

AVALIAÇÃO DA/NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TERESINA (2015-2025)

ASSESSMENT OF/IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION IN THE MUNICIPAL EDUCATION PLAN OF TERESINA (2015–2025)

EVALUACIÓN DE/EN LA EDUCACIÓN INFANTIL EN EL PLAN MUNICIPAL DE EDUCACIÓN DE TERESINA (2015–2025)

Zélia Maria Carvalho e Silva¹, Livia Maria Fraga Vieira²

DOI: 10.54899/dcs.v23i86.4195

Recibido: 08/01/2026 | Aceptado: 12/01/2026 | Publicación en línea: 26/01/2026.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é refletir sobre a proposta de avaliação da/na Educação Infantil (EI) constante no Plano Municipal de Educação de Teresina PME/2015, capital do Piauí, e a sua relação com o Plano Nacional de Educação PNE/2014. Sustenta-se na concepção de que a avaliação da EI deve seguir os parâmetros estabelecidos nos documentos ministeriais, respeitando as especificidades desta etapa da educação básica e os direitos das crianças. Em 2014, o município de Teresina instituiu o Sistema de Avaliação - Saethe no qual incluiu a avaliação do desempenho das crianças do 2º período da pré-escola da rede pública municipal de ensino. O PME/2015 seguiu as orientações da Meta 1 do PNE/2014 sobre a EI, apresentando os percentuais de acesso das crianças tanto para as creches, quanto para as pré-escolas. O acesso tornou-se um indicador importante na avaliação das instituições infantis. Este estudo é de natureza bibliográfica, de campo e documental, fundamentando-se em dois Relatórios, o do Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE, 2020 e o de Avaliação do Plano Municipal de Educação de Teresina, referente ao triênio 2019-2023, assim como em dois planos: o PNE/2014 e o PME/2025. Observou-se a ênfase do uso de testes padronizados aplicados nas crianças do 2º período da pré-escola para mensurar a aprendizagem da habilidade de leitura e escrita, sugerindo uma concepção de pré-escola preparatória, trazendo para este segmento as mesmas exigências de performatividade no trabalho docente presentes em outras etapas da educação básica.

Palavras-chave: Educação Infantil. Avaliação de Desempenho. Plano Nacional de Educação. Plano Municipal de Educação. Teresina.

ABSTRACT

The objective of this study is to reflect on the assessment proposal for/in Early Childhood Education (ECE) in the 2015 Municipal Education Plan of Teresina, the capital of the state of Piauí, and its relationship with the 2014 National Education Plan. It is based on the understanding

¹ Doutoranda em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: zeliariamariac@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0175-5969>

² Doutora em Educação, Université René Descartes, Paris 5, França. E-mail: liviam@ufmg.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9036-0151>

that assessment in Early Childhood Education should follow the parameters established in ministerial documents, respecting the specific characteristics of this stage of basic education and the rights of children. In 2014, the municipality of Teresina instituted the Assessment System – Saethe, which included the evaluation of the performance of children enrolled in the 2nd level of preschool within the municipal public education network. The PME/2015 followed the guidelines of Goal 1 of the PNE/2014 regarding Early Childhood Education, presenting the percentages of children's access to both daycare centers and preschools. Access thus became an important indicator in the evaluation of early childhood education institutions. This study is bibliographic, field-based, and documentary in nature, grounded on two reports—the report of the Court of Accounts of the State of Piauí (2020), and the Evaluation Report of the Municipal Education Plan of Teresina, referring to the 2019-2023 triennium, as well as on two plans: the PNE/2014 and the PME/2025. The study observed an emphasis on the use of standardized tests applied to children to measure their learning of reading and writing skills, suggesting a preparatory conception of preschool, bringing to this segment the same demands for performance in teaching work present in other stages of basic education.

Keywords: Early Childhood Education. Performance Assessment. National Education Plan. Municipal Education Plan. Teresina.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la propuesta de evaluación de/en la Educación Infantil (EI) contenida en el Plan Municipal de Educación de Teresina (2015), capital del estado de Piauí, y su relación con el Plan Nacional de Educación (2014). Se sustenta en la concepción de que la evaluación de la EI debe seguir los parámetros establecidos en los documentos ministeriales, respetando las especificidades de esta etapa de la educación básica y los derechos de los niños. En 2014, el municipio de Teresina instituyó el Sistema de Evaluación -Saethe, en el cual se incluyó la evaluación del desempeño de los niños del segundo período de la educación preescolar de la red pública municipal de enseñanza. El PME/2015 siguió las orientaciones de la Meta 1 del PNE/2014 sobre la EI. El acceso se convirtió en un indicador importante en la evaluación de las instituciones de educación infantil. Este estudio es de naturaleza bibliográfica, de campo y documental, y se fundamenta en dos informes - Tribunal de Cuentas del Estado de Piauí (2020) y Evaluación del Plan Municipal de Educación de Teresina, correspondiente al trienio 2019-2023, y dos planes: PNE/2014 y PME/2025. El estudio observó un énfasis en la utilización de pruebas estandarizadas aplicadas a los niños para medir su aprendizaje de las habilidades de lectura y escritura, sugiriendo una concepción preparatoria de la educación preescolar, trayendo a este segmento las mismas exigencias de desempeño en el trabajo docente presentes en otras etapas de la educación básica.

