as seguintes regras:

- I - Avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao Ensino Fundamental;
- II - Carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por no mínimo 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;
- III - Atendimento à criança de, no mínimo, 04 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 07 (sete) horas para a jornada integral;
- IV - Controle de frequência pela Instituição de Educação Pré-Escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;
- V - Expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança (BRASIL, 1996).

Como dito anteriormente, após a publicação da Lei, ocorreram muitas discussões sobre o assunto. Para Santos (2018), esses debates são vistos como privilégio, chegando inclusive à Conferência Nacional de Educação (2010), que serviu de base para elaboração do novo Plano Nacional de Educação que, após tramitação no Congresso Nacional, foi publicado em forma de Lei – 13.005/2014.

O PNE é composto por diretrizes, metas e estratégias, que discorrem sobre os diferentes níveis e modalidades de ensino, visando à garantia do direito à Educação Básica com qualidade; dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais. No Plano (BRASIL, 2014) a Educação Infantil aparece como a Meta 01.

Meta 01: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 03 (três) anos (BRASIL, 2014, p. 9).

Com a Meta 01 ficou estabelecida a universalização da pré-escola prevista na EC 59/2009, que posteriormente tornou-se objeto da Lei 12.796/2013; é incorporada ao PNE, porém, mantida a mesma meta da creche prevista no Plano aprovado em 2001. Santos (2018) nos alerta que, como não poderia deixar de ser, o Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu, aprovado pela Lei 4.504/2015, também prevê a universalização da pré-escola em 2016.

Segundo Rua (1998), “política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relação de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Corroborando com a ideia da autora, Ball (2016, p. 22) destaca que “os textos políticos não são simplesmente implementados”, mas são traduzidos e colocados em prática e nesse processo há influência do contexto histórico, dos recursos disponíveis e das pessoas envolvidas, sendo a política então percebida como uma disputa que envolve muitos fatores e camadas.

De acordo com Santos (2018), foi desta forma que a Política Pública para Educação Infantil foi consolidada no Brasil e em seus diferentes estudos realizados acerca da Educação Infantil, a análise revela que no país há uma grande distância entre o que é proposto na legislação e o que é encontrado na prática (SANTOS, 2021).

Para ele, apesar de termos uma miríade de tipos de políticas públicas nos diferentes territórios brasileiros, o atendimento às crianças pequenas²⁸ ainda representa uma parcela muito reduzida.

Considerando o entendimento do autor quanto ao baixo atendimento às crianças pequenas, propomos uma reflexão acerca do texto encontrado na Meta 01 do PNE/PME-NI.

²⁸ Crianças pequenas são as que possuem idade entre 4 anos e 5 anos e 11 meses. Fonte: BNCC. Disponível em: <http://download.basenacionalcomum.mec.gov.br/>.

A CF/1988 apresenta políticas sociais. A educacional aparece sob uma orientação universalizante, porém, ao analisarmos a redação da meta, não é exatamente isso que encontramos.

Entendemos que oposições políticas e condições econômicas estejam presentes nessa arena, por isso, muitas vezes a orientação universalista constante na Carta Magna não é seguida e, na prática, são efetivadas políticas residualistas. A exemplo disso temos a Meta 01 do PNE/PME-NI.

Apoiadas em Esping-Andersen, Corsino e Nunes (2010), que conceituam política universalista como aquela caracterizada pela integralidade e universalidade das políticas sociais, voltadas para a garantia do direito de todos os cidadãos, e, políticas residualistas, aquelas em que o Estado atende a uma parcela da população, os grupos marcados pela exclusão ou pobreza e o mercado supre serviços para os que possam pagar por eles.

A Meta 01, quando propõe a universalização da pré-escola, nos remete à ideia da integralidade, em contrapartida, ao propor que no segmento creche busque-se alcançar a meta de 50% (cinquenta por cento) de atendimento, vemos que, mesmo que essa etapa não se caracterize como obrigatória, ao menos a princípio não há a intenção de atender a todos, como preconiza a CF/1988.

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho

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

- Inciso I: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

- Inciso IV: educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

(BRASIL, 1988).

Nesse contexto, no segmento creche se evidencia a política residualista por ocasião da efetivação da política educacional, que, como alerta Santos (2018, p. 45), ocorre “quando o poder público, pela limitação de vagas, acaba por buscar, na intenção de atender a grupos sociais específicos, em especial os mais vulneráveis”, corroborando com o entendimento das autoras inicialmente citadas.

Essa reflexão é importante, pois ao retomarmos o entendimento de Santos (2018) quanto ao baixo atendimento às crianças pequenas, ou seja, aquelas entre quatro anos e cinco anos e onze meses para as quais foi instituída uma política universalista, nos deparamos com uma política residualista para a faixa etária correspondente à creche, tornando o acesso ao atendimento ainda mais complexo.

Atualmente, a Educação Infantil possui visibilidade na agenda pública e atores expressivos participam do processo de consolidação dessa política, seja público, como MEC, ou da sociedade civil, movimentos e instituições (SANTOS, 2018, p. 66).

3.3 Educação Infantil de Nova Iguaçu

No que se refere ao atendimento da Educação Infantil em Nova Iguaçu, de acordo com a Secretaria Municipal de Educação, a Rede Municipal de ensino atende hoje mais de 10.000 (dez mil) crianças e conta com o atendimento deste mesmo quantitativo oferecido pela Rede Privada, como demonstra o quadro abaixo.

Quadro 1. Atendimento E.I. em Nova Iguaçu – 2021

Quantidade de estabelecimentos	Tipo	Quantitativo de alunos na creche	Quantitativo de alunos na pré-escola	total
3	Creches Municipais	144		144
18	Escolas Municipais de Educação Infantil	532	1591	2213
11	Organizações da Sociedade Civil parceiras prestadoras de serviços educacionais	800	285	1185
119	Escolas Municipais com turmas de Educação Infantil	86	6683	6769
94	Creches da Rede Privada	2567		10.022
100	Escolas de Educação Infantil da rede privada		7455	*Levantamento realizado no site Observatório Criança

Fonte: Elaborado pela Semed Nova Iguaçu – Dez/2021.

Convém destacar que as Organizações da Sociedade Civil parceiras da prefeitura recebem repasse de verbas para o atendimento das crianças. As instituições da Rede Pública estão distribuídas em 09 (nove) Unidades Regionais Geográficas, sendo elas: URG I – Centro; URG II – Posse; URG III – Comendador Soares; URG IV – Cabuçu; URG V – KM 32; URG VI – Austin; URG VII – Vila de Cava; URG VIII – Miguel Couro e URG IX – Tinguá.

Atualmente, o setor de Educação Infantil da Semed utiliza como apoio na busca por atualização de dados numéricos o site “Observatório Criança”:

[...] o primeiro desafio em relação a isso são os dados do IBGE, que a gente não tem uma atualização desde o ano de 2010, o que dificulta qualquer Política Pública Municipal que nós pensamos em fazer. Então, em virtude disso a gente tem se pautado, pelo menos assim, no setor de Educação Infantil, nós temos nos pautado pelo Observatório Criança que ele traz uma projeção da população iguaçuana para esse período (ENTREVISTA Semed, dezembro/2021).

De acordo com a Semed, considerando a projeção do Observatório, o município hoje teria cerca de 45.000 (quarenta e cinco mil) crianças em idade de creche e em torno de 25.000 (vinte e cinco mil) crianças em idade pré-escolar:

[...] o Observatório Criança informa que a gente tem cerca de quarenta e cinco mil crianças de zero a três crianças no município, no ano de 2021 (ENTREVISTA Semed, dezembro/2021).

[...] então, em termos de Infantil, quatro e cinco, se eu não me engano, para a pré-escola relacionam que nós temos cerca de vinte e cinco mil crianças de 4 e 5 anos, se não me engano (ENTREVISTA Semed, dezembro/2021).

Diante dos números apresentados pelo Observatório e do quadro acima, podemos observar que a Rede Municipal sozinha não poderia neste momento atender a todas as crianças em idade de pré-escola, nem mesmo se aproximar do percentual de atendimento

previsto para creche, ainda que essa etapa da meta esteja em andamento, o que caracteriza um distanciando considerável dos percentuais propostos pela meta 01 do PME. Porém, como esclarece a Secretaria, há algumas questões a serem consideradas nesse atendimento.

Uma delas está relacionada ao fato de que a Rede conta com o apoio de outras instituições presentes no território na oferta do atendimento, como as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a própria Rede Privada de Ensino, que representa um número significativo. Com isso, atende hoje um pouco mais de 4.000 (quatro mil) crianças em idade de creche e um pouco mais de 16.000 (dezesesseis mil) em idade pré-escolar.

Notemos que, ainda que se utilizando do apoio de outros braços, Nova Iguaçu está distante de oferecer às crianças iguaçuanas o atendimento previsto no Plano Municipal de Educação em vigor. O número de atendimento em idade de creche representa menos de 10% (dez por cento) da sua totalidade e um pouco mais de 20% (vinte por cento) do que deverá atender até o final do Plano, em 2025, já que a meta é o atendimento de 50% (cinquenta por cento) das crianças em idade de creche até o final do Plano.

De igual forma ocorre com as crianças em idade pré-escolar. A meta de atendimento de 100% (cem por cento) das crianças nessa faixa etária até o ano de 2016 ainda está longe de ser cumprida, apesar do aumento no atendimento nos últimos anos. Hoje, são cerca de 16.000 (dezesesseis mil) crianças atendidas em um universo de 25.000 (vinte e cinco mil).

[...] nós ampliamos em duas mil vagas a Educação Infantil, mas ainda assim a gente não se aproxima da Meta estabelecida pela Meta 1. Então o maior dificultador hoje além dessas questões do acompanhamento, do monitoramento, é atingir a Meta de fato com a ampliação do número necessário de vagas para atender as crianças. Os 50% da creche e os 100% da pré-escola (ENTREVISTA Semed, dezembro/2021).

Uma outra questão está diretamente ligada ao direito público subjetivo e à demanda manifesta. De acordo com a Semed, ainda que o município não possua o quantitativo de vagas correspondente ao número de crianças consideradas pela projeção, quando há uma demanda manifestada por vaga essa é atendida, portanto, não há criança fora da escola, cujo responsável tenha procurado por vaga.

Atender à demanda manifestada é uma ação importante, porém não podemos esquecer da necessidade de realização da busca ativa, prevista na estratégia 1.14 do PME-NI:

1.14) Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos (Nova Iguaçu, 2018).

A busca ativa é uma ação prevista também no PNE. Entendemos que o município possui liberdade para construir suas estratégias para alcance da meta a partir de sua realidade, pois, uma vez explícita no corpo da Lei, pressupõe-se a relevância de sua realização para que a meta seja alcançada.

Os números que seguem no texto foram apresentados pela Semed com base na projeção do site em questão. Porém, cabe ressaltarmos que Nova Iguaçu é o maior município da Baixada Fluminense em extensão territorial e o segundo em população. Com isso, municípios limítrofes menores buscam atendimento de diversas naturezas em Nova Iguaçu, inclusive na área da saúde, incluindo a maternidade.

Essa informação é relevante, pois se entendermos que a fonte consultada para realizar sua projeção considera os nascidos no município esses números podem sofrer alterações pelo motivo acima exposto. Por outro lado, também podemos considerar uma natural movimentação da própria população, quando nascidos em outras cidades mudam-se para Nova Iguaçu e vice-versa, sendo necessária uma margem para os cálculos. Por ora, vamos considerar os números apresentados pelo Observatório, que são os utilizados pela Secretaria de Educação para acompanhamento, avaliação e planejamento do atendimento.

Essa grande diferença entre o total de crianças residentes em Nova Iguaçu nessas faixas etárias e o número de matrículas na Educação Infantil revela o grande desafio colocado para o município, que é o de garantir a oferta de vagas para a primeira etapa da Educação Básica, especialmente na obrigatória.

Podemos facilmente observar que há um distanciamento considerável entre a meta e o número de crianças efetivamente atendidas pelo município. A não concretude de algumas estratégias podem contribuir significativamente para esse resultado. Somada à ausência do cumprimento da estratégia 1.14 do Plano está a 1.16, que versa sobre a Educação Infantil em tempo integral:

1.16) Estimular o acesso à Educação Infantil em tempo integral, para todas as crianças de zero a três anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil.

De acordo com a Semed, apesar da relevância da estratégia para o alcance da meta, seu cumprimento ainda não ocupa um lugar de centralidade.

[...] a grosso modo, a Rede não atende em horário integral, ela atende em horário parcial. Então se a gente levar em consideração o horário parcial, ao invés de seiscentas crianças, eu vou ter mais mil e duzentas crianças atendidas com a inauguração dessas seis creches (ENTREVISTA Semed, dezembro/2021).

Considerar essa questão é urgente, pois não se pode pensar apenas em aumentar o número de alunos atendidos, mas, principalmente, no tipo de atendimento que está sendo ofertado. Matricular uma criança em idade de creche em tempo parcial pode representar para uma mãe algo de extrema complexidade, especialmente pelo fato de muitas mulheres trabalharem fora de suas casas durante todo o dia e a creche em tempo integral, como prevê a legislação, significar um importante fator nessa rede de apoio.

Pela oferta a quem da necessidade é possível que muitas responsáveis busquem apoio em vizinhos e/ou familiares, com quem possam deixar as crianças em tempo integral, porém, vê-se nesse fato e similares as crianças tendo seu direito de acesso à creche em tempo integral negado, o que representa um grande prejuízo pedagógico e de desenvolvimento para essa faixa etária.

Sem contar que apesar de haver uma expectativa por parte do poder público em aumentar o número de atendimentos isso poderá não ocorrer, tendo em vista a baixa procura em virtude da menor oferta de tempo. Com isso, temos, mais uma vez, um entrave na busca pelo alcance da meta.

Quanto à organização da Secretaria Municipal de Educação, esta obedece à seguinte hierarquia estrutural: Prefeito, Secretária de Educação, Gestão Financeira e Gestão Pedagógica, Superintendências e Gerências. As gerências estão assim organizadas: Ensino Fundamental Anos Iniciais e Anos Finais, Educação Infantil, Educação Especial, Supervisão Escolar, Educação do Campo, Educação de Jovens e Adultos e Projetos Pedagógicos.

A iniciativa da Secretaria quanto à existência de uma gerência exclusiva para a Educação Infantil pode ser traduzida no seu compromisso com a etapa em questão, dando a ela maior visibilidade, como destaca Costa: “uma conquista das últimas décadas” (COSTA, 2020, p. 104).

No próximo capítulo, falaremos sobre o monitoramento e as avaliações bienais do Plano Municipal de Nova Iguaçu, apresentando resultados e discussões.

4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME DE NOVA IGUAÇU

4.1 Meta 01 – Educação Infantil: Resultados e Discussões

Ao longo deste trabalho buscamos conhecer o campo da pesquisa e compreendermos em alguma medida quais os impactos que uma política nacional pode gerar em âmbito municipal. Como ela é desenhada, organizada e implementada no território ao qual se destina. Quais os desafios e possibilidades percebidos ao longo de sua implementação. Encontrar o caminho para essa descoberta não foi uma tarefa fácil.

Inicialmente, a proposta era a observação participante, uma vez que o objetivo da pesquisa estava pautado em identificar os desafios e possibilidades trazidos pelo PNE ao PME de Nova Iguaçu, a partir do trabalho das equipes Técnica e Coordenadora de Monitoramento e Avaliação do PME, considerando a Meta 01 – Educação Infantil. Porém, na caminhada, fomos surpreendidos pela pandemia da Covid-19, que colocou a humanidade, um planeta inteiro, em situação de grande vulnerabilidade. A severidade da doença nos impôs demandas inesperadas, dentre elas, o distanciamento social.