Palabras clave: Educación Infantil. Evaluación del Desempeño. Plan Nacional de Educación. Plan Municipal de Educación. Teresina.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é descrever e analisar o tratamento dado à etapa da Educação Infantil (EI), no âmbito do Sistema de Avaliação do Município de Teresina (Saethe), no período de 2014 a 2019. É resultado de pesquisa de doutorado realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação: conhecimento e inclusão social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

A avaliação da/na educação infantil tem sido objeto de estudos, debates e tensões que envolvem especialistas, organizações sociais e esferas governamentais, pois implica concepções controversas sobre o que e como avaliar (Moro e Souza, 2014; Rosemberg, 2013).

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito à educação de crianças de 0 até 5 anos em creches e pré-escolas e o decorrente dever do Estado, a ser implementado no âmbito do setor educação (Brasil, 1988). A legislação nacional situou a creche e a pré-escola na organização da educação nacional como primeira etapa da educação básica; implicou diretamente os municípios para garantir a sua oferta educacional; estabeleceu fontes de recursos financeiros para a oferta pública; reconfigurou as obrigações estatais, atribuindo aos municípios, em regime de colaboração, a implementação desse direito; estabeleceu parâmetros de qualidade; e expressou uma concepção de creche e pré-escola como educação infantil tendo como finalidade “o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (seção II, art. 29, LDBEN, 1996).

Os Planos Nacionais de Educação posteriores, promulgados pelas Lei n. 10.172/2001 e Lei n. 13.005/2014, trataram de forma extensiva as metas e estratégias para a garantia do acesso, da qualidade e da equidade na educação das crianças de 0 até 6 anos, indicando aos estados e municípios a elaboração de planos estaduais e municipais, contextualizando as metas nacionais às necessidades e demandas locais.

O PNE 2014/2024 estabeleceu, no art. 11, que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, “em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino”. Destacamos os parágrafos seguintes do mesmo art. 11:

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o *caput* produzirá, no máximo a cada dois anos:

I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos oitenta por cento dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II – indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

(...)

§ 5º A avaliação de desempenho dos(as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação. (Brasil, PNE, 2014).

A avaliação externa com uso de testes em larga escala para aferir desempenho escolar dos estudantes do ensino fundamental e médio ganhou força no cenário nacional, com as reformas do Estado, que ocorreram a partir da década de 1990, e a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb pela Portaria n.1.795 (Brasil, 1994), reformulado pela Portaria n. 931 (Brasil, 2005). No primeiro momento, a avaliação da EI, não foi incluída nesse sistema, vindo a ser incorporada em 2019, com a Portaria n. 366, de 29 de abril, em caráter de estudo piloto amostral de instituições que ofertavam creches e pré-escolas públicas e com a aplicação de questionários para diretores, professores e gestores municipais, com foco na qualidade da oferta, infraestrutura e recursos pedagógicos (Brasil, 2019).

Nessa trajetória a avaliação da/na EI tem enfrentado desafios, como por exemplo, a tensão entre as orientações legais e as práticas adotadas nas instituições, assim como a construção de um modelo de avaliação que respeite as especificidades da criança e da própria EI (Coelho e Macário, 2020). Isso fica evidenciado nas legislações educacionais nacionais, tais como a LDB/1996, que determina em seu art. 31 que a avaliação na EI não deve ter caráter classificatório, mas formativo; as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNEI)/2009, que afirmam em seu art. 10, que a avaliação na EI, não deve ter o caráter de seleção, promoção ou classificação, mas de diagnóstico formativo e processual do desenvolvimento da criança e o PNE/2014, que implementa a proposta de uma avaliação institucional para a EI.

A avaliação da/na EI também está presente nas legislações educacionais municipais, como é o caso dos Planos Municipais de Educação - PMEs, documentos norteadores das políticas educacionais municipais. O Plano Municipal de Educação é uma política decenal de Estado e não

de governo, por não estar limitada a mandatos de prefeitos. Sistematiza ações e intenções educacionais do município, estabelecendo objetivos, diretrizes, metas e estratégias.