O mundo precisou se reorganizar. Orientações e determinações de ordem mundial, nacional, estadual e também municipal foram criadas a fim de, por um lado, com intenção prioritária, conter a propagação do vírus; por outro, adequar condições de oferta e acesso a alguns serviços considerados essenciais.

No dia 13 de março de 2020, o governo do Estado do Rio de Janeiro publicou o Decreto n. 46.970, determinando o isolamento social e o fechamento de vários estabelecimentos, incluindo as Instituições de Educação. A medida se estendeu mês a mês por meio de novos decretos. A partir das publicações estaduais, decretos municipais também foram publicados, prorrogando e adaptando a forma de prestação de alguns serviços. Estava posto um grande desafio para esta pesquisa: encontrar técnicas e instrumentos que se adequassem ao tema e aos objetivos, sem perder o rigor metodológico.

Diante da impossibilidade de estar com as equipes responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME em uma observação participante, foi preciso eleger outros caminhos que pudessem apontar os sentidos do trabalho dessas equipes nas etapas de implementação investigadas nesta pesquisa.

Nesta busca, nos deparamos com alguns trabalhos que fizeram parte da revisão bibliográfica em que os autores optaram pela entrevista semiestruturada como instrumento metodológico, que somada à análise documental e à narrativa da autora desta dissertação, participante da ETA no período de 2017 a 2019, formam o triângulo que nos apoiou na resposta à hipótese apresentada por esta pesquisa. Como forma de adaptação a entrevista foi realizada virtualmente, como já mencionado com maiores detalhes no capítulo 1.

Assim, neste capítulo, apresentaremos os dados produzidos a partir da análise dos instrumentos acima, por meio da triangulação de dados proposta por Jannuzzi:

Triangulação é um termo usado na pesquisa social empírica para designar o procedimento metodológico de empregar diferentes técnicas de coleta de dados ou depoimentos ou de entrevistar diferentes tipos de sujeitos em levantamentos empíricos sobre uma questão de interesse. Com tais estratégias busca-se “cercar” o objeto de análise e obter um entendimento mais compreensivo do mesmo, pelo potencial investigativo de cada técnica de coleta e pelas diferentes percepções aportadas pelo “lugar de fala” de cada sujeito (JANNUZZI, 2021, s/p).

Como vimos no capítulo 1, onde abordamos o delinear da pesquisa, Denzi (2005) identificou quatro tipos de triangulação: de dados, do investigador, da teoria e metodológica.

A triangulação de dados, abordada nesta pesquisa, significa coletar dados em diferentes períodos e de fontes distintas na busca pela obtenção de uma descrição mais rica e detalhada dos fenômenos.

Nessa perspectiva, a triangulação de dados pode combinar diferentes fontes de dados qualitativos e quantitativos, como entrevistas, questionários, observação e notas de campo, documentos e outras. A triangulação significa olhar para a mesma questão de pesquisa a partir de mais de uma fonte de dados.

Corroborando com Jannuzzi, Azevedo, Oliveira, Gonzalez e Abdalla (2013), apoiados em Denzi e Lincoln (2000), afirmaram que, em Ciências Sociais, a

[...] triangulação não é uma ferramenta ou uma estratégia de validação, é uma alternativa à validação. A combinação de diferentes perspectivas metodológicas, diversos materiais empíricos e a participação de vários investigadores num só estudo deve ser vista como uma estratégia para acrescentar rigor, amplitude, complexidade, riqueza e profundidade a qualquer investigação (AZEVEDO; OLIVEIRA; GONZALEZ; ABDALLA, 2013, p. 04).

Para esta análise, consideramos elementos qualitativos, cujo objetivo foi identificar como se deu o monitoramento e a avaliação da Meta 01 do PME de Nova Iguaçu; quais os desafios e as possibilidades encontradas a partir das perspectivas da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação. De acordo com Minayo,

A pesquisa qualitativa responde a questões particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificada, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001, p. 21-22).

Compôs o acervo de documentos analisados aqueles emanados da esfera federal, como a Lei 13.005/2014, que instituiu o novo Plano Nacional de Educação; os cadernos de orientação elaborados pelo MEC que fazem parte do conjunto de documentos do “PNE em Movimento”, dentre outros.

Na esfera municipal, a Lei 4.504/2015, o PME adequado, Lei 4.792/2018, que aprovou a revisão do PME Nova Iguaçu (2015-2025); o dossiê da Superintendência Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, ano 2019, e outros; realização de entrevista (MINAYO, 2009) com a gerente do setor de Educação Infantil da Semed, que também é integrante da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação (Etma) desde 2019, e, a narrativa desta autora, participante da Etma entre 2017 e 2019, por reconhecermos a importância da experiência como instrumento enriquecedor do conhecimento coletivo.

Na pesquisa documental, utilizamos bases normativas e documentos oficiais nacionais e municipais, buscando compreender de forma breve a política de adequação do Plano, sem a intenção de realizar uma análise de discursos, mas aprendermos nas normas e nos documentos que permeiam o PME de Nova Iguaçu orientações e diretrizes que contribuam para a construção de novas lentes para interpretação do que dizem e também captarmos, em alguma medida, o que não dizem.

Iniciaremos apresentando alguns destaques encontrados no PNE no que se refere à elaboração/adequação dos planos e como a adequação do PME de Nova Iguaçu se relaciona com a normativa.

Como exposto nos capítulos anteriores, o Plano determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. Está organizado em duas partes: o corpo da lei, que traz questões gerais sobre o Plano, e o anexo, com as metas e suas respectivas estratégias.

No Plano, há metas estruturantes para a garantia do direito à Educação Básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais. A Meta 01 está inserida neste rol.

Um segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade.

Um terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada importante estratégia para que as metas anteriores sejam atingidas.

Um quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior, que, em geral, é de responsabilidade dos governos federal e estaduais.

Uma das questões diretamente ligada ao alcance das metas pelo país é o financiamento. A previsão constitucional de vinculação de um percentual do PIB para execução dos Planos de Educação representa um avanço, mas o desafio de vincular os recursos a um padrão nacional de qualidade ainda está presente. Somado a isso aparece a Emenda Constitucional n. 95, aprovada em dezembro de 2016, que instituiu um novo regime fiscal. A EC 95 teve origem na PEC 95/2016, conhecida como PEC do teto dos gastos públicos.

Art. 106 - Fica instituído o Novo Regime Fiscal em âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2016).

Sabino (2019) já sinaliza em seu trabalho que

A aprovação dessa Emenda Constitucional coloca em questionamento a efetivação do PNE, que mesmo em meio a disputas de interesses que ocorreram ao longo de sua tramitação, é uma grande vitória para a sociedade, uma vez que, sua redação planeja os caminhos que se deve percorrer para que possamos garantir o direito de todos. Contudo, esse novo texto político ameaça, de modo atroz, o alcance de uma educação de qualidade.

O Plano Nacional de Educação poderá se tornar uma carta de intenções, se essa Emenda Constitucional não for revogada nos próximos governos. [...] Não precisamos de uma Emenda Constitucional que congele os gastos para a Educação, inviabilizando por mais duas décadas o direito à educação de qualidade (SABINO, 2019, p. 35).

O PNE em vigor, quando publicado, trouxe em seu Artigo 8º a seguinte redação:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta lei (BRASIL, 2014).

Assim, o PNE estipulou o prazo de um ano para que os municípios procedessem com a elaboração ou adequação dos seus planos. Diante dessa possibilidade, a cidade de Nova Iguaçu, que já possuía um Plano Municipal de Educação, realizou a adequação mencionada no PNE, publicada em forma de Lei 4.504, em 24 de junho de 2015, ou seja, já no apagar das luzes do prazo limite estipulado pela Lei Federal.

Essa é uma informação relevante, pois se considerarmos que o alcance das metas do PNE está diretamente ligado ao cumprimento dos PMEs, na prática, isso significa um ano a menos de contribuição por parte do ente federativo menor, uma vez que publicando em 2015 o PME vigorará até 2025, justamente por se tratar de um plano decenal, quando já terá findado a vigência do atual PNE.

Contudo, essa não é uma particularidade de Nova Iguaçu. Os estudos de Souza (2015) dialogam diretamente com essa questão encontrada no campo da pesquisa. O autor estudou a implementação dos Planos no Estado do Tocantins (TO). Do total de 139 (cento e trinta e

nove) municípios, ele teve acesso aos planos de 111 (cento e onze), ficando de fora 27 (vinte e sete). Desse total, apenas um não havia encerrado o processo de elaboração de seu PME, sendo que aos demais o autor não conseguiu acesso.

Após analisar cerca de 80% (oitenta por cento) dos Planos de Educação do Estado do Tocantins, Sousa concluiu que se aproximar do prazo máximo permitido pela Lei Federal para elaboração/adequação dos Planos foi uma característica encontrada na maioria das publicações elaboradas pelos municípios (SOUSA, 2015, p. 141).

Com o objetivo de prestar assistência técnica às Comissões Coordenadoras e às Equipes Técnicas responsáveis, o MEC estruturou, ao longo do ano de 2014, uma Rede de Assistência Técnica, composta por avaliadores educacionais, supervisores e coordenadores estaduais, para auxiliar Estados e Municípios no Monitoramento e Avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, apoiada nos cadernos de orientações.

Essa Rede foi fruto de uma parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Nesta primeira fase, o principal objetivo da Rede de Assistência Técnica era fomentar a construção dos planos e garantir que as metas fossem elaboradas em consonância com o documento nacional.

Nesse processo, foi elaborado um conjunto com quatro cadernos com o intuito de contribuir com Estados e Municípios na elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, sendo eles: Construindo as metas do seu município (BRASIL, 2014); alinhando os Planos de Educação (BRASIL, 2014); conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações (BRASIL, 2014). Essa reunião de documentos norteadores, somada à criação da Sase, deixa clara a intenção de uma coordenação da política nacional de educação em territórios estaduais e municipais.

Por ocasião da entrevista com a Semed, buscamos saber sobre a adesão da cidade de Nova Iguaçu aos serviços prestados pela Sase, sua concretude, bem como compreendermos a relevância de uma assistência para o trabalho das duas equipes, técnica e coordenadora.

Então, no ano de 2015 e 2017 houve sim uma assessoria mais direta no âmbito do Governo Federal, com a representação da Sase, mas em 2019 o apoio não foi explícito. Nós recebemos um apoio da Seeduc. Então a gente não tem como informar precisamente se esse apoio não aconteceu ou se ele não foi direto com o Município. Se ele se fez pela Seeduc, se eles contataram a Seeduc e a Seeduc nos orientou. Porque esse acompanhamento no ano de 2019 ele aconteceu por parte da Seeduc, tá? (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Esse acompanhamento, essa articulação por parte do Sase para a gente ele é fundamental, porque o trabalho deles além de orientar, ele transmite a seriedade do trabalho, né? Ele traz uma seriedade, porque a gente trabalha dentro das normas, dentro dos prazos. A gente se compromete de fato com a legislação de algo que está além do Município. A gente presta conta por algo que está além do município. Se esse apoio não acontece, se essas orientações não acontecem, é somente um Município monitorando as próprias metas e traçando as próprias estratégias. Então, é um trabalho que acontece dentro do município. É como se a gente não tivesse prestando conta a instâncias superiores. Então essa assistência técnica ela é fundamental para orientar a gente no sentido do que devemos cumprir, em que prazos cumprir e para a gente prestar conta mesmo do trabalho que a gente vem realizando no município (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Vemos que, para a representante da Etma/Educação Infantil, a assistência da Sase possui um lugar importante no desenvolvimento do trabalho das equipes. Nota-se que, para além da orientação, a entrevistada destaca que a presença da Sase nesse processo transmite seriedade e auxilia no cumprimento dos prazos, ressaltando a necessidade de uma prestação de contas à instância superior.

A declaração da entrevistada, ao dizer que “A gente presta conta por algo que está além do município. Se esse apoio não acontece, se essas orientações não acontecem, é somente um município monitorando as próprias metas e traçando as próprias estratégias”, nos parece uma ideia de que estar totalmente em consonância com a Lei Federal, cumprindo os prazos e dando esse retorno ao seu representante, valida em alguma medida o trabalho realizado pelo município.

Nesse contexto, o PME pode se configurar como uma resposta ao PNE, em que há metas e prazos a serem cumpridos e o município precisa estar atento a todas essas orientações para o seu cumprimento.

Entendemos que apesar do PNE nortear a elaboração dos Planos Educacionais no território, estes precisam ter vida, serem discutidos e elaborados a partir de demandas reais da sociedade como forma de trazer respostas e contribuir para o processo de construção de uma educação de qualidade no município, sendo este o real sentido do Plano.

São necessários cuidados para que o cumprimento de uma determinação legal em tempo hábil, em especial aquilo que é burocrático, administrativo, não se sobreponha ao objetivo principal do Plano, que é traçar metas e estratégias passíveis de serem alcançadas e que contribuam para a melhoria da educação no território.

Revisitando minha memória, lembro-me de que em um dos encontros com a equipe de orientadores da Rede Sase alguns esclarecimentos foram feitos, dentre eles o de que as metas não poderiam ser totalmente alteradas e, caso fossem, essa mudança alcançaria apenas os percentuais em que coubessem e que poderiam ser aumentados, diminuídos não, de modo que pudessem contribuir de forma efetiva para o alcance das já estipuladas metas nacionais. Apenas as estratégias poderiam ser pensadas a partir do território.

Quando nos deparamos com essa orientação pensamos que, apesar da proposta das discussões, da participação social, da busca pela identificação das necessidades do território, alguns itens precisam aparecer nos PMEs exatamente como estão no PNE, levando-nos a acreditar que se trata apenas de um “copia e cola” das metas. Foi o que aconteceu com o PME de Nova Iguaçu. Ao analisarmos os Planos, observamos que dentre as 20 (vinte) metas, 18 (dezoito) são idênticas ao PNE, diferindo apenas quanto às estratégias para o alcance dessas metas.

Em um primeiro momento, seria natural pensarmos que as metas precisariam ser idênticas, já que todos caminham em direção ao mesmo alvo, porém, ao ampliarmos a nossa reflexão acerca do Plano constatamos que não é o fato de estar posto de forma idêntica a ele que garantirá o seu alcance. Talvez pequenas alterações tendem a favorecer para a efetivação, levando em conta as particularidades de cada município e impactando positivamente no resultado nacional. Vejamos o caso da Meta 01.

A Meta 01 – Educação Infantil propõe a universalização até 2016 para pré-escola (04 e 05 anos) e 50% (cinquenta por cento) do atendimento em idade de creche até o final do Plano, 2024 para o PNE e 2025 para o PME de Nova Iguaçu.

Ao adequar o Plano, percebemos que a redação da meta no PME é idêntica ao PNE. Como vimos no capítulo 3, considerando as estimativas postas pelo Observatório Criança, que é a fonte utilizada pela Semed como referência atual, concordamos que apesar do município possuir um pouco mais de 03 (três) anos para atingir o percentual proposto para etapa da creche, o desafio ainda é grande.

Se considerarmos que a estipulação para o alcance de um percentual menor para o período proposto pelo Plano não necessariamente significaria o não alcance da meta nacional, é possível que a meta municipal estivesse mais próxima de ser alcançada e contribuiria para o atendimento de um número significativo de crianças em creches, impactando positivamente no alcance da meta nacional.