A experiência da rede pública municipal de ensino de Teresina com a avaliação da/na EI de forma mais sistematizada, vem desde 1995, com a estruturação do seu primeiro núcleo de avaliação e, em 2014, com a construção do seu sistema de avaliação educacional, Saethe, em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Universidade Federal de Juiz de Fora (Caed/UFJF).

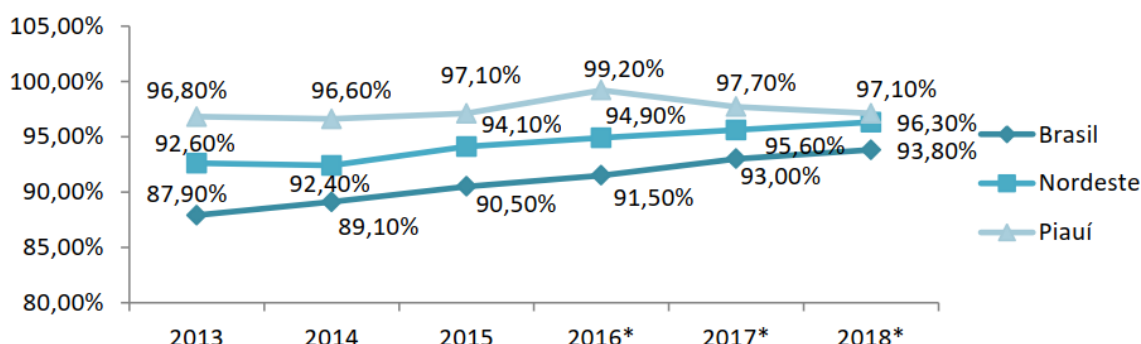
A pesquisa buscou investigar como se configurou o Saethe no âmbito da EI, no período de 2014 a 2019, início e finalização desse sistema para a EI; e como a avaliação dessa etapa está estabelecida no PME/2015 de Teresina. Para isto utilizamos a pesquisa bibliográfica, documental e a pesquisa de abordagem qualitativa, com entrevistas semiestruturadas, junto aos gestores e docentes de unidades de EI.

Este trabalho está dividido em quatro seções. Na primeira seção apresentamos a sistematização da pesquisa. Na segunda seção, abordamos a expansão da cobertura da EI a nível nacional, região Nordeste, Estado do Piauí e na cidade de Teresina, no período de 2015 a 2021 evidenciando dados que permitam uma reflexão sobre a realidade do acesso das crianças nas pré-escolas e nas creches. Na terceira seção, fazemos uma discussão sobre a avaliação da/na EI no PNE/2014 e no PME/2015 de Teresina, destacando o que cada documento apresenta como diretriz. Finalizamos com as considerações finais sobre o conteúdo abordado.

EXPANSÃO DA COBERTURA DA EI NACIONAL, DA REGIÃO NORDESTE, DO ESTADO DO PIAUÍ E DA CIDADE DE TERESINA

O PNE/2014 apresentou metas e estratégias para a melhoria da qualidade da EI no Brasil. Entre essas metas destaca-se a Meta 1, voltada especificamente para a EI, que previa a universalização da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos até 2016, bem como a ampliação da oferta de creches para atender no mínimo 50% das crianças de 0 a 3 anos, até o final da vigência do plano. A Meta 1 não foi integralmente alcançada dentro do prazo estipulado, com diferenciais entre regiões e estados. No Piauí, a universalização da pré-escola não se concretizou até 2016, embora com percentual acima da média nacional e região Nordeste. Vejamos os dados no gráfico 1:

Gráfico 1 - Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola no Brasil, Região Nordeste e Piauí, 2013 - 2018



Fonte INEP: com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e da Pnad-c/IBGE (2016-2018)

* Estimativas com base na Pnad-C.