Essa consideração tem como base pensar que ao mesmo tempo que um município teria a liberdade para baixar o percentual de seu território, outro poderia aumentá-lo, como já preveem as orientações, sabendo-se que o número de crianças em idade de creche é diferente de um município para outro. Aquele que pode mais contribui mais, o que pode menos contribui menos, desta forma todos contribuem para o alcance da meta nacional.

Reconhecemos a importância de uma assessoria do MEC no processo de implementação de uma política como o Plano de Educação, porém pensarmos sobre essas questões nos parece relevante, pois, nesse contexto, compreendemos haver um limite no processo de elaboração/adequação. Esse limite deve ser pensado sob a ótica de até que ponto pode de fato contribuir para o desenho da política e a partir de que momento pode configurar um controle excessivo na tentativa de não desvirtuar uma política e, com isso, acabarmos perdendo a dimensão da política que se constrói também no diálogo com a localidade.

No processo de construção/adequação/monitoramento e avaliação do Plano, entendendo a política a partir de uma perspectiva criadora, cada ator deixa de ser um mero executor e passa a ser também um criador da política quando traz formulações, apropriações, adaptações outras que não haviam sido pensadas por aqueles que estão na alta burocracia.

Nesse sentido, cabe destacar a discricionariedade da administração pública, ou seja, a liberdade de escolha a que o agente pode recorrer. É na construção desses processos que essa ação se mostra tão necessária, pois seu uso ou não trará impactos para a implementação da política.

A exemplo disso, podemos citar a Meta 01 do PME da cidade de Macaé, Lei 4.106/2015, de 23 de junho de 2015:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em crecher de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças até 3 (três) anos até o 4º ano da vigência deste PME (MACAÉ, 2015).

Como podemos constatar, a cidade de Macaé ousou em alterar a meta 01 de seu Plano. Na primeira parte, que trata da universalização da pré-escola, os textos se convergem. Já na etapa correspondente à creche, o PNE prevê o atendimento de 50% (cinquenta por cento) das crianças até o final do Plano, em 2024, enquanto a cidade de Macaé apostou no atendimento do mesmo percentual até o quarto ano de vigência de seu Plano, ou seja, 2019.

Outro exemplo é a Meta 01 do PME da cidade de Três Rios:

Meta 1: manter a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches para crianças de até três anos, de forma a atender cinquenta por cento da demanda no prazo de três anos e universalizar a oferta em até oito anos de vigência deste Plano (TRÊS RIOS, 2015).

Não pretendemos aqui discutir os alcances previstos nos prazos estipulados ou não, mas sim destacarmos as alterações realizadas por alguns municípios na redação da meta. Nos exemplos trazidos encontramos as modificações seguindo exatamente a orientação da assessoria, ou seja, as mudanças realizadas podem contribuir para mais, neste caso, aumentando os percentuais e/ou diminuindo os prazos. Destacamos que esta pesquisa não tem como objetivo analisar e/ou comparar o texto da meta 01 em diferentes Planos do Estado, apenas apresentamos os fragmentos acima no intuito de darmos visibilidade às colocações realizadas no texto.

Ainda considerando a assistência prestada pelo MEC por meio da Sase, de acordo com a gerente da Educação Infantil, Nova Iguaçu recebeu essa assistência diretamente por parte da Secretaria no ano de 2015, por ocasião da adequação do Plano, e depois em 2017 quando ocorreu a primeira avaliação. Em 2019, esse apoio já não ocorreu diretamente pela Sase, mas por meio da Seeduc.

Cabe lembrar que, com a posse do atual Presidente da República, ocorreram muitas mudanças no âmbito da Educação, uma delas foi a extinção da Sase em janeiro de 2019 por meio do Decreto 9.465, publicado no dia 02 de janeiro de 2019 no *Diário Oficial da União* (DOU).

A Sase era o principal órgão responsável por prestar assistência técnica e dar apoio aos municípios no processo de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação. Pelo registrado no Decreto, as competências da Sase foram alocadas na Secretaria de Educação Básica (SEB), ficando, portanto, a cargo dela a responsabilidade de monitorar o Plano Nacional de Educação e articular o Sistema Nacional de Educação.

Como aponta o portal *De Olho nos Planos*, além do suporte técnico, a Sase era responsável pela manutenção do portal *Planejando a Próxima Década/PNE em Movimento*. Encontram-se disponíveis na plataforma documentos orientadores, mapa da situação dos planos nos estados e municípios, com possibilidade de *download* dos planos, contatos dos coordenadores estaduais da Rede e também notícias sobre a temática dos planos. Contudo, apesar de o portal seguir no ar não há notícias relativas ao ano de 2019.

Considerando a necessidade da cooperação federativa, como prevê a CF/1988 e o PNE em vigor, é relevante que o acompanhamento de uma política de Estado, cuja duração ultrapassa o tempo de um governo, não esteja restrito às equipes gestoras da administração pública, mas que seja feito em constante diálogo com toda a sociedade. A extinção da Sase poderá contribuir para o retrocesso dessa conquista.

Vamos falar um pouco sobre o monitoramento do Plano Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu. Como nos orienta Jannuzzi, o processo de monitoramento consiste em uma

[...] atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar (JANNUZZI, 2016, p. 108).

O conceito apresentado pelo autor, que orienta este trabalho, revela a importância desta etapa no ciclo de implementação da política, um instrumento de grande potencial para o alcance dos resultados. Monitorar significa acompanhar regularmente, sem perder de vista o objetivo final. Essa etapa está diretamente ligada à avaliação. Na busca por identificar o cumprimento desta etapa no que se refere à Meta 01, como esta vem ocorrendo no campo da pesquisa, quais os principais desafios e possibilidades encontrados pela ETA, nos deparamos com a seguinte resposta:

Inicialmente têm as reuniões bienais que a Comissão... ela convida os entes da sociedade civil, dos Conselhos, das instituições que representam a Educação em Nova Iguaçu. Tem esse acompanhamento bienal [...] (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

De acordo com documentos do MEC, a Equipe Técnica é composta por profissionais da Secretaria Municipal de Educação, integrantes do Conselho Municipal de Educação, de outras Secretarias municipais ou, ainda, de outras Instituições. Tem sob a sua responsabilidade a organização das informações sobre o resultado dos indicadores de cada uma das metas do PME. Os profissionais devem ter conhecimento técnico suficiente para trabalhar com as metas e indicadores e subsidiar a Comissão Coordenadora em todo o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação.

Acerca da seleção dos profissionais para composição da equipe, esta ocorre da seguinte forma:

Assim, vou falar como eu fui convidada, né? [...], “temos aqui o Plano Municipal de Educação, você trabalha com uma das Metas que é a alfabetização, a gente acha que

“você tem condições de participar da equipe de monitoramento. O trabalho é esse, esse e esse. Estamos te convidando para participar.” E aí a gente aceita ou não. Tem gente que declina e não aceita (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Sobre uma possível contrapartida para aqueles que se dispõem a acompanhar uma meta com suas estratégias, se responsabilizam por articularem a avaliação representando a meta frente às conferências e outras situações, bem como a quantidade de representante por meta:

Nenhuma contrapartida. A contrapartida é o aprendizado de entrar no PME e entender como isso funciona e como essas coisas se desenrolam dentro do município (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Olha, é um para cada Meta. Isso é o mínimo, tá? Isso foi no ano de 2019 foi uma para cada meta. Nos anos anteriores eu não levantei essa informação (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Sobre a existência de um setor específico que acompanhe a implementação dessa política pública na Secretaria de Educação, constatamos que atualmente não há. O acompanhamento de cada meta é feito diretamente pelas gerências afins que, por meio de representantes, formam a equipe técnica.

[...] nós não temos um setor que cuida do Plano Municipal de Educação não, mas temos a equipe. Não é um setor específico, mas é uma equipe que acompanha, a equipe que faz parte da equipe de monitoramento e avaliação e por sermos técnicos da secretaria nós acompanhamos o movimento, mediamos os contatos e apoiamos na direção e nos direcionamentos dos grupos de trabalho. Então não existe o setor, mas a equipe ela é espalhada pela secretaria em pessoas que fazem parte dentro do grupo de monitoramento (ENTREVISTA, Semed –Dezembro/2021).

A diversificação de pessoas na composição das equipes pode ser vista como algo positivo, uma vez que o Plano Municipal de Nova Iguaçu é composto por vinte metas e por um conjunto de 265 (duzentas e sessenta e cinco) estratégias, com particularidades distintas e necessidade de conhecimento técnico dos diferentes segmentos. Porém, apesar da relevância, é possível percebermos que, muitas vezes, falta clareza acerca das etapas propostas. Em alguns momentos a etapa de avaliação é facilmente confundida com a do monitoramento.

O trabalho de Sousa (2018), que compõe a revisão bibliográfica, nos traz informações importantes apresentadas pelas comissões atuantes quanto às dificuldades e possibilidades encontradas durante o processo de construção do PME de Joca Claudino – PB. Essas comissões apontam a fragilidade da participação social e a dificuldade do domínio técnico por parte da equipe como sendo um dificultador no processo de implementação da política (SOUSA, 2018, p. 118).

Refletir sobre o processo de formação das equipes é importante para que se possa pensar sobre o formato do Plano que se deseja para o município. Os achados da autora dialogam com esta pesquisa, pois, neste sentido, convergem.

Como vimos durante a entrevista dentre os aspectos que justificam o assessoramento por parte do MEC está a orientação sobre o que se deve fazer e como fazer. Esse assessoramento é importante, dentre outros aspectos já mencionados no decorrer do texto, especialmente em virtude da comum inexperiência apresentada pelos técnicos que iniciam na equipe.

Apesar dos técnicos da Secretaria serem, em sua maioria, professores efetivos, conhecedores das legislações, atribuições e outros aspectos que norteiam suas práticas, ao ingressarem em uma das gerências da Instituição contribuem com seus conhecimentos e também aprendem com o trabalho no dia a dia.

Dominam o assunto ao qual estão vinculados, no entanto, atuar como técnico de uma equipe de monitoramento e avaliação do PME é quase sempre uma novidade para quem

ingressa. O conhecimento acumulado acerca do assunto que envolve a meta está sob o domínio do profissional, mas a compreensão de como se dá o processo de monitoramento e avaliação, qual a dimensão dessa política, seus impactos na sociedade e a contribuição deste profissional nesse processo quase sempre é descoberto durante a caminhada.

Nessa perspectiva investigada, ou seja, como se dá a formação da equipe técnica, Sousa (2018), como citamos anteriormente, se deparou com a ausência de domínio técnico.

Em sua pesquisa, a autora cita esse achado como uma das fragilidades no processo de monitoramento e avaliação. A falta de capacidade técnica não é uma realidade constatada na equipe de Nova Iguaçu, até porque é possível observarmos por meio das publicações oficiais que, em sua maioria, a equipe nomeada vem se mantendo, o que ficou confirmado durante a entrevista, pressupondo que o conhecimento acerca da política investigada vem sendo aprimorado.

[...] Então assim, existe uma certa regularidade na equipe que fica, os nomes se repetem nas equipes, mas não vejo tanta mudança assim não. No caso da Educação Infantil foi um setor inteiro que se modificou (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Porém, o que observamos é a necessidade constante de formação de aperfeiçoamento, um assessoramento externo, no caso oferecido por meio da Sase, para continuidade e/ou indução do processo.

Esse acompanhamento, essa articulação por parte do Sase para a gente ele é fundamental, porque o trabalho deles além de orientar [...] Ele traz uma seriedade, porque a gente trabalha dentro das normas, dentro dos prazos. [...] Então essa assistência técnica ela é fundamental para orientar a gente no sentido do que devemos cumprir, em que prazos cumprir e para a gente prestar conta mesmo do trabalho que a gente vem realizando no Município. (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Como mencionado pela entrevistada, a contrapartida nesse engajamento é o conhecimento, o crescimento pessoal e profissional. É a oportunidade de conhecer a política e seus desdobramentos por dentro. Porém, não podemos esquecer de que este profissional, em geral, não atua na gerência que compõe apenas na articulação do PME, o que já configuraria um trabalho volumoso, ele se apropria de todos os assuntos que permeiam a gerência, por vezes grandes e imediatas demandas, e também na articulação do PME em sua meta, uma política pública de grande relevância e impacto social.

Avançando na produção dos dados da pesquisa empírica, chegamos ao caderno de campo desta pesquisadora enquanto participante da Etma em 2017. Revisitando os registros, estes apontam para uma organização de encontros semanais durante alguns meses, tendo como finalidade a discussão das metas e estratégias, seus avanços ou não. Essas discussões culminaram em levantamentos realizados nas escolas com devolutiva para a equipe e escutas de outros segmentos que participavam dos encontros semanais, como o Conselho Municipal de Educação, Sindicato dos Professores e outros.

Os achados a partir desses levantamentos foram sistematizados e levados para consulta pública, por meio de Miniconferências e Conferência Final. Tais encontros se deram em virtude da proximidade do período da primeira avaliação bienal. A Portaria n. 132, de 18 de outubro de 2017, publicada em 20 de outubro de 2017, definiu o regimento interno para realização:

Figura 7. Fragmento do Regimento Interno da Miniconferência Regional de Avaliação PME 2017

CAPÍTULO IV – DA PROGRAMAÇÃO
ARTIGO 8º - As Mini Conferências Regionais serão organizadas com a seguinte dinâmica:

MINI CONFERÊNCIA REGIONAL I
§1º - Da participação, público alvo.
I – URGS: II, IV, V, VII e VIII Redes Públicas, Privadas, Universidades e Sociedade Civil
II – Local: UFRRJ – Av. Governador Roberto Silveira - Moquetá, Nova Iguaçu - RJ, 26020-740
III – Data: 23/10/17
IV - Credenciamento / Acolhida - 7h30min às 8h.
V - Solenidade Abertura - 8h às 8h30min.
VI - Palestra: "A importância do Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação." – 8h30min às 9h10min.
VII – Apresentação e aprovação do Regimento Interno – 9h30min às 10h.
VIII - Organização dos inscritos em grupos de trabalho para discussão das notas técnicas, com vistas ao encaminhamento de propostas - 10h às 12h.
IX – Indicação de 03 (três) delegados por meta para representação na Conferência Final.

Fonte: Diário Oficial da cidade de Nova Iguaçu – Portaria nº 132. Disponível em: <http://www.novaiguacu.rj.gov.br/diario-oficial/?data=2017-10-20>.

O fragmento acima é apenas uma pequena parte do regimento publicado em diário oficial. Após essa etapa, outras sistematizações e encaminhamentos ao MEC ocorreram, mas até a chegada desse momento os encontros da Etma que o precederam foram fundamentais.

Corroborando com os registros apontados, temos em Santos (2018): “[...] as miniconferências e a conferência final aconteceram conforme previstas, com informações trazidas das mais de 25 (vinte e cinco) reuniões de monitoramento, com inclusão do Ministério Público e da opinião das escolas da rede, com bastante representatividade, com participação do governo, da sociedade civil, dos sindicatos e das universidades” (SANTOS, 2018, p. 69).

A partir dos documentos analisados, das informações recebidas por ocasião da entrevista com a gerência da Educação Infantil da Semed, que, como citamos, é também parte da Equipe Técnica, das contribuições desta pesquisadora enquanto participante da Etma, por meio dos registros constantes em caderno de campo, o que vemos é que o município vem se organizando ainda de maneira muito tímida no sentido de realizar o monitoramento contínuo do Plano Municipal de Educação com suas metas e estratégias.

Como citamos no capítulo 2, em 2019, a Secretaria iniciou um processo de priorização do planejamento das gerências considerando metas e estratégias do PME, conforme verificado no dossiê elaborado pela Superintendência de Gestão Pedagógica.