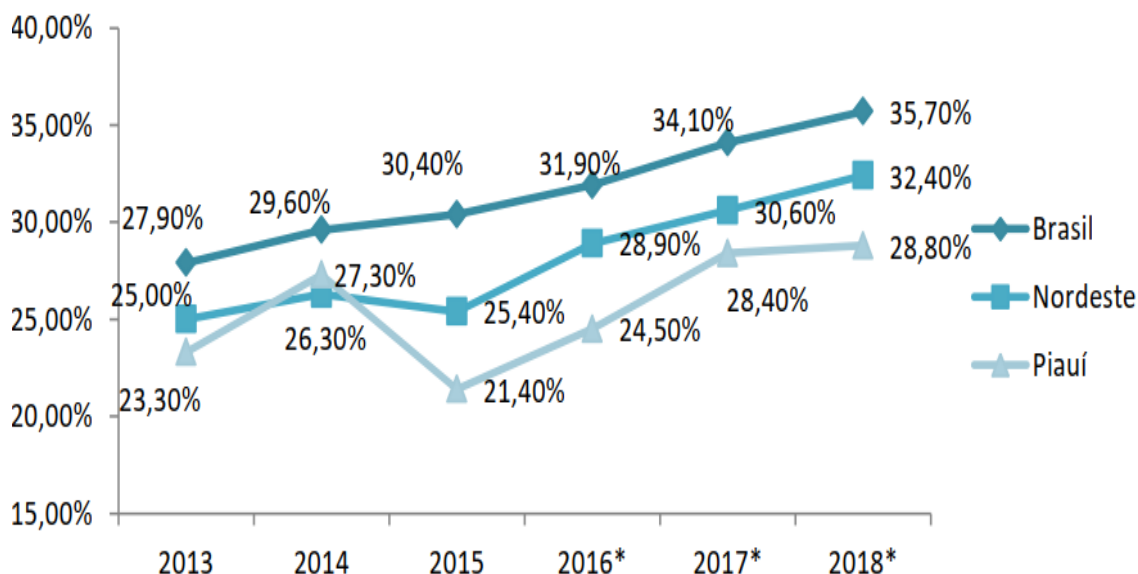
Os dados mostram que a universalização plena para implementar a obrigatoriedade escolar na pré-escola, ainda não foi alcançada no âmbito nacional e nem na região Nordeste e no estado do Piauí.

De acordo com os dados do INEP, apresentados no gráfico 1, em 2013, o Estado do Piauí já se destacava com o maior percentual de frequência de crianças na pré-escola, superando a média da região Nordeste e a nacional, sendo observado um crescimento contínuo nas três esferas analisadas (Piauí, Nordeste e Brasil). É notório que, no ano estabelecido pelo PNE/2014 para a universalização da pré-escola, o Piauí, quase atingiu a meta, registrando 99,2% de frequência. Esse resultado evidencia que a implementação de políticas públicas contínuas e eficazes pode ser um fator crucial para a superação das desigualdades regionais no acesso e na qualidade da EI.

De acordo com o Relatório do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (Piauí, 2020), a realidade do acesso e expansão das creches em nível nacional, região Nordeste e estado do Piauí apresentava-se muito distante de atingir a Meta 1 do PNE/2014 de atender 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade, no período apurado de 2013 a 2018.

A evolução do atendimento em creches no referido período pode ser visualizada no gráfico 2.

Gráfico 2 - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava creche/ escola no Brasil, Região Nordeste e Piauí, 2013 - 2018



Fonte: INEP, com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e d Pnad – c/ IBGE (2016 -2018). Estimativas com base na Pnad - C.

Os dados do gráfico n. 2 mostram que ocorreu uma expansão constante da cobertura de creches no país ao longo de todo o período, de 2013 a 2018, sem registrar quedas. A cobertura aumentou de 27,9% em 2013 para 35,7% em 2018, um ganho de 7,8 pontos percentuais (p.p.). Mesmo com o crescimento, o país ainda estava distante de atingir a Meta 1 do PNE/2014.

A região Nordeste também demonstrou uma tendência de crescimento, saindo de 25% em 2013 para 32,4% em 2018, um aumento de 7,4 (p.p.). Mesmo tendo crescido, manteve-se abaixo da média nacional (32,4% vs. 35,7% em 2018). A diferença entre o Nordeste e o Brasil se manteve relativamente estável, mostrando que o Nordeste acompanhou o ritmo de expansão do país.

Os dados do gráfico n. 2 permitem observar que a expansão da cobertura das creches no Estado do Piauí no período de 2013 a 2018, foi irregular e desafiadora. O Piauí iniciou o período, em 2013, com 23,3%, sendo o nível de cobertura mais baixo entre os três recortes analisados. O estado demonstrou a evolução mais irregular. Após um bom salto inicial em 2014 (26,3%), registrou uma queda significativa em 2015 (21,4%), retornando a um patamar inferior ao de 2013. Essa queda em 2015 no Piauí foi mais acentuada do que a pequena queda observada no Nordeste naquele mesmo ano, sendo um ponto de atenção. É notório que o Piauí se recuperou nos anos seguintes, atingindo 28,4% em 2017. Mas, o crescimento estagnou em 2018 (28,8%), ficando significativamente abaixo da média do Nordeste (32,4%) e do Brasil (35,7%) ao final do período.

A variação total no Piauí foi de apenas 5,5 p.p. (de 23,3% para 28,8%), o menor ganho entre os três, devido à queda em 2015.

Em relação à Teresina, capital do Estado do Piauí, lócus da nossa pesquisa, o Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação de Teresina informou que as matrículas em pré-escolas e creches de 2015 a 2021, apresentaram os seguintes resultados contidos nos quadros n. 1 e 2 abaixo, referentes aos indicadores 1A e 1B. Este Relatório foi apresentado na V Conferência Municipal de Educação de Teresina, que teve como tema “O Plano Municipal de Educação como instrumento de garantia de direitos a uma educação de qualidade com justiça social”.

Quadro 1 - Percentual da população de 4 e 5 anos matriculados na pré-escola (Indicador 1A), Teresina-PI, 2015-2021

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1^a	62,0	77,4	87,2	80,0	78,7	82,4	80,0

Fonte: DATASUS/2022, adaptada pela autora

Quadro 2 - Percentual da população de 0 e 3 anos matriculada em creche (Indicador 1B), Teresina-PI, 2015-2021

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1B	14,2	20,8	20,9	21,4	23,3	19,5	23,0

Fonte: DATASUS/2022, adaptada pela autora

Na pré-escola, no período de 2015 a 2017, ocorreu uma expansão acentuada das matrículas, provavelmente impulsionada pela meta constitucional de universalização da pré-escola que deveria ser atingida até 2016. De 2015 para 2016, o aumento foi de 15,4 p.p. (de 62% para 77,4%). De 2016 para 2017, o crescimento continuado atingiu o pico da série histórica em 87,2%.

No período de 2018 a 2021, ocorreu uma estabilização em patamar inferior ao pico registrado em 2017, caindo em 2018 para 80%, uma redução de 7,2 p.p. Isso sugere que a alta de 2017 pode ter sido insustentável ou que houve uma mudança na metodologia de contagem/oferta. Nos anos seguintes (2018, 2019 e 2021), o percentual de matrícula se manteve em um patamar estável, flutuando ligeiramente abaixo ou exatamente em 80% (78,7% em 2019 e 80,% em 2021). O ano de 2020, período inicial da pandemia de Covid-19, registrou um leve aumento para 82,4%, o que é um comportamento atípico comparado à queda de matrículas em outros níveis de ensino, mas pode indicar que a rede municipal conseguiu manter a contagem ou que houve maior busca por matrícula.

Vale ressaltar que, apesar dos avanços, o município de Teresina não atingiu a meta constitucional de universalização da pré-escola até 2021, uma vez que houve uma estabilização

em torno de 80%, indicando que ainda havia aproximadamente 20% da população de 4 e 5 anos fora da escola, o que representava um desafio persistente para o cumprimento da lei.

Em relação ao indicador 1B, a meta estabelecida em Teresina foi menor que a Meta 1 estabelecida no PNE 20214, indicando alcançar apenas 35% da população de 0 a 3 anos de idade. Na tabela n.2, mostra a tendência de um crescimento lento e gradual das matrículas em creches no período de 2015 a 2021. Iniciou em 14,2% em 2015, alcançando o pico de 23,3% em 2019, ocorrendo uma estabilização nos anos de 2016, 2017 e 2018, onde os valores permaneceram muito próximos (20,8%, 20,9% e 21,4%, respectivamente), indicando um ritmo de expansão moderado.

Em 2020, com a pandemia registrou-se uma queda nas matrículas das crianças nas creches de Teresina. Essa queda pode ter ocorrido devido à suspensão da frequência nos Centros Municipais de Educação Infantil - CMEIs, para evitar o contágio das crianças ao coronavírus. Em 2021, a rede municipal pública de ensino de Teresina atingiu um percentual de matrículas de 23,04%, atingindo os patamares próximos ao pico de 2019. É importante lembrar que a cobertura em creche ainda está muito aquém da meta proposta do PNE, 50% até 2024 e da meta proposta no PME, 35%, indicando um grande desafio para o município na expansão de vagas para crianças de 0 a 3 anos.

De acordo com dados do Censo Escolar de 2024, o município contava com total de 34.883 matrículas na EI, sendo 12.262 nas creches e 22.621 nas pré-escolas.

AVALIAÇÃO DA/NA EI NO PNE/2014 E NO PME/2015 DE TERESINA

O PNE/2014 prevê também na Meta 1, estratégia 1.6, a avaliação da educação infantil com vistas a promover o acompanhamento e a melhoria da qualidade da educação, ao determinar que os sistemas de ensino deveriam:

[...]implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes (Brasil, 2014).

Coelho e Macário (2020, p. 943), asseveram que “[...] existe um consenso nacional, expresso no Plano Nacional de Educação - PNE (Brasil, 2014-2024), sobre a necessidade de uma avaliação nacional da educação infantil, integrando a política nacional de avaliação da educação

básica”. Embora esse consenso já faça parte de alguns documentos legais, como o PNE/2014, ainda há desafios a serem enfrentados na prática, especialmente com relação à forma como os municípios têm compreendido e implementado a avaliação da EI.