Essa organização nos revela uma preocupação na construção de um alinhamento entre as ações dos setores e as metas constantes no PME, contudo, o caminhar ainda se dá em passos muito lentos e o diálogo necessário entre os diversos setores da Secretaria requer maior atenção.

A exemplo disso, podemos citar a estratégia 1.19 da meta 01 do PME de Nova Iguaçu, Lei 4.792, de 12 de setembro de 2018 (revisão aprovada), que apresenta o seguinte texto:

1.19) Garantir critérios de atendimento na Educação Infantil, no que se refere ao número de crianças por educados e deste com as dimensões do espaço físico, de acordo com legislação específica, a saber: Parecer CNE/CEB 22/1998 (Conselho Nacional de Educação), com atendimento máximo de seis a oito crianças de zero a dois anos, quinze crianças de três anos e vinte crianças de quatro a cinco anos por educador. Em consonância ainda com as diretrizes do CME (Conselho Municipal

de Educação) e com os parâmetros básicos de infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (Nova Iguaçu, 2018).

Trata-se de uma estratégia importante, pois limita o número de crianças por turma na Educação Infantil respeitando o espaço físico, o que poderá contribuir para a qualidade da educação. Porém, se compararmos a última Portaria de Matrículas Semed publicada, n. 156, de 07 de dezembro de 2021, com essa estratégia, veremos que há divergência entre as publicações que direcionam o mesmo atendimento.

Figura 8. Fragmento Portaria de Matrícula Semed/2021

Art. 18 – O número de alunos por classe, respeitando o espaço físico da sala de aula, atenderá os seguintes limites:

Etapa/Modalidade de Ensino	Capacidade das Classes
1. Unidades Escolares e Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI)	Minimo de 20 (vinte) e máximo de 25 (vinte e cinco) alunos.
1.1) Educação Infantil: Infantil 3 / Infantil 4 / Infantil 5	

Fonte: Portaria de Matrícula Semed nº 156,. Disponível em: http://www.novaiguacu.rj.gov.br/wp/wp-content/uploads/2021/12/diariooficial_07_12_2021_16389270173.pdf

Entendemos que essa divergência pode estar relacionada a dois fatores: o primeiro seria o alinhamento das ações entre as gerências da Secretaria e o PME, um processo ainda em construção, potencializada pela ausência de um setor específico pela articulação da demanda; o segundo estaria relacionado ao fato da impossibilidade de o município atender atualmente a demanda com um número reduzido de crianças mediante a quantidade de espaços existentes para oferta.

Toda a movimentação relatada no ano de 2017, confirmada por publicações oficiais e pesquisa científica se deu especialmente em virtude da avaliação bial. Durante o período que antecede a avaliação, as ações relacionadas ao monitoramento existem, porém, são ainda muito tímidas, como citamos no decorrer deste texto.

É nessa perspectiva que destacamos a importância da relação discricionarieidade/monitoramento/avaliação. Uma vez que a administração pública possui liberdade de escolha para organizar e buscar a melhor estratégia para o cumprimento dessa etapa, faz-se necessário pensar caminhos que favoreçam a continuidade do monitoramento das metas e estratégias de forma constante e célebre, inclusive envolvendo outras vozes, assim como ocorre às vias da avaliação bial.

Essa não é uma tarefa fácil, trata-se de um grande desafio posto, especialmente para um município de grande porte como Nova Iguaçu, mas, por outro lado, também por essa razão, essa constância no acompanhamento de forma macro torna-se uma necessidade urgente, de modo que possíveis ajustes, sejam grandes ou pequenos, possam ser realizados em tempo hábil não comprometendo assim a implementação da política.

Essas são questões relevantes para serem pensadas no processo de implementação das estratégias para o alcance das metas. Como dito, o monitoramento contínuo é um excelente instrumento na percepção de algumas lacunas e favorece a intervenção imediata, além de fortalecer o processo de implementação da política.

4.2 Avaliação bienal de 2017

A avaliação se refere a uma das etapas de implementação da política pública. Sua realização é fundamental para sabermos onde estamos e definirmos melhor o caminho a seguir.

Jannuzzi (2016) nos alerta que programas públicos não são projetos sociais e avaliá-los implica entendê-los em contextos sociopolíticos e disciplinares mais amplos do que aqueles subentendidos em alguns manuais da área. Monitorar e avaliar não são atividades puramente técnicas, mas tecnopolíticas.

Os instrumentos de monitoramento e avaliação são poderosas ferramentas para orientação, esclarecimento, convencimento e alinhamento dos múltiplos atores que gerenciam as políticas e programas pelo país (JANNUZZI, 2016, p. 11).

A adequação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu ocorreu no ano de 2015 e foi publicada na Lei 4.504/2015. O Artigo 5º, parágrafo único, previu a primeira avaliação para o ano de 2017 e as próximas avaliações periódicas a serem realizadas a cada dois anos até a conclusão do decênio. Documentos oficiais publicados atestam sua realização, seu texto final foi publicado em *Diário Oficial* em setembro de 2018.

A revisão aprovada, Lei 4.792/2018, em consonância com o texto original prevê em seu Artigo 5º, parágrafo 2º, que as avaliações periódicas ocorrerão a cada dois anos até a conclusão do decênio, cabendo ao Poder Legislativo Municipal aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de inconsistência (NOVA IGUAÇU, 2018).

No que se refere à Meta 01 a revisão apresentou algumas mudanças. A adequação em 2015 apresentou um conjunto de 27 (vinte e sete) estratégias para meta, enquanto a revisão aprovada em 2018 traz no seu texto 19 (dezenove) estratégias.

A fim de nos apropriarmos acerca de possíveis alterações, esta pesquisa buscou realizar uma comparação entre as duas publicações, verificando o texto de cada estratégia, que apresentaremos abaixo em forma de quadro comparativo.

Quadro 2. Comparação das Estratégias – Leis 4.504/2015 e 4.792/2018

Adequação Lei 4.504/2015 <u>Estratégia</u>	Revisão Lei 4.792/2018 <u>Situação</u>	Adequação Lei 4.504/2015 <u>Estratégia</u>	Revisão Lei 4.792/2018 <u>Situação</u>
1.1 e 1.3	Textos mantidos	1.15	Retirada
1.2	Acrescida o texto da 1.5	1.16	Equivale à 1.11
1.4	Equivale à 1.6, acrescida do texto da 1.8	1.17	Equivale à 1.12
1.5	Acrescida à 1.2	1.18	Assunto contemplado na estratégia 1.4
1.6	Equivale à 1.4	1.19	Equivale à 1.13
1.7	Equivale à 1.5 – tempo para cumprimento foi reduzido para dois anos.	1.20	Equivale à 1.14
1.8	Equivale à 1.6, acrescido o texto da 1.4	1.21	Equivale à 1.15 – texto adaptado, não apenas prevê a identificação, mas a publicação da demanda manifesta.
1.9	Equivale à 1.7, acrescida dos textos das 1.10 e 1.12	1.22	Equivale à 1.16
1.10	Equivale à 1.7, acrescida dos textos das 1.9 e 1.12	1.23	Equivale à 1.8 acrescida do texto da 1.11
1.11	Equivale à 1.8 acrescida do texto da 1.23	1.24	Equivale à 1.17
1.12	Equivale à 1.7, acrescida dos textos das 1.9 e 1.10	1.25	Equivale à 1.18
1.13	Equivale à 1.9	1.26	Equivale à 1.19 acrescida do texto da 1.27, com adaptações: segue Parecer do CNE + CME.
1.14	Equivale à 1.10		

Fonte: elaborado pela autora.

O levantamento realizado acerca das duas publicações nos revela que, apesar da redução na quantidade de estratégias, o que na prática ocorreu, em sua maior parte, foi a junção de algumas pelo diálogo estabelecido entre elas, bem como a mudança de posição numérica de outras em razão do movimento anteriormente realizado. Apenas uma estratégia foi retirada, a 1.15. Esta, na lei da adequação, dialogava com a estratégia 1.11, que versa sobre o estímulo à articulação entre a academia e o município, no sentido de incorporar à proposta pedagógica os avanços apresentados nas pesquisas. Entendemos que, em alguma medida, a estratégia 1.15, ainda que não apresente texto idêntico, esteja contemplada no novo texto apresentado na estratégia 1.16.

No intuito de nos apropriarmos por diferentes lentes para sabermos como vem ocorrendo a avaliação periódica, analisamos documentos oficiais, trouxemos alguns apontamentos verificados durante a entrevista realizada com a Semed, somados a registros pessoais da autora enquanto participante da Etma. Iniciaremos apresentando um trecho da entrevista como resposta às articulações realizadas por ocasião da avaliação em 2017.

[...] Vamos lá: para esse questionamento eu fui em busca das informações no material deixado pela equipe anterior no setor e eu encontrei de fato... assim, porque muito culpa minha de não conseguir ampliar essa discussão com outras pessoas que participaram. Eu fui direto nos documentos. Então as informações que eu tenho são as informações que foram publicadas no Diário Oficial à época, tá? E no Diário Oficial diz que o encontro ocorreu da seguinte forma: foram três miniconferências em diferentes locais de Nova Iguaçu, em diferentes locais da cidade, onde nessas três miniconferências aconteciam uma formação a respeito do Plano Municipal de Educação. Do Plano Nacional e do Plano Municipal. E nessas conferências aconteciam as criações dos grupos de trabalho referentes a cada Meta. Essas reuniões aconteciam em diferentes espaços, os participantes eram integrantes da Secretaria Municipal, dos Conselhos Municipais de representantes das redes privadas, rede Estadual e Federal, da sociedade civil e do sindicato dos professores. Não vem especificamente quem são esses atores, essas pessoas que representaram cada um desses segmentos, mas eu consigo saber quem foram as entidades representadas (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Como citamos no decorrer do texto, atualmente a Semed conta com o movimento que ocorre dentro de cada gerência por representantes da Etma para realização da avaliação periódica. Considerando essa realidade, à medida que há necessidade de levantar alguma informação a respeito do PME, as gerências são consultadas individualmente a depender da meta sobre a qual se buscam informações.

Ocorre que, apesar da composição da Etma vir mantendo uma certa constância nas últimas publicações, como nos afirma Costa (2020), durante o período de desenvolvimento de sua pesquisa em Nova Iguaçu, compreendido entre 2017-2020, houve constantes trocas de cargos no médio escalão da Secretaria. Considerarmos esse fato é algo relevante, pois os atravessamentos políticos presentes alcançam em alguma medida a implementação das políticas públicas em andamento.

À medida que há movimentação nos cargos de médio escalão, por vezes, as gerências e suas equipes também são alcançadas com o mesmo princípio. Entendemos a possibilidade de mudanças como algo positivo, mas o que chama a atenção nesse caso foram as muitas trocas ocorridas em um curto espaço de tempo.

[...] a organização da Semed obedece aos critérios do executivo municipal eleito. A cada nova gestão é colocada uma nova equipe na Secretaria de Educação e, mesmo dentro da mesma gestão, geralmente há grande rotatividade das pessoas que ocupam as diferentes pastas. Não há um critério fixo para a escolha do Secretário de Educação, cabe somente ao executivo a designação (COSTA, 2020, p. 104).

Para cada ano de governo, do período deste estudo, houve uma troca de Secretário de Educação e, como efeito cascata, houve mudanças na Superintendência, Gerências e demais cargos. Em 2018 o secretário não pertencia ao quadro de

servidores da Semed, já em 2019 a secretária de educação era uma professora concursada da rede municipal. Quando muda o secretário há em seguida mudanças na secretaria com uma reestruturação e acomodação de novos membros. A gerência de Educação Infantil mudou pelo menos três vezes durante este estudo. Em 2018, quando iniciamos o acompanhamento desta pesquisa, a equipe de reformulação curricular era composta por seis membros, porém, tal quantitativo não permaneceu igual e as pessoas também não permaneceram as mesmas com a entrada do ano de 2019 (COSTA, 2020, p. 105).

Em razão desse contexto é que a entrevistada compartilha que buscou as informações sobre a avaliação no próprio setor, pautando-se nos documentos oficiais publicados existentes nos arquivos. As informações trazidas possuem como base as publicações em *Diário Oficial*, como a realização das miniconferências. Como informado pela entrevistada e constatado acima no fragmento reproduzido²⁹, essas informações mencionam a quem se dirige o trabalho, datas, horários, locais de realização e o formato do trabalho, por exemplo, divisão por grupos de estudos. Podemos considerar que a realização das miniconferências é uma etapa “meio” do processo, pois há algumas ações relevantes que as precedem e após suas realizações ainda há muito trabalho a ser feito.

Para um melhor entendimento, basta considerarmos que os encontros da Etma para discussão foram iniciados em março de 2017, enquanto a realização das miniconferências data de outubro do mesmo ano.

Entendemos o fato de a Etma ser composta por essa diversidade de profissionais de diferentes gerências em diálogo com as metas ser algo muito positivo. Porém, como posto, atualmente não há um setor ou uma gerência que articule sua condução alinhando o trabalho entre os diversos setores da Secretaria, não somente no pedagógico; um setor que mantenha sob sua guarda documentos internos que atestem seu processo de construção, oriente novas ações e até mesmo conte a história dessa política pública no território.

Acreditamos que essa ausência possa, em alguma medida, impactar na implementação da política pública, tanto em razão das trocas de gestão/gerências/equipes ocorridas durante um determinado governo, quanto em virtude de transições de governos.

Como exemplo podemos citar o próprio setor de Educação Infantil do campo da pesquisa, que, entre o período de 2017 a 2020, teve quatro gerentes. No que se refere à narração de como se deu a avaliação, como foi organizada, quais os desdobramentos, principais discussões, vistas por dentro, pouca foi a contribuição da entrevistada, que se limitou a fornecer informações de caráter geral, de conhecimento público, ou seja, as publicadas em *Diário Oficial*.

Entendemos que essa condição esteja diretamente relacionada com as trocas constantes de gerências ocorridas, não tendo a atual acompanhado o processo de monitoramento e avaliação da meta investigada e suas particularidades, mas, principalmente por não haver um setor responsável por essa articulação, que de forma legítima pudesse fornecer as informações registradas em documentos internos da Semed, como organização da agenda de trabalho, instâncias convidadas que participaram e quais não participaram das discussões, número de encontros, principais discussões e análises, experiências oriundas desse processo e outras. Não podemos esquecer de que o PME é uma política de continuidade, que ultrapassa governos. Nesse sentido, não somente as gerências, mas as próprias equipes, técnica e coordenadora, precisam ser informadas.

Dessa maneira, apoiada nos pressupostos de Bosi encontrados em Soares (2018), entendendo a importância da memória como função social, compartilho de forma breve como se deu o processo de avaliação do PME em 2017. Como apoio lançarei mão de registros encontrados em meu caderno de campo da época enquanto participante da Etma.

²⁹ A publicação na íntegra pode ser conferida por meio da Portaria publicada em DOU mencionada no texto.

A memória como função social é descrita como o vínculo com outra época, com a consciência de ter vivenciado tantos desafios e conquistas [...] isto gera um sentimento de pertencimento (SOARES, 2018, p. 51).

No dia 22 de março de 2017 foi publicada em *Diário Oficial* a Portaria n. 037 que designou os membros integrantes da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu, 2015-2025. Neste mesmo dia a equipe se reuniu com representantes da Sase/MEC na cidade de Duque de Caxias para o primeiro encontro do ano entre a assistência e as equipes dos municípios da Baixada Fluminense. Ano da primeira avaliação do Plano. Estava posto que seria um ano de muita apropriação. Com uma equipe composta por muitos profissionais que ainda não haviam tido contato com a engrenagem da avaliação, um grande engajamento pessoal e profissional seria requerido.

Após dois dias de formação com a Sase, iniciaram-se, semanalmente, os encontros entre os integrantes da equipe para divisão do trabalho, levantamentos de informações, discussões, apropriações e análise situacional das metas. Cada semana se discutia sobre uma meta e se organizava o trabalho da semana seguinte. Esses encontros eram realizados na maior parte do tempo em dia comum dos participantes na Samed, ou da maioria, porém estrategicamente fora da Instituição. Como os integrantes se debruçavam também em outras demandas dos setores aos quais pertenciam, essa era uma forma de, naquele dia, o trabalho ser totalmente reservado às demandas do PME.

Os encontros ocorreram de forma contínua até dezembro daquele ano. Para participação destes foram convidadas diversas instâncias, públicas e privadas, ligadas tanto à educação básica quanto superior e outras; Conselho Municipal de Educação, representantes do Sindicato de Professores, entendendo que o Plano Municipal de Educação pertence ao território e precisa ser construído por várias mãos.

No decorrer do tempo, muitas ações foram realizadas além das inicialmente citadas. Consultas às Unidades Escolares, entre tantas outras; as miniconferências e a conferência final realizadas em outubro de 2017 foram organizadas durante esses encontros.

Após a realização das conferências, os resultados das discussões produzidas a partir das consultas públicas seguiram para os encontros, a fim de serem sistematizadas em forma de documentos oficiais encaminhados ao MEC, ao Legislativo para aprovação e, após, publicados no diário oficial do município em forma de lei. Com eles todos os documentos gerados, como lista de presença, atas, fotos e outros. São muitos os passos e as ações que envolvem o processo de avaliação. Nesse caminho esbarramos com grandes desafios, mas também possibilidades, conquistas. Quanto aprendizado! Ao final temos um ganho social, profissional, pessoal.

Tudo isso ficou registrado não somente na memória de cada participante, mas também em forma de memória de reunião³⁰. Todo trabalho ao final era registrado pela secretária do grupo. Na ocasião havia na Secretaria um setor com uma equipe responsável pela articulação de algumas demandas específicas, dentre elas o PME. A equipe técnica era formada por representantes das gerências, por metas afins, exatamente como ocorre hoje, mas existia um setor com uma equipe responsável pela articulação.

4.3 Os desafios da continuidade: sobre as avaliações de 2019 e 2021

Em 2019, ano da segunda avaliação periódica, o setor anteriormente mencionado deixou de existir. Essa foi uma das mudanças ocorridas na Secretaria em meio às trocas de cargos citados.

Jannuzzi (2016) nos faz o seguinte alerta:

³⁰ Memória de Reunião: documento que visa a registrar os assuntos tratados em uma reunião. Assemelha-se à Ata, porém em uma versão mais resumida.

Políticas e Programas públicos requerem objetivos factíveis, instâncias afinadas de governança e equipes técnicas bem-formadas e informadas para sucesso da implantação de seus processos de trabalho e efetividade de seus resultados (JANNUZZI, 2016, p. 13).

Como nos adverte Jannuzzi, além de bem formada, a equipe técnica precisa ser informada para que alcance a efetividade de seus resultados. Nesse sentido, os registros referentes ao processo de construção do PME configuram uma importante ferramenta de informação, especialmente se considerarmos que há sempre pessoas novas ingressando na equipe.

Naquela ocasião, sem as orientações oriundas da Sase e sem um setor específico para articulação da demanda, foi preciso uma reorganização. Uma nova profissional foi designada para articular o trabalho, porém sua atuação direta se relacionava com determinada gerência, ou seja, além de contribuir na solução das demandas diárias de seu setor caberia a ela o estudo de uma meta específica e a articulação da avaliação do PME envolvendo todas as metas. Os registros oficiais sobre a movimentação envolvendo o PME passaram então a ficar sob a guarda da gerência de atuação da nova articuladora do Plano.

[...] ela coordenava e organizava esses encontros, disparava os ofícios. [...] eu me lembro muito da [...] organizando assim as equipes, entrando em contato com o pessoal, organizando as reuniões, as formações [...] (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Minha participação se deu até outubro daquele ano. De acordo com a entrevistada houve continuidade no trabalho da equipe, porém as conferências comumente realizadas não ocorreram e no ano seguinte fomos surpreendidos pela pandemia da Covid-19. Um dos fatores que contribuíram para a não finalização do trabalho foi justamente a ausência da assessoria com direcionamentos de ordem federal, que geralmente indicava datas e prazos. Sem orientações oficiais, o município seguiu caminhando a fim de produzir dados atualizados que ficaram armazenados cada qual em sua gerência, como afirma a entrevistada:

[...] no ano de 2019 com essa orientação passada diretamente pela Seeduc, não existia um calendário oficial estabelecido. Então, nós fomos meio que trabalhando em âmbito Municipal, porque... levantando os nossos encontros, as nossas formações, as nossas reuniões informalmente dentro do município, para que quando essa necessidade de apresentar as avaliações, esse monitoramento, a coisa já estivesse organizada. Mas em 2019 a maior dificuldade foi essa, essa dificuldade dessa organização, desse calendário, dessa orientação propriamente dita, porque a Seeduc estava disponível, fez algumas formações, mas não consolidou esse movimento no final, não concretizou a finalização desse monitoramento de 2019 (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Na ação de dar continuidade à produção de dados inerentes ao processo de monitoramento, mas, em especial, da avaliação, entendemos que a discricionariedade tenha sido utilizada de forma positiva, pois apesar da ausência da Sase na articulação do processo, o município optou por não estagnar. Porém, acreditamos que, sem a indução da Sase, algumas ações ficaram prejudicadas, como a realização das chamadas miniconferências, que, ao serem adiadas para o ano seguinte, acabaram não acontecendo, motivo agravado pela chegada da pandemia da covid-19.

Em 2020, com a chegada da pandemia, surgiram novas demandas.

De fato, nem essa etapa de levar para a comunidade nas miniconferências e nem a avaliação final foi publicada, porque ela de fato não aconteceu. Talvez... Eu não sei se com a entrada da Covid e a emergência que esse tempo traz, esse movimento não aconteceu, ele não se efetivou (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

A terceira avaliação estava prevista para 2021. Recentemente o MEC se organizou para acompanhar o monitoramento e a avaliação dos Planos subnacionais através da

plataforma +PNE. Instituída através da Portaria n. 41, de 25 de janeiro de 2021, a plataforma é um ambiente virtual para monitoramento e avaliação dos Planos de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Figura 9. Portaria n. 41, de 25 de janeiro de 2021

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 26/01/2021 | Edição: 17 | Seção: 1 | Página: 49

Órgão: Ministério da Educação/Gabinete do Ministro

PORTARIA Nº 41, DE 25 DE JANEIRO DE 2021

Institui a Plataforma +PNE e dispõe sobre as ações de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, inciso II, parágrafo único, da Constituição Federal, e considerando o disposto na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e no art. 8º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, resolve:

CAPÍTULO I

DA INSTITUIÇÃO DA PLATAFORMA +PNE

Art. 1º Fica instituída a Plataforma +PNE, ambiente virtual para monitoramento e avaliação dos Planos de Educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Fonte: Diário Oficial da União – Imprensa Nacional. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-41-de-25-de-janeiro-de-2021-300742723> Acesso em 15.12.2021

De acordo com o MEC, a proposta da plataforma é dar continuidade ao trabalho de monitoramento e avaliação dos planos subnacionais, antes realizado pela extinta Sase. A coordenação da ação se dá pelo trio MEC-Consed-Undime.

A condução sugere que cada Secretaria selecione um articulador para lançamento das informações na plataforma, preferencialmente um profissional familiarizado com o monitoramento e avaliação do Plano³¹, pois esse profissional traçará um diálogo com todos os demais atores ligados a cada meta, ou seja, a articulação se dá com várias áreas da Secretaria. Essas informações devem ser validadas pelo dirigente. A plataforma +PNE está diretamente vinculada ao Plano de Ações Articuladas (PAR), sendo o preenchimento um condicionamento para a elaboração do PAR.

O novo ciclo do PAR foi estruturado em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE), principal ponto de convergência das políticas públicas educacionais para os próximos dez anos. Suas diretrizes, metas e estratégias canalizam os esforços de estados, municípios e da sociedade civil para consolidar um sistema educacional capaz de garantir o direito à educação em sua totalidade (FNDE/PAR³²).

Como vimos anteriormente, apesar da extinção da Sase em 2019, ano da segunda avaliação do PME, Nova Iguaçu continuou se organizando para dar continuidade às ações que pudessem contribuir para a realização desse trabalho, contando com o apoio dos profissionais da Seeduc. Isso gerou um acúmulo de informações e, de acordo com a Semed, com a chegada da plataforma +PNE, as informações acumuladas foram disponibilizadas.

[...] no último ano, no ano de 2021, por exemplo, eu vou dizer uma estratégia que para a gente é novidade, foi criada a Plataforma PME+³³, onde nós estamos monitorando *on-line*. Foi feito como se fosse, não é um *Forms*, tá? É uma plataforma oficial, onde nós vamos respondendo questionários e alimentando aquelas informações nos dados atualizados do Município. Então no último ano, de

³¹ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=pLy7CdRBLc8&t=7s&ab_channel=ConvivaEduca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 21 fev. 2022.

³² Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/preguntas-frequentes-2>. Acesso em: 21 fev. 2022.

³³ Trata-se da plataforma +PNE.

2019 para cá, o que foi feito foi alimentar essas planilhas de acordo com o que se pede nessa plataforma (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Mas assim, o que a gente encara? Por conta de a adesão dessa equipe de monitoramento ser de acordo com o seu trabalho, por exemplo, a minha provável meta no próximo monitoramento vai ser a Meta número 1, é a Meta que eu trabalho diretamente, então eu mesma vou fazendo o monitoramento se é possível alcançar as estratégias que a gente traçou para a Meta. A equipe vai se debruçando a respeito dessas metas, tá? Então, tem sido esse o movimento (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Diante desse breve panorama acerca do resultado encontrado sobre como ocorreram o monitoramento e as avaliações periódicas do Plano Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu, retornamos à nossa questão central: quais os desafios e possibilidades encontrados pela Etma na realização do monitoramento e avaliação da Meta 01 – Educação Infantil? De acordo com a Semed, possíveis desafios:

[...] nos últimos dois anos em específico a Covid, no distanciamento, foi a principal dificuldade, mas essa dificuldade ela não começou com a Covid. Ela começou no ano de 2019 com essa orientação passada diretamente pela Seeduc, não existia um calendário oficial estabelecido. Então, nós fomos meio que trabalhando em âmbito Municipal, porque... levantando os nossos encontros, as nossas formações, as nossas reuniões informalmente dentro do Município, para que quando essa necessidade de apresentar as avaliações, esse monitoramento, a coisa já estivesse organizada (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

[...] o maior dificultador hoje além dessas questões do acompanhamento, do monitoramento, é atingir a Meta de fato com a ampliação do número necessário de vagas para atender as crianças. Os 50% da creche e os 100% da pré-escola (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

[...] a ausência de diferentes instâncias de representantes do município é um desafio, é um dificultador, porque quando a gente pensa no Plano Municipal de Educação não é do Município em termos de Secretaria Municipal de Educação, mas da cidade (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

[...] falta, talvez, um pouco de diálogo da Comissão para a gente poder sentar e retomar esse movimento de avaliação, visto que o ano de 2021 seria um ano de monitoramento, né, dessa avaliação (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Algumas possibilidades apontadas:

[...] a possibilidade de parceria com esses entes que estão fora da Secretaria, né. A possibilidade em outros anos foram alianças fundamentais foram traçadas nessa época de monitoramento. Em 2019 percebo que as coisas ficaram um pouco no papel, talvez por conta da pandemia, mas é um momento privilegiado onde a gente pode sentar e pensar a educação da cidade juntos. Então eu acho que é um momento potencial, onde cada um dos entes pode dizer assim: “O que que nós podemos fazer juntos em prol das metas, em prol da educação da cidade?” (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

A gente tem no último ano de 2020-21 aproximação em relação à Meta 1 com a Rural³⁴, né, nesses nossos bate-papos, nas nossas conversas e eu encaro como um facilitador, uma possibilidade, independente de monitoramento ou não estar junto com a faculdade, com a Rural, pensando em algumas possibilidades para a educação infantil, ou vendo e revendo as nossas práticas, as nossas organizações, tem sido um potencial, um fator potencial de atingir as estratégias traçadas para a Meta 1 (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

³⁴ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). A Universidade cumpre em suas pesquisas o papel social de olhar para as políticas.

Sendo assim, optamos por apresentar algumas considerações da entrevistada para refletirmos acerca de possíveis entraves e avanços no processo de monitoramento e avaliação do PME. Como citamos em momento anterior, nota-se que, em alguns momentos, não nos parece haver muita clareza quanto às ações específicas de cada etapa, que, apesar de se complementarem, são distintas.

Diante dos levantamentos realizados e das informações trazidas a partir da entrevista com a Semed, ficou evidenciada uma ação única e ainda muito lenta na etapa do monitoramento, estando a atenção maior centrada nas avaliações periódicas. Por tratar-se de acompanhamento contínuo, o monitoramento exerce um papel importante no processo de implementação da política.

Lembramos aqui que como apresentamos no capítulo 2, durante o ano de 2019, a equipe responsável pela liderança do setor pedagógico preocupou-se em criar estratégias que, em alguma medida, pudessem contribuir para que ao elaborarem seus planos de ação cada gerência levasse em consideração as estratégias propostas pelo PME para o alcance da meta relacionada à sua gerência.

Cabe destacar que, dentre as três profissionais responsáveis pelo setor pedagógico na ocasião, duas haviam participado da Etma em 2017. Essa é uma informação relevante, pois como compartilhou a entrevistada anteriormente, ao aceitar o convite para participar da Etma, os envolvidos têm como ganho principal o conhecimento, a descoberta de como funciona essa política por dentro, sendo esta a contrapartida oferecida.

Sendo assim, não há como sair da equipe da mesma forma que entrou. Há um acréscimo na bagagem pessoal e profissional considerável, que produz reflexos nas ações que permeiam o trabalho dessas pessoas a partir dali. Isso pôde ser facilmente constatado na organização interna do pedagógico em 2019, o que pode ser confirmado através do dossiê elaborado pelo setor ao final daquele ano.

Avançando na reflexão proposta nos deparamos com a seguinte indagação: como realizar uma boa avaliação sem a existência consolidada da etapa que não somente a precede, mas que acontece de forma paralela, ou seja, o monitoramento contínuo? Não pretendemos aqui colocar em xeque as avaliações realizadas pela equipe até então, pois o processo de realização é legítimo, mas podemos refletir acerca do desenvolvimento de um trabalho de grande relevância que, apesar das especificidades que envolvem a sua realização no campo da pesquisa, algo que tentamos captar e descrever ao longo deste trabalho, revela um compromisso de realização por parte do município e de seus agentes.

Dentre os desafios mencionados, um apontamento recorrente por parte da entrevistada foi a pandemia, mas nos chama a atenção o reconhecimento de que há uma condição anterior: a ausência de uma assessoria, que pode ter sido potencializada com a emergência epidemiológica.

Outro fator importante trazido pela entrevistada está relacionado à participação social, ao citar que a ausência de algumas instâncias dificulta as discussões, uma vez que o Plano é do território e, por isso, precisa ser pensado por todos.