A proposta de avaliação institucional da EI, baseada nos parâmetros de qualidade instituídos em diferentes documentos ministeriais da educação que ressaltam as especificidades da EI no contexto da oferta educacional, defende a valorização dos contextos, dos processos e das condições de oferta, sem submeter as crianças a avaliações padronizadas de desempenho. Assevera-se a necessidade de avaliar as condições da oferta da educação infantil.

A cultura da avaliação externa, por meio da aplicação de testes padronizados em larga escala instituída nos anos de 1990 com a criação do Saeb, consolidou no Brasil um modelo tecnocrático de avaliação focado em resultados mensuráveis, principalmente em leitura, escrita e matemática, acompanhando tendência internacional (Verger; Parcerisa; Fontdevila, 2018). Essa lógica influenciou a gestão educacional e escolar das redes municipais brasileiras. Pesquisa realizada por Bauer *et al* (2017), sobre as avaliações do ensino fundamental realizadas por 4019 municípios brasileiros evidenciou a consolidação da avaliação em larga escala como instrumento de gestão educacional nas municipalidades.

Essa influência foi estendida para a EI, como se observou na adoção de avaliações externas com crianças do 2º Período da pré-escola em Teresina de 2014 a 2019 com o Saethe, contrariando os princípios que fundamentam a educação das crianças dessa faixa etária. Logo, a importação de práticas específicas do EF para a EI revela um tensionamento entre o ideal normativo de uma avaliação formativa e institucional e a realidade de políticas que valorizam o controle por resultados, muitas vezes atrelados a mecanismos de bonificação e responsabilização dos professores, como é o caso de Teresina com as políticas de *ranking*, criadas a partir do ano de 2002 com a implantação da gratificação de desempenho escolar, Lei n.3.089/2002, bonificando com R\$ 600,00 os profissionais de 40h, responsabilizados diretamente pelos bons resultados de seus alunos nos testes externos, e R\$ 300,00 para os profissionais da educação que tivessem uma carga horária de 20h e um desempenho conforme as metas a serem atingidas.

Iniciava-se na rede pública municipal de ensino de Teresina um sistema de recompensa com o objetivo de melhorar os indicadores educacionais do município (Mendes e Sales, 2024). Esse tipo de política, considerada de bonificação ou de responsabilização é definida por Brooke (2008, p. 94) como:

[...] uma tentativa de melhorar os resultados das escolas mediante a criação de consequências para a escola ou para professores individuais, sejam elas materiais ou simbólicas, de acordo com o desempenho dos alunos medido por procedimentos avaliativos estaduais ou municipais.

O autor chama atenção para a essência das políticas de responsabilização educacional, associando-as à melhoria dos resultados das escolas e, conseqüentemente, à busca por maior qualidade e eficiência na educação, muitas vezes inspirada por modelos de gestão do setor privado. O mecanismo de ação dessa política é a criação de consequências positivas ou negativas para as escolas ou para os professores individualmente. As consequências materiais, geralmente são incentivos financeiros, como bonificações salariais, que complementam a remuneração docente, sendo esse o caso de Teresina. Convém lembrar que o elemento fundamental que define se a consequência será positiva ou negativa é o desempenho dos estudantes, medido por testes padronizados.

PME DE TERESINA E A AVALIAÇÃO DA EI

O atual PME de Teresina, Lei n. 4.739/2015, foi elaborado com a participação da sociedade nos debates, que ocorreram na IV Conferência Municipal de Educação, constando 20 metas e 283 estratégias. Ressaltamos, nesta investigação a estratégia 1.6 deste PME, que tratando da avaliação na EI recebeu a mesma redação do PNE/2014:

[...] implantar até o segundo ano de vigência deste PME, a avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos e a situação de acessibilidade (Teresina, 2015, p.20).

Verificou-se que, embora Teresina tenha apresentado em seu PME a proposta de avaliação institucional para a EI, realizou outro tipo de avaliação, o qual não constava no PNE. O que ocorreu foi a realização de uma avaliação por meio de provas, aplicadas junto às crianças de cinco anos. Assim, limitou-se a aferir a aprendizagem e desenvolvimento de um dos aspectos da dimensão cognitiva, a habilidade de leitura e escrita. Esta foi uma tendência observada por Pimenta (2017), em pesquisa ocorrida em 42 municípios do Estado de São Paulo. Embora constatando a existência de esforços em atender a legislação que enfatizava a avaliação institucional da EI, o que predominou foi a avaliação com foco na aprendizagem e desempenho das crianças.

O PME de Teresina/2015 explicita a diretriz normativa para a avaliação da EI no município, alinhada ao que está previsto na Meta 1 do PNE/2014. O texto orienta que a avaliação da EI deve ocorrer de forma bienal, com base em parâmetros de qualidade, enfatizando aspectos estruturais, administrativos e pedagógicos, como infraestrutura, quadro de pessoal, gestão, recursos e acessibilidade. Trata-se, portanto, de uma concepção de avaliação institucional, centrada nas condições de oferta e na qualidade dos contextos educacionais, e não no desempenho das crianças, medido em testes.