Essa é uma questão já considerada nesta pesquisa por ocasião da revisão bibliográfica. Os trabalhos, ainda que não tivessem esse objetivo, evidenciaram que um dos pontos positivos na implementação dessa política é o fato dos municípios separarem um momento exclusivo para essa discussão, com abertura de espaço para a participação social. Porém, apesar desse avanço, um grande desafio é estimular essa participação.

Os autores consideraram que a participação da sociedade na construção dessa política ainda é muito fragilizada, não significativa. Apesar da representatividade ter ocorrido em alguns municípios não se vislumbrou um engajamento considerável. De acordo com a entrevistada esse é um desafio encontrado também em Nova Iguaçu, potencializado quando se

considera não somente a sociedade civil, mas instâncias responsáveis pelo processo educacional no território.

Vemos que se nos últimos anos esse fator apontou para um dificultador, em momento anterior pôde ser considerado pela entrevistada como um facilitador. A aproximação com a universidade envolvendo discussões contemporâneas, propondo reflexões é visto pelo município como um ganho.

Sobre a Meta 01, quando perguntada como o município vem se organizando para avançar em direção ao cumprimento da meta a entrevistada respondeu:

Então, se a gente levar em consideração o Censo de 2010 e fazendo um panorama com o Observatório Criança e essa projeção atual, eu diria que nós estamos no mesmo percentual, não houve tantas mudanças, visto que nos últimos dois anos a rede privada teve uma queda de matrículas e a rede pública um aumento (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

[...] a gente tem algumas coisas que estão para acontecer, como a inauguração de seis creches construídas com recursos do Pró-Infância e essas seis creches dão em média seiscentas crianças a mais, em horário integral, mas como o horário integral ainda não é uma unanimidade na rede, né, eu posso dizer assim que a gente tem as três creches atendendo em horário integral e algumas Emeis como, por exemplo, a Emei Terra de Marambaia que ela tem toda uma característica de escola decampo, mas ela não é oficialmente uma escola de campo. Essas escolas atendem em horário integral, tá? Mas a grosso modo a rede não atende em horário integral, ela atende em horário parcial. Então se a gente levar em consideração o horário parcial, ao invés de seiscentas crianças, eu vou ter mais mil e duzentas crianças atendidas com a inauguração dessas seis creches. Também tem algumas obras em unidades escolares, inauguração de unidades escolares como a Maira Rui Fabri que inaugura em Comendador Soares, no Cacuia, por exemplo, que têm turmas de educação infantil. Teve recentemente a inauguração da Erick da Cruz Laia e da que a gente chamava de Escola Municipal Corumbá, que eu não vou lembrar do nome dela agora. Teve ampliação de algumas escolas com criação de turmas de educação infantil como o Janir Clementino que nunca teve turma de educação infantil e esse ano de 2020 e 21 tem uma primeira turma de educação infantil, infantil cinco. Existe uma obra acontecendo na Padre Augustinho Preto, que é um complexo de educação infantil, onde como se fosse uma Emei que vai ser vinculada a essa escola. Então as estratégias no momento são essas: criação de turmas em escolas municipais de educação infantil, inauguração de seis creches e inauguração de novos espaços para a criação dessas turmas (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

O reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e seu atendimento definido em creche e pré-escola teve início com a Ldben de 1996, porém, foi somente após a Emenda Constitucional n. 59/2009 e a promulgação da Lei 12.796/2013 que foi afirmada a obrigatoriedade da matrícula das crianças em pré-escolas. Esse marco na Educação Infantil democratizou o acesso de crianças a partir dos quatro anos de idade à escola, além de tornar-se uma exigência para o Poder Público, na oferta, e para a família, na matrícula.

A partir da leitura do campo emergiram algumas categorias que nos ajudam na compreensão do objeto investigado, sendo elas: “formação da equipe técnica”, “monitoramento como ação contínua”, “avaliação periódica”.

Iniciaremos pela formação da equipe técnica. Como vimos no decorrer do texto, essa formação não se dá por adesão, mas sim por convite, podendo ser aceite ou não. A contrapartida é a possibilidade de fortalecimento do conhecimento, permitindo ao profissional compreender com maior proximidade como essa política educacional é implementada na prática.

Por certo que essa é uma grande oportunidade de aprimoramento, mas somado a ela vem também as grandes responsabilidades. Um aceite significa um debruçar pessoal muito

grande e, por vezes, solitário, já que esse profissional se tornará o articulador da temática não somente na Etma, mas também na sua gerência de trabalho.

Considerando que aqueles que aceitam em grande parte não são familiarizados com a implementação da política, em especial com as etapas investigadas, que esse não é o único assunto sob sua responsabilidade na gerência em que atua, sem contar as demandas inesperadas que surgem exigindo muitas vezes a realização de força-tarefa em prol da solução de uma questão maior, podemos inferir que para muitos as pesquisas sobre o assunto, o levantamento dos dados necessários ao monitoramento e avaliação, essa apropriação, se dá em momentos fora do espaço de trabalho.

Como participante da Etma vivenciei essa experiência. De fato, tem como resultado um acréscimo na bagagem profissional, pessoal e por que não acadêmica, pois as inquietações oriundas desse processo me conduziram até o mestrado.

Porém, precisamos considerar que o monitoramento e avaliação da política pública em questão necessita de conhecimento técnico e de um olhar não somente ideológico, mas de efetividade. Essa qualificação se dá ao longo do tempo e com estudos constantes e contemporâneos, especialmente sobre a implementação de políticas públicas nessas etapas.

Nessa perspectiva, no que se refere à categoria analisada, entendemos a relevância da formação de uma equipe a quem seja dada condições desse debruçar específico, sem preocupações outras, pois o trabalho que é feito precisa ser devolvido à sociedade de maneira cada vez melhor. Com isso, quando há uma melhora na capacidade de monitoramento e avaliação da política, as chances de se identificar possíveis anormalidades no processo, a necessidade de redesenho, se a política está gerando os resultados para os quais foi desenhada e eventualmente até outros, são passíveis de serem identificadas de maneira breve e em tempo hábil para possíveis intervenção, sendo importantes para o êxito da implementação.

A segunda categoria que apresentamos versa sobre o monitoramento como ação contínua. É o monitoramento que permite, como citamos anteriormente, a rápida avaliação situacional com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna (JANNUZZI, 2016). Sem ele a garantia da obtenção dos resultados pode ficar comprometida.

Como constatamos no decorrer da pesquisa, essa ainda é uma ação que requer maior centralidade no PME-NI. Etapa por vezes confundida com a avaliação periódica, desempenha um papel fundamental no processo de implementação.

Como nos alerta Jannuzzi (2016, p. 109), algumas perguntas básicas podem nortear esse trabalho, como: “os recursos financeiros e humanos estão devidamente alocados?”; “os processos intermediários de contratação de serviços e adesão de agentes envolvidos na operação dos programas estão ocorrendo no tempo e amplitude necessários?”; “os produtos, serviços e benefícios estão chegando ao público-alvo desejado e à sociedade em geral?”. Para o autor, metaforicamente falando, monitorar é acompanhar e analisar periodicamente a “temperatura nos termômetros”.

A pesquisa revela que por acontecer de maneira ainda muito tímida, o monitoramento tem dado um retorno maior já às vias da avaliação bienal. Essa é uma questão que requer maior reflexão, pois tende a diminuir a possibilidade de orientação e/ou reorientação do processo de forma rápida, inviabilizando oportunas correções tempestivas.

Não podemos esquecer de que no caso do campo pesquisado essa questão está diretamente relacionada com a categoria anteriormente apresentada. Uma vez que a equipe responsável por esse processo é também por tantas outras demandas, monitorar regularmente o Plano Municipal de Educação torna-se um grande desafio.

Vinculada à ação de monitorar está a de avaliar. Nesse quesito vimos que contando com a articulação da Sase/MEC, de maneira bem-organizada e respeitando os prazos, Nova Iguaçu realizou a primeira avaliação bienal no ano de 2017. Já em 2019, ano da segunda avaliação, com a extinção da Rede Sase no novo governo, sem uma direção emanada do

MEC, o processo de avaliação, apesar de iniciado, não concluiu todas as etapas. Em virtude da chegada da pandemia, no início de 2020, com a qual convivemos até o presente momento, esse compromisso foi perdendo ainda mais espaço.

Com isso, a terceira avaliação periódica prevista para 2021 com a movimentação anteriormente utilizada, ou seja, com encontros contínuos da equipe técnica, realização das miniconferências, dentre outras ações envolvendo a participação da sociedade não foi realizada, enfraquecendo o processo. Como vimos anteriormente, em janeiro de 2021 o MEC instituiu a plataforma +PNE para registro das ações ligadas ao monitoramento e avaliação das metas, a ser preenchida pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Sendo assim, pelos motivos expostos no decorrer deste trabalho, podemos concluir que a avaliação do PME-NI foi fortemente prejudicada nos últimos anos. Podemos inferir que esta não seja uma particularidade do município, uma vez que os principais motivos versam sobre a ausência da assessoria técnica por parte da Rede Sase, como vimos extinta no atual governo, e a chegada da pandemia.

A Meta 01 do PME trata da universalização da pré-escola, prevista para o ano de 2016, e do atendimento de 50% (cinquenta por cento) para crianças em idade de creche até o final do Plano, em 2025.

De acordo com o Observatório Criança, considerando a população estimada para o ano de 2019 na faixa etária de atendimento em creche, o percentual de matrículas no município era de 6,7%; em 2020, na faixa etária da pré-escola o percentual de matrículas correspondeu a 66,3%.

Em razão do impacto social da política pública investigada, entendemos ser de grande relevância a reflexão acerca das etapas de monitoramento contínuo e avaliação periódica do conjunto de estratégias que visam ao alcance da meta proposta pelo Plano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis.
Carlos Drummond de Andrade, *A Rosa do Povo*, 1945.

Início as considerações finais desta pesquisa reafirmando o pensamento de Drummond e compartilhando a inquietude que há em mim sobre o quanto ainda é preciso percorrer.

As certezas existentes no início da pesquisa eram parte da minha caminhada enquanto profissional da Educação, em especial da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu.

Para fazer o exercício de pesquisadora foi necessário desconstruir várias certezas e vislumbrar com outros olhos, e de outro lugar, aquilo que observava no meu campo de atuação.

Saliento a percepção do quanto minhas relações profissionais e pessoais se resignificaram diante das descobertas que as leituras e os estudos propostos para compreender o tema central desta investigação puderam proporcionar.

Durante a pesquisa, vi-me, em vários momentos, desafiada a escolher caminhos, muitas vezes desconhecidos, tanto nas leituras teóricas quanto acerca da reflexão da minha prática.

Compreendo as considerações apresentadas neste estudo como parciais e provisórias, por acreditar não ser possível em uma única pesquisa esgotar as discussões que versem sobre as etapas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, em especial da Educação Infantil.

Este sentimento de parcialidade não se relaciona a um sentimento de fracasso, mas ao de que este estudo poderá contribuir com algumas perspectivas e narrativas que enriquecem o campo do conhecimento para novas possibilidades de análises em outros estudos sobre o tema.

Considero relevante apontar que algumas limitações impostas pelo contexto da pandemia, sobretudo de caráter metodológico, constituíram grandes desafios para obtenção de outros dados que seriam importantes para maior exploração do objeto da pesquisa.

Para realizar esta pesquisa, que teve como objetivo investigar como foi proposto o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação – Meta 01, Educação Infantil, desafios e possibilidades encontrados em Nova Iguaçu, sentimos a necessidade de nos apropriarmos das produções existentes até aqui que versassem sobre a temática. Para isso, nos aproximamos das contribuições das pesquisas decorrentes dos estudos sobre a temática publicados especialmente a partir da promulgação da Lei 13.005/2014, o Plano Nacional de Educação.

O reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e seu atendimento definido em creche e pré-escola teve início com a Ldben de 1996, porém foi somente após a Emenda Constitucional n. 59/2009 e a promulgação da Lei 12.796/2013 que foi afirmada a obrigatoriedade da matrícula das crianças em pré-escolas. Esse marco na Educação Infantil democratizou o acesso de crianças a partir dos quatro anos de idade, ganhando destaque como a primeira Meta do Plano Nacional de Educação:

Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 03 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Essa meta é também a número 01 do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu, Lei 4.504/2015. Na busca por alcançá-la, o Plano possui atualmente um conjunto de 19 (dezenove) estratégias, que precisam ser continuamente monitoradas, realizando assim uma rápida avaliação situacional que permita identificar possíveis anormalidades na execução da política subsidiando intervenção oportuna, visando a garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar (JANNUZZI, 2016, p. 108). As metas e estratégias devem ser periodicamente avaliadas.

Ao longo deste estudo, buscamos compreender quais os principais desafios e as possibilidades encontradas pela Etma concernentes ao monitoramento e avaliação da Meta 01 – Educação Infantil do PME.

O trabalho foi organizado em quatro capítulos que buscaram fundamentar teoricamente a pesquisa, descrever os processos de investigação, apresentar e discutir os dados coletados com os referenciais bibliográficos.

No primeiro capítulo, intitulado “Descobrimos caminhos”, apresentamos o delinear da pesquisa citando os procedimentos teórico-metodológicos que a fundamentaram, caracterizamos seus interlocutores, o percurso metodológico e o processo de produção de dados. Enunciamos conceitos que perpassam este estudo e expomos as tendências apresentadas por relevantes publicações sobre o tema até o momento.

No segundo, denominado “Desafios e possibilidades vistos por dentro”, aprofundamos conceitos relevantes para este trabalho como política pública, social e educacional. Apresentamos um breve histórico dos Planos Nacionais de Educação no Brasil, explicitamos informações sobre o Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro e citamos o Plano Municipal de Educação como política pública.

De forma breve, discorremos sobre a construção e posterior adequação do Plano Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu, destacando a relevância das etapas de monitoramento e avaliação durante o processo de implementação da política, além de situarmos o leitor a respeito do contexto político-social em que a pesquisa se desenvolveu.

No terceiro capítulo, apresentamos o território de Nova Iguaçu possibilitando uma maior aproximação com o campo da pesquisa. A cidade é caracterizada em seus aspectos histórico, socioeconômico, geográfico e populacional. Trazemos de forma sucinta o histórico da Educação, em especial da Educação Infantil ofertada pela rede de ensino.

O quarto capítulo apresentou os achados da pesquisa em diálogo com referenciais teóricos.

Cientes da complexidade que envolve as ações de monitorar e avaliar uma política pública, trazemos as conclusões mais relevantes encontradas com a pesquisa em Nova Iguaçu.

Refletir sobre a realização e a qualidade do monitoramento e da avaliação é uma atividade necessária ao conjunto de avaliadores no sentido de examinarem suas práticas em vários aspectos, atributos e fazer disso um exercício de qualificação daquilo que está sendo feito.

Há uma expectativa de que exercendo uma função que entrega um serviço, que produz um cuidado para a sociedade, os profissionais sempre se atenham à qualidade do que estão realizando.

Sobre isso, acreditamos ser uma premissa existente, especialmente quando percebemos durante a entrevista uma preocupação da representante da Etma com a necessidade do retorno da regularidade dos encontros, o estabelecimento de diálogos entre os componentes da equipe e, especialmente, a formação técnica.

Pensar sobre o sentido e os efeitos da prática no processo de monitoramento e avaliação de política pública sobre a vida das pessoas são questões importantes no exercício da função de avaliador. Contudo, não podemos esquecer do lugar de fala desses profissionais que no contexto investigado são responsáveis não somente por acompanhar e avaliar uma

política pública de tamanha relevância como o Plano Municipal de Educação, que requer atenção e intervenção contínua e não somente por ocasião das avaliações bienais, mas também administraram demandas diárias das gerências das quais fazem parte, encontrando-se assim diante de um grande desafio.