Entretanto, ao analisar a prática do município de Teresina em relação à avaliação da/na EI, percebe-se um descompasso entre o que está estabelecido na norma e o que efetivamente foi implementado. Apesar do PME prever uma avaliação institucional, o que se consolidou na rede pública municipal, conforme apontado na pesquisa, foi a aplicação de avaliação externa com foco em habilidades cognitivas específicas de leitura e escrita, diretamente com as crianças do 2º período da pré-escola.

Verificou-se, na pesquisa aqui apresentada, que o município de Teresina já realizava a avaliação somativa para todas as crianças do 2º período da pré-escola, desde o ano de 2014, com a assessoria do Caed/UFJF. No entanto, o Saethe foi instituído formalmente no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina pela Lei n. 5.200, no ano de 2018. Essa avaliação pode ser considerada externa, por ter sido “[...] elaborada e aplicada por examinadores de fora da escola, e realizada ao final do ano com o objetivo de fazer um balanço de todo o trabalho, isto é, para saber os resultados das aprendizagens” (Teresina, 2017). As provas foram aplicadas em todas as crianças matriculadas no 2º período da pré-escola e “[...] com a participação de mais de 93% dos alunos” (Teresina, 2017).

A participação/presença dos estudantes de cada escola no teste era um dos indicadores analisados pelo Saethe, com o intuito de revelar o nível de adesão à avaliação, para que os resultados pudessem ser generalizados e considerados consistentes (Teresina/Saethe, 2016).

Cada escola ao analisar seus resultados deveria registrar no modelo de formulário o percentual de estudantes participantes no teste. O formulário é o seguinte:

Ao longo do tempo a participação

() Cresceu

() Ficou estável

() Diminuiu

Levante hipóteses para o atual índice de participação da escola, em relação aos anos anteriores.

Caso a participação em (ano 2014, 2015 e 2016) não tenha correspondido às expectativas, o que pode ser feito para aumentá-la no próximo ciclo do Saethe?

Um ponto importante nessa atividade é comparar a participação dos estudantes do dia da aplicação do teste e a sua frequência às aulas (Teresina/Saethe, 2016).

Após a análise da participação dos estudantes no teste do Saethe, ficou evidente a importância da frequência diária. As escolas foram orientadas a monitorar rigorosamente a assiduidade deles para evitar que a falta às aulas se tornasse um hábito, uma vez que a baixa frequência representaria um risco duplo, trazendo prejuízo ao desempenho e aumentando a chance de o aluno faltar no dia da avaliação, o que prejudicaria o resultado geral da escola.

No Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação de Teresina/2015, foi apresentado que a avaliação da EI é a institucional:

A avaliação institucional da Educação Infantil, na rede pública municipal, é realizada por meio de acompanhamento e monitoramento do Plano Estratégico/PES e do Plano de Ações Articuladas/PAR; Avaliação da gestão escolar por meio do Contrato de Gestão, assinado pelos diretores; Plano de Metas e Ações; Quadro de pessoal (GA), (Teresina, 2023).

Segundo o Relatório, a avaliação institucional proposta no PME, ainda está em andamento e “a nível federal não há avaliação da EI, mas na EI” (Teresina, 2023). Esta foi uma proposição da V Conferência Municipal de Educação de Teresina.

É preciso considerar que esse entendimento não estava coerente com o que foi apresentado na Nota Informativa dos Resultados do Saeb 2021, Versão Retificada, que informava que, “[...] em 2021, a Educação Infantil também passou a ser avaliada por meio de questionários destinados aos professores e auxiliares, diretores escolares e Secretários Municipais de Educação” (Brasil, 2021). Dessa forma, segundo o Inep, o que não devia acontecer são aplicações de testes para as crianças da EI. Deveria ser proposta a autoavaliação institucional.

Vale ressaltar que a avaliação e o monitoramento do PME de Teresina com vigência até 2025, em consonância com o PNE/2014, mobilizou a sociedade civil para participação no processo educativo, recolhendo propostas para aprimoramento do plano, culminando com a VI Conferência Municipal de Educação, realizada em maio de 2025, com o tema: Plano Municipal de Educação de Teresina 2015-2025: Instrumento de planejamento e gestão para a garantia do direito à educação com equidade e qualidade social, evidenciando e assegurando que o PME funcionasse como instrumento de garantia dos direitos educacionais de qualidade, equidade e justiça social.

CONCLUSÕES

As políticas educacionais direcionadas a EI assumiram novos contornos com base nas determinações legais nacionais, reafirmando os direitos das crianças a uma educação de qualidade. As políticas direcionadas à avaliação da EI alinhadas ao estabelecido no PNE/2014 indicaram a realização de avaliações institucionais da EI.

O trabalho de Pimenta, Sousa e Flores (2021) mostrou o significativo número de municípios brasileiros, durante o período de 2014 a 2019, que implementaram propostas de avaliação, cujo ponto central foi a apuração do desenvolvimento/aprendizagem das crianças, com ênfase na medição da habilidade de leitura e escrita. Com isso procurava-se ajustar a EI ao Ensino Fundamental. O município de Teresina se enquadra neste exemplo, utilizando os resultados para bonificar os profissionais da EI. A avaliação da EI de Teresina foi especificada no seu PME/2015, no entanto, não ocorreu segundo as determinações propostas. A ênfase da avaliação aplicada às crianças do 2º período da pré-escola foi na medição da aprendizagem/desenvolvimento da habilidade de leitura e escrita, induzindo a adoção de práticas que preconizaram o objetivo de prepará-las para o ensino fundamental, sugerindo uma concepção de pré-escola preparatória, trazendo para este segmento as mesmas exigências de performatividade no trabalho docente presentes em outras etapas da educação básica.

REFERÊNCIAS

- BAUER, Adriana et al. Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Revista Brasileira de Educação**. v. 22, n. 71, e227153, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Portaria n. 1.795 de 1994. **Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb**, Brasília, DF, 1994.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 23 Dez, 1996.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.172/2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Brasília, 2001.
- BRASIL. Portaria n. 931 de 2005. **Reformula o Saeb**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL Presidência da República. Lei n. 13.005/2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** Brasília, DF, 2014.

BRASIL. INEP. Decreto n. 9.432, de 29 de junho de 2018. **Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica,** Brasília, DF, 2018.

BRASIL. INEP. Portaria n. 250, de 05 de julho de 2021. **Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021.** Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Portaria n. 366, de 29 de abril de 2019.** Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 82, p. 74, 2 de maio de 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Síntese dos Dados Educacionais. Brasília, DF: INEP, 2019. Disponível em: <https://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/GJYIsGMAMkW1/document/id/G957506>. Acesso em 01 de outubro de 2025.

BROOKE, Nigel. Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, Madrid, v. 1, n. 1, p.93 -109, 2008. Disponível em: <https://revistas.uam.es/rie/article/view/4684>. Acesso em: 6 de agosto de 2025.

COELHO, R. de C. de F. e MACÁRIO, A. de P. Educação Infantil e Avaliação: processos e perspectivas. **Revista Pesquisa e Debate em Educação.** Juiz de Fora, MG, v. 10, n.1, p.940-960. jan./jun., 2020.

MENDES, I. N. L e SALES, L.C. Política de bônus na educação: o caso de Teresina/PI. **Revista de Financiamento da Educação- Fineduca**, v. 14, n.18, 2024.

MORO, C.; SOUZA, G. de. Produção acadêmica brasileira sobre avaliação em Educação Infantil: primeiras aproximações. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n.58, p.100-125, maio/ago., 2014.

PIAUÍ. **Relatório do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.** Teresina, 2020.

PIMENTA, C. O.; SOUSA, S. Z.; FLORES, M. L. R. **Dimensões para análise de propostas de avaliação.** Educar em Revista, Curitiba, v.37, 2021.

PIMENTA, C.O. **Avaliações Municipais da Educação Infantil:** contribuições para a garantia do direito à educação das crianças brasileira? 2017. 670 f. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas de educação infantil e avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 44-75, jan./abr. 2013.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Decenal de Educação para Teresina (PDET).** Lei n.3.183, de 25 de abril de 2003. Teresina, 2003.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação**. Lei n. 4.739 de 26 de junho de 2015. Teresina: UPJ Produções, 2015.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Revista do Sistema de Avaliação da Rede Municipal**. Teresina, 2016.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. Ensino e Aprendizagem com foco na aprendizagem. **Relatório de Gestão**. 2013-2016. Teresina: UPJ, 2017.

TERESINA. Prefeitura Municipal Fórum Municipal de Educação. **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação de Teresina (2019/2021)**. Teresina: SEMEC, 2023.

TERESINA. **Lei n. 5.200, de 28 de fevereiro de 2018**. Institui o Sistema de Avaliação no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, e dá outras providências. Teresina, 2018.

VERGER, A., PARCERISA, L., FONTDEVILA, C. Crescimento e disseminação de avaliações em larga escala e de responsabilizações baseadas em testes: uma sociologia política das reformas educacionais globais. **Rev. FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, v. 27, n. 53, p. 60-82. doi: 10.21879/faeeba2358-0194, 2018.