A discricionariedade existente no âmbito da administração pública permite aos seus agentes escolherem os caminhos mais adequados para a realização do monitoramento e avaliação. No campo investigado essa premissa foi observada especialmente por ocasião da extinção da Rede Sase/MEC, quando o município ainda que sem apoio da esfera federal optou por dar continuidade ao processo de produção de dados para realização da avaliação bienal, apesar de não ter concluído o processo, que adiante foi ainda mais prejudicado pela chegada da pandemia da covid-19.

Além do exposto, a pesquisa aponta a busca por parcerias de diferentes instâncias e representatividade da sociedade para discussão e construção da política investigada como uma das possibilidades oriundas da implementação do PME. Essa possibilidade é vista como um ganho.

Outro aspecto positivo é a formação da equipe técnica que, apesar de não ter como princípio a adesão voluntária, visto que os técnicos são agregados à equipe a partir de convites individuais havendo a necessidade de ao menos um representante por gerência, ter essa pluralidade de profissionais por metas afins enriquece a discussão.

Como principais desafios encontrados durante a pesquisa destacamos a regularidade do monitoramento das estratégias do PME, muitas vezes confundido ou interpretado como ação única vinculada à avaliação bienal, e a ausência de uma gerência responsável pela articulação e pela guarda dos documentos e registros produzidos ao longo da execução da política no município.

Durante a entrevista realizada com a Secretaria de Educação, quando perguntada acerca dessas questões, a gerente da Educação Infantil, que também é participante da Etma desde 2019, buscou esclarecer que apesar de atualmente não existir um setor específico, a equipe técnica encontra-se espalhada pelas gerências da Secretaria e que a impossibilidade de relatar e apresentar documentos que atestassem e contassem como se deu o processo desde a primeira avaliação, acreditava ser algo relacionado a uma falta dela própria, uma vez que tinha conhecimento de quais seriam as pessoas envolvidas no processo.

[...] Então, eu acredito que sim e que a equipe de monitoramento tenha sentado antes para delinear todo o planejamento de como isso aconteceria, mas como eu não fui participante, eu não consegui contactar. E aí eu falo que a falha foi minha, porque eu sei quem eram as pessoas que estavam, mas eu não consegui acesso a elas. Então eu infelizmente tenho a falta desse dado para você [...] (ENTREVISTA, Semed – Dezembro/2021).

Ao triangularmos os dados produzidos, foi necessário pensarmos em que medida documentos, memória e entrevista se aproximam ou se afastam uns dos outros. Nesse sentido, vislumbramos um importante diálogo entre as fontes.

A exemplo, citaremos o processo de formação da equipe. No relato desta pesquisadora enquanto participante da Etma, vimos que sua chegada à equipe foi por meio de um convite. Durante a entrevista, ao relatar como chegou à equipe, a entrevistada reforça essa premissa, trazendo a ideia de que a equipe não se constitui por adesão, mas por convite.

Outro exemplo é o processo de avaliação bienal. Enquanto participante da Etma esta pesquisadora relata alguns desdobramentos, como a realização de reuniões periódicas registradas em memória de reuniões. Essa prática foi confirmada pela entrevistada no período referente à sua participação, ou seja, há uma convergência entre as fontes: memória, documento e entrevista.

Um terceiro achado se refere à realização de miniconferências para consulta pública, citadas pela pesquisadora enquanto participante da equipe de monitoramento e avaliação. Esta informação pode ser confirmada por meio do Regimento Interno das miniconferências publicado no *Diário Oficial* da cidade.

Entendemos que o procedimento da triangulação foi de grande relevância para chegarmos aos achados da pesquisa.

Destacamos que a implementação da política é algo vivo, em constante movimento, inclusive a formação da equipe técnica também passa por movimentos, como vimos no decorrer do texto. Considerando, especialmente, que investigamos uma política pública de ordem federal que se constrói em âmbito municipal em um território como Nova Iguaçu, ou seja, o maior da Baixada Fluminense em extensão e o segundo em população com quase um milhão de habitantes, entendemos não ser razoável que dados referentes a essa construção estejam simplesmente espalhados por uma Secretaria.

Precisamos considerar a importância dessa política social, educacional e seu impacto na vida, na história, nas oportunidades oriundas de sua execução, ou não, para sociedade iguaçuana. Monitorar e avaliar o PME, tendo acesso a dados construídos ao longo do tempo, é algo extremamente relevante para as necessárias intervenções que conduzam às ações em direção ao alcance das metas.

Como posto durante este estudo, em larga medida o que se observa é que, apesar dos avanços e do engajamento da equipe técnica, o monitoramento e a avaliação ainda não assumem centralidade no Plano, tornando-se evidente que são considerados instrumentos técnicos, de caráter normativo e gerencialista, desvestido do sentido político que conduz essas ações ao longo dos ciclos da política de planejamento da educação.

Outro desafio muito citado pela entrevistada refere-se à falta de assessoria nos últimos anos. Nesse sentido, entendemos a relevância da formação técnica, porém agregada a um conceito mais amplo, como nos alerta Jannuzzi (2016, p. 11), monitoramento e avaliação não são funções puramente técnicas, mas tecnopolíticas.

Quando perguntada sobre como o município vem se organizando para o alcance da Meta 01 – Educação Infantil, a entrevistada respondeu: “criação de turmas em escolas já existentes de Educação Infantil; inauguração de seis creches com recursos do Pró-Infância; inauguração de novas Unidades Escolares com turmas de Educação Infantil” (ENTREVISTA Semed, Dezembro/2021). Nesse sentido, as etapas de monitoramento e avaliação têm muito a contribuir e não devem ser confundidas, pois, apesar de caminharem juntas, contribuem distintamente para o sucesso da política.

Por fim, retomamos nossa hipótese de que “a discricionariedade pode ser considerada um dos grandes desafios na implementação da política, não obstante essa possibilidade possa ser vista como um privilégio”. Como foi visto no decorrer desta dissertação, a hipótese foi confirmada.

Entendemos que a discricionariedade existente nos atos da administração pública, ou seja, esse poder decisório, é necessária para que haja liberdade na tomada de decisões em nome de um bem comum, assumindo o lugar de instrumento de alcance dos ideais da sociedade, como nos alertam Lotta e Santiago (2018, p. 24), porém, reconhecendo que há limite nesse poder e estão ligados aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, como esclarecem Ridolphi e Rangel (2018). Essa possibilidade pode ser considerada um privilégio.

De maneira contraditória, se caracteriza também como um grande desafio na implementação da política, tanto pela sua não utilização quando necessária em prol de um bem comum, quanto pela sua má aplicação.

Nem todas as condutas dos agentes administrativos são possíveis de ser determinadas em lei, sendo a discricionariedade a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites

permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis. Fazer uso desse princípio na execução da política pública é algo extremamente importante, especialmente para a garantia de sua execução.

Entendemos que os Planos de Educação são frutos de conquistas, tanto na promulgação das leis quanto na sua efetivação. Nesse contexto, as etapas de monitoramento e avaliação se destacam como poderosos instrumentos na condução adequada de sua implementação.

Neste estudo, optamos por compreender as limitações e potencialidades da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação, das quais destacamos o engajamento dos profissionais em se apropriarem da política em seus meandros na busca pela entrega de um serviço com qualidade.

Apresentadas essas questões, podemos dizer que a pesquisa demonstrou a realidade de um processo vivenciado por dentro da política, sob as perspectivas dos sujeitos que diretamente atuam nessa frente de trabalho.

Destacamos que os desafios em relação ao monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu estão postos e não há respostas simples e absolutas. Precisamos refletir, dialogar e pensar formas de sanar as inquietações.

Nessa direção, esta dissertação pode ser ampliada a partir da investigação dos impactos da realização do monitoramento e avaliação da Meta 01 – Educação Infantil, do Plano Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu considerando as perspectivas da comunidade escolar.

Finalizamos desejando que na poesia de Drummond “As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis”, possamos refletir e encontrar caminhos que nos levem a colher os lírios, que apesar de não nascerem das leis, estão, em alguma medida, ligados a elas.

6 REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, Cláudia Helena Azevedo; MAZZOTTI, Tarso Bonilha. Análise dos argumentos que apresentam as 20 metas do Plano Nacional de Educação. **Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 182-206, jan./mar. 2017.
- ANDRADE, Carlos Drummond de. **A rosa do povo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. Pesquisa em Educação: buscando rigor e qualidade. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 113, p. 51-64, 2001.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de; MILITAO, Sílvio Cesar Nunes. **Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação**: a produção do conhecimento no Brasil. [S.l.: s.n.], v. 36, p. 1-21, 2020. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.69767>. Acesso em: 21 dez. 2021.
- ARRETICHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.
- ARRUDA, Glacione Ribeiro da Silva. **Quem são e onde estão os bebês**: conceitos, políticas e atendimento na Baixada Fluminense. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, 2019.
- AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos *et al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: UEPG, 2016.
- BETHLEM, A. Os conceitos de política e estratégia. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 7-15, 1981. Disponível em: <https://bibliotecadigi.tal.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/39490>. Acesso em: 14 set. 2021.
- BRANDÃO, Zaia. **Conversa com pós-graduandos**. Rio de Janeiro: Forma&Ação, 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União...** Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União...** Brasília, 2009.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União...** Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.
- BRASIL. Lei 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União...** Brasília, DF, 20 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024). Diário Oficial da União...** Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Lei n.12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei n.9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União...** Brasília, DF, 2013.

BRASIL. **O caminho da prosperidade. Proposta de Plano de Governo.** Bolsonaro, 2018. Disponível em file:///C:/Users/Fred/Downloads/plano-de-governo-jair- bolsonaro. pdf Acesso em: 14 nov. 2021

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero. (org.). **Burocracia de médio escalão:** perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

CORDEIRO DOS SANTOS, E.; KRAMER, S.; REZENDE NUNES, M. F. Professoras, familiares e políticas públicas de Educação infantil. **Revista Educação Em Questão (on-line)**, v. 59, p. 1-26, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2021v59n60ID24387>. Acesso em: 25 nov. 2021.

CORSINO, P.; NUNES, Maria Fernanda Resende. Políticas Públicas Universalistas e Residualistas: os desafios da Educação Infantil. *In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED CAXAMBU, 33., 2010. Educação no Brasil: o balanço de uma década. Anais [...].* Caxambu: ANPED 2010, 2010. P. 01-16.

COSTA, Rejane Peres Neto. **“Uma marca de Governo”:** a Base Nacional Comum Curricular no município de Nova Iguaçu. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas. Impresso), [S. l.], v. 41, p. 792-813, 2011.

DELLA FONTE, Sandra Soares; LOUREIRO, Robson. Planejamento educacional: de sua centralidade ao seu esvaziamento. *In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. (org.). Política e Planejamento educacional no Brasil do século 21.* Brasília: Liber Livro, 2013. p. 105-122.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Introduction:** The discipline and practice of qualitative research. (Eds). *The Sage Handbook of qualitative research.* 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 1-32.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 30. ed. São Paulo: Forense, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação:** o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da imprensa universitária/ANPAE, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 32, p. 449, 2016.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.

DUARTE, R. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, [S. l.], n. 115, mp. a1rç3o9/-125040, 2 mar. 2002.

- DUARTE, Rosália. **Pesquisa qualitativa**: reflexões sobre o trabalho de campo. **SciELO Brasil. Cad. Pesqui.**, [S. l.], v. 115, mar. 2002. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cp/a/PmPzwqMxQsvQwH5bkrhrDKm/#>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- F.L.R. Resenha. Memória e Sociedade: lembranças de Velho. **Revista Mosaico**, [S. l.], v. 09, n. 1, p. 50-52, jan./jun. 2018.
- FARIAS, C. dos S.; RUIZ, M. J. F.; MAGALHÃES, C. A ameaça da privatização na Educação Infantil: o Míeb como espaço de resistência propositiva. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S. l.], v. 14, n. 32, jul. 2020.
- FARIAS, J. A. F. C. **Ações Participativas na elaboração e no monitoramento do PME de São Caetano do Sul – SP**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.
- FERNANDES, Francisco das Chagas. Entrevista. A Conferência Nacional de Educação (Conae) e o Plano Nacional de Educação (PNE). **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 1031-1058, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 22 dez. 2021.
- FGV. CPDOC. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. [S.l.: s.n.], 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbetes-tematico/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova>. Acesso em: 13 abr. 2022.
- FIGUEIREDO, Amanda Pontes. **Obrigatoriedade da Pré-escola**: um olhar poético sobre infâncias, políticas e práticas no município de Itaguaí. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2021.
- FRANCO-AZEVEDO, Carlos Eduardo; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALES, R. K.; ABDALLA, M. B. A Estratégia de Triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 4., 2013, Brasília. **Anais [...]**. Brasília-DF, 2013.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. 3. reimp. São Paulo: Atlas, 2019.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GUEDES, Jordania Rocha de Queiroz. **Cenário do processo de escolarização do recôncavo da Guanabara**: a história de Iguassú (1833-1858). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biblioteca**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=448685&view=detalhes>. Acesso em: 20 maio 2021.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfilwindow.php?nomemun=Itaguaí&codmun=330200&r=2>. Acesso em: 20 maio 2021.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 1. p. 33-66, jan./jun. 2011.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. 1. ed. Campinas: Alínea Editora, 2016. vol. 1. 164p.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Triangulação como princípio estruturador da avaliação de políticas.** [S.l.: s.n.], 2021. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de- vista/2021/Triangula%C3%A7%C3%A3o-como-princ%C3%ADpio-estruturador-da- avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas>. Acesso em: 19 ago. 2021.

JUNG, Carl Gustav. **Sincronicidade.** Petrópolis: Vozes, 1985.

LIMA, Naira da Costa Muylaert. Diretores Escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação JCR**, [S.l.], v. 14, p. 84, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores de políticas públicas. 2015. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], v. 65, n. 4, p. 463-492.

MAINARDES, E. W.; FERREIRA, J.; RAPOSO, M. Strategy and strategic management concepts: are they recognised by management students. **Economics and Management**, [S.l.], v. 17, n. 1, p. 43-61, 2014.

MAINARDES, J. A Pesquisa sobre política educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-epistemológicos. **Educação em Revista (on-line)**, v. 33, p. 1-25, 2018.

MENEZES, J. S. S.; VASCONCELOS, M. C. C.; VALLE, B. B. R. **Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro: a trajetória de uma legislação.** Rio de Janeiro: Quartet: Outras Letras, 2010. vol. 01. 208p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade.** 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2009.

MORAES, Mary Ellen Costa. **O Plano Municipal de Educação de Benevides-PA: processo de monitoramento e avaliação.** [S.l.: s.n.], 2014.

MUNIZ, Júlio César. **Direito Fundamental à Educação: análise sobre o binômio inclusão e exclusão social e o paradoxo do Estado Democrático de Direito.** Leme; São Paulo: Editora Habermann, 2019.

NASCIMENTO, Anelise Monteiro do; MOTTA, Flávia Miller Naethe. Políticas e práticas educacionais: um exercício de análise da inclusão da criança de 4 anos na Educação Básica. In: SILVA, Maria Vieira; MEDINA, Sarita. (org.). **Trabalho Docente e Políticas Educacionais para a Educação Infantil: desafios contemporâneos.** Uberlândia: EDUFU, 2014. vol. 1.

NASCIMENTO, Anelise Monteiro. Crianças de quatro e cinco anos na Educação Básica obrigatória: políticas da Baixada Fluminense. In: REUNIÃO CIENTÍFICA SUDESTE DA ANPEd, 12., 2016, Vitória. **Anais [...].** Vitória: ANPEd, 2016.

NOVA IGUAÇU. Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu. **Dossiê – 2019 – Registro das principais ações do setor pedagógico.** STD/Semed/PCNI, 2019.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; DIAS, Adriene Quesia Nobrega; RICCI, Aline do Nascimento; LOPES, Andressa Ferreira de Oliveira Bittencourt; FALCIANO, Bruno Tovar; BARROS, Camila dos Anjos; HEIDERIQUE, Domenique Sendra; SANTOS, Edson Cordeiro dos; OLIVEIRA, Eline Moreira Ferreira de; TAVARES, Leandro Henrique de Jesus; SILVA, Lucidalva Porcina da; SOUZA, Marina Castro e; COSTA, Renata de Lima; MAIA, Rosaria de Fatima Corrêa; VALE, Thaysa Galeno.

Expansão da escolaridade obrigatória e políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro. 1. ed. Rio de Janeiro: UniRio, 2019. vol. 1. 156p.

OLIVEIRA, M. S. **Do Plano Nacional aos Planos Municipais de Educação:** estudo do município de Naviraí, MS. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFGD, Dourados/MS, 2017.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, G. S.; TORRES, Rovertto. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. *In:* PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. 1. ed. Brasília: Ipea/Enap, 2018. vol. 1. p. 247-268.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva. [S.l.: s.n.], 1991.

RIDOLPHI, Alencar Cordeiro; RANGEL, Tauã Lima Verda. Limites do exercício do poder discricionário. **Boletim Jurídico**, Uberaba/ MG, A. 30, n. 1565, 2018.

RODRIGUES, Edilberto Guimarães; SOUZA, Giselle Damasceno da Silva de; SILVA, José Bitencourt. **Política Pública Educacional:** a perspectiva de universalização implementada pela meta 1 do Plano Municipal de Educação em Tucuruí. [S.l.: s.n.], 2019.

ROSA, Íris Vânia Santos. **Poder discricionário.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Coord.: Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire Tomo: Direito Tributário. Coord. de tomo: Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/282/_edicao-1/poder-discricionario_ Acesso em: 19 ago. 2021.

RUA, M. G. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, 2009. 130p.

RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. Análise das políticas públicas: conceitos. **Revista CTS**, [S.l.], v. 5, n. 15, set. 1998.

SABINO, Thainá Ribeiro. **O Plano Nacional de Educação:** uma política de Estado. Monografia de conclusão de curso em Educação. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2019.

SANTOS, Edson Cordeiro dos. **LDB – Duas décadas de desafios para a pré-escola:** uma análise do monitoramento do acesso na cidade de Nova Iguaçu entre 1996 e 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

SANTOS, Edson Cordeiro dos; BARROS, Camila dos Anjos. Nas linhas e entrelinhas da política: a expansão da educação infantil nos Planos Municipais de Educação. *In:* REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO ANPEd, 38., 2017, São Luís/MA. **Anais [...].** São Luís: ANPEd, 2017.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. *In:* SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: Enap. 2006. vol. 1. p. 21-42. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>. Acesso em: 20 ago. 2020.

SECCHI, L. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. vol. 1. 184p.

SILVA, M.A. **Plano Municipal de Educação de Rio Claro/SP**: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Rio Claro/ SP, 2014.

SOUSA, Adaires Rodrigues. **Política Pública de Planejamento da Educação Municipal no Tocantins em face do Plano Nacional de Educação 2014-2024**: processos, resultados e disputas de intencionalidades. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Tocantins, UFT, 2015.

SOUSA, Joana Dark Andrade de. **O Plano Municipal de Educação no Contexto de Município de Pequeno Porte do Alto Sertão Paraibano**: limites e possibilidades da participação democrática. Dissertação (Mestrado) – [S.l.: s.n.], 2018.

SOUZA, Celina. “Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=SOUZA,+Celina.+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas:+uma+revis%C3%A3o+da+literatura&hl=pt-BR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart_ Acesso em: 20 ago. 2021.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliação organizacional de Planos Municipais de Educação relativos ao PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional** (impresso), [S.l.], v. 28, p. 1-29, 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. Planos Municipais de Educação metropolitanos: desafios ao acompanhamento e avaliação local. **Perspectiva (UFSC)** (on-line), v. 35, p. 758-783, 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Acompanhamento e Avaliação dos/nos Planos Estaduais de Educação 2001-2010. **Educação e Realidade**, [S.l.], v. 41, p. 313-334, 2016.

SOUZA, Marina Pereira de Castro e. **Políticas e práticas de avaliação na creche**: uma pesquisa na rede pública do Município do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

STAKE, R. E. **Pesquisa Qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: **Individualismo e cultura**: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

VELHO, Gilberto. **Subjetividade e Sociedade**: uma experiência de geração. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

VIEIRA, José Jairo.; RAMALHO, Carla Chagas.; VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. **A origem do plano nacional de educação e como ele abordou as questões de gênero**. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 21, n. 1, p. 64-80, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n1.2017.9746>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ZAPPELLINI, M. B.; FEUERSCHUTTE, S. G. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**, [S.l.], v. 16, n. 2, p. 241-273, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.13058/raep.2015.v16_n2.238 Acesso em: 19 ago. 2021.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro para Entrevista Semiestruturada



PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Instituto de Educação e Instituto Multidisciplinar
Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos
Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDUC)

ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – EQUIPE TÉCNICA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU/RJ (PME - 2015-2025).

01 – Atualmente a Secretaria Municipal de Educação possui um setor responsável pela articulação do Plano Municipal de Educação?

02 – Atualmente está em atividade uma equipe com a finalidade de monitorar e avaliar o PME? Como são selecionados seus membros?

03 – O Plano Municipal de Educação em vigor prevê a criação do Fórum Municipal de Educação, uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e avaliação periódica do PME. Essa instância foi criada pelo município?

04 – A respeito do Fórum Popular Permanente em defesa da Educação: qual a relação entre esse Fórum e o Fórum Municipal de Educação?

05 – No site do MEC – PNE em Movimento consta a informação de que a cidade de Nova Iguaçu assinou o termo de adesão à assistência técnica (SASE) oferecida pelo Ministério da Educação. Houve a assistência técnica por parte do governo federal? Qual a relevância de uma assistência para o desenvolvimento do trabalho das equipes técnicas e coordenadoras?

06 – Considerando o Plano Municipal de Educação em vigor (2015-2025), em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE), este possui duração de 10 anos. Prevê o monitoramento contínuo das metas e estratégias, bem como avaliação bienal. Como a Secretaria Municipal de Educação vem se organizando ao longo do tempo para realizar o monitoramento da Meta 01?

07 – Quais têm sido os principais desafios encontrados pela equipe para monitorar PME e/ou a Meta 01, especificamente?

08 – No que tange à avaliação periódica documentos oficiais publicados atestam que a primeira avaliação, prevista para 2017, foi realizada e seu texto final publicado em setembro de 2018. Você sabe como se deu o processo de organização (quantidade de encontros, discussões, participantes, dentre outras informações)?

09 – A segunda avaliação, prevista para 2019, até o momento não teve seu resultado final oficialmente publicado. O processo de avaliação foi iniciado? Em caso afirmativo, como ocorreu e em qual etapa se encontra?

10 – De acordo com a periodicidade prevista no Plano a terceira avaliação ocorreria no vigésimo ano, 2021. Considerando o momento atípico em virtude da pandemia ocasionada pela COVID-19, como a Secretaria Municipal de Educação está se organizando para avaliar o PME?

11 – Por ocasião das avaliações bienais realizadas até o momento, quais instâncias foram convidadas? quais efetivamente participaram?

12 - Quais os principais desafios e possibilidades encontradas pela equipe por ocasião da avaliação bienal do PME?

13 – Em relação à Meta 01 – Educação Infantil, o PME, em consonância com o PNE, prevê a universalização da pré-escola até 2016 e o atendimento de cinquenta por cento das crianças em creches até o final do Plano, 2025. Considerando a última análise situacional publicada (2018), em relação à pré-escola o município alcançou o percentual de 78,8, enquanto de creche 21,1, tendo como base o censo populacional de 2010. Como o município vem se organizando para o avanço no cumprimento da meta?

14 – Como está organizado o atendimento da Educação Infantil no município (quantidade e tipo de estabelecimento; quantas crianças matriculadas em creche e pré-escola por região; quantas instituições da sociedade civil fazem parceria com a prefeitura atualmente e quantas crianças atendem por etapa – creche/pré-escola; há professor concursado/contratado especificamente para essa etapa, dentre outras)?

Cabe salientar que as entrevistas não ficarão restritas ao roteiro. Outras perguntas poderão surgir à medida que pontos importantes para o esclarecimento das questões investigadas sejam identificados.

Apêndice B – Questionário para Caracterização dos Sujeitos Participantes da Pesquisa



Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Instituto de Educação e Instituto Multidisciplinar
Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos
Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDUC)

QUESTIONÁRIO PARA CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

<p>Prezado (a) participante, Com a finalidade de delinear o perfil dos profissionais participantes da pesquisa intitulada EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: DESAFIOS E POSSIBILIDADES EM NOVA IGUAÇU/RJ, solicitamos sua participação nessa etapa da pesquisa, que consiste em responder as questões deste questionário e autorizar a utilização das respostas em estudos sobre as narrativas de profissionais da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu/RJ (ETA). Desde já agradecemos e ressaltamos que sua identidade será preservada.</p>	
<p>1. TIPO DE PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA:</p> <p>() Técnico(a) da ETA () Coordenador(a) da Educação Infantil (SEMED) () Ambos</p>	
<p>2. PARTICIPAÇÃO NA ETA:</p> <p>() 2015– Adequação do Plano; () 2017- 1ª Avaliação; () 2019 – 2ª Avaliação.</p>	<p>3. TIPO DE VÍNCULO COM A REDE (ATUAL E/OU DURANTE A COMPOSIÇÃO DA ETA):</p> <p>() Efetivo () Temporário/Comissionado () Outro - Qual? _____ Obs: _____</p>
<p>4. ESCOLARIDADE / FORMAÇÃO:</p> <p>a) Ensino Médio () pública () privada Cursou Magistério/Normal: () sim () não Caso negativo indicar a formação escolar: _____</p> <p>b) Ensino Superior: () pública () privada Modalidade: () presencial () à distância Indicar graduação: _____</p> <p>c) Pós-graduação lato sensu: () pública () privada Indicar curso(s): _____</p> <p>d) Pós-graduação stricto sensu:</p> <p>Mestrado: () pública () privada () não cursou () cursando Área: _____</p> <p>Doutorado: () pública () privada () não cursou () cursando Área: _____</p>	<p>5. OUTRO TRABALHO? () Sim () Não Qual? _____</p> <p>Se na área educacional, informe a modalidade:</p> <p>() Educação Infantil (0 a 3 anos) () Educação infantil (4 e 5) () Ensino fundamental (1º ao 5º ano) () Ensino fundamental (6º ao 9º ano) () Ensino Médio () Outra. Qual? _____</p> <p>6. FILIAÇÕES:</p> <p>Movimento social: () Não () Sim Movimento sindical: () Não () Sim Partido político: () Não () Sim</p> <p>7. OBSERVAÇÕES QUE JULGAR NECESSÁRIO ACRESCENTAR:</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>

ANEXOS

Anexo A – Carta Convite



**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Instituto de Educação e Instituto Multidisciplinar
Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos
Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDUC)**

CARTA CONVITE

Caro(a) participante,

Gostaria de convidá-lo (a) para participar como colaborador (a) da Pesquisa **Educação Infantil no Plano Municipal de Educação: desafios e possibilidades em Nova Iguaçu/RJ**, que estou desenvolvendo como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Este trabalho está sendo orientado pela Prof.^a Dr.^a Anelise Monteiro do Nascimento, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDUC).

Considerando que na palavra do outro e por meio dela nos aproximamos dos diferentes sentidos que podem ser atribuídos aos encontros vivenciados no cotidiano e na interação entre os pares, este estudo tem como objeto identificar através das narrativas dos participantes da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu/RJ, indicativos que possam nos levar a compreender quais os desafios e possibilidades são trazidos pelo Plano Nacional de Educação aos municípios no que se refere ao monitoramento e avaliação dessa política pública, em especial à Meta 01 – Educação Infantil.

Sua participação nesta pesquisa consiste em: **(a) responder uma ficha que caracterize o sujeito participante deste estudo; (b) disponibilidade para uma entrevista narrativa oral, com comunicação prévia do roteiro, que será gravada durante sua realização.** As entrevistas terão a duração máxima de quarenta minutos. As narrativas obtidas serão tratadas de forma anônima e confidencial.

Os participantes da pesquisa compreendem técnicos da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu/RJ (2015-2025), a realizar-se no dia 13 de dezembro de 2021.

No aguardo do retorno.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink that reads 'Fernanda de Almeida'.

Fernanda de Almeida

Anexo B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Instituto de Educação e Instituto Multidisciplinar
Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos
Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDUC)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, em uma pesquisa vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDUC) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Considerando que na palavra do outro e por meio dela nos aproximamos dos diferentes sentidos que podem ser atribuídos aos encontros vivenciados no cotidiano e na interação entre os pares, este estudo tem como objeto identificar através das narrativas dos participantes da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Nova Iguaçu/RJ, indicativos que possam nos levar a compreender quais os desafios e possibilidades são trazidos pelo Plano Nacional de Educação aos municípios no que tange ao monitoramento e avaliação da referida política pública, tendo como recorte a Meta 01 – Educação Infantil.

Para o desenvolvimento da pesquisa serão implementadas estratégias de investigação a partir dos seguintes instrumentos: **(a) aplicação de fichas de caracterização com os sujeitos participantes deste estudo;** **(b) entrevistas narrativas orais semiestruturadas, com comunicação prévia do roteiro, que serão gravadas durante sua realização** para que posteriormente se realize transcrições e análise das narrativas dos sujeitos participantes do estudo. Também serão usados documentos com publicações oficiais das diferentes esferas acerca da temática, registros oficiais realizados pela Secretaria Municipal de Educação, fotos, assim como quaisquer outros documentos que os profissionais queiram compartilhar e estejam de acordo com o objetivo desta pesquisa.

Todas as informações coletadas serão apresentadas apenas para fins acadêmicos e científicos da área. Após ser esclarecido (a) sobre as informações, havendo interesse em participar do estudo solicitamos que assine ao final deste documento. Em caso de recusa não haverá penalização.

INFORMACÕES SOBRE A PESQUISA:

Título da Dissertação: Educação Infantil no Plano Municipal de Educação: desafios e possibilidades em Nova Iguaçu/RJ.

Pesquisadores Responsáveis: Prof.^a Dr.^a Anelise Monteiro do Nascimento (Orientadora — UFRRJ) e Fernanda de Almeida (Mestranda — UFRRJ). Telefones p/ contato da UFRRJ: (21) 3783-3982/ (21) 2681-4899.

CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO:

Eu, abaixo assinado, concordo em participar do estudo descrito acima como sujeito. Fui devidamente informado (a) e esclarecido (a) pelas pesquisadoras sobre a pesquisa e os procedimentos nela envolvidos. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isso me impute qualquer penalidade.

Nova Iguaçu, 20 de dezembro de 2011.

Assinatura:

Presenciei a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e aceite do sujeito em participar.

Testemunha (não ligada à equipe de pesquisadores):

Nome:

Assinatura: