



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BEATRIZ CASTELO BRANCO DA SILVA**

**PLANO MUNICIPAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA DE FORTALEZA: UMA  
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOBRE AS AÇÕES PARA A FORMAÇÃO DE  
PROFESSORES NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

**FORTALEZA**

**2025**

BEATRIZ CASTELO BRANCO DA SILVA

PLANO MUNICIPAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA DE FORTALEZA: UMA  
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOBRE AS AÇÕES PARA A FORMAÇÃO DE  
PROFESSORES NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Antônia Emanuela Oliveira de Lima.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- S578p Silva, Beatriz Castelo Branco da.  
Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza : uma avaliação em profundidade sobre as ações para a formação de professores na educação infantil / Beatriz Castelo Branco da Silva. – 2025.  
126 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.  
Orientação: Profa. Dra. Antônia Emanuela Oliveira de Lima.
1. Avaliação de políticas públicas. 2. Formação de professores. 3. Educação Infantil. 4. PMPIF. 5. Avaliação em Profundidade. I. Título.

CDD 320.6

---

BEATRIZ CASTELO BRANCO DA SILVA

PLANO MUNICIPAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA DE FORTALEZA: UMA  
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE SOBRE AS AÇÕES PARA A FORMAÇÃO DE  
PROFESSORES NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Antônia Emanuela Oliveira de Lima.

Aprovada em: 06/08/2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Antônia Emanuela Oliveira de Lima  
(Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Celecina de Maria Veras Sales  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Ana Paula de Medeiros Ribeiro  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Eugenio Eduardo Pimentel Moreira  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

A espiritualidade, que nunca desamparou os meus passos e fez os meus sonhos acontecerem no momento oportuno.

As meus pais, Regina e Ivonildo, por sempre acreditarem que a educação muda vidas e investirem em mim.

A Elis (*in memoriam*), que me ensinou a não desistir enquanto esteve aqui e mais ainda depois que se foi.

## AGRADECIMENTOS

Dirijo minhas primeiras palavras de gratidão aos meus pais, Regina e Ivonildo, que, com sua luta incansável, ofereceram a mim e à minha irmã o mais precioso dos legados: a educação. Foi por meio da semente que plantaram e cultivaram com tanto zelo que muitos frutos puderam florescer. A eles, minha eterna gratidão.

Àquelas que foram presença constante e alicerce firme ao longo desta caminhada, registro meu reconhecimento mais profundo. Antes mesmo de a pesquisa ganhar forma, elas já acreditavam. Durante o percurso, seguiram ao meu lado, sonhando, sustentando e encorajando. Sem a amizade e o apoio incondicional de Marta Dantas e Nicole Carvalho, este trabalho não teria se concretizado. Obrigada por serem pilares nessa travessia.

À minha orientadora, professora Emanuela Lima que, jamais cortou minhas asas, soprou ventos que me fizeram voar mais alto. Com a delicadeza de quem é luz, clareou meu percurso acadêmico e me mostrou que a universidade também pode ser espaço de afeto, boas trocas e construção coletiva. Sua confiança firme, fez germinar em mim uma pesquisadora mais consciente e uma professora mais sensível.

Às professoras Ana Paula de Medeiros Ribeiro e Celecina de Maria Veras Sales, deixo meu carinho e reconhecimento. Ana Paula, que também foi minha professora na graduação, seguiu sendo presença generosa nesta caminhada, oferecendo palavras sempre acolhedoras e gestos que inspiram. Celecina, de quem fui aluna em duas disciplinas no mestrado, e abriu caminhos durante este processo formativo, deixando marcas profundas na construção deste trabalho. As duas, com seus olhares atentos e provocações sensíveis e potentes, contribuíram de maneira singular para o amadurecimento teórico e metodológico desta pesquisa.

Ao professor Eugenio Eduardo Pimentel Moreira, agradeço pela disponibilidade em compor a banca de defesa e por acolher com atenção o convite para dialogar com esta pesquisa.

À professora Edlane Chaves, registro minha gratidão pelos apontamentos sensíveis apresentados no Seminário de Dissertação, que contribuíram de forma significativa para o amadurecimento da investigação a que esta pesquisa se propôs.

À Karla, secretária do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), por toda a sua atenção, cordialidade e gentileza.

São nas palavras eternizadas por Guimarães Rosa, que dizem “É junto dos bão que a gente fica mió”, que com amor e alegria, eu agradeço a minha rede de apoio do

mestrado, que seguraram minha mão, fortaleceram nos momentos difíceis e me mostraram que existem bons amigos na vida acadêmica: Alan Sousa, Aline Viana, André Barroso, Andressa Lino e Ruama Rocha.

À Tatiana Vieira, amizade preciosa que o PPGAPP me presenteou, agradeço por me ajudar a construir pontes, viver experiências formativas em contextos singulares e partilhar aprendizados com os alunos da turma de estágio. A caminhada acadêmica também se sustenta nos laços de afeto e nas vivências que transbordam os muros da universidade.

Às professoras que, com lucidez, generosidade e sensibilidade, compartilharam suas experiências e saberes, permitindo que esta investigação se realizasse, deixo meu mais profundo agradecimento.

“A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca. E ensinar e aprender não pode dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria.” (Paulo Freire, *Pedagogia da Autonomia*).

## RESUMO

Esta pesquisa propôs uma avaliação em profundidade das ações voltadas à formação de professores da educação infantil previstas no Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF), com ênfase na perspectiva dos docentes da rede municipal. Reconhecendo a educação infantil como direito constitucional e etapa fundante da educação básica, o estudo parte do entendimento de que a formação docente é elemento estruturante para a efetividade desse direito. Adotou-se abordagem qualitativa, com caráter documental e estudo de caso coletivo, articulando análise de documentos normativos, entrevistas com professoras de diferentes territórios da cidade e aplicação de uma escala de *Likert* para identificação da concepção de criança das participantes. A investigação ancorou-se nos quatro eixos da Avaliação em Profundidade: conteúdo da política, contexto de formulação, trajetória institucional e espectro temporal e territorial, conforme delineado por Rodrigues (2008). A análise dos dados, orientada pela técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2011) e pelo uso do software *IRAMUTEQ*, revelou tensões entre os marcos legais e as condições concretas de execução das ações formativas. Identificaram-se contradições entre o que é proposto nos documentos e o que é vivenciado nas práticas pedagógicas cotidianas, especialmente em contextos marcados por desigualdades territoriais. A formação continuada ofertada, embora prevista em lei, mostrou-se fragmentada, desarticulada dos contextos locais e distante das necessidades concretas das docentes. As falas das professoras evidenciaram a centralidade do território, a ausência de escuta qualificada nas políticas formativas e a permanência de modelos normativos que invisibilizam os saberes da experiência. A avaliação realizada apontou para a urgência de políticas públicas que reconheçam a docência como prática ética, situada e em permanente construção, valorizando os professores como sujeitos da política e não apenas como executores de diretrizes. A pesquisa intentou contribuir para o campo da avaliação de políticas públicas ao articular teoria e prática, evidenciando a necessidade de aproximação entre a normatização e os cotidianos escolares, especialmente no que tange à formação docente na primeira infância.

**Palavras-chave:** avaliação de políticas públicas; formação de professores; Educação Infantil; PMPIF; Avaliação em Profundidade.

## ABSTRACT

This research conducts an in-depth evaluation of the actions aimed at early childhood teacher training outlined in the Fortaleza Municipal Plan for Early Childhood (PMPIF), based on the perspectives of public-school teachers. Acknowledging early childhood education as a constitutional right and a foundational stage of basic education, the study assumes that teacher training is a key factor in ensuring the effectiveness of this right. A qualitative approach is adopted, combining documentary analysis, a collective case study, semi-structured interviews with teachers from distinct territories of the city, and the application of a Likert scale to identify their conceptions of childhood. The research is grounded in the four analytical axes of In-Depth Evaluation: policy content, context of formulation, institutional trajectory, and temporal and territorial spectrum, as proposed by Rodrigues (2008). Data analysis, supported by Content Analysis (Bardin, 2011) and IRAMUTEQ software, reveals dissonance between legal frameworks and the concrete implementation of training initiatives. The findings highlight contradictions between planned actions and actual practices, particularly in territories marked by educational and infrastructural inequalities. Although continuous training is legally mandated, it is perceived by teachers as fragmented, contextually disconnected, and misaligned with real pedagogical challenges. Teachers' narratives underscore the relevance of territory, the lack of responsive listening in training policies, and the persistence of normative models that devalue experiential knowledge. The evaluation underscores the need for public policies that regard teaching as an ethical, situated, and ongoing practice, recognizing educators as political subjects, not merely implementers of top-down directives. The study contributes to the field of public policy evaluation by linking theory and practice and by stressing the importance of aligning policy frameworks with the lived realities of early childhood education professionals.

**Keywords:** public policy evaluation; teacher training; Early Childhood Education; PMPIF; In-Depth Evaluation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa dos distritos de educação de Fortaleza.....	55
Figura 2 – Classificação Hierárquica Descendente (CHD).....	73
Figura 3 – Análise Fatorial de Correspondência (AFC).....	84
Figura 4 – Análise de Similitude.....	87
Figura 5 – Nuvem de palavras.....	90

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Crianças como cidadãs desde a primeira infância.....	94
Gráfico 2	– A criança como protagonista do seu processo de aprendizagem.....	96
Gráfico 3	– Espaço adequado para favorecer a autonomia da criança.....	98

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Produções acadêmicas sobre avaliação de políticas públicas e formação de professores na educação infantil (2020–2024).....	20
Quadro 2	Eixos de Avaliação em Profundidade, objetivos específicos e descrição da análise .....	48
Quadro 3	Classes temáticas e categorias interpretativas.....	74
Quadro 4	Contrastes territoriais, estruturais e implicações para formação docente....	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDTS	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNC-FP	Base Nacional Comum para a Formação de Professores da Educação Básica
CEI	Centro de Educação Infantil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DCRFor	Documento Referencial Curricular de Fortaleza
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FACED	Faculdade de Educação
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MLPI	Marco Legal da Primeira Infância
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PCF	Programa Criança Feliz
PIA	Plano Individual de Atendimento
PMPIF	Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza
PMPI	Plano Municipal pela Primeira Infância
PNPI	Plano Nacional pela Primeira Infância
PNE	Plano Nacional de Educação
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
UFC	Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>MAPEANDO SABERES: ESTADO DA ARTE SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA EDUCAÇÃO INFANTIL</b> .....	<b>20</b>
<b>3</b>	<b>DOS DIREITOS À PRÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO INFANTIL E FORMAÇÃO DOCENTE</b> .....	<b>24</b>
<b>3.1</b>	<b>Contexto histórico da evolução das políticas públicas para a infância no Brasil</b> .....	<b>24</b>
<b>3.2</b>	<b>Educação na primeira infância: do direito à implementação do PMPIF</b> .....	<b>29</b>
<b>3.3</b>	<b>Formação de professores na Educação Infantil: dos marcos regulatórios às teorias da formação docente</b> .....	<b>34</b>
<b>3.4</b>	<b>Saberes da docência, formação permanente e qualidade: interfaces na educação infantil</b> .....	<b>38</b>
<b>4</b>	<b>EPISTEMOLOGIA, PARADIGMAS E DELINEAMENTOS DA PESQUISA AVALIATIVA</b> .....	<b>42</b>
<b>4.1</b>	<b>Construindo uma proposta para Avaliação em Profundidade</b> .....	<b>46</b>
<b>5</b>	<b>PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	<b>51</b>
<b>5.1</b>	<b>Caracterização dos sujeitos</b> .....	<b>53</b>
<b>5.2</b>	<b>Coleta de dados</b> .....	<b>57</b>
<b>5.3</b>	<b>Análise de dados</b> .....	<b>59</b>
<b>6</b>	<b>INTERPRETAÇÃO E ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS</b> .....	<b>63</b>
<b>6.1</b>	<b>Diretrizes, legislações e normativas</b> .....	<b>63</b>
<b>6.1.1</b>	<i>Sentidos e contradições nos marcos normativos</i> .....	<b>64</b>
<b>6.1.2</b>	<i>Condicionantes, disputas e estratégias</i> .....	<b>66</b>
<b>6.1.3</b>	<i>Avanços normativos, permanências e fragilidades</i> .....	<b>67</b>
<b>6.1.4</b>	<i>A política na concretude dos territórios e do tempo</i> .....	<b>70</b>
<b>6.2</b>	<b>Entre o cotidiano e a política: experiência e formação docente em análise</b> .....	<b>72</b>
<b>7</b>	<b>AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE: ACHADOS, PERCURSOS E DESCOMPASSOS</b> .....	<b>92</b>
<b>7.1</b>	<b>Análise de Conteúdo do programa: formulação, bases conceituais e</b>	

coerência interna.....	93
<b>7.2 Análise de Contexto da formulação da política: condicionantes políticos, sociais e institucionais.....</b>	<b>95</b>
<b>7.3 Trajetória Institucional de um programa: percursos, descontinuidades e ressignificações.....</b>	<b>97</b>
<b>7.4 Espectro Temporal e Territorial: desigualdades territoriais e formação docente.....</b>	<b>101</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>110</b>
<b>APÊNDICE A – INSTRUMENTAL NORTEADOR PARA REVISÃO DOCUMENTAL.....</b>	<b>116</b>
<b>APÊNDICE B – ESCALA <i>LIKERT</i> PARA CONHECER AS CONCEPÇÕES DAS DOCENTES SOBRE A CONCEPÇÃO DE CRIANÇA.....</b>	<b>118</b>
<b>APÊNDICE C – INSTRUMENTAL PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....</b>	<b>120</b>
<b>APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO A – AÇÃO 12 DO PMPIF.....</b>	<b>125</b>
<b>ANEXO B – AÇÃO 15 DO PMPIF.....</b>	<b>126</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A consolidação dos direitos das crianças insere-se no amplo contexto histórico de afirmação e evolução dos direitos humanos, marcando um processo contínuo de reconhecimento e detalhamento das garantias específicas à infância. Esse movimento promoveu uma progressiva sensibilização e conscientização da sociedade acerca das particularidades dessa faixa etária ao longo do tempo.

O reconhecimento da infância como etapa com características e necessidades próprias avançou ao ponto de compreender as crianças como sujeitos de direitos. Nesse processo, como destacam Faria e Mubarak Sobrinho (2024, p. 56), “[...] a infância deixa de ser percebida como um período de transição e passa a ser entendida como uma etapa da vida com direitos próprios, decorrentes da condição de ser criança”. Essa perspectiva, fundamentou a criação de marcos normativos e políticas públicas específicas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegura que é dever da família, da sociedade e do Estado garantir a **criança**, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, “[...] o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (Brasil, 1988, art. 227. Grifo nosso). A Lei maior do Brasil é imprescindível para o reconhecimento das crianças como sujeitos plenos de direitos, estabelecendo um compromisso claro com a proteção integral e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a infância.

Em consonância com esse preceito constitucional e respondendo aos desafios de efetivação desses direitos no âmbito local, o município de Fortaleza instituiu o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPIF), configurando-o como um instrumento estratégico para a promoção e garantia dos direitos das crianças de 0 a 6 anos. Sua primeira versão foi instituída pela Lei nº 10.221, de 26 de junho de 2014, e regulamentada pelo Decreto nº 13.586, de 13 de maio de 2015, reafirmando o compromisso com o desenvolvimento integral na primeira infância e estabelecendo diretrizes que orientam as ações do poder público, da sociedade civil e das famílias.

Em cumprimento a essa responsabilidade legal e considerando as diversidades regionais e sociais do Brasil, a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), durante o período em que exerceu sua secretaria executiva (2018-2021), elaborou uma cartilha contendo orientações destinadas às prefeituras para subsidiar a construção dos Planos Municipais pela Primeira

Infância (PMPI). O objetivo central desse documento é assegurar que: “[...] cada município conte com seu próprio Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI), contemplando alguns itens indispensáveis, como cobertura vacinal; educação infantil de qualidade; prevenção e enfrentamento à violência; e a promoção de temáticas como a parentalidade positiva.” (Unicef, 2021. p. 6).

A Lei Ordinária nº 11.238, de 17 de março de 2022, aprovou a atualização do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF), alinhando-o ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei Federal nº 13.257, de 8 de março de 2016). Essa nova versão incorporou, entre suas diretrizes, o acolhimento das crianças que ficaram órfãs em decorrência da pandemia de covid-19, além de incluir o diagnóstico situacional, o histórico do plano, seus eixos temáticos, objetivos, ações estratégicas e metas estabelecidas para o período de 2022 a 2032. O documento organiza-se em seis eixos fundamentais: Saúde; Educação; Assistência Social; Cidadania; Espaço e Direito de Brincar; e Meio Ambiente e Sustentabilidade.

No entanto, em consonância com Faria e Mubarak Sobrinho (2024), assegurar direitos na prática exige superar desafios complexos, desde a garantia de financiamento adequado e infraestrutura de qualidade até a valorização da docência na área, bem como a superação de desigualdades sociais e visões adulto centradas sobre a infância. A constante luta pela efetivação desses direitos demonstra que a conquista legal, embora fundamental, precisa ser acompanhada por políticas públicas eficazes.

Nesse cenário, a valorização da docência ocupa um espaço importante, o que inclui, entre outras dimensões, o investimento na formação dos profissionais que atuam com a infância. A formação inicial do professor, embora essencial, não é suficiente para responder às múltiplas demandas pedagógicas presentes no cotidiano da educação infantil. Torna-se, portanto, necessário que os docentes tenham acesso a processos de formação permanentes e coerentes com as especificidades dos contextos em que atuam, favorecendo o aprimoramento de suas práticas. Desse modo, o PMPIF contempla algumas ações voltadas à formação continuada, reconhecendo a relevância dessa estratégia para assegurar o pleno desenvolvimento das crianças.

Este estudo parte das vivências e inquietações da pesquisadora enquanto professora da educação infantil na rede municipal de Fortaleza, trajetória iniciada em 2015 e que, desde então, vem sendo atravessada por experiências cotidianas junto às crianças e suas famílias. Foi nesse percurso, marcado por desafios e descobertas, que emergiu um interesse genuíno pelas políticas públicas voltadas à primeira infância, especialmente aquelas que dizem respeito à educação, no contexto do municipal. Essa trajetória foi enriquecida pela

participação no grupo de estudos MIRARE: Grupo de estudos sobre bebês e crianças bem pequenas no contexto da Educação Infantil, vinculado à Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará (FACED/UFC), sendo um espaço de muitas reflexões e partilha. A escuta sensível e o diálogo coletivo proporcionados pelo grupo ampliaram o olhar da pesquisadora sobre os processos formativos dos docentes da educação infantil, suscitando novos questionamentos.

Partindo dessas inquietações e do percurso formativo da pesquisadora, o olhar voltou-se para as ações estabelecidas pelo PMPIF, que se apresentam de forma clara, contando com prazos e metas, mas que promovem indagações a respeito da efetividade das ações para a formação docente. Nesse sentido, questiona-se, até que ponto as ações do PMPIF estão sendo efetivamente implementadas e como os professores percebem a formação que lhes foi oferecida? Existe coerência entre as metas estabelecidas pelo plano e as experiências vivenciadas pelos docentes? Estas indagações orientaram a investigação e são substanciais para uma compreensão mais profunda a respeito da implementação das políticas voltadas para a formação permanente dos professores na educação infantil, por meio do PMPIF.

Esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar, a partir da perspectiva dos professores da rede municipal, a implementação das ações voltadas à formação docente no âmbito do PMPIF. E como objetivos específicos: analisar o conteúdo e o contexto do PMPIF em relação às diretrizes e ações voltadas à educação infantil; investigar como a formação continuada dos professores de educação infantil é ofertada nos diferentes territórios de Fortaleza; Identificar a concepção de criança das professoras da educação infantil e contrapor com os documentos oficiais, com ênfase no PMPIF

O estudo propõe-se a utilizar os quatro eixos da Avaliação em Profundidade, proposto por Rodrigues (2008), sendo eles: conteúdo da política e/ou do programa; trajetória institucional; espectro temporal e territorial e análise de contexto. Diante disto, a pesquisa se configura como qualitativa, de cunho documental e um estudo de caso coletivo, uma vez que busca compreender os significados e as percepções dos envolvidos no contexto analisado, bem como a conjuntura legal e social que permeia as ações avaliadas.

As ações que tocam a formação de professores no âmbito do PMPIF, as quais esta investigação se ocupa, são as seguintes: Ação 12, busca garantir a obrigatoriedade da formação em Pedagogia para todos os professores da educação infantil na rede pública municipal, assegurando a qualificação docente por meio de concursos públicos; Ação 15, fortalece a política de formação continuada, com temáticas voltadas para inclusão, sustentabilidade e desenvolvimento socioemocional.

A relevância deste estudo está na compreensão de que a formação continuada dos professores é indispensável para a efetividade de uma educação de qualidade, especialmente na educação infantil. Conforme Bobbio (2004) alerta, a simples declaração de direitos, embora essencial, não garante sua efetivação. Para que os direitos humanos se concretizem, é necessário um processo contínuo de observação, implementação e avaliação. Nesse sentido, investigar se as ações propostas no cerne PMPIF estão sendo efetivamente implementadas, de que forma são desenvolvidas e como são percebidas pelos professores da educação infantil torna-se necessário.

A escolha da temática reflete a compreensão de que a formação de professores na educação infantil não pode ser compreendida de forma isolada e está inserida em um contexto mais amplo, que engloba as políticas públicas para a garantia de uma primeira infância digna. Reitera-se a educação infantil, enquanto política pública essencial, constitucionalmente reconhecida como um direito fundamental, que ocupa um papel central no desenvolvimento das crianças e atua na promoção da equidade social desde os primeiros anos de vida. Portanto, a pesquisa direciona seu olhar para o PMPIF, que organiza e norteia essas ações de forma ampla, contemplando a formação docente como um dos seus elementos.

Os professores, enquanto agentes de transformação social, desempenham um papel fundamental na garantia de uma educação infantil de qualidade para as crianças, constituindo um elo essencial na implementação das ações previstas no PMPIF. É imprescindível compreender como essas ações os contemplam, se de fato atendem às suas demandas e como subsidiam suas práticas pedagógicas no atendimento às crianças. Ao focar na formação continuada, este estudo busca visibilizar a importância dessa dimensão para a qualificação do trabalho docente, bem como pautar o debate sobre a urgência de superar visões assistencialistas da educação infantil, reafirmando-a como uma etapa importante para o desenvolvimento integral da criança.

Assim, esta investigação busca contribuir para a consolidação da educação infantil como uma prioridade dentro da agenda de políticas públicas, reafirmando seu papel como parte essencial da vida da criança e da garantia de seus direitos fundamentais. A escolha pelo enfoque avaliativo permite compreender a efetividade das políticas públicas, identificando suas potencialidades e fragilidades, contribuindo para o aprimoramento das ações voltadas para a primeira infância.

Diante desse contexto, as próximas seções apresentam um breve estado da arte sobre a temática, seguida do percurso teórico da pesquisa, que fundamenta as bases conceituais a partir de marcos legais como decreto e leis sobre os direitos das crianças;

autores que se debruçam sobre a educação, formação de professores e qualidade na educação infantil tais como: Campos, Rosemberg e Ferreira (2001); Kuhlmann Jr (2011); Tardif (2010); Nóvoa (2019, 2022); Freire (2022); Farias e Mubarak Sobrinho (2024); Pimenta (2020); Imbernón (2022); Zabalza (1998) e Dahlberg, Moss e Pence (2019). Na sequência são apresentados os referenciais que sustentam a abordagem avaliativa desta investigação: Rodrigues (2008), Gussi e Oliveira (2016a), seguidos do detalhamento do percurso metodológico que orientou o estudo. Por fim, são discutidos os resultados obtidos a partir da coleta de dados, com base nos sentidos atribuídos pelas docentes às concepções, percepções, ações formativas e nos seus cotidianos, culminando na avaliação, nas reflexões críticas e nas considerações finais.

## 2 MAPEANDO SABERES: ESTADO DA ARTE SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Considerando o objetivo geral desta pesquisa de avaliar, sob a perspectiva dos professores, os sentidos atribuídos às ações formativas previstas no âmbito do PMPIF, fez-se necessário mapear, de forma sistemática, o panorama atual das produções acadêmicas que dialogam com esse contexto. A elaboração do estado da arte teve como intuito situar e conhecer estudos que discutissem, de forma articulada, a avaliação de políticas públicas voltadas à formação docente na educação infantil, de modo a subsidiar as reflexões e análises propostas nesta investigação, bem como descobrir lacunas existentes nesta seara.

Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico abrangendo o período de 2020 a 2024, com foco na identificação de produções que abordassem especificamente essa intersecção temática. As buscas concentraram-se, principalmente, nos Repositórios Institucionais da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da Universidade Estadual do Ceará (UECE), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD/CAPES) e no Portal de Periódicos da CAPES. Como descritores, foram utilizados os termos “avaliação de políticas públicas”, “formação de professores” e “educação infantil”, combinados de diferentes maneiras para ampliar o escopo dos resultados. Com isso, foram encontradas as seguintes produções acadêmicas, consideradas relevantes para o campo investigado, entre artigos, dissertações e teses, apresentados a seguir no Quadro 1.

Quadro 1 - Produções acadêmicas sobre avaliação de políticas públicas e formação de professores na educação infantil (2020–2024)

<b>Título</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>	<b>Principais Contribuições</b>	<b>Lacunas Identificadas</b>
Programa Criança Feliz: reflexões sobre o atendimento à infância no Brasil	RODRIGUES, A. P.; CRUZ, S. H.	2020	Artigo	Reflexão crítica sobre o PCF e suas implicações na garantia de direitos da criança.	Pouca articulação com os programas de formação docente; análise histórica mais que avaliativa.
Da jardineira à tia da educação infantil: o	NASCIMENTO, M. L. O.	2021	Tese	Discussão sobre alienação no trabalho docente da EI e as	Foco teórico denso com menos ênfase em estratégias

espectro da alienação no trabalho de professoras da educação infantil				implicações para a identidade profissional.	de enfrentamento à alienação no cotidiano escolar.
Formação continuada em educação infantil: concepções de professoras de municípios cearenses	GOMES, M. S.; NASCIMENTO, R.; FALCÃO, G.	2021	Artigo	Análise das concepções docentes sobre a formação continuada em dois municípios do Ceará.	Faltam análises da articulação entre as formações e os efeitos concretos nas práticas de ensino.
Entre a autonomia e a regulação: a avaliação como componente para o controle dos currículos e da docência na educação infantil	FURTADO, K. K.; BATTISTI, A. R.	2021	Artigo	Reflexão sobre o controle do currículo e da docência via políticas avaliativas neoliberais.	Ausência de estudos empíricos que observem os efeitos diretos nas práticas pedagógicas.
A formação do professor e a prática pedagógica na educação infantil	VIEIRA, H.; CARNEIRO, E.; SANTOS, J.	2022	Artigo	Estudo sobre a relação entre formação inicial e prática pedagógica na EI com base em estudo de caso.	Limitação quanto à diversidade de contextos analisados; falta conexão direta com políticas públicas.
A natureza e os fins da formação docente: crítica às políticas de formação de professores e às teorias do conhecimento subjacentes	FREIRE, P. A. R.	2023	Tese	Análise crítica das políticas de formação docente sob perspectiva dialética; debate epistemológico profundo.	Necessidade de aprofundar estudos empíricos vinculando a crítica teórica às práticas formativas específicas da EI.
Uma análise sobre a perspectiva de avaliação de políticas	MATOS, A. P.; SOARES, M. N.; BRAZ, M. M.	2023	Artigo	Análise da perspectiva avaliativa das políticas de formação	Faltam análises que articulem resultados de campo com implicações

públicas de formação continuada em serviço de professores de educação infantil				continuada em serviço com foco na EI.	práticas para a gestão da formação.
Uma avaliação em profundidade do Programa Criança Feliz no estado do Ceará	MONTEIRO, U. C.	2024	Dissertação	Avaliação em profundidade do PCF no Ceará; contribuições metodológicas e análise da trajetória institucional.	Pouca abordagem sobre a formação docente no PCF; foco predominante na gestão.
A centralidade da formação de professores e professoras da educação infantil: o que expressam a BNCC e a BNC-FP?	MEDEIROS, M. V.; ABREU, W. F.	2024	Artigo	Discussão teórico-reflexiva sobre BNCC e BNC-FP e seus impactos na formação de professores da EI.	Necessidade de estudos empíricos que contrastem os efeitos das Bases na formação real de professores.

Fonte: Elaborado pela autora.

Seguindo o contexto das produções analisadas, observa-se que têm se lançado olhares diversos sobre os dispositivos formativos e as lógicas avaliativas que sustentam as políticas educacionais atuais. Parte desses estudos se debruça sobre os efeitos da regulação da docência e do currículo por meio de normativas como a BNCC e a BNC-FP (Base Nacional Comum da Formação de Professores da Educação Básica), deixando claro o tensionamento existente entre a institucionalização das normativas e a autonomia docente. Outros, por sua vez, assumem uma perspectiva mais direta de escuta dos sujeitos da prática, como professores, gestores e formadores, possibilitando a emergência de sentidos e contradições das políticas em territórios específicos. Ainda, há produções que adotam o enfoque metodológico da avaliação em profundidade, compondo referências fundamentais para o campo, ao analisarem trajetórias institucionais, sentidos atribuídos pelos sujeitos e impactos territoriais e temporais das políticas.

Apesar da riqueza analítica encontrada, percebe-se a escassez de estudos que articulem a análise do conteúdo das políticas às condições de sua execução nos contextos locais, evidenciando uma lacuna que esta pesquisa busca ocupar. A maioria das investigações privilegia uma abordagem teórica ou normativa, enquanto são ainda raros os estudos que

avaliam as políticas formativas à luz de suas trajetórias institucionais, dos sentidos produzidos nos territórios escolares e dos seus desdobramentos nas práticas pedagógicas cotidianas. Além disso, há um silenciamento recorrente das vozes das professoras da educação infantil, como sujeitos da formação, cujas experiências e percepções são, muitas vezes, subalternizadas em nome de discursos universalizantes sobre qualidade e competências docentes.

Diante disso, este estudo busca contribuir para o campo ao articular os eixos da Avaliação em Profundidade com a escuta das professoras que vivenciam as ações formativas do PMPIF, buscando compreender o que foi proposto, mas, sobretudo, o que foi apropriado, tensionado e (re)significado em suas práticas. A próxima seção, portanto, apresentará os fundamentos teóricos que sustentam essa discussão, abordando a evolução histórica da criança como sujeito de direitos, a construção das políticas públicas nacionais voltadas para esta etapa da vida, as implicações desse processo para a educação infantil como um direito fundamental da criança, bem como, as normativas, legislações, conceitos e concepções que tocam a formação docente.

### **3 DOS DIREITOS À PRÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO INFANTIL E FORMAÇÃO DOCENTE**

O caminho teórico que permeia esta investigação fundamenta-se na análise abrangente do contexto histórico, normativo e social que sustenta a educação infantil como um direito fundamental, consolidado por marcos legais e diretrizes que visam garantir o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância no Brasil. Reconhecendo a formação de professores como um elemento estruturante para a concretização desse direito. Assim, busca-se explorar criticamente, os conceitos que orientam as políticas públicas para a educação infantil.

Neste viés, torna-se fundamental estabelecer um diálogo interdisciplinar com a literatura científica, abordando os avanços e os desafios na educação infantil, ao mesmo tempo que se contextualizam as transformações históricas que moldaram sua institucionalização como política pública. Além disso, apresenta-se os principais marcos regulatórios nacionais, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Marco Legal da Primeira Infância, identificando as conexões entre essas normativas e a formação continuada dos docentes.

Torna-se basilar, compreender a educação infantil como um campo estratégico de garantia de direitos, que carece de políticas públicas efetivas e práticas pedagógicas fundamentadas em princípios éticos, pedagógicos e sociais. Assim, a formação de professores surge como um eixo central de análise, essencial para a construção de uma educação de qualidade, equitativa e alinhada às necessidades das crianças.

#### **3.1 Contexto Histórico da Evolução das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**

As políticas públicas materializam a atuação do Estado na garantia dos direitos sociais, constituindo-se como elementos essenciais para promover o bem-estar coletivo e responder às demandas da sociedade. Nesse sentido, Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 161) destacam que “uma política pública é um constructo social [...]. É a expressão do poder público, constrói um quadro normativo de ação e constitui uma ordem local”. Essas políticas articulam múltiplas dimensões, traduzindo as necessidades sociais em ações concretas.

A formulação e implementação de políticas públicas, entretanto, não ocorrem em um vácuo histórico; elas refletem as condições, concepção de Estado e lutas de contextos específicos. Concordando com Bobbio (2004), quanto à historicidade dos direitos humanos, é

necessário compreender que estes são frutos de processos históricos e sociais determinados.

Nesse sentido, O conceito de "sentimento de infância", proposto por Ariès (2014), revela a construção histórica e cultural da infância como uma etapa distinta da vida humana. Durante a Idade Média, as crianças eram rapidamente integradas ao mundo adulto logo que alcançavam alguma autonomia física. Essa percepção começou a se modificar entre os séculos XVI e XVII, com o fortalecimento do cuidado familiar e da atenção à educação formal. Nos séculos XVIII e XIX, essas transformações foram impulsionadas pelas mudanças nas estruturas familiares e pelo avanço da escolarização (Ariès, 2014).

Ao mesmo tempo, a análise de Rizzini e Pilotti (2011, p. 15) amplia essa perspectiva ao destacar que:

No decorrer do tempo, a infância foi tratada de diversas maneiras. As relações sociais com a família, com a Igreja, com o Estado e com outros estamentos da sociedade perpetuaram valores morais, religiosos e culturais, reproduzindo dominadores e subjugados em seus papéis.

Nesse viés, enquanto a infância passou a ser reconhecida como uma etapa peculiar da vida, as interações entre as diferentes instituições sociais — família, Igreja e Estado — também desempenharam papéis diferentes na definição das condições de cuidado e proteção das crianças. Muitas vezes, essas relações perpetuaram desigualdades, refletindo os valores e hierarquias de cada época.

A inclusão das crianças como sujeitos de direitos, evidenciada em documentos como a Declaração dos Direitos da Criança (1959), representou uma ruptura com a visão tradicional que relegava as crianças à condição de meros objetos de cuidado, desprovidas de autonomia e dignidade plena. Ao considerar a especificidade da criança como um ser que demanda cuidados e proteção, a sociedade reconhece a universalidade dos direitos humanos ao respeitar as particularidades do indivíduo em cada fase da vida.

Entretanto, no caso brasileiro, em consonância com Passetti (2021), é a partir dos anos 1920 que a filantropia das instituições religiosas passam a dar lugar as ações governamentais de políticas sociais, tendo sua expansão entre o Estado Novo e a Ditadura Militar, sendo nesse contexto em que surgiram os dois primeiros códigos de menores, em 1927 e 1979.

O Código de Menores de 1927, também ficou conhecido como Código Mello Mattos, se destacando com um marco inicial na legislação voltada à infância no Brasil. Inspirado em uma perspectiva assistencialista, essa legislação destinava-se exclusivamente a menores considerados em situação irregular, tais como abandonados e delinquentes,

oferecendo medidas de assistência e proteção que, na prática, limitavam-se a instituições de internamento e de caráter punitivista. Como apontam Lima, Poli e São José (2017), o tratamento dispensado às crianças refletia uma ótica que estigmatizava menores em situação de vulnerabilidade, tratando-os como meros objetos de tutela estatal, em vez de sujeitos de direitos.

Outro elemento importante nesse período foi a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941, também durante o governo de Getúlio Vargas. O SAM foi estruturado com o objetivo de organizar a assistência às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, mas perpetuava a ideia de filantropização, que para Faoro (1993) deixava evidente a relação de conveniência entre os setores públicos e privados, inerente a estrutura patrimonial do Estado Brasileiro. Conforme destacado por Richter (2018), o SAM refletia a lógica de uma assistência centralizada e punitiva, marcada por relações clientelistas e pela precariedade dos serviços ofertados. Essas iniciativas reforçavam o caráter repressivo das políticas, que se voltavam mais para o controle social do que para a promoção de direitos.

Na sequência histórica, o Código de Menores de 1979, já em meio à Ditadura Militar, não trouxe mudanças significativas em relação ao anterior. Embasado na chamada Doutrina da Situação Irregular, reforçava a abordagem punitiva e excludente, focando em menores considerados uma ameaça à ordem social (Richter, 2018). Nesse contexto, observa-se que as políticas para a infância estavam intrinsecamente relacionadas à ideia de controle social. Contemporâneo a isto, a instituição Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) foi criada com o objetivo de centralizar as ações destinadas à infância e adolescência. Todavia, essas políticas perpetuaram um modelo repressivo, mais preocupado com a segurança do Estado do que com a proteção integral das crianças e adolescentes (Lima, Poli e São José, 2017).

A transição do regime militar para a abertura democrática, iniciada nos anos 1980, trouxe profundas mudanças na compreensão e na formulação de políticas públicas voltadas à infância. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 instituiu-se um marco significativo nesse processo, pois instituiu o princípio da proteção integral e reconheceu as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, priorizando o bem-estar da infância e adolescência em todos os âmbitos. O artigo 227 da Constituição estabeleceu a responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado, determinando a implementação de ações que garantissem “a vida, a saúde, a alimentação, a educação, o lazer, a profissionalização, a cultura, a dignidade, o respeito, a liberdade e a convivência familiar e comunitária” (Brasil, 1988).

Esse movimento culminou na criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sancionado em 13 de julho de 1990, pela lei nº8.069. Diferentemente dos códigos anteriores, o ECA incorporou a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos plenos de direitos. Para Lima, Poli e São José (2017), essa legislação trouxe uma abordagem inovadora, pois colocou a infância no centro das políticas públicas, ao buscar promover o desenvolvimento integral da criança em diversas dimensões: física, psicológica, social e cultural.

Além disso, o ECA foi influenciado por instrumentos internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), que enfatiza a importância da dignidade e da igualdade para todas as crianças, independentemente de sua origem social, étnica ou econômica. Conforme Richter (2018), o alinhamento entre o ECA e esses documentos internacionais consolidou o Brasil como um referencial na legislação sobre infância, embora os desafios para a implementação efetiva das políticas ainda sejam evidentes. Contudo, como ressaltam Faria e Mubarak Sobrinho (2024), o reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos exige mais do que normatizações, tornando-se indispensável a formulação de políticas públicas que assegurem a eficácia desses direitos, respeitando as diversidades sociais, culturais e regionais.

A criação da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), em 2007, e a formulação do Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), aprovado em 2010, representaram marcos fundamentais para a consolidação das políticas públicas voltadas à primeira infância no Brasil. A RNPI foi estabelecida como uma articulação estratégica entre organizações da sociedade civil, governo e setor privado, com o objetivo de colocar a primeira infância no centro da agenda pública. De acordo com Lima (2022), a criação da RNPI reflete um movimento político e social em resposta à necessidade de priorizar os direitos das crianças de zero a seis anos, promovendo articulações intersetoriais para a formulação de políticas públicas mais efetivas.

Nesse contexto, o PNPI foi desenvolvido como resultado das discussões e articulações promovidas pela RNPI. Aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em 2010, o PNPI consolidou-se como um documento que atuou no delineamento de metas e diretrizes para áreas como saúde, educação, proteção social e convivência familiar. Conforme Rodrigues e Cruz (2020), o PNPI foi concebido para orientar a formulação e implementação de políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal, inspirando diretamente a criação dos Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI), que adaptaram as ações às especificidades locais.

A elaboração do PNPI ocorreu em um período marcado pela valorização dos direitos das crianças, alinhando-se aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que enfatizavam a redução da mortalidade infantil e a promoção da educação básica universal. Segundo Lima (2022), o PNPI destacou-se como um marco no planejamento estratégico nacional, ao promover uma visão holística do desenvolvimento infantil baseada em evidências científicas e na articulação entre os debates acadêmicos, governo e sociedade civil.

O percurso iniciado com o ECA culminou com o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), estabelecido pela Lei nº 13.257/2016, instituindo a primeira infância como prioridade na agenda das políticas públicas nacionais, consolidando e institucionalizando os avanços promovidos pelo PNPI. A lei reconheceu os primeiros seis anos de vida como uma etapa fundamental para o desenvolvimento humano e estipulou diretrizes intersetoriais que articularam áreas como saúde, educação, assistência social e proteção contra a violência (Brasil, 2016). O MLPI representou um grande avanço ao reafirmar a necessidade de ações intersetoriais e integradas, com foco na equidade e na justiça social (Lima, 2022).

Entre as inovações trazidas pelo MLPI, destacou-se o reconhecimento da participação ativa da criança no processo de formulação de políticas que lhe dizem respeito, conforme preconizado pelo artigo 4º da lei. Essa abordagem valorizou a individualidade e os ritmos de desenvolvimento da criança, promovendo a inclusão e o respeito às diversidades sociais e culturais (Brasil, 2016). Além disso, o MLPI reforça a importância de capacitação e qualificação profissional para a implementação de políticas públicas eficazes. A formação continuada e a abordagem intersetorial são apresentadas como estratégias essenciais para a promoção do desenvolvimento infantil integral, especialmente em contextos de vulnerabilidade social (Lima, 2022; Rodrigues e Cruz, 2020).

Embora o MLPI represente um avanço significativo, sua implementação enfrentou desafios, como restrições orçamentárias e a fragmentação das políticas públicas. Como enfatiza Lima (2022), a falta de integração entre os setores e a insuficiência de recursos comprometem a eficácia das ações planejadas. Contudo, o Marco Legal inaugura uma nova fase na história das políticas públicas para a infância, ao articular evidências científicas e práticas políticas em prol do desenvolvimento infantil.

Rodrigues e Cruz (2020) também apontam que a luta pelos direitos das crianças não está apenas na conquista de novos avanços, mas na preservação das conquistas já alcançadas. Nesse contexto, destaca-se o Programa Criança Feliz (PCF), criado em 2016 como uma iniciativa para operacionalizar os princípios do MLPI. O PCF é uma política

pública intersetorial voltada para o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social. Entre seus objetivos, incluem-se o apoio ao desenvolvimento infantil integral, o fortalecimento de vínculos familiares e a orientação para o cuidado e a proteção das crianças.

Embora reconhecido como uma ferramenta relevante para a proteção social, o PCF enfrenta críticas relacionadas à sua sustentabilidade, abrangência e limitações estruturais. Rodrigues e Cruz (2020) destacam que, apesar de seu potencial, o programa apresenta desafios significativos em sua execução, como a sobrecarga de responsabilidade nas famílias sem oferecer os recursos necessários para apoiar plenamente o desenvolvimento das crianças. Além disso, alertam para o risco de fragmentação das políticas públicas, com a centralidade da educação infantil deslocada para áreas como saúde e assistência social, o que pode enfraquecer a inclusão das crianças em instituições educacionais de qualidade.

Posto isso, é possível inferir que a educação infantil ocupa uma posição estratégica no desenvolvimento integral das crianças, funcionando como alicerce para a articulação das políticas públicas voltadas à primeira infância. Tanto o MLPI quanto o PCF evidenciam que ações intersetoriais devem reconhecer a educação como fundamental para garantir equidade e oportunidades, especialmente para as crianças em situação de vulnerabilidade social.

A trajetória das políticas públicas para a infância no Brasil reafirma a educação como um direito indispensável para a promoção do desenvolvimento integral. Esse percurso histórico se consolidou ao longo do tempo e preparou o caminho para debates mais aprofundados sobre a educação infantil como prioridade estratégica. Assim, a próxima subseção abordará o direito à educação na primeira infância, explicitando sua relevância como pilar essencial para o desenvolvimento das crianças, além dos avanços históricos e desafios para a efetivação desse direito no Brasil.

### **3.2 Educação na Primeira Infância: do direito à implementação do PMPIF**

A Constituição Federal de 1988 estabelece a educação como um direito fundamental e um dever do Estado, assegurando, no artigo 208, inciso IV, o acesso à “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (Brasil, 1988). O ECA, complementa essa prerrogativa ao dispor que toda criança tem direito à educação, visando seu pleno desenvolvimento e a formação para a cidadania, assegurando a igualdade de condições para acesso e permanência nas instituições escolares e o direito ao ensino gratuito e próximo a sua residência (Brasil, 1990).

No mesmo sentido do Ordenamento Jurídico Superior do Brasil e do ECA, a Lei de Diretrizes e Bases e da Educação Nacional (LDB) reconhece a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, sendo ela um dever do Estado e direito da criança, com acesso gratuito em creches e pré-escolas (Brasil, 1996, art. 4º, inciso II). A oferta desse atendimento fica sob a responsabilidade dos municípios, complementada de forma técnica e financeira pelo Estado e União (Brasil, 1996, art. 11, inciso V; Campos, Rosemberg, Ferreira, 2001), no viés da LDB, a educação infantil está além de um mero espaço de cuidado, visto que é reconhecida como fundamental para o desenvolvimento integral da criança, abrangendo suas dimensões físicas, psicológicas, intelectuais e sociais (Brasil, 1996).

Partindo do teor destes documentos, é possível compreender de que forma o Estado brasileiro concebe a educação nacional, e mais especificamente a educação infantil. Todavia, mesmo com o grande arcabouço jurídico e político, que legisla o direito a educação desde a Constituição de 1988, a designação da educação infantil em instituições próprias para atender crianças, “trata-se de uma formulação almejada por aqueles que, a partir do final da década de 1970, lutaram – e ainda lutam – pela implantação de creches e pré-escolas que respeitem os direitos das crianças e das famílias” (Kuhlmann Jr, 2010, p. 179).

Entretanto, o atendimento infantil em creches por muito tempo, foi marcado por uma visão externa apenas para o cuidado e a proteção da infância. Desta forma,

Do ponto de vista histórico, durante muito tempo, o cuidado e a educação da criança pequena estiveram sob a responsabilidade familiar, especialmente da mãe. A instituição creche surge no Brasil no fim do século XIX, decorrente da industrialização e da urbanização do país. Neste contexto, criam -se as creches com o intuito de liberar a mulher para o mercado de trabalho (Santos, 2010, p. 7).

Com isso, é importante pontuar que a luta em prol do atendimento das crianças em creches acontece atrelada a imersão das mulheres no mercado de trabalho, sendo esse inicialmente um direito assegurado a mulher, garantido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que foi aprovada pelo Decreto nº 5.452, de 1 de maio de 1943, no qual estabeleceu que empresas com um determinado número de funcionárias deveriam oferecer creches ou espaços para o cuidado dos filhos das trabalhadoras (Campos, Rosemberg, Ferreira, 2001).

Em consonância com Reis e Silveira (2019), a luta pelo atendimento em creches teve papel central no movimento feminista brasileiro nos anos 1970, só se consolidou legalmente com o advento da redemocratização, onde deixou de figurar apenas como um

serviço assistencialista e passou a ser reconhecido como educação infantil como um direito universal, conforme a Constituição de 1988.

Com o reconhecimento da educação como um direito fundamental da criança, novas normativas foram implementadas para reforçar a importância do desenvolvimento integral na primeira infância. Essas regulamentações asseguraram legalmente que o atendimento às crianças pequenas não se restringisse apenas ao cuidado, mas incorporasse uma dimensão pedagógica e educativa, garantindo uma abordagem que respeitasse suas especificidades e potencialidades. No entanto, essa transformação não ocorreu de forma linear. Ela foi fruto de intensas disputas políticas e sociais, impulsionadas por movimentos em defesa da infância, que seguem ativos até os dias atuais, lutando pela efetivação desse direito em sua integralidade (Campos, Rosemberg, Ferreira, 2001; Kuhlmann Jr, 2010).

Diante desse contexto, torna-se importante considerar que a educação infantil está além de uma mera disputa entre assistência e ensino, devendo ser compreendida como um espaço que integra o cuidado e educação de forma indissociável. Como aponta Kuhlmann Júnior (2010, p. 189),

[...] na perspectiva de fundamentar as políticas e práticas: a questão não é educação versus assistência; na sua história, as instituições pré-escolares destinaram uma educação de baixa qualidade para as crianças pobres e isso é que precisa ser superado; no interior da instituição sempre ocorrerá algum tipo de educação - seja boa ou ruim para a criança que a recebe; a educação de uma criança pequena envolve o seu cuidado, por isso destaca-se o papel de educar e cuidar às instituições de educação infantil.

No reconhecimento da indissociabilidade entre o cuidar e educar, surgiram políticas públicas voltadas à proteção e desenvolvimento integral da criança nos primeiros anos de vida, abrangendo múltiplos setores. Uma dessas iniciativas é o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), que estabelece diretrizes intersetoriais para a formulação de políticas voltadas à infância no Brasil. O PNPI, foi aprovado pelo CONANDA e revisado em 2020, estabelecendo que a promoção dos direitos da primeira infância deve ser baseada na integração entre saúde, educação, assistência social, cultura e participação infantil, garantindo um desenvolvimento pleno e equitativo para as crianças de 0 a 6 anos de idade (Rede Nacional Primeira Infância, 2020a).

As ações intersetoriais no contexto do PNPI se refletem também no âmbito municipal, por meio do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI), que adapta as diretrizes nacionais às necessidades locais. O PMPIF, foi instituído pela Lei nº 10.221/2014 e atualizado em 2022, representando um esforço concreto para garantir que crianças de 0 a 6 anos tenham acesso a serviços públicos de qualidade, com ações estruturadas para a melhoria

da educação infantil, da assistência social e da saúde (Fortaleza, 2022). Nesse contexto, as políticas públicas no âmbito municipal promovidas pelo PMPIF também adotam a abordagem intersetorial, envolvendo dessa forma diversas secretarias e órgãos governamentais para garantir que a infância seja prioridade absoluta na agenda pública da cidade.

No que se refere à educação infantil, o PMPIF fortalece a ampliação da oferta de vagas em CEIs, compreendendo-os não apenas como espaços de cuidado, mas como ambientes educativos fundamentais para o desenvolvimento integral das crianças. Nesse sentido, o plano reforça a importância de assegurar que o acesso à educação infantil seja acompanhado de condições que garantam experiências pedagógicas significativas e apropriadas à faixa etária, respeitando as especificidades do público atendido.

A esse respeito, Zabalza (1998) enfatiza que a qualidade na educação infantil não pode ser reduzida a um conjunto fixo de características estruturais ou normativas. Ao contrário, trata-se de um processo contínuo, construído nas práticas cotidianas e sustentado pelas dimensões culturais que atravessam as instituições educativas. Como afirma o autor:

A qualidade, pelo menos no que se refere às escolas, não é tanto um repertório de traços que se possuem, mas sim algo que vai sendo alcançado. A qualidade é algo dinâmico (por isso faz-se mais alusão às condições culturais das escolas do que aos seus elementos estruturais), algo que se constrói dia a dia e de maneira permanente” (Zabalza, 1998, p. 32).

Com isso, evidencia-se que a busca por qualidade envolve a valorização da cultura institucional e, sobretudo, o protagonismo do corpo docente, cuja atuação qualificada é central nesse processo. Essa compreensão reforça a importância de políticas públicas que, além de ampliarem o acesso, se comprometam com a efetividade do atendimento prestado às crianças.

Nessa direção, ao reconhecer a educação infantil como um direito fundamental e uma etapa decisiva para o desenvolvimento humano, o PMPIF avança para além da simples ampliação da rede de atendimento, estabelecendo diretrizes que buscam garantir práticas educativas condizentes com as reais necessidades das crianças. Conforme orienta o Guia para Elaboração dos Planos Municipais (Rede Nacional Primeira Infância, 2020b), a implementação dessas políticas possibilita que cada município organize estratégias concretas voltadas à ampliação do acesso e à melhoria das condições de aprendizagem, respeitando as particularidades locais e promovendo, desde os primeiros anos, a equidade e a justiça social.

Com base nessa perspectiva, o plano contempla ações voltadas ao fortalecimento das práticas pedagógicas e à valorização dos profissionais que atuam na educação infantil, reconhecendo que a qualificação docente é um pilar essencial para a promoção de

experiências educativas significativas. Tais ações incluem, por exemplo, a exigência de formação superior em Pedagogia para os educadores que atuam com crianças pequenas (Ação 12), assegurando um repertório técnico e teórico adequado à complexidade dessa etapa. Além disso, a política de formação continuada (Ação 15) prevê a oferta de cursos, oficinas e outras modalidades formativas que abordam metodologias inovadoras e o desenvolvimento integral da criança (Fortaleza, 2022).

Dessa forma, o PMPIF reafirma a centralidade do professor como agente essencial na concretização do direito à educação na primeira infância, ao promover um ensino que supere práticas assistencialistas e valorize o desenvolvimento integral das crianças. No entanto, embora avance na proposição de políticas estruturantes, o plano ainda enfrenta desafios significativos — como a persistência de desigualdades territoriais e a necessidade de uma valorização mais efetiva da profissão docente — que seguem como obstáculos para a consolidação de uma educação verdadeiramente equitativa e comprometida com a infância (Fortaleza, 2022).

O PMPIF, em termos de política pública, figura como um instrumento essencial para garantir, de forma prática, que a educação infantil em Fortaleza seja oferecida com qualidade. Por meio de suas ações, busca romper com os desafios históricos, respeitar os direitos das crianças e contribuir para o seu desenvolvimento integral. No entanto, como enfatizam Faria e Mubarc Sobrinho (2024, p. 24), “o reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos exige que esses direitos sejam efetivados na prática, e não apenas proclamados nos documentos legais”. Ou seja, garantir esses direitos exigidos mais do que sua formalização nos marcos normativos, requer que se concretizem em políticas e práticas efetivas.

Nesse viés, a formação dos professores surge como um dos pilares para garantir que o direito das crianças à educação infantil seja efetivado de maneira plena. Afinal, a qualidade do atendimento também perpassa pela formação dos docentes para que assim, possam compreender e implementar as diretrizes estabelecidas pelas políticas públicas. Dessa forma, a próxima subseção abordará a formação docente no contexto da educação infantil um pilar importante dentro das políticas para a primeira infância, sendo também um aspecto basilar para a garantia de uma educação infantil de qualidade.

### **3.3 Formação de Professores na Educação Infantil: dos marcos regulatórios às teorias da formação docente**

Nas últimas décadas, impulsionada pelos avanços no campo jurídico e político, a educação se consolida como um elemento essencial para o desenvolvimento integral da criança. Esse reconhecimento ampliou a compreensão do papel do professor, que, além de mediar o processo educativo, deve estar preparado para lidar com as múltiplas dimensões que caracterizam a prática pedagógica. Como destacam Bem, Silva e Reges (2021, p. 90), “[...] por meio da experiência educativa, o professor é capaz de conhecer as diferentes dimensões que caracterizam a essência da prática e de reinventar também a forma histórica de luta contra as desigualdades existentes na sociedade atual”.

Nesse contexto, a formação inicial e continuada dos docentes surge como um eixo fundamental da agenda pública voltada à educação, especialmente na primeira infância, visto que esta etapa ~~que~~ exige práticas pedagógicas específicas para garantir um ensino que respeite as particularidades dessa fase do desenvolvimento infantil. Quanto à qualidade da educação infantil, que também perpassa pela formação dos professores, Delors pontua que:

A qualidade de ensino é determinada tanto ou mais pela formação contínua dos professores, do que pela sua formação inicial. A formação contínua não deve desenrolar-se, necessariamente, apenas no quadro do sistema educativo: um período de trabalho ou de estudo no setor econômico pode também ser proveitoso para aproximação do saber e do saber-fazer (Delors, 2003, p. 160).

Assim, garantir a qualificação dos profissionais que atuam na primeira infância vai além de uma necessidade técnica, se caracterizando como um compromisso com a efetivação do direito à educação, conforme estabelecido nos marcos normativos e nas políticas públicas que amparam para a primeira infância.

Os marcos regulatórios que orientam a qualificação do docente da educação ao mesmo tempo tornam evidente as lacunas e a falta de paridade com as outras etapas da educação básica. A profissionalização do magistério voltada à educação infantil, historicamente, não recebeu a mesma atenção e durante décadas foi exercida por profissionais sem formação específica, em um contexto de baixos salários e sem reconhecimento social (Alvarenga, 2014).

Assim como em outros contextos sociais, foi a Constituição de 1988 que iniciou os avanços para os professores mediante a afirmação legal de que era dever do Estado garantir a oferta da educação para as crianças (Brasil, 1988). Essa mudança de paradigma que gerou outros desdobramentos normativos para a formação docente, consolidando critérios mínimos para o exercício da profissão e enfatizando a necessidade de formação continuada.

Com a evolução das políticas educacionais, foram estabelecidas diretrizes mais específicas para nortear a prática docente na educação infantil. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), consolidaram a concepção da infância como fase da vida com direitos próprios, reforçando a necessidade de uma formação docente que valorizasse o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físicos, sociais, emocionais e cognitivos (Brasil, 2013). Além disso, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologada em 2017, determinou os campos de experiências e direitos de aprendizagem para a criança, demandando um corpo docente qualificado para conseguir planejar e executar práticas pedagógicas que dialoguem com essa nova abordagem da educação infantil (Brasil, 2017).

Nesse contexto, também foram regulamentados os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, representaram um grande progresso para a estruturação de diretrizes que buscam garantir um ensino alinhado às necessidades do desenvolvimento infantil. É importante ressaltar que, quanto a educação infantil, a “definição de parâmetros de qualidade nessas instituições pode ser uma opção adequada para a superação de práticas discriminatórias” (Kuhlmann Jr, 2011, p. 189).

Percebe-se que tanto os Parâmetros Nacionais quanto o PMPIF reconhecem a necessidade de uma formação contínua para os professores que atuam com a primeira infância, garantindo que a prática pedagógica permaneça alinhada aos princípios do cuidar e educar, ao respeito à diversidade e à valorização da infância como etapa essencial do percurso educacional (Brasil, 2024; Fortaleza, 2022).

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil implementam que a docência na educação infantil deve ter a “garantia de profissionais atuando na docência que sejam professoras(es) habilitadas(os) em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida como formação mínima, o nível Médio, na modalidade Normal” (Brasil, 2024, p. 23). Desse modo, é perceptível um compromisso nacional com a qualificação profissional e a necessidade de garantir que o processo educativo seja desenvolvido por docentes preparados para lidar com as particularidades do desenvolvimento infantil.

Ainda com referência ao teor dos Parâmetros Nacionais, fica estabelecido que a formação docente deve incluir temas como educação especial inclusiva, educação bilíngue de surdos e educação para relações étnico-raciais, além de garantir uma preparação específica para professores que atuam em creches e pré-escolas indígenas, quilombolas e rurais (Brasil, 2024). Assim, torna-se fundamental que as formações oferecidas aos docentes contemplem esses conteúdos, objetivando a construção de uma prática pedagógica na educação infantil que busque ser inclusiva, equitativa e culturalmente significativa.

Trazendo a discussão para o âmbito local de Fortaleza, lócus deste estudo, o Documento Curricular Referencial de Fortaleza (DCRFor), estabelece que a formação de professores deve ser compreendida como um processo contínuo e colaborativo, essencial para a construção de uma prática pedagógica qualificada. Sendo a formação, em síntese, concebida como um espaço de reflexão sobre a prática pedagógica, permitindo que os professores analisem suas ações, identifiquem desafios e construam estratégias para superá-los. Em busca de favorecer a construção de uma educação infantil democrática e inclusiva, como posto dos documentos oficiais (Fortaleza, 2024).

Todo esse arcabouço normativo nos permite compreender a evolução da formação de professores dentro das legislações nacionais. No entanto, para entender o que significa a formação docente, é essencial reconhecer que esse processo não se limita a uma preparação técnica para o exercício profissional. Pelo contrário, o conhecimento do professor não é fixo ou fechado, ele se constrói e se transforma na interação com os alunos e com a comunidade escolar, visto que:

Ensinar é agir com outros seres humanos; é saber agir com outros seres humanos que sabem que lhes ensino; é saber que ensino a outros seres humanos que sabem que sou um professor, etc. [...] Portanto, o saber não é uma substância ou um conteúdo fechado em si mesmo; ele se manifesta através de relações complexas entre o professor e seus alunos. Por conseguinte, é preciso inscrever no próprio cerne do saber dos professores a relação com o outro, e, principalmente, com esse outro coletivo representado por uma turma de alunos (Tardif, 2010, p. 13).

Ao refletir sobre a prática educativa, Paulo Freire afirma que “onde há vida, há inacabamento” (Freire, 2022, p. 50), o que faz sentido com a ideia de que a formação docente é um processo contínuo e nunca plenamente concluído. Assim, como o conhecimento humano está sempre em construção, o professor também se forma permanentemente, ressignificando suas experiências e aprendizados ao longo da carreira. A perspectiva de Freire (2022), dialoga com a de Tardif (2010), ao evidenciar que os saberes docentes são heterogêneos, compostos por conhecimentos acadêmicos, curriculares, institucionais e, sobretudo, pela experiência vivida no cotidiano da sala de aula.

A compreensão do inacabamento do professor como sujeito que aprende ao ensinar ressalta a importância de uma formação que vá além da transmissão de técnicas pedagógicas. Nesse contexto, Nóvoa (2022), entende que a identidade profissional do docente se constrói na interação com seus pares, com os alunos e com as políticas educacionais que orientam sua prática. Dessa forma, a formação não pode ser pensada como um evento isolado, mas como um processo contínuo de aperfeiçoamento e reflexão crítica sobre o papel do professor na sociedade.

Sobre isso, Freire (2022, p. 40) afirma que: “na formação permanente dos professores, o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática. É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática.”. Partindo dessa concepção de formação docente, Freire (2022) destaca que a reflexão crítica sobre a prática educativa é fundamental para a qualificação contínua do docente, já que permite ao professor ressignificar sua atuação e sua abordagem pedagógica. Em consonância com Tardif (2010, p.263), que argumenta que “os saberes profissionais também são variados e heterogêneos porque não formam um repertório de conhecimentos unificado”. Ou seja, o conhecimento do professor não se reduz ao domínio de conteúdos teóricos e metodológicos, mas é constituído por saberes diversos, construídos na interação entre a formação inicial, a experiência profissional e o contexto escolar. Neste cenário, à docência se configura em um processo dinâmico e aberto a novas aprendizagens.

Nessa perspectiva, Nóvoa (2019) também reforça que a identidade profissional do professor se constrói no coletivo, por meio do diálogo com outros educadores, das interações com os alunos e da adaptação às exigências das políticas educacionais. A formação docente, portanto, não deve ser encarada como um evento pontual, mas como um percurso formativo constante e articulado com a realidade da profissão.

Diante do exposto e retomar a ideia de inacabamento defendida por Freire (2022), torna-se essencial na compreensão do papel do professor na contemporaneidade. O docente não é um mero transmissor do conhecimento, mas atua como um mediador que constrói saberes em conjunto com seus alunos e com a comunidade escolar. Essa visão exige que a formação docente esteja pautada em uma abordagem reflexiva e crítica, que vá além da simples instrumentalização pedagógica e possibilite um olhar aprofundado sobre os desafios da educação e as potencialidades da prática educativa.

Todavia, o desafio de superar a desvalorização histórica da profissão docente ainda se impõe como um entrave significativo dentro deste contexto. Sem reconhecimento profissional, sem condições dignas de trabalho e sem acesso contínuo à formação, muitos professores acabam por vivenciar um percurso formativo fragmentado e desarticulado com as reais demandas da educação infantil. Como argumenta Nóvoa (2019), é preciso romper com a ideia de formação como um evento pontual e reconhecer que o aprendizado docente é um percurso contínuo, enraizado na experiência e na troca entre pares.

Dessa forma, uma formação que realmente dialogue com a perspectiva Freireana, precisa ser construída de forma coletiva e permanente, tendo como eixo central a problematização da prática pedagógica e a valorização dos saberes docentes. Apesar dos

desafios estruturais e institucionais que permeiam a formação docente, é fundamental reafirmar que uma formação crítica, reflexiva e humana se constrói no diálogo constante com a prática e na reflexão sobre essa prática. Como destaca Freire (2022), a docência deve ser compreendida como um ato político e emancipatório, no qual o professor é sujeito ativo do seu próprio aprendizado e da transformação do contexto educacional. Para Freire (2022, p. 74), “ensinar exige a convicção de que a mudança é possível”, o que evidencia a necessidade de uma formação que vá além da reprodução conteudista, que promova a autonomia, a criticidade e o compromisso com a transformação social.

Portanto, reconhecer a formação docente como um processo contínuo e inacabado significa reafirmar a importância da valorização da profissão e a necessidade da implementação de políticas públicas que garantam o acesso à formação, mas também criem condições concretas para que os professores possam desenvolver sua prática de maneira crítica, reflexiva e emancipatória.

Assim, torna-se fundamental compreender os saberes construídos no exercício da docência e como eles se articulam às propostas formativas destinadas ao professorado da primeira infância, articulação esta que é indissociável da discussão sobre a qualidade na educação infantil. É a partir desse entrelaçamento que se desenvolve a próxima subseção

### **3.4 Saberes da docência, formação permanente e qualidade: interfaces na Educação Infantil**

Refletir sobre a formação continuada do professorado na educação infantil implica reconhecer as especificidades que atravessam o fazer pedagógico com a primeira infância. Trata-se de uma docência que exige o desenvolvimento contínuo de uma escuta sensível, de ações educativas intencionais e da construção de vínculos significativos com as crianças. Em consonância com Pimenta (2020), os saberes docentes são tecidos na intersecção entre a experiência, o conhecimento sistematizado e a prática cotidiana, exigindo, portanto, uma formação que reconheça, valorize e subsidie essa complexidade. Compreender tais saberes é fundamental para pensar processos formativos que estejam alinhados às demandas concretas do cotidiano escolar e que contribuam, de forma significativa, para a qualidade da educação infantil.

Pimenta (2020) sistematiza os saberes da docência em três dimensões: os saberes da experiência, os saberes pedagógicos e os saberes do conhecimento. O primeiro, o saber da experiência, emerge da prática cotidiana, nas interações com as crianças, nas trocas com os

colegas e nas respostas criativas aos desafios que se apresentam, não se limitando ao fazer técnico, mas constituindo-se de um saber ético, relacional e situado, sendo forjado na escuta, na mediação e na leitura sensível da realidade (Pimenta, 2020).

Já os saberes pedagógicos, conforme aponta Pimenta (2020), dizem respeito à organização da ação educativa: planejamento, avaliação, mediação didática, estruturação dos tempos e dos espaços. Esses saberes se articulam e se reelaboram continuamente, o que evidencia seu caráter processual e reflexivo. São influenciados pelas condições institucionais da escola, pelas finalidades atribuídas à educação e pelos valores que orientam os projetos pedagógicos. Exigindo do educador uma postura ética e investigativa, que compreende a docência como uma prática intencional, situada e potencialmente transformadora (Pimenta, 2020).

No que se refere aos saberes do conhecimento, para Pimenta (2020), trata-se do domínio teórico que estrutura e dá sentido à prática pedagógica. Esses saberes são construídos por meio da formação acadêmica, das leituras e das vivências investigativas, que subsidiam a análise crítica da prática, ampliam a visão de mundo e a capacidade de intervenção sobre a realidade (Pimenta, 2020). Para além de fundamentar a docência, estes saberes resguardam sua densidade epistemológica, possibilitando ao professor posicionar-se criticamente diante das políticas educacionais, normativas, currículos e práticas institucionais.

Concordando com Pimenta (2020), compreender a docência como espaço de produção de conhecimento implica reconhecer o professor como intelectual da prática, sujeito que pensa, analisa, experimenta e transforma. Nessa perspectiva, Imbernón (2022) argumenta que os processos formativos devem comprometer-se com a construção de uma prática educativa reflexiva e democrática, orientada por valores de justiça social e emancipação, e, portanto, atravessada por uma dimensão ética e política. Nesse sentido, é possível inferir que a formação continuada deva oferecer espaços de ressignificação das experiências, de problematização das práticas e de construção coletiva de sentidos, considerando os contextos concretos nos quais se insere e favorecendo o diálogo entre os sujeitos da educação.

Traçando um diálogo entre os saberes docentes discutidos por Pimenta (2020) e a compreensão ampliada da formação docente, orientada por princípios éticos e comprometida com os territórios e suas especificidades, conforme argumenta Imbernón (2022), torna-se necessário também estabelecer uma visão crítica sobre a noção de qualidade na educação. Nesse contexto, Zabalza (1998, p. 32) afirma que “a qualidade é algo dinâmico [...], algo que se constrói dia a dia e de maneira permanente”, esclarecendo que os indicadores de qualidade não podem ser concebidos como verdades absolutas, mas sim como construções culturais que

precisam dialogar com os sujeitos, as instituições e os territórios.

Ainda nesse contexto, Dahlberg, Moss e Pence (2019) aprofundam a crítica à concepção hegemônica de qualidade ao afirmarem que “a qualidade como verdade universal, isenta de valor e cultura” (p. 128) deve ser substituída por uma abordagem relacional e situada. A qualidade na educação infantil não constitui um dado objetivo, mas uma construção cotidiana, alicerçada na escuta dos sujeitos, na valorização da diversidade de contextos e nas múltiplas formas de existir, aprender e ensinar (Dahlberg, Moss e Pence, 2019). Nesse sentido, ressalta-se que não há qualidade sem a participação ativa dos educadores, das crianças, das famílias e da comunidade.

Essa concepção dialoga com a proposta de fóruns institucionais de escuta e debate, como apontam Braz, Grando e Pavan (2010), em que os critérios de qualidade emergem do território, das práticas e das experiências partilhadas pelos sujeitos. Nesse horizonte, a formação continuada precisa garantir espaços de reflexão, escuta e reconstrução da prática pedagógica. Mais do que atualização técnica, trata-se de um processo de fortalecimento profissional, ético e político.

A concepção de formação docente como processo ético, político e relacional é aprofundada por hooks (2024), ao compreender a educação como uma prática de liberdade, envolvendo a construção de espaços pedagógicos em que educadores e educandos se constituam mutuamente como sujeitos críticos, capazes de transgredir as fronteiras impostas por sistemas opressores. Esse movimento é essencial na educação infantil, onde as práticas precisam estar abertas à escuta, ao acolhimento das especificidades e à criação de vínculos afetivos com as crianças.

Na valorização do caráter transformador da docência, Hooks (2024) destaca a necessidade de professores comprometidos com a presença plena no espaço educativo, reconhecendo o ensino como um território de autoconhecimento e resistência. A formação continuada, sob essa perspectiva, amplia a capacidade crítica e emancipatória dos docentes, estimulando rupturas com padrões tradicionais e afirmando práticas pedagógicas que consolidem a diversidade, a liberdade e a dignidade das infâncias, especialmente as mais fragilizadas socialmente.

A partir de Hooks (2024) e do diálogo entre os autores que fundamentam esta reflexão, compreende-se que a formação permanente dos professores da educação infantil não pode se restringir à dimensão técnica, devendo ser atravessada pela ética, pela afetividade e pelo compromisso político com a transformação social. Reconhecer a docência como prática da liberdade implica valorizar processos formativos pautados na escuta, na construção

permanente de saberes e na afirmação das diferenças, sustentando práticas pedagógicas comprometidas com a emancipação e o enfrentamento das desigualdades.

Compreender a formação docente, os saberes construídos na prática e as concepções de qualidade como dimensões interdependentes no cotidiano da educação infantil demanda uma abordagem avaliativa sensível às complexidades dos contextos educativos. Isso implica superar modelos normativos e adentrar uma perspectiva investigativa que reconheça os sentidos atribuídos pelos sujeitos às políticas e práticas que vivenciam. Nesse sentido, torna-se necessário discutir os fundamentos epistemológicos que sustentam a avaliação como campo de produção de conhecimento e transformação social. É o que se propõe a seguir, ao apresentar os paradigmas e os delineamentos que orientam esta pesquisa avaliativa.

#### **4 EPISTEMOLOGIA, PARADIGMAS E DELINEAMENTOS NA PESQUISA AVALIATIVA**

Ao adentrar o campo epistemológico da avaliação de políticas públicas, é fundamental entender os paradigmas e dimensões que orientam essas investigações. Reconhecer a evolução histórica das discussões teóricas e políticas é essencial para identificar as abordagens mais desenvolvidas no âmbito da pesquisa avaliativa. Assim, faz-se necessária uma contextualização e uma breve análise dos principais paradigmas que sustentam as diferentes perspectivas de avaliação.

Conforme discutido por Peres, Boullosa e Bessa (2021), o campo das políticas públicas, desde sua fundação nos anos 1950 até meados dos anos 1970, foi amplamente marcado pela influência do pragmatismo e por uma abordagem positivista. Esta perspectiva positivista, associada à defesa da racionalidade instrumental, adota um caminho linear e multidisciplinar, sustentado pela distinção entre valor e fato.

O positivismo, segundo Veras *et al* (2024), destaca a importância da neutralidade, da objetividade e da distinção entre sujeito e objeto para garantir a validade do conhecimento científico. Aplicando ferramentas das ciências naturais nas ciências sociais, incorporando o uso da mensuração mediante o uso de dados quantitativos e análises estatísticas, incluindo testes de hipóteses, na investigação da realidade social que se pretende compreender. O que, na lógica de um Estado Neoliberal, faz sentido e referenda as avaliações gerencialistas.

Ao longo de suas diferentes fases, o paradigma positivista integrou novos elementos e ajustou-se aos contextos socio-históricos. No entanto, permaneceu firmemente ancorado na ênfase à excessividade científica. Conforme Januzzi (2016), a objetividade e a neutralidade são frequentemente apontadas como princípios fundamentais na avaliação de políticas públicas, sendo amplamente promovidas nos manuais de avaliação elaborados por organizações de fomento.

Nas avaliações positivistas destaca-se, ainda, Avaliação de Impacto, que busca mensurar os efeitos das políticas públicas em uma população específica, avaliando se os resultados esperados foram alcançados. Essa análise envolve critérios de eficiência, eficácia e efetividade, considerando o custo-benefício, a custo-efetividade, com foco na responsabilidade dos governos (Januzzi, 2016).

Para Guba e Lincoln (2011), a perspectiva positivista apresenta limitações significativas ao priorizar métodos quantitativos, dificultando a inclusão da diversidade de atores envolvidos no processo. Além disso, essa abordagem restringe o conceito de ciência, ao

pressupor que o conhecimento só possa ser gerado com base na objetividade e neutralidade. Complementando essa crítica, Gussi (2019) argumenta que os modelos hegemônicos negligenciam os sujeitos sociais e resultam em avaliações que desconsideram os contextos socioeconômicos, políticos e culturais específicos, além de não exporem as contradições inerentes à implementação das políticas públicas.

Diante das limitações do modelo positivista ao lidar com a complexidade envolvida nas questões públicas, outras perspectivas foram desenvolvidas, propondo perspectivas analíticas críticas e alternativas para enfrentar os desafios multifacetados das políticas públicas. A seguir, serão destacados quatro modelos contra hegemônicos, que se contrapõem ao paradigma positivista predominante, sendo elas: avaliação crítico-dialética, avaliação de quarta geração ou construtivista, avaliação pós-construtivista e avaliação em profundidade, respectivamente.

A crítico-dialética reconhece toda avaliação como política e ideológica, afastando a neutralidade presente no positivismo, envolvendo dimensões técnicas e políticas, sendo a técnica ligada aos métodos de pesquisa social e a política aos interesses dos sujeitos envolvidos (Souza 2014; Silva, 2009). A abordagem crítico-dialética valoriza a participação popular, considerando a avaliação participativa como uma ferramenta de transformação social. Além disso, nega o excesso de objetividade positivista, mas busca um grau de objetividade que evite a subjetividade extrema (Spink, 2001; Silva, 2009). A avaliação, assim, não se limita à descrição dos fatos, mas visa interpretar criticamente a realidade social e suas contradições.

Contextualizando o modelo de avaliação de quarta geração ou construtivista, Guba e Lincoln (2011) dividem inicialmente a história da avaliação da seguinte forma: a primeira geração é focada na mensuração, a segunda tem foco na descrição do processo e a terceira, no julgamento em que o avaliador assume a postura de juiz. Mesmo considerando os avanços em cada uma das gerações, ainda há predominância da visão gerencialista, o uso excessivo de métodos quantitativos e a falta de responsabilidade social do avaliador. Como resposta a essas críticas, os autores propõem a Avaliação de Quarta Geração, fundamentada no paradigma construtivista-hermenêutico.

A Avaliação de Quarta Geração inclui a participação ativa dos grupos de interesse (stakeholders) em todas as etapas, buscando integrar dimensões técnicas, políticas e socioculturais. Metodologicamente, utiliza o método hermenêutico-dialético, que é interpretativo e visa comparar diferentes pontos de vista para alcançar consenso, ou ao menos dirimir divergências (Kantorski et al., 2009). Essa abordagem se distancia do positivismo ao

conceber o processo de avaliação como uma construção participativa e responsiva, em que os stakeholders têm papel ativo na definição de parâmetros e uso dos resultados. Ao reconhecer a existência de múltiplas realidades socialmente construídas, promove a avaliação como um instrumento de transformação social, alinhado aos interesses dos grupos envolvidos (Guba; Lincoln, 2011).

A Abordagem Experiencial de Lejano (2012) é fundamentada no paradigma pós-construtivista, e apresenta pontos de convergência com Avaliação de Quarta Geração de Guba e Lincoln, especialmente na ênfase à participação dos grupos de interesse e à relevância dos contextos locais. Ambas as perspectivas desafiam o positivismo ao priorizar a experiência vivida pelos atores sociais e uma interpretação hermenêutica na análise das políticas públicas, oferecendo um modelo de avaliação mais complexo e integrado (Cruz, 2019).

Lejano (2012) busca superar a dependência de análises quantitativas, como as que medem eficácia, eficiência e efetividade, ao integrar teoria e prática, reconhecendo que a análise de uma política não pode ser separada de seu contexto. A avaliação, nessa perspectiva, não se limita ao julgamento da política, mas à compreensão das percepções dos atores sociais envolvidos. A abordagem experiencial, utiliza metodologias qualitativas e quantitativas, com foco na Descrição Densa, proposta por Clifford Geertz, que busca revelar a complexidade e os significados atribuídos pelos sujeitos. Esse modelo propõe uma análise mais profunda da política pública, conectando os resultados à realidade vivida pelos atores, e constitui uma base epistemológica para a Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2016; Gussi, 2019).

Ainda no teor da perspectiva pós-construtivista, a Avaliação em Profundidade se constitui como uma proposta metodológica qualitativa que busca entender a complexidade das políticas públicas mediante uma abordagem hermenêutica e interpretativa. Inspirada pelo modelo experiencial de Raul Lejano (2012), essa avaliação não apenas se fundamenta em um processo interativo entre o pesquisador e o campo, com dados provenientes de diversas fontes, como entrevistas, observações e grupos focais. A análise se desenvolve por meio de quatro eixos: o conteúdo da política, sua trajetória institucional, o espectro temporal e territorial, e o contexto de formulação e implementação, permitindo captar os significados da política para diferentes atores envolvidos (Rodrigues, 2016; Cruz, 2019).

Esse modelo é extenso e denso, pois se preocupa em investigar as nuances da política além do mero cumprimento de metas. A análise de conteúdo inclui a formulação, os paradigmas conceituais e a coerência interna da política, enquanto a análise da trajetória institucional e do contexto político-econômico busca entender as adaptações e ressignificações que a política sofre ao longo de sua implementação. A pesquisa de campo

intensiva, com forte inspiração etnográfica, permite captar as experiências dos sujeitos envolvidos, visando não apenas classificar a política, mas compreender sua abrangência, efeitos e possíveis ajustes necessários para seu aprimoramento (Rodrigues, 2016).

Diante do exposto até aqui, é possível indicar que os modelos avaliativos não são neutros, possuem muito do posicionamento político do avaliador, mesmo que nas entrelinhas.

A avaliação não só é uma atividade política, como a política desempenha um papel importante na prática da avaliação, sobretudo quando se fala em avaliação de programas. Para Weiss (1982a, p. 23), “[...] os programas com os quais o avaliador trata não são neutros, assépticos, uma espécie de ‘entidades de laboratórios’. Eles provêm das ‘manobras’ de apoio, oposição e barganha política”.

Dentre os avaliadores, Weiss (1982a) foi uma das primeiras a perceber que a avaliação é uma atividade racional que se situa no contexto político. Para a referida autora:

As considerações políticas se insinuam de 3 formas principais, e o avaliador que falhar no reconhecimento disto arrisca-se a uma série de choques e frustrações. Primeiro, as políticas e programas tratados pela avaliação são oriundos de decisões políticas. Eles foram propostos, debatidos, aprovados e financiados através de processos políticos e na sua implementação permanecem sujeitos a pressões, tanto de apoio quanto de hostilidade, proveniente do jogo político. Segundo, porque a avaliação é realizada com a finalidade de alimentar a tomada de decisões. Seus relatórios inserem-se no contexto político. Assim, a evidência avaliativa acerca dos resultados de um programa tem que disputar atenção com outros fatores que pesam no processo político. Terceiro e talvez menos reconhecido, a avaliação tem um posicionamento político. Por sua própria natureza, ela faz afirmações políticas implícitas sobre temas tais como a natureza problemática de alguns programas e a inatacabilidade de outros, a legitimidade dos objetivos e estratégias de programas, a utilidade de medidas gradualistas, e até mesmo sobre o papel que convém ao cientista social na formulação de políticas e programas. (Weiss, 1982a, p. 23).

Segundo Moreira, Ribeiro e Marques (2018, p. 45), “A avaliação, como atividade política, baseia-se em métodos das ciências, embora não exclusivamente, pois, antes de tudo, a avaliação é uma forma básica de comportamento humano. Às vezes, é estruturada e formal, mas frequentemente é subjetiva e informal.

A avaliação informal depende de observações casuais, normas intuitivas e de julgamentos subjetivos. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 38) afirmam que “[...] a avaliação informal ocorre sempre que uma pessoa opta por uma entre várias alternativas existentes sem antes ter coletado evidência formal do mérito relativo dessas alternativas”.

A avaliação formal depende de outros elementos, como comparações controladas e aplicação de testes padronizados. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 38) definem que a avaliação formal é “[...] estruturada e pública, em que as opções se baseiam em esforços

sistemáticos para definir critérios explícitos e obter informações acuradas sobre alternativas (possibilitando com isso a determinação do valor real das alternativas)”.

Ao optar por uma perspectiva, fica impressa nesta a postura do avaliador, gerando repercussão nos resultados, seja na legitimação do sistema ou na promoção de mudanças sociais. Considerando a necessidade de uma avaliação que investigue o objeto deste estudo de forma holística, e em consonância com os objetivos delineados para este estudo, optou-se pela abordagem da Avaliação em Profundidade.

A busca de uma perspectiva avaliativa que vá além dos modelos operacionais tradicionais e hegemônicos, contemplando as contradições inerentes ao Estado, preconiza a adoção de uma perspectiva epistemológica e metodológica que reconheça a complexidade socioeconômica, política e cultural envolvida nesse processo. Nesse sentido, a Avaliação em Profundidade, conforme proposta por Rodrigues (2008), oferece uma abordagem multidimensional e interdisciplinar, integrando saberes de diversas áreas para proporcionar uma análise mais ampla e contextualizada das políticas públicas. A escolha desta perspectiva avaliativa no contexto específico desta pesquisa será desenvolvida de forma mais robusta a seguir.

#### **4.1 Construindo uma proposta para Avaliação em Profundidade**

Para uma compreensão mais aprofundada e detalhada das nuances que o campo de investigação pode apresentar, a perspectiva avaliativa adotada para a pesquisa será fundamentada em Rodrigues (2008), Gussi e Oliveira (2016 a), que propõem uma imersão completa no campo de estudo, abrangendo simultaneamente as dimensões que abordam a amplitude e abrangência da análise. Trata-se, portanto, de uma avaliação em profundidade. Nessa abordagem, quanto mais se aprofunda na situação investigada, maior é a ampliação do campo, permitindo uma visão ampla que inclui tanto o horizonte à frente quanto as laterais, o que está acima e abaixo. A compreensão focada e direcionada, embora seja mais simples, é sempre limitada e, portanto, menos capaz de captar a complexidade do objeto estudado.

A escolha pela perspectiva da avaliação em profundidade se justifica pela necessidade de uma análise holística e detalhada das políticas públicas no contexto contemporâneo. Gussi e Oliveira (2016 a) defendem que essa abordagem permite uma compreensão mais refinada das políticas, ao considerar tanto as complexidades analíticas quanto as metodológicas envolvidas. Ao optar por essa perspectiva, busca-se não apenas avaliar os resultados das ações implementadas, mas também entender os processos e as dinâmicas institucionais que as moldam.

Gussi e Oliveira (2016 a) descreve a avaliação em profundidade como tendo duas dimensões principais. A primeira, de caráter analítico, envolve a análise das políticas públicas no contexto das configurações atuais do Estado. A segunda dimensão, de natureza metodológica, diz respeito à criação de metodologias que se alinhem à abordagem processual e multidimensional da avaliação.

Nesse contexto, Rodrigues (2008) direciona o lócus empírico como fonte de conhecimentos para orientar os processos de implementação de programas. A avaliação em profundidade tem múltiplas dimensões e para ser desenvolvida de forma contundente pode contar com vários métodos de coleta e análise de dados, como:

diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos; grupos focais que inovem em relação às propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas nele expressas abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados, em diferentes contextos, sobre um mesmo programa; etc. (Rodrigues, 2008, p. 11).

De acordo com Rodrigues (2008), a avaliação em profundidade é subsidiada mediante quatro eixos, sendo eles: análise de conteúdo do programa; análise de contexto da formulação da política; trajetória institucional de um programa; espectro temporal e territorial. Cada um desses eixos é colocado como essencial para compreender as políticas públicas em sua totalidade, evidenciando tanto os aspectos estruturais quanto os contextuais que influenciam sua implementação e resultados.

A análise de conteúdo do programa é o primeiro eixo e busca examinar a formulação das políticas públicas, avaliando sua coerência interna, as bases conceituais e os paradigmas que orientam suas diretrizes. Rodrigues (2008) destaca que esta análise é indispensável para verificar se os objetivos e critérios definidos nos documentos institucionais estão alinhados com os mecanismos de efetivação propostos. Dessa forma, torna-se possível identificar lacunas e contradições que podem impactar a eficácia do programa, contribuindo para o aperfeiçoamento de políticas futuras.

O segundo eixo, análise de contexto, explora o momento histórico, político, social e econômico em que a política foi formulada. Esta perspectiva permite identificar como as condições externas influenciam diretamente a concepção e os objetivos do programa. Segundo Gussi e Oliveira (2016 b), essa análise possibilita compreender as articulações entre diferentes esferas (local, regional e nacional) e os impactos simbólicos, culturais e econômicos que moldam a implementação da política.

A trajetória institucional, terceiro eixo, foca na evolução do programa ao longo

das vias institucionais, analisando suas ressignificações e adaptações em diferentes contextos. Conforme Gussi (2008), este eixo reconhece que as políticas públicas não seguem trajetórias lineares, mas são moldadas por múltiplos fatores e interações ao longo do tempo. Inspirado na noção de "trajetória" de Bourdieu, este eixo considera as dinâmicas e transformações das políticas públicas como processos contínuos e multifacetados, refletindo as interações entre os atores envolvidos e as instituições que implementam as políticas.

Por fim, o espectro temporal e territorial analisa a execução histórica e regional das ações do programa, considerando as especificidades locais e as mudanças ao longo do tempo. De acordo com Rodrigues (2008), este eixo é essencial para avaliar a interação das políticas com os contextos locais, destacando as influências culturais e sociais que moldam os resultados. Gussi e Oliveira (2016 b) reforçam que a análise das dimensões temporais e territoriais são fundamentais para compreender como as políticas se adaptam às realidades regionais e quais impactos geram em diferentes períodos históricos.

Sabendo disso, esta investigação almeja explorar os quatro eixos analíticos da avaliação em profundidade, integrando-os de forma articulada aos objetivos específicos que orientam esta investigação. Cada eixo desempenha um papel importante na avaliação do PMPIF, oferecendo perspectivas complementares e interligadas. A categorização entre objetivos e eixos é apresentada no Quadro 2, onde é possível visualizar mais claramente, relacionando-os com os fatores específicos da análise.

Quadro 2 - Eixos de Avaliação em Profundidade, objetivos específicos e descrição da análise

EIXO ANALÍTICO	OBJETIVO	DESCRIÇÃO DA ANÁLISE
Análise de Conteúdo do Programa	Analisar o conteúdo e o contexto do PMPIF em relação às diretrizes e ações voltadas à educação infantil.	Examina as diretrizes e ações do PMPIF voltadas à educação infantil, coerência entre os objetivos definidos e as bases conceituais apresentadas.
Análise de Contexto	Analisar o conteúdo e o contexto do PMPIF em relação às diretrizes e ações voltadas à educação infantil.	Analisa as condições políticas, sociais, econômicas e culturais que influenciaram a formulação do PMPIF, considerando a relação com o cenário local e nacional.

Trajectoria Institucional	Identificar a concepção de criança das professoras da educação infantil e contrapor com os documentos oficiais, com ênfase no PMPIF	Avalia o caminho percorrido pelo PMPIF ao longo do tempo, com ênfase nas ressignificações das ações e na percepção dos docentes sobre a formação continuada oferecida, bem como suas concepções sobre as crianças e percepções sobre o cotidiano.
Espectro Temporal e Territorial	Investigar como a formação continuada dos professores de educação infantil é ofertada nos diferentes territórios de Fortaleza	Considera se há diferenças territoriais na implementação do PMPIF, no acesso à formação continuada e se há impacto dessas variações nas percepções das docentes.

Fonte: Elaborada pela autora.

Reiterando que nenhuma avaliação é neutra, é necessário pontuar que “a escolha de perspectiva avaliativa pressupõe um posicionamento político do avaliador, que vai se refletir na sua pesquisa avaliativa, seja legitimando a racionalidade do Estado Neoliberal, seja comprometida com a mudança social, fortalecendo as lutas dos grupos sociais” (Veras *et al*, 2024, p. 16). Portanto, a escolha por uma perspectiva contra hegemônica demonstra compromisso com a transformação social, pois são capazes de descobrir informações e conhecimentos que subsidiam a organização e a luta dos grupos sociais na defesa de seus direitos, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e da democracia (Veras *et al*, 2024).

Em síntese, a escolha pela Avaliação em Profundidade, fundamentada em Rodrigues (2008) e Gussi (2016), mostra-se pertinente para abarcar a complexidade inerente à análise de políticas públicas, especialmente no contexto das ações voltadas à formação de professores propostas pelo PMPIF. A abordagem permite avaliar os resultados alcançados, bem como, compreender as dinâmicas institucionais e os contextos que moldam a implementação dessa política, além de investigar como os aspectos territoriais influenciam o acesso às formações ofertadas. A partir dos quatro eixos analíticos apresentados, o estudo se propõe a construir uma visão holística e crítica, capaz de captar as nuances das ações de formação de professores no âmbito do PMPIF por várias óticas, contribuindo para uma reflexão sobre a melhoria das práticas educativas, para o fortalecimento das políticas públicas

voltadas à primeira infância e garantia dos direitos das crianças a uma educação infantil de qualidade.

Para viabilizar o desenvolvimento da avaliação proposta, faz-se necessário a construção de um suporte metodológico consistente, que permita alcançar os eixos analíticos de forma concreta. Nesse viés, a próxima seção apresentará o aporte metodológico desta investigação, detalhando os métodos, técnicas e análises utilizadas.

## 5 PERCURSO METODOLÓGICO

A elaboração do percurso metodológico de uma pesquisa não se restringe à escolha de métodos e técnicas que orientam a investigação. É preciso um exercício reflexivo, ético e epistemológico por parte do pesquisador, especialmente no que diz respeito à natureza do estudo a ser construído (Ghedin; Franco, 2011). Nesse sentido, o desenvolvimento do conhecimento científico tem início com a construção do olhar do pesquisador, que precisa ser educado e ampliado para compreender as múltiplas representações de mundo.

Como destacam Ghedin e Franco (2011, p. 73), “é preciso aprender a penetrar no real para compreendê-lo em sua radicalidade ontológica, epistêmica e metodológica”. Isso implica que, o pesquisador deve desenvolver a capacidade de enxergar além da superfície, captando, por meio das sutilezas, as dinâmicas e as especificidades da realidade dos sujeitos e dos contextos sociais. Nesse sentido, a filosofia do olhar estimula o movimento do pensamento, que apreende a essência do real, traduzindo-a em representações mentais que se transformam em conhecimento. Assim, compreende-se que o olhar da pesquisa é intrinsecamente interpretativo, alinhado à subjetividade do pesquisador e à complexidade dos fenômenos analisados (Ghedin; Franco, 2011).

É nesse processo, que a reflexão emerge como um elemento indispensável dentro do contexto investigativo, sendo assim, a “metodologia deve ser concebida como um processo que organiza cientificamente todo o movimento reflexivo, do sujeito ao empírico e deste ao concreto, até a organização de novos conhecimentos [...]” (Ghedin; Franco, 2011, p. 107).

Na abordagem reflexiva pautada por Ghedin e Franco (20211), a escolha metodológica é caracterizada por uma atitude crítica, essencial para estruturar a dialética do processo investigativo. Essa postura orienta as decisões do pesquisador, ajusta os delineamentos e esclarece os aspectos essenciais da realidade a serem estudados. Além disso, confere sentido às escolhas feitas ao longo da investigação, direcionando os caminhos a serem percorridos e organizando a síntese das intenções que permeiam a pesquisa. Como destacam os autores, “a metodologia é também a organização do pensamento reflexivo-investigativo durante todo o processo da pesquisa” (Ghedin; Franco, 2011, p. 108).

Visando alcançar os objetivos propostos, optou-se pela combinação da abordagem reflexiva e da dialética, por permitirem e oferecerem suporte para a interpretação dinâmica da realidade, considerando as diversas relações e dimensões que envolvem o objeto. Concordando com Freitas e Prodanov (2013, p. 35), “para conhecer determinado fenômeno ou objeto, o pesquisador precisa estudá-lo em todos os seus aspectos, suas relações e conexões,

sem tratar o conhecimento como algo rígido, já que tudo no mundo está sempre em constante mudança”. Reiterando que este estudo se configura como uma pesquisa avaliativa, orientada por uma visão contra-hegemônica, especificamente a Avaliação em Profundidade, justifica-se, portanto, adotar estas duas abordagens conectadas, transcendendo modelos positivistas e subsidiando a investigação de um objeto complexo, como é o caso.

Nesse sentido, a abordagem reflexiva na pesquisa avaliativa organiza o pensamento crítico-investigativo e redefine o papel do avaliador, enquanto a dialética pressupõe que o objeto ou o fenômeno devem ser analisados em sua totalidade, levando em conta suas variadas interações com o ambiente e de maneira flexível, já que os conhecimentos se adaptam e se modificam para responder a uma realidade específica, o que se alinha de maneira coerente com os eixos que serão desenvolvidos dentro da avaliação em profundidade (Ghedin; Franco, 2011). Esse processo amplia a compreensão da política pública em sua totalidade comprometida com a democratização do conhecimento e com a integração de múltiplas vozes e perspectivas (Rodrigues, 2016).

Concordando com Ghedin e Franco (2015, p.8) que “pesquisar é sempre navegar com direção” e que esta pesquisa irá avaliar uma política que no viés educacional, portanto, tem seus pés fincados na educação, é válido ressaltar que “os pesquisadores da educação devem se colocar como artesãos e trabalhadores intelectuais, que aliam sensibilidade e rigor, significado e interpretação, utilizando-se de forma criteriosa e especialmente criativa dos instrumentos que parecem necessários para a concretização de suas intencionalidades” (Ghedin; Franco, 2015, p.8).

Dessa forma, este estudo se configurou por qualitativo, uma vez que a investigação avaliativa exige a apreensão das múltiplas dimensões dos sujeitos e contextos envolvidos. Como destaca a literatura, o método qualitativo privilegia a análise interpretativa e crítica, permitindo que o pesquisador se aproxime da realidade vivenciada pelos participantes e compreenda os significados que eles atribuem às suas experiências (Creswell, 2014; Minayo, 2019). Assim, a metodologia adotada neste estudo articulou-se com o compromisso de construir um conhecimento que valorizasse as múltiplas vozes envolvidas, respeitando a complexidade dos fenômenos educacionais e o caráter transformador da avaliação de políticas públicas.

Seguindo as leituras do aporte teórico para subsídio da elaboração dos processos metodológicos desta investigação, adotamos o estudo de caso. Para Stake (2016, p. 18) "o caso é uma coisa específica, uma coisa complexa e em funcionamento”, estando assim alinhado com os objetivos da pesquisa. Pode-se, nesse contexto, entender que o caso é dotado

de complexidade e deve estar em fluxo para permitir ao pesquisador a compreensão sem fazer generalizações.

Dialogando com Creswell (2014) e Stake (2016), há três tipos de estudos de caso: o intrínseco, que é particular e pré-selecionado, e que o pesquisador busca compreender profundamente; o instrumental, que visa explorar um problema específico para obter uma compreensão mais ampla; e o coletivo, que envolve a análise de vários casos visando entender um fenômeno, sendo tratado como um estudo instrumental de múltiplos casos. Reconhecemos no teor desta investigação o estudo de caso coletivo, pois em face do exposto e consoante ao objeto, esta pesquisa irá permitir a compreensão global do objeto conforme as experiências dos docentes mediante as ações de formação trazidas pelo PMPIF.

Ressalta-se que o estudo de caso, conforme pondera Creswell (2014), não se configura como procedimento de amostragem representativa, mas busca a compreensão aprofundada de fenômenos em contextos específicos. Para sua realização, demanda-se o uso articulado de múltiplas ferramentas de coleta de dados. Portanto, nesta investigação, ao desenvolver um estudo de caso coletivo, buscou-se alcançar a abrangência necessária para a construção de uma avaliação em profundidade consistente, respeitando os eixos analíticos definidos. Essa abordagem permitiu, simultaneamente, compreender as bases estruturais e históricas que sustentam o PMPIF e realizar uma imersão nas vivências e práticas dos sujeitos diretamente envolvidos na execução da política pública. Assim, optou-se pela coleta de dados por meio da revisão documental, da realização de entrevistas semiestruturadas e da aplicação de uma escala de *Likert*<sup>1</sup> junto às docentes participantes, sendo cada instrumento detalhado nas subseções seguintes.

Antes, contudo, faz-se necessário caracterizar as participantes da pesquisa, explicitando os critérios de seleção adotados. Tal caracterização é fundamental, uma vez que as trajetórias, os contextos e as experiências das docentes constituem um dos pilares analíticos deste estudo, permitindo compreender de que maneira as ações de formação continuada previstas no PMPIF se materializam em seus cotidianos profissionais

## 5.1 Caracterização dos sujeitos

Conforme Minayo (2019), em pesquisas qualitativas, a seleção de sujeitos deve ser orientada pela relevância de suas experiências para a compreensão do fenômeno

---

<sup>1</sup> A escala de *Likert* é um instrumento utilizado para aferir percepções e atitudes a partir de um conjunto de afirmações frente às quais os respondentes expressam diferentes graus de concordância ou discordância. Trata-se de uma técnica amplamente empregada em pesquisas sociais, especialmente na investigação de fenômenos subjetivos, por permitir captar nuances de posicionamentos individuais (Gil, 2008).

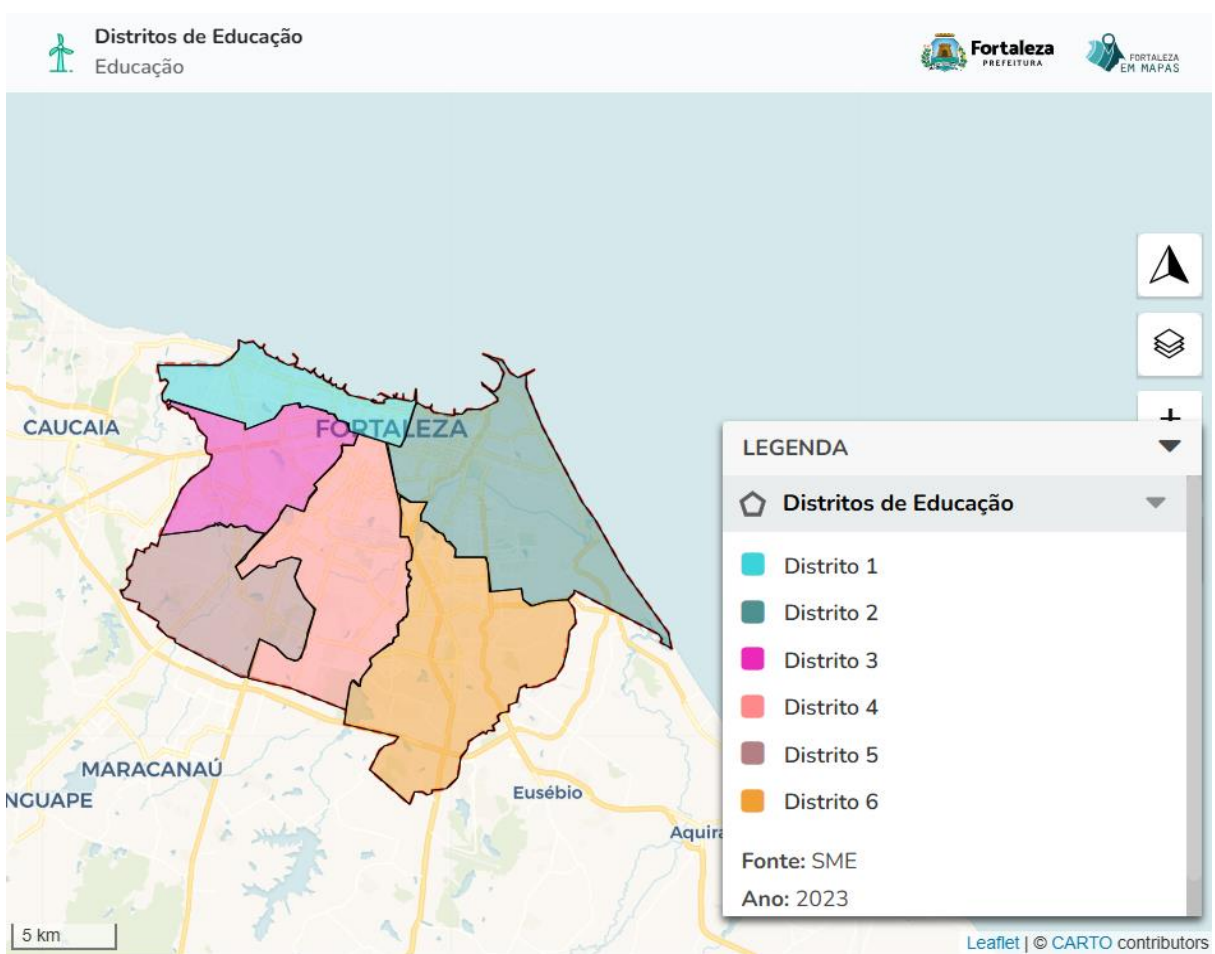
investigado, e não pela representatividade numérica. Em consonância com essa perspectiva, esta investigação, inicialmente, foi estruturada para ouvir seis professoras da educação infantil da rede municipal de Fortaleza, com pelo menos cinco anos de atuação. A definição desse número de participantes visou assegurar a diversidade e a densidade de trajetórias profissionais, respeitando o princípio da suficiência das informações necessárias à compreensão deste objeto de estudo.

Contudo, no percurso de construção da pesquisa, optou-se pela redução dos sujeitos para três. A escolha por um número reduzido de participantes, em relação ao previsto inicialmente, decorreu principalmente por limitações institucionais e operacionais, relacionadas à dificuldade de acesso e a burocracia para estabelecer o contato com estas profissionais, considerando o prazo designado para o desenvolvimento da pesquisa. No entanto, tal decisão não comprometeu a qualidade nem o alcance da análise, uma vez que se manteve o princípio da saturação teórica e empírica, conforme orienta Minayo (2014), segundo o qual a constituição do *corpus* deve garantir profundidade analítica e permitir interpretações coerentes com os objetivos da investigação.

Ao considerar as especificidades do contexto urbano de Fortaleza, atravessado por intensas desigualdades sociais e territoriais, outro critério adotado para a seleção dos sujeitos foi a localização dos CEIs nos quais as docentes atuam. Buscou-se priorizar instituições situadas em bairros com distintos níveis de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), organizando a distribuição em bairros de IDH baixo, médio e alto. A classificação dos bairros tomou como referência os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (2014), que evidenciam a expressiva heterogeneidade dos territórios em termos de condições socioeconômicas.

Essa opção metodológica teve como objetivo ampliar a diversidade da amostra, tensionando a análise acerca dos efeitos das desigualdades territoriais na implementação das políticas públicas de formação docente e na prática pedagógica cotidiana. Ressalte-se que a cidade de Fortaleza, conforme ilustrado na Figura 1, é subdividida em seis Distritos de Educação, os quais apresentam diferenças em termos sociais, econômicos e culturais. Reconhecer essas singularidades é um elemento fundamental para compreender em que medida o território condiciona as práticas educativas, evidenciando desafios adicionais à construção de uma formação docente efetivamente democrática e sensível às realidades de cada contexto local.

**Figura 1 – Mapa dos Distritos de Educação de Fortaleza**



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza, Fortaleza em Mapas.

Nesse percurso, verificou-se uma grande dificuldade em localizar CEIs situados em bairros com IDH mais elevado (acima de 0,700), uma vez que essas regiões, predominantemente localizadas no território referente ao Distrito de Educação 2, concentram uma presença massiva de instituições privadas voltadas à educação infantil. Diante dessa limitação, selecionou-se uma professora lotada em um CEI situado no bairro Praia de Iracema (IDH 0,720), território que atualmente está alocado no Distrito de Educação 1.

Quanto aos bairros com IDH médio (acima de 0,400), a oferta de CEIs mostrou-se mais significativa, especialmente nos territórios correspondentes aos Distritos de Educação 3 e 4. Assim, foi selecionado uma professora lotada em um CEI localizado no bairro Vila União (IDH 0,467), alocado no Distrito de Educação 4. Observou-se ainda que a maior concentração de CEIs se dá em bairros com IDH baixo (inferior a 0,200), sobretudo nas áreas correspondentes aos Distritos de Educação 1, 5 e 6. Para representar esse contexto, foi

selecionada uma professora de um CEI localizado no bairro São Bento (IDH 0,198), correspondente ao Distrito de Educação 6.

De acordo com Creswell (2014), a amostragem intencional é uma estratégia essencial nas pesquisas qualitativas, uma vez que permite ao pesquisador selecionar participantes que possuam experiências significativas e capacidade de oferecer uma compreensão aprofundada do fenômeno investigado. Nessa direção, com o intuito de garantir transparência e coerência metodológica, a seleção dos sujeitos nesta pesquisa visou identificar possíveis variações nas condições de implementação das políticas de formação docente, nos acessos aos recursos e nas formas como as professoras ressignificam a formação dentro de suas realidades. A escolha também considerou as especificidades territoriais que podem impactar diretamente as práticas educativas e as oportunidades formativas no interior da rede municipal de Fortaleza.

Todas as especificações na caracterização dos sujeitos, transcende uma decisão meramente técnica, representando o reconhecimento do papel central que as professoras desempenham na concretização das políticas públicas voltadas à promoção da qualidade da educação na primeira infância, em especial as ações do PMPIF relacionadas à formação docente. É no cotidiano desses profissionais, nas salas de referência e nos espaços dos CEIs, que essas iniciativas se materializam, moldadas pelas dinâmicas locais e pelas condições de trabalho específicas a cada contexto territorial.

Compreendendo que os professores não são meros receptores passivos das ações de formação oferecidas pela Prefeitura de Fortaleza, mas agentes ativos que ressignificam essas experiências a partir de suas vivências e dos desafios locais, suas práticas, concepções e decisões tornam-se centrais para a materialização dos objetivos das políticas públicas no cotidiano escolar. Nesse sentido, conhecer suas percepções acerca da forma como essas formações lhes são ofertadas é fundamental para esta investigação, pois permite construir uma análise mais sensível, atenta às singularidades que atravessam os diferentes territórios educacionais.

Ao dar voz às professoras participantes, esta pesquisa busca capturar as nuances e complexidades que não podem ser mensuradas por dados quantitativos ou análises exclusivamente teóricas. As entrevistas subsidiarão a profundidade da investigação, assegurando que a dimensão humana da política pública permaneça no centro da análise. Compreender suas experiências constitui, portanto, uma estratégia fundamental para que a avaliação do PMPIF considere as especificidades de cada território e de cada contexto institucional, reafirmando o compromisso com uma educação infantil democrática, equitativa

e sensível às diversidades locais.

Diante do exposto, a subseção seguinte descreverá os instrumentos que subsidiarão a coleta de dados da pesquisa.

## **5.2 Coleta de dados**

Entendendo que, para Creswell (2014, p. 89), “a coleta de dados em uma pesquisa de estudo de caso é extensa, baseando-se em múltiplas fontes de informação como observações, entrevistas, documentos e materiais audiovisuais”, esta investigação adotou, como estratégias metodológicas, a análise documental de legislações e normativas relacionadas ao PMPIF (e documentos antecedentes), além da realização de entrevistas semiestruturadas combinadas à aplicação de uma escala de Likert com os sujeitos caracterizados anteriormente.

Para Minayo (2019), a análise documental deve ser utilizada em articulação com outros métodos, como as entrevistas, para garantir uma visão mais completa do objeto. A triangulação entre documentos, entrevistas e a aplicação da escala de Likert, possibilitou o contraste entre as diretrizes oficiais e as percepções dos professores sobre a implementação das ações de formação docente no PMPIF e suas concepções sobre infância e criança.

Dessa forma, a análise documental foi conduzida com base em documentos oficiais do PMPIF, orientações e legislações relacionadas às políticas de formação docente no município de Fortaleza, sendo as seguintes: Marco Legal Pela Primeira Infância; Plano Nacional Pela Primeira Infância; Cartilha Plano Municipal para Primeira Infância: um passo a passo para a elaboração; e por fim, o Plano Municipal Pela Primeira Infância de Fortaleza, propriamente dito. O Apêndice A, apresenta o instrumental utilizado para nortear a análise destes documentos.

Nesse sentido, Gil (2008) aponta que a análise documental é uma técnica adequada para a identificação de informações relevantes nos registros escritos, permitindo ao pesquisador compreender categorias, estruturas e intenções expressas nos documentos. No contexto desta pesquisa, a análise buscou evidenciar como o PMPIF foi concebido, em que contexto histórico e político se insere e de que maneira as ações formativas voltadas à docência na educação infantil foram institucionalmente previstas. Essa etapa analítica inicial serviu de base para a aplicação dos demais instrumentos metodológicos, que buscaram aprofundar a compreensão da política em sua dimensão vivida, a partir das experiências concretas das professoras atuantes nas instituições municipais.

Seguindo a coleta de dados, como recurso complementar, foi aplicada uma escala do tipo Likert, por meio de formulário via *Google Forms*, conforme apresentada no Apêndice B, com o objetivo de identificar, de forma exploratória, as percepções iniciais das professoras acerca de suas concepções de criança e infância. A escolha por esse instrumento não visou quantificar realidades complexas, tampouco reduzir a experiência docente a indicadores numéricos. Tratou-se de uma estratégia de aproximação inicial, que pretendeu mapear tendências e posicionamentos a serem aprofundados posteriormente nas entrevistas.

Dessa forma, Creswell (2014) reconhece que instrumentos estruturados podem ser utilizados em investigações qualitativas quando o objetivo é ampliar a compreensão inicial sobre o fenômeno estudado, desde que os dados estejam articulados a um processo analítico interpretativo. Nessa mesma direção, Minayo (2019) destaca que a presença de estratégias de quantificação não descaracteriza a natureza qualitativa da pesquisa, desde que subordinadas à lógica da escuta, da interpretação e da produção de sentidos. Assim, o uso da escala neste estudo não se distanciou do compromisso epistemológico com a complexidade do vivido, mas contribuiu para ampliar o olhar sobre os modos como as professoras compreendem a criança nesse processo, dimensão que impacta diretamente seu fazer pedagógico.

Dando sequência ao processo de escuta das docentes, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as três professoras participantes da pesquisa, conforme delineado na subseção de caracterização dos sujeitos. Essa etapa foi conduzida a partir de um roteiro de perguntas abertas, elaborado com base nos objetivos do estudo e apresentado no Apêndice C. As entrevistas tiveram como propósito criar um espaço de diálogo que favoreça a expressão livre das educadoras sobre suas vivências, percepções e compreensões a respeito da política pública em avaliação, no que tange as ações de formação continuada para a Educação Infantil.

Creswell (2014) aponta que a entrevista semiestruturada é uma das estratégias mais proveitosas nas investigações qualitativas, justamente por possibilitar a escuta aprofundada dos sujeitos, permitindo-lhes relatar suas experiências de maneira espontânea, enquanto o pesquisador conduz a conversa com intencionalidade e foco analítico.

As entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra, realizadas presencialmente. Dessa forma, buscou-se reunir o material necessário para uma análise detalhada do conteúdo de cada uma dessas falas. Conforme Minayo (2019), a entrevista semiestruturada é uma técnica que favorece a construção de significados junto aos sujeitos, sendo particularmente eficaz para captar as nuances de suas percepções e interpretações sobre as políticas educacionais. A partir desse material, foram iniciados os procedimentos de análise de dados, conforme definido na próxima seção.

### 5.3 Análise de dados

A etapa de análise foi conduzida com base nos pressupostos da Análise de Conteúdo, conforme sistematizado por Bardin (2011), cuja abordagem possibilitou explorar as regularidades, significados e sentidos presentes nas falas e nos documentos analisados. Esse procedimento foi aplicado tanto ao material derivado da revisão documental quanto ao *corpus* gerado pelas entrevistas semiestruturadas.

No sentido de fomentar a consistência da análise e favorecer o diálogo entre as diferentes fontes de informação, foi adotada a técnica de triangulação de dados, conforme orienta Minayo (2014). Essa estratégia permitiu o cruzamento entre os distintos instrumentos utilizados na pesquisa, possibilitando uma leitura mais abrangente e fundamentada da política pública em sua dimensão formal e experiencial.

Tomando o entendimento inicial como ponto de partida, iniciamos o detalhamento das análises de dados pela Análise de Conteúdo, que tem em sua intencionalidade “a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores quantitativos ou não” (Bardin, 2011, p. 44). Dessa forma, o pesquisador, como um agente crítico e reflexivo, deve empenhar-se em entender o contexto social e histórico, realizando uma ação deliberada e sustentada por conhecimentos que servirão de base para a análise dos dados.

O corpus documental ao qual a análise se ocupou, foi composto pelos seguintes materiais: o Marco Legal Pela Primeira Infância, que estabelece os direitos das crianças e orienta políticas públicas no âmbito nacional; o Plano Nacional Pela Primeira Infância, que organiza diretrizes estratégicas para atuação nacional; a Cartilha Plano Municipal para Primeira Infância: um passo a passo para a elaboração, que detalha orientações para a construção de planos municipais; e, por fim, o próprio Plano Municipal Pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF), que apresenta as diretrizes e ações locais voltadas para a primeira infância. Esses documentos foram analisados com o objetivo de compreender como as políticas de formação docente foram estruturadas e operacionalizadas do nível nacional até o municipal.

O processo analítico foi dividido em três etapas principais, conforme Bardin (2011). A pré-análise, realizada mediante uma leitura flutuante dos documentos, buscando identificar temas iniciais e organizar o material em uma matriz de categorias preliminares. Essas categorias incluem aspectos como diretrizes políticas, princípios de formação docente e metas educacionais teóricas no PMPIF. Essa fase é essencial para orientar as próximas etapas,

garantindo uma organização coerente do corpus documental.

Na etapa de exploração do material, os documentos foram examinados detalhadamente, e seu conteúdo foi dividido em unidades de registro, como palavras, frases ou parágrafos, que expressaram ideias centrais relacionadas aos objetivos da pesquisa. Essas unidades foram agrupadas em categorias temáticas previamente definidas ou emergentes, como "Diretrizes para a Formação Docente", "Ações Territoriais", "Infraestrutura Escolar" e "Equidade Educacional". Esse procedimento visou aprofundar a compreensão das relações e das contradições apresentadas nos textos, sendo guiado pelo instrumental norteador apresentado no Apêndice A.

Por fim, na etapa de tratamento e interpretação dos resultados, as categorias temáticas foram apresentadas à luz do referencial teórico adotado, permitindo identificar padrões, lacunas e incoerências nos documentos. A escolha deste método de análise, buscou responder como as ações de formação docente foram apresentadas e estruturadas no PMPIF e de que forma elas se conectam às legislações e orientações nacionais. Esse aprofundamento é necessário para que se construa uma visão holística sobre a formulação das políticas, ressaltando o que foi proposto e o que é viável em termos de implementação. A análise documental foi basilar para a etapa seguinte, as entrevistas com as professoras.

A etapa seguinte da investigação, após a análise da revisão de documentação, foi dedicada ao exame do material empírico proveniente das entrevistas com as professoras participantes. Para esta fase, foi mantida a mesma orientação metodológica adotada na análise documental, ancorada nos princípios da Análise de Conteúdo conforme proposto por Bardin (2011), já apresentados anteriormente. O objetivo é identificar unidades de sentido, categorias emergentes e recorrências nos discursos das docentes, de modo a compreender os significados atribuídos por elas às ações formativas previstas na política analisada. O tratamento dos dados ainda foi realizado com o apoio do *software Iramuteq*<sup>2</sup>, ferramenta que contribuiu para a organização do corpus, bem como para a sistematização e categorização das informações, ampliando o alcance analítico da pesquisa, trazendo novos elementos para análise.

O primeiro passo foi a organização e processamento dos dados no *Iramuteq*. As entrevistas, foram previamente transcritas integralmente e formatadas para atender aos requisitos necessários para a utilização do *software*. O *Iramuteq* permitiu realizar análises como a identificação de palavras mais frequentes, a Classificação Hierárquica Descendente

---

<sup>2</sup> Iramuteq é um software gratuito desenvolvido por Pierre Ratinaud em 2009, cuja operação está vinculada ao ambiente estatístico R. Ele oferece diversas possibilidades de análise textual, como estatísticas clássicas, classificação hierárquica, análise de similitude, identificação de especificidades e representação por nuvem de palavras (Camargo; Justo, 2013).

(CHD), que agrupa as falas em categorias textuais, a análise de similitude, que evidencia conexões entre palavras e ideias, e a geração de nuvens de palavras, que oferece uma representação gráfica dos termos mais significativos. A opção de usar essa ferramenta, objetivou uma melhor delimitação das categorias temáticas iniciais que orientou a análise de conteúdo propriamente dita.

Diferentemente da revisão documental, que se debruçou sobre registros oficiais e normativos, a análise das entrevistas buscou acessar os sentidos atribuídos pelas professoras às ações formativas vivenciadas, seus modos de compreender e de exercer a docência na rede municipal de Fortaleza. Tratou-se, portanto, de uma escuta comprometida com a singularidade da experiência docente, cujas vozes foram tomadas como núcleo de inteligibilidade da política pública em sua dimensão vivenciada.

Além da análise documental e das entrevistas, esta pesquisa também contempla os dados obtidos por meio da aplicação de uma escala do tipo *Likert*, cujo objetivo foi identificar, de forma preliminar, as concepções das professoras sobre as crianças, a aprendizagem e suas práticas pedagógicas na Educação Infantil. As respostas foram organizadas em planilha e analisadas por frequência e padrões de recorrência entre os sujeitos, permitindo a identificação de tendências que serviram como indicativo para orientar e aprofundar a etapa qualitativa.

Ainda que não se trate de um procedimento estatístico em sentido estrito, o uso da escala nesta pesquisa se inseriu como estratégia complementar e possibilitou verificar o grau de coerência, dissonância ou resignificação das concepções expressas pelas docentes, enriquecendo a análise e favorecendo a construção de inferências mais densas e situadas.

A etapa referente a triangulação dos dados (Minayo, 2014), nesta pesquisa, teve como objetivo realizar a avaliação, propriamente dita, ao articular as diferentes fontes de informação e seus respectivos tratamentos analíticos, visando a uma compreensão mais ampla, crítica e integrada do objeto. A triangulação possibilitou o cruzamento das três dimensões distintas da pesquisa: a estrutural, representada pela análise documental, que evidencia o conteúdo normativo e o planejamento das políticas públicas; a exploratória, referente à aplicação da escala de *Likert*, que permitiu identificar tendências e padrões nas concepções de criança das professoras; e a experiencial, acessada por meio das entrevistas, que revelaram os sentidos atribuídos pelas docentes às ações formativas vivenciadas em seus contextos cotidianos.

No escopo da avaliação de políticas públicas, a triangulação reforça a validade interpretativa dos resultados, uma vez que, como enfatiza Minayo (2014), cada fonte analítica

pode confirmar, tensionar ou complementar as demais. A articulação entre os achados da análise documental, das entrevistas e das contribuições extraídas da escala possibilitou construir uma avaliação que considerasse, de forma integrada, as diretrizes estabelecidas pelas políticas, as condições concretas de sua implementação e as percepções das professoras que vivenciam essas ações no cotidiano escolar.

Essa estratégia analítica foi concatenada aos objetivos desta pesquisa e com os eixos da Avaliação em Profundidade, permitindo que se compreendam, de maneira abrangente e concreta, as nuances, desafios e impactos das ações de formação docente previstas no PMPIF para a Educação Infantil de Fortaleza. Tratou-se, portanto, de um esforço metodológico comprometido com a escuta qualificada e a valorização dos sujeitos que constroem, tensionam e ressignificam as políticas educacionais em seus contextos reais. Diante do exposto até aqui, seguiremos a próxima seção com as análises dos dados coletados.

## **6 INTERPRETAÇÃO E ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS**

Esta seção apresenta os achados construídos ao longo da pesquisa, compreendidos aqui como sentidos emergentes dos documentos analisados, das vozes das professoras e dos territórios em que se inscrevem suas experiências. Tratou-se de interpretar, com escuta atenta e olhar crítico, as formas como as ações de formação continuada vêm sendo apropriadas, tensionadas e ressignificadas no cotidiano da Educação Infantil na rede municipal de Fortaleza.

As análises realizadas neste estudo seguiram os pressupostos da Análise de Conteúdo, conforme Bardin (2011), em articulação com os fundamentos da Avaliação em Profundidade, proposta por Rodrigues (2008), que orientou todo o percurso investigativo. A Análise de Conteúdo permitiu identificar regularidades, contradições, omissões e tensões presentes nos materiais analisados, possibilitando uma leitura crítica e sistemática dos sentidos atribuídos à formação docente. O foco recaiu sobre os conteúdos das falas e dos textos, respeitando os critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência estabelecidos pela metodologia (Bardin, 2011).

A organização da análise se deu, inicialmente, em dois momentos: o primeiro concentrou-se na exploração dos documentos legais e institucionais; o segundo dedicou-se à análise das percepções, concepções e experiências das docentes, com o objetivo de compreender como as políticas públicas de formação são apropriadas e ressignificadas no cotidiano das práticas educativas.

Compõem o corpus da pesquisa os documentos legais e normativos que estruturam a política de formação docente para a primeira infância, até a implementação do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF), bem como entrevistas semiestruturadas com três professoras da rede pública municipal.

### **6.1 Diretrizes, legislações e normativas**

Esta etapa da pesquisa, como explicitado na seção referente ao percurso metodológico, ocupou-se em analisar quatro documentos centrais: o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI 2020–2030), a Cartilha do Plano Municipal pela Primeira Infância e o próprio Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF 2022).

O processo da análise foi fundamentado na Análise de Conteúdo, conforme os pressupostos de Bardin (2011), sendo estruturada com base no Instrumental Norteador

apresentado no Apêndice A, em consonância com os eixos da Avaliação em Profundidade, propostos por Rodrigues (2008). Esse instrumental teve como objetivo analisar documentos e normativas que fundamentam as políticas públicas voltadas à formação docente no âmbito do PMPIF, com o intuito de identificar diretrizes, lacunas e conexões entre os marcos normativos e a implementação prática das ações.

Os eixos analíticos da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008), orientaram o processo de organização das categorias e de interpretação dos dados, possibilitando uma leitura crítica e transversal dos documentos, com foco na articulação entre o conteúdo das normativas, os contextos institucionais e as dinâmicas territoriais em que essas políticas se materializam, conforme apresentado a seguir.

### ***6.1.1 Sentidos e contradições nos marcos normativos***

A análise do conteúdo das políticas de formação docente contidas no MLPI, no PNPI, na Cartilha do PMPI e no PMPIF evidencia um movimento normativo progressivo que consolida o lugar da formação como componente estratégico das políticas públicas voltadas à educação infantil. Essa evolução demonstra um deslocamento da formação como ato pontual e tecnicista para a sua concepção enquanto processo contínuo, situado e politicamente comprometido com os direitos das crianças.

No MLPI (Lei nº 13.257/2016), a formação profissional é posicionada como um vetor de transformação social, articulando-se a princípios como a intersectorialidade, a equidade e o respeito à diversidade, ao reconhecer a criança como sujeito de direitos (Brasil, 2016). Esta concepção rompe com o modelo tradicional de formação baseada na mera transmissão dos conteúdos, deslocando-a para um campo ético e político. Essa perspectiva crítica dialoga com Dahlberg, Moss e Pence (2019), ao defenderem que os processos educativos, inclusive os formativos, devem ser construídos com base em valores situados cultural e historicamente, evitando padrões universais e descontextualizados.

Avançando nesse percurso, o PNPI (2020–2030) amplia os horizontes ao enfatizar que a formação de professores da educação infantil deve estar enraizada nos territórios, ser promovida em serviço, com a participação das instituições de ensino superior e integrada aos contextos comunitários. A valorização da escuta, da diversidade étnico-racial e territorial, reforça a compreensão de que formar não é apenas qualificar tecnicamente, mas envolver os sujeitos na construção coletiva de sentidos. Tal posicionamento encontra consonância com Pimenta (2020), ao reconhecer que os saberes docentes são tecidos nas experiências vividas e

reelaborados na práxis pedagógica, e com Tardif (2010), ao afirmar que o saber do professor é sempre múltiplo, situado e socialmente condicionado.

A Cartilha do PMPI (UNICEF, 2021) assume papel mediador entre as diretrizes nacionais e a realidade municipal, propondo orientações operacionais para fortalecer a formação docente a partir de práticas participativas, como a autoavaliação institucional e o uso de recursos culturais diversos. Ao propor uma formação conectada com os contextos e saberes locais, a cartilha reafirma o que Zabalza (1998) concebe como qualidade educativa: um processo dinâmico, relacional e construído nos cotidianos escolares, que não se define por padrões fixos, mas pelas práticas em constante reelaboração. Assim, forma-se uma ponte entre o discurso normativo e a ação institucional, essencial para transformar a formação em experiência significativa.

No plano local, o PMPIF (Fortaleza, 2022) representa o ápice da concretude normativa, traduzindo em ações específicas os princípios e diretrizes das esferas nacional e supramunicipal. As Ações 15, 19, 20 e 21 tratam de temas como inclusão, relações étnico-raciais, cuidado emocional e inovação pedagógica, apresentando metas, indicadores, responsáveis e previsão orçamentária. Este esforço de planejamento e execução reforça a ideia de formação como eixo estruturante da política pública, como defende Imbernón (2022). No entanto, à luz de Rodrigues (2008) e Gussi (2019), é necessário reconhecer que a análise do conteúdo formal da política deve ser acompanhada da compreensão de suas condições históricas, institucionais e territoriais. Como apontam os autores, a efetivação das ações formativas demanda a consideração das desigualdades estruturais que atravessam os territórios, bem como a existência de condições materiais e simbólicas para sua implementação.

É nesse ponto que se evidencia uma tensão latente: a sofisticação conceitual dos documentos não garante, por si só, a efetividade da formação continuada nos territórios. Freire (2022) adverte que ensinar exige a escuta do mundo vivido pelos sujeitos, nesse sentido a formação precisa ser orientada pela problematização da realidade. Essa concepção de formação como ato político e reflexivo é também reforçada por Nóvoa (2022), ao compreender a construção da profissionalidade docente como um processo coletivo, atravessado pela partilha de saberes e pela construção de identidades pedagógicas. Ambas as perspectivas reforçam a premissa de que não há transformação na prática sem reflexão crítica, nem há formação significativa sem o reconhecimento dos sujeitos em suas condições concretas de existência.

### **6.1.2 Condicionantes, disputas e estratégias**

Os quatro documentos analisados, MLPI (2016), PNPI (2020), Cartilha do PMPI (2021) e PMPIF (2022), foram elaborados em momentos distintos da cena política brasileira, marcados por diferentes arranjos institucionais, contextos socioeconômicos e projetos de sociedade. Ainda assim, todos compartilham a centralidade da infância como horizonte de ação pública e evidenciam o esforço de incluir a formação docente como parte estratégica desse compromisso.

O MLPI emerge de um cenário de estabilidade institucional e fortalecimento das políticas sociais no país. Elaborado no governo Dilma Rousseff, com ampla articulação entre ministérios sociais, o documento incorpora a intersetorialidade como fundamento ético e político da gestão pública (Brasil, 2016). A ênfase em planejamento integrado, articulação federativa e promoção da equidade expressa um momento de forte protagonismo do Estado na formulação de políticas para a infância, sintonizado com uma concepção de direitos coletivos. Essa inflexão já vinha se desenhando desde os anos 1990, conforme analisam Campos, Rosenberg e Ferreira (2001), que destacam a consolidação do reconhecimento da criança como sujeito de políticas públicas como marco na trajetória da educação infantil no Brasil.

Em contraponto, o PNPI (2020–2030) foi elaborado em um cenário de intensas tensões políticas e fragilização das políticas sociais, no qual o protagonismo de movimentos sociais, coletivos e organizações da sociedade civil assumiu papel central na defesa dos direitos das crianças. Este documento adota uma perspectiva crítica ao reconhecer as múltiplas infâncias e ao denunciar a omissão histórica do Estado diante das desigualdades estruturais que atravessam as infâncias brasileiras. Essa ampliação do conceito de infância, que rompe com uma visão homogênea e normativa, dialogando com Rizzini e Pilotti (2008), ao evidenciar que as experiências infantis são marcadas por trajetórias sociais, econômicas, raciais e territoriais distintas. Ao incorporar o princípio da equidade de forma transversal, o PNPI reforça a urgência de políticas sensíveis às especificidades dos territórios e aos marcadores sociais da diferença.

Nesse contexto, é preciso reconhecer que o avanço conceitual presente nos documentos normativos não é suficiente para assegurar, por si só, a transformação das realidades educacionais. Bobbio (2004) já advertia que o maior desafio contemporâneo no campo dos direitos não reside mais em sua proclamação, mas em sua efetivação. Tal compreensão é fundamental quando se observa a distância entre os princípios formulados pelas políticas públicas para a infância e as condições reais dos territórios onde essas políticas

precisam se materializar. O direito à educação infantil de qualidade, portanto, não se realiza apenas por meio de diretrizes normativas, mas demanda ações concretas que considerem os contextos sociais, institucionais e territoriais das infâncias brasileiras.

Nessa direção, a Cartilha do PMPI (UNICEF, 2021) se apresenta como um instrumento que busca articular os avanços conceituais dos documentos supranacionais e nacionais com os desafios concretos enfrentados na esfera municipal. Trata-se de um esforço de mediação entre os princípios normativos e a realidade complexa da formulação de políticas locais. Ao reconhecer as especificidades da gestão pública nos municípios, a cartilha propõe uma metodologia participativa, pautada na escuta qualificada, na construção intersetorial e na mobilização de diferentes setores do governo e da sociedade civil (UNICEF, 2021). Assim, se constituindo uma tentativa de dar densidade operacional às normativas anteriores, estabelecendo pontes entre o discurso normativo e as práticas cotidianas da política pública.

Nesse movimento, destaca-se também o PMPIF (Fortaleza, 2022), elaborado em um contexto de transição pós-pandemia, marcado por desigualdades acentuadas e por uma forte incidência técnica. Seu processo de atualização, que revisou o plano originalmente instituído pela Lei nº 10.221, de 13 de junho de 2014 (Fortaleza, 2014), foi conduzido pela Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI), com o apoio de organizações como o Instituto da Infância (IFAN) e a Fundação Bernard van Leer, evidenciando a articulação entre diferentes atores institucionais e a tentativa de responder, de forma planejada, aos impactos da COVID-19 sobre as crianças pequenas, especialmente nos territórios de maior vulnerabilidade (Fortaleza, 2022). A ênfase na retomada das agendas sociais, na escuta das comunidades e na mobilização de dados territoriais evidencia um cenário de reconstrução, permeado por disputas orçamentárias e tensões operacionais.

Todo esse panorama expressa que, embora haja convergência normativa entre os documentos quanto à centralidade da infância e à importância da formação docente, os contextos políticos e institucionais em que foram produzidos condicionam profundamente seus alcances e limitações. A intersetorialidade, por exemplo, aparece como princípio em todos os documentos, mas sua efetivação depende da cultura política de cada tempo, da existência de redes colaborativas e da viabilidade orçamentária. Como destacam Rodrigues (2008) e Gussi (2019), as políticas públicas constituem processos históricos e sociais, atravessados por disputas de interesses, contradições e resistências, que precisam ser analisados em sua complexidade e nas relações de poder que os atravessam.

Assim, compreender o contexto de formulação das políticas de formação precisa ir além da análise normativa, reconhecendo as correlações de força que sustentam ou

tensionam os enunciados das políticas. Nesse horizonte, Imbernón (2022) destaca que a formação crítica só se viabiliza em contextos institucionais que promovem o diálogo e a escuta, fatores essenciais para que se reconheçam e enfrentem os obstáculos políticos que limitam a efetivação da formação docente como direito, e é nesse sentido que a avaliação deve se comprometer com a análise das condições políticas que viabilizam, ou bloqueiam, a materialização da formação docente como direito.

Este olhar contextual abre caminho para a próxima categoria da análise, na qual se busca compreender como as ações formativas previstas foram, ao longo do tempo, conduzidas, ressignificadas, interrompidas ou institucionalizadas nos próprios documentos normativos, compondo o campo dinâmico e conflituoso das formulações e reconfigurações da política educacional.

### ***6.1.3 Avanços normativos, permanências e fragilidades***

A trajetória das políticas de formação docente para a educação infantil, delineadas nos quatro documentos analisados, torna visível um percurso progressivo de amadurecimento normativo, marcado por tentativas de consolidação de princípios estruturantes e por lacunas ainda não superadas. O MLPI (Brasil, 2016) constitui um ponto de inflexão nesse percurso, ao afirmar a infância como campo legítimo de ação estatal e reconhecer a centralidade da formação profissional para promover o desenvolvimento integral da criança. Fundamentado nas diretrizes constitucionais e no ECA (Brasil, 1990), o MLPI incorpora avanços científicos e éticos, consolidando a concepção da formação continuada como direito das trabalhadoras e dos trabalhadores da infância, entendida como espaço de reflexão crítica e de construção intersetorial, em sintonia com a complexidade que caracteriza o trabalho pedagógico na primeira infância. Tal perspectiva dialoga com a crítica de Freire (2022), ao sustentar que a formação docente deve ancorar-se na ética, na consciência do inacabamento, no diálogo e na reflexão constante sobre a prática.

O PNPI (Brasil, 2020) dá continuidade a esse movimento, iniciado pelo MPLI, ao estabelecer um plano decenal que reafirma a centralidade da formação permanente, articulada entre União, estados e municípios. Ao alinhar-se aos ODS, o PNPI reforça a perspectiva de sustentabilidade das ações, a institucionalização de metas e o fortalecimento de redes formativas. Nesse contexto, o plano expressa o esforço da sociedade civil em garantir coerência e continuidade às políticas públicas, mesmo em períodos de instabilidade institucional, reconhecendo que a efetividade da formação crítica depende de suporte

institucional e de compromissos políticos duradouros, como argumentam Pimenta (2020) e Imbernón (2022).

A Cartilha do PMPI (UNICEF, 2021) complementa esse movimento ao propor que os planos municipais pela primeira infância sejam transformados em leis, de modo a garantir sua perenidade, mesmo em contextos de alternância de gestão. O documento adverte que, sem vinculação legal e previsão orçamentária, as políticas tendem à fragilidade e à descontinuidade (UNICEF, 2021). Além disso, propõe instrumentos de monitoramento e avaliação contínua e recomenda a constituição de comissões intersetoriais locais, fortalecendo a institucionalidade da política. Tal orientação reforça a compreensão de que a efetivação dos direitos das crianças exige processos políticos sustentáveis e participação ativa dos atores locais, em sintonia com Faria e Mubarak Sobrinho (2024), ao defenderem que a construção democrática das políticas demanda articulações intersetoriais comprometidas com os direitos da infância.

O PMPIF (Fortaleza, 2022), nesse percurso, constitui o ponto mais avançado em termos de densidade institucional. Sua vinculação ao Plano Plurianual (PPA 2022–2025), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) denota um compromisso político com a viabilidade administrativa das ações. A previsão de metas, periodicidade, indicadores de resultado e órgãos responsáveis evidencia um estágio de maturidade institucional e a busca por maior coerência entre planejamento e execução. No que se refere à formação docente, as ações vinculadas à Academia do Professor Darcy Ribeiro demonstram investimento na profissionalização do magistério e no fortalecimento das capacidades institucionais locais. Em consonância com Tardif (2010), essa concepção de formação transcende a lógica da capacitação técnica, afirmando-se como dimensão constitutiva da identidade e da profissionalidade docente.

No entanto, apesar dos avanços institucionais, a análise expressa uma fragilidade importante: a ausência de articulação vertical entre os diferentes níveis de governo. O PMPIF não explicita vínculos com as diretrizes da Secretaria Estadual da Educação, tampouco menciona programas de formação continuada de âmbito estadual (Fortaleza, 2022). Essa lacuna compromete a coerência federativa da política e evidencia o tipo de descompasso entre formulação normativa e arranjos institucionais que, como aponta Gussi (2019), marca os processos históricos de construção das políticas públicas. A trajetória, embora normativamente ascendente, carece de uma integração sistêmica capaz de assegurar continuidade, cooperação e eficiência.

Assim, a leitura do percurso institucional da política de formação docente no âmbito da primeira infância apresenta tanto avanços estruturais, como a normatização legal, a incorporação orçamentária e a previsão de ações continuadas, quanto limites federativos e desafios de articulação. Esses elementos reforçam a compreensão de que os processos formativos e suas institucionalizações são atravessados por tensões históricas e institucionais e não seguem percursos lineares, em consonância com a perspectiva de Nóvoa (2019; 2022). Esta reflexão prepara o terreno para a análise das dinâmicas territoriais e temporais que marcam a oferta e a efetivação das ações formativas para professores da primeira infância no contexto da cidade de Fortaleza.

#### ***6.1.4 A Política na concretude dos territórios e do tempo***

A leitura dos documentos normativos permitiu identificar que, embora todos mencionassem a necessidade de atenção aos contextos territoriais e temporais é o PMPIF (Fortaleza, 2022) que mais efetivamente traduz essa diretriz em ações concretas, baseadas em dados e com previsão de monitoramento. No entanto, esse avanço não está isento de tensões e contradições.

A preocupação com a territorialização das políticas e com a equidade no atendimento já estava presente em marcos anteriores, como o MLPI (Brasil, 2016), que estabelece a priorização dos territórios de maior vulnerabilidade, reforçando a equidade como princípio estruturante. Em seus artigos 3º e 9º, o documento afirma que a atenção à criança deve respeitar sua inserção territorial, social e cultural, e que as políticas públicas devem se orientar pela justiça distributiva (Brasil, 2016). Ao reconhecer que nem todas as infâncias partem das mesmas condições, a legislação propõe a territorialização como estratégia para enfrentar desigualdades históricas, em consonância com a perspectiva de Freire (2022), que defende uma prática educativa comprometida com a superação das injustiças sociais e com a construção de processos mais equitativos.

Nesse viés, o PNPI (Brasil, 2020) aprofunda essa perspectiva ao incorporar o conceito de múltiplas infâncias, denunciando a invisibilidade das crianças indígenas, quilombolas, ribeirinhas e urbanas periféricas. O plano exige que os indicadores das políticas públicas sejam desagregados por raça, classe, território, deficiência e gênero, a fim de tornar visíveis as desigualdades estruturais que afetam a infância brasileira (Brasil, 2020). Tal orientação converge com a perspectiva de Faria e Mubarc Sobrinho (2024), que defendem que as políticas públicas devem ser ancoradas nos territórios e comprometidas com o enfrentamento das desigualdades estruturais que marcam as diferentes infâncias.

Nesse mesmo sentido, a Cartilha do PMPI (UNICEF, 2021) propõe que os planos municipais sejam precedidos por diagnósticos territoriais, construídos com base em dados desagregados e escutas de crianças, famílias e educadores. Recomenda ainda que os planos contenham metas específicas para a superação de desigualdades regionais e contemplem mecanismos de monitoramento contínuo. Estas orientações contribuem para a construção de processos formativos mais sensíveis às vozes dos sujeitos e aos contextos locais, em consonância com a perspectiva de Pimenta (2020), que enfatiza a centralidade da escuta ativa na formação docente, e com Dahlberg, Moss e Pence (2019), que defendem abordagens educativas atentas às múltiplas infâncias e às culturas locais. A escuta e a contextualização das práticas tornam-se, assim, elementos fundamentais para uma formação comprometida com a justiça social.

Seguindo o movimento de valorização dos territórios e de enfrentamento das desigualdades, o PMPIF (Fortaleza, 2022) apresenta um diagnóstico detalhado baseado no IDH por bairro e por regional, evidenciando desigualdades extremas entre os territórios de Fortaleza, com IDHs superiores a 0,900 em bairros como Meireles e abaixo de 0,200 em regiões como Planalto Ayrton Senna. Esse mapeamento subsidia a distribuição de recursos, a priorização de territórios para reformas e ampliações de CEIs e a oferta de formações, com especial atenção aos contextos de maior vulnerabilidade. Como afirmam Campos, Rosemberg e Ferreira (2001), políticas públicas que desconsideram as desigualdades territoriais não promovem equidade, mas apenas reproduzem e universalizam a carência.

Para além dessa perspectiva, o PMPIF (Fortaleza, 2022) apresenta ações com metas temporalizadas, indicadores específicos e previsão de avaliação quadrienal, conferindo maior densidade institucional à dimensão temporal da política. Ações como a qualificação das formações (Ação 15) devem considerar os ritmos institucionais e as condições objetivas dos territórios. Essa atenção aos tempos e às trajetórias institucionais articula-se à perspectiva de Nóvoa (2019; 2022), que enfatiza que os processos formativos demandam um tempo longo e respeitam as condições reais de trabalho docente. Ao mesmo tempo, o reconhecimento das condições objetivas dos territórios e das práticas se aproxima da concepção de Pimenta (2020), de que a formação deve ser construída em diálogo com os contextos concretos e com os saberes da experiência docente.

Ainda que os quatro documentos reconheçam a importância da territorialização e da dimensão temporal das políticas, é no PMPIF (Fortaleza, 2022) que essas diretrizes se concretizam de maneira mais efetiva, por meio da incorporação de dados desagregados, metas regionais e cronogramas definidos, ampliando a capacidade da política de atuar sobre

desigualdades reais e historicamente produzidas nos territórios. Essa orientação se alinha à perspectiva de Faria e Mubarak Sobrinho (2024), que enfatizam a importância de políticas públicas comprometidas com a justiça social e com o enfrentamento das desigualdades estruturais inscritas nos territórios. Essas reflexões delineiam avanços e limites na configuração normativa da política de formação docente e abrem caminho para a análise das percepções e experiências das professoras da educação infantil, que compõem a etapa seguinte deste estudo.

## **6.2 Entre o cotidiano e a política: experiência e formação docente em análise**

Ouvir as professoras que atuam nos CEIs da Rede Municipal de Fortaleza, inseridas em territórios com realidades tão distintas, foi além de um mero procedimento metodológico, se constituiu em um movimento de acolhimento dos saberes tecidos no cotidiano, entre desafios e resistências. As falas foram compreendidas como enunciações marcadas por vivências, afetos, tensões e disputas entre o que a política define e o que a prática permite. Apreender esses sentidos exigiu um deslocamento do olhar da norma para a experiência, dos documentos oficiais para a salas de referência de cada professora, da prescrição para a ação situada. Com base nessa escuta comprometida com a complexidade do vivenciado, e conforme delineado na seção metodológica desta pesquisa, adotou-se a Análise de Conteúdo de Bardin (2011), por possibilitar a sistematização e interpretação dos discursos de forma organizada, sem perder de vista a multiplicidade de sentidos que emergiram das falas.

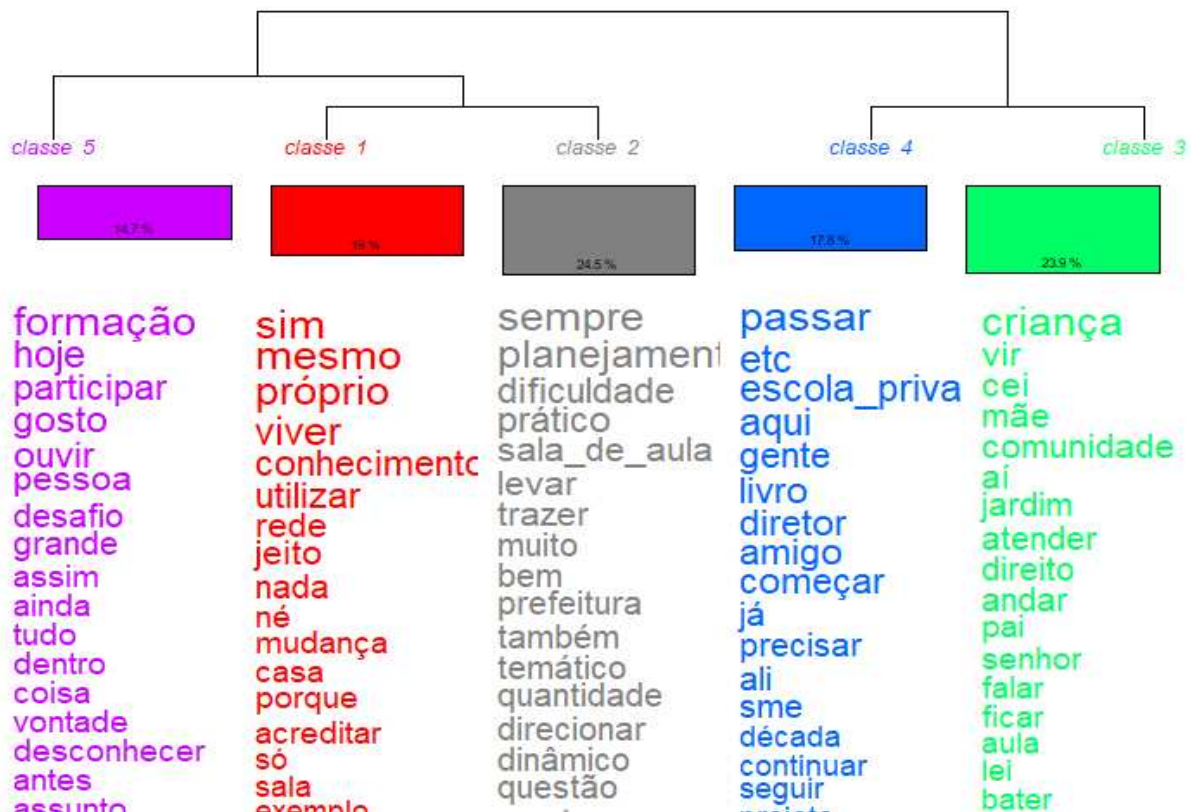
A identificação das participantes foi realizada da seguinte forma: Professora 1, atuante em um CEI localizado no bairro São Bento, território com o menor IDH entre as entrevistadas; Professora 2, vinculada a um CEI no bairro Praia de Iracema, que apresenta o IDH mais elevado entre os territórios contemplados na pesquisa, sendo o único CEI situado em área de alto IDH entre os vinculados a rede municipal; e Professora 3, lotada em um CEI no bairro Vila União, apresentando um IDH intermediário em comparação aos demais territórios investigados.

Para ampliar a densidade do material empírico, foi utilizado o software *Iramuteq*, que possibilitou identificar padrões lexicais, associações entre termos e estruturas discursivas que ajudam a interpretar a espessura simbólica do que foi dito. O cruzamento entre método, tecnologia e sensibilidade analítica visou sustentar uma compreensão mais concreta sobre os

modos como as docentes significam suas experiências de formação, a partir dos territórios em que atuam e das nuances que atravessam suas práticas nos CEIs.

Dessa forma, o *corpus* textual formado pelas três entrevistas transcritas foi processado no software *Iramuteq*, resultando em 237 segmentos de texto (ST). Desse total, 163 foram classificados, o que correspondeu a um aproveitamento de 68,78%, percentual considerado satisfatório para a análise. Ao todo, o *corpus* apresentou 8.374 ocorrências de palavras (formas), das quais 1.667 foram distintas. Dentre essas, 1.023 foram consideradas formas ativas, ou seja, com potencial analítico relevante para a classificação dos discursos, e 124 foram formas suplementares, que também contribuíram para o refinamento da análise. A média de palavras por segmento foi de 35,33, o que gerou cinco classes distintas conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Classificação Hierárquica Descendente (CHD)



Fonte: elaborado pela autora, por meio do software *Iramuteq*.

A estrutura gerada a partir da CHD, organizou os dados das entrevistas em agrupamentos de palavras com sentidos próximos, permitindo visualizar como os discursos das professoras foram divididos em cinco classes temáticas. As classes foram agrupadas com base nas semelhanças de uso das palavras ao longo do *corpus*, indicando aproximações entre os trechos analisados. Na figura 2, observa-se que, à esquerda, agrupam-se as Classes 5, 1 e 2,

com foco nas dimensões da formação docente, dos percursos individuais e da prática pedagógica. Já à direita, localizam-se as Classes 4 e 3, voltadas para os aspectos institucionais, as relações com a comunidade e os direitos das crianças. Essa disposição aponta para a articulação entre os desafios cotidianos da docência na educação infantil e as condições estruturais e territoriais em que ela se realiza, oferecendo informações sobre os tensionamentos entre a política prescrita e a realidade vivenciada nos CEIs.

Nesse viés, os agrupamentos que resultaram nas cinco classes de palavras, permitiram a formulação de categorias interpretativas dos temas emergentes a partir dos discursos das docentes. Desta forma, a Classe 1 (vermelha), intitulou-se “Saberes Singulares e Percursos Individuais”, apontando o caráter subjetivo do trabalho docente, reunindo expressões como “mesmo”, “próprio”, “viver” e “conhecimento”, que indicam uma construção de saberes forjada no cotidiano e na experiência. A Classe 2 (cinza), foi identificada como “Prática Pedagógica e Planejamento”, e apresentou vocabulário relacionado à organização do trabalho em sala, com termos como “planejamento”, “prático”, “dinâmico” e “quantidade”, evidenciando os esforços em alinhar a intencionalidade e execução.

Já a Classe 3 (verde), passou a chamar-se de “Infância, Comunidade e Direitos”, reuniu termos como “criança”, “comunidade”, “direito”, “lei” e “CEI”, que apontam para o vínculo entre o trabalho pedagógico, os territórios e os sujeitos sociais com os quais as educadoras interagem cotidianamente. A Classe 4 (azul), nomeou-se por “Exigências Institucionais e Comparações com Outras Redes”, concentrando palavras como “escola privada”, “SME”, “diretor” e “livro”, sinalizando a presença de cobranças externas, comparações e tensionamentos com as políticas de gestão municipal. Por fim, a Classe 5 (roxo), foi reconhecida como “Processos Formativos e Escuta Docente”, agrupando termos associados à formação continuada e aos desafios enfrentados pelas professoras, com destaque para palavras como “formação”, “ouvir”, “participar” e “desconhecer”. O Quadro 3, compila cada eixo, cor e nome das categorias que emergiram através da análise do corpus textual, tornando a visualização mais clara.

Quadro 3 – Classes temáticas e categorias interpretativas

<b>Classe</b>	<b>Cor</b>	<b>Categoria Interpretativa</b>
1	Vermelha	Saberes Singulares e Percursos Individuais
2	Cinza	Prática Pedagógica e Planejamento
3	Verde	Infância, Comunidade e Direitos

4	Azul	Exigências Institucionais e Comparações com Outras Redes
5	Roxa	Processos Formativos e Escuta Docente

Fonte: Elaborado pela autora

Desenvolvendo a análise da Classe 1, “Saberes Singulares e Percursos Individuais”, partindo dos termos, é possível indicar que os saberes que sustentam a prática pedagógica das professoras não são forjadas na ocasião das formações institucionais, mas se constituem principalmente através do vivenciado, das relações estabelecidas nos contextos escolares e das estratégias elaboradas diante das condições concretas de trabalho. Os termos dialogam com Pimenta (2020), enquanto saberes da experiência, ou seja, aqueles que nascem da ação pedagógica situada e que são ressignificados constantemente. A prática está distante da mera aplicação de conteúdos previamente definidos, mas se forma no lugar de elaboração de sentidos, de resistência e de criação de alternativas diante da ausência de condições ideais.

A Professora 3 expressa essa dimensão de forma contundente: “A minha prática em sala de aula eu devo à minha própria maneira de ser, de ser curiosa, de buscar coisas novas no planejamento, de não repetir o planejamento do ano passado.” (Professora 3, 2025). Neste relato, o saber docente se apresenta como uma construção pessoal e crítica, sustentada pela curiosidade, pela iniciativa e pela recusa à repetição mecânica. Há, portanto, um modo de ser profissional que ultrapassa o modelo de formação padronizada e busca sentido no cotidiano escolar, mesmo diante de adversidades.

Além disso, a referência à “própria maneira de ser” reforça a ideia de um percurso individual e contínuo de formação, onde a identidade docente se molda na travessia pelas redes de vivência, pelas trocas com colegas e pelas respostas às demandas reais dos territórios. Ainda nesse viés, a Professora 1 afirma que: “Abriu muito a minha mente para diversos assuntos voltados à educação infantil.” (Professora 1, 2025). Apesar de estar se referindo às formações institucionais, o destaque recai sobre o impacto subjetivo com a ampliação de olhar, a “mente aberta” o que remete mais uma vez à apropriação pessoal dos conteúdos, e não à sua mera recepção. Isso também reforça a ideia de que o valor da formação está vinculado à capacidade de diálogo com o que as docentes já vivem e sabem.

A Classe 2, intitulada “Prática Pedagógica e Planejamento”, apresenta um campo de tensões que se desdobra entre a intencionalidade expressa nos planejamentos e a materialidade da prática cotidiana. Emergente dos discursos das professoras, evidencia-se uma rotina marcada por constantes improvisações, convocadas pela urgência das demandas e

pela precariedade das condições institucionais, o que desafia a concretização dos objetivos pedagógicos idealizados. As docentes relatam obstáculos recorrentes, como a inexistência de espaços adequados para o planejamento coletivo, ausência de materiais pedagógicos e excesso de crianças por turma, esses elementos combinados agem dirimindo a possibilidade de um planejamento efetivamente reflexivo e sensível à realidade vivida.

Conforme propõe Zabalza (1998), a qualidade na educação infantil está intimamente relacionada à construção de práticas pedagógicas contextualizadas, coletivas e comprometidas com o cotidiano das crianças e educadores. O autor afirma que o planejamento deve constituir-se como um processo vivo, flexível e em constante diálogo com a realidade, sendo parte essencial da qualidade institucional e não um rito burocrático isolado da prática. No entanto, os relatos das professoras revelam que, muitas vezes, essa perspectiva é inviabilizada pelas condições concretas dos CEIs.

Nesse sentido, Professora 1 aponta como a ausência de profissionais suficientes e a organização da rotina escolar comprometem diretamente a qualidade do planejamento:

A gente vive uma questão, assim, que é uma dificuldade da falta de professor, né, quando tem um professor doente, a gente está sempre entrando em sala, saindo do planejamento, um acordo interno, mas acontece, e deixa muito a desejar, assim, para a questão do nosso planejamento. Então muitas vezes isso aí afeta diretamente no trabalho da gente, o que a gente aprende na formação, que acaba deixando passar muita coisa por conta de falta de tempo mesmo de planejar (Professora 1, 2025).

A fala deixa explícita o impacto do acúmulo de funções sobre a organização do trabalho docente e demonstra como o tempo destinado à formação e ao planejamento é sistematicamente diluído pelas urgências operacionais. O dinâmico, tantas vezes valorizado como traço positivo da prática, se confunde com o improvisado, com isso fragilizando a intencionalidade pedagógica. Essa percepção ainda é reforçada pela Professora 3, que denuncia a precariedade das condições materiais e a ausência de articulação entre os profissionais da unidade:

Nós não temos sala de professores, nós não temos um local adequado para planejar, não temos materiais, não há brinquedos [...] aqui no CEI não há momentos coletivos, todos os planejamentos são fragmentados, são todos um dia diferente, não tem como combinar nada. Eu não sei nem o que é que a professora de maior carga horária está fazendo em sala de aula. (Professora 3).

A ausência de espaços para o planejamento coletivo e de momentos institucionais de escuta e cooperação revela uma fragilidade estrutural que compromete a própria noção de trabalho e dificulta a consolidação de uma proposta pedagógica integrada. O planejamento,

nesse contexto, perde sua potência como instrumento de mediação entre as necessidades reais e as possibilidades formativas, sendo reduzido a uma formalidade deslocada da prática cotidiana. A professora 2 amplia esse diálogo:

A gente faz a formação, aí é como eu já vi professores falando: “ah, vem formação de novo, vamos ter que ir.”, é como se fosse um ritual, todo mês tem um dia pra ir pra formação. É uma coisa, como se fosse no calendário, está ali no calendário e você tem que ir. E não tem um feedback, não tem uma dinâmica que se torne mais interessante aos professores frequentarem a formação ou trazerem de lá alguma coisa também pro CEI (Professora 2, 2025).

Esta fala explicita o caráter protocolar que as formações assumem em certos contextos, muitas vezes dissociadas da realidade das unidades e esvaziadas de sentido pedagógico. Conforme Imbernón (2022), a formação continuada precisa ser situada, construída a partir dos desafios reais da prática e articulada com os sujeitos que vivem o cotidiano escolar. Quando essa formação não considera as condições de trabalho nem promove espaços de diálogo e troca, ela se torna desmobilizadora, reforçando a cisão entre teoria e prática.

Ainda nesse contexto, Freire (2022) também oferece elementos para a compreensão dessa realidade ao afirmar que a formação docente não pode se descolar da prática concreta e deve ser permanentemente crítica, criadora e comprometida com a transformação das condições sociais e educacionais. Nesse contexto, o planejamento, tal como vivido pelas professoras entrevistadas, deixa de cumprir sua função como ato político-pedagógico e se converte em mais uma tarefa esvaziada de sentido e autonomia.

Partindo para a Classe 3, “Infância, Comunidade e Direitos”, percebe-se a construção de uma trama de sentidos que articula a presença da criança nos discursos docentes às condições sociais e institucionais que atravessam o trabalho pedagógico. Em seus relatos, as professoras não dissociam as crianças de seus contextos territoriais, tampouco das disputas que envolvem a efetivação dos direitos delas no cotidiano das instituições. Essa classe destaca, portanto, a centralidade da infância como eixo do trabalho pedagógico e os limites impostos pela realidade socioeconômica das comunidades e pela fragilidade das redes institucionais de apoio.

A professora 1, ao comentar sobre as vulnerabilidades da comunidade em que atua, explicita que tais condições impactam diretamente as crianças que frequentam o CEI e exigem um trabalho constante de mediação, cuidado e conscientização:

A comunidade influência bastante, porque têm bastante crianças em vulnerabilidade social, então a gente nota a criança que não vem para a creche com a higiene boa e a

gente tem que estar reforçando isso. Muitas conversas com os pais, tentando conscientizar a população, até sobre os lixos em torno do CEI, então eu acho que nesse sentido de ser um público bem vulnerável, o tempo todo a gente está lidando com essas nuances (Professora 1, 2025).

A fala da Professora 1 demonstra que a atuação docente na educação infantil extrapola o campo estritamente pedagógico, envolvendo-se diretamente nas dinâmicas de cuidado, proteção e articulação com a comunidade. O CEI aparece como fronteira de contato com problemas estruturais como vulnerabilidade social, desassistência e a negligência, o que coloca os professores diante de desafios que exigem sensibilidade social, escuta ativa e intervenção constante. Neste sentido, como argumenta Rizzini e Pilotti (2011), compreender a infância em contextos de vulnerabilidade exige reconhecer que ela é marcada por desigualdades históricas e sociais que afetam diretamente a maneira como os direitos são experimentados pelas crianças. Assim, embora o discurso legal reconheça a criança como sujeito de direitos, como estabelece o ECA (Brasil, 1990), sua condição de cidadania plena permanece tensionada pela precariedade da vida cotidiana nos territórios das cidades.

Corroborando essa perspectiva, a Professora 3 relata sua percepção sobre o distanciamento entre o CEI e a comunidade, revelando sentimentos de desrespeito e frustração diante da ausência de vínculos colaborativos com as famílias:

Aqui a comunidade escolar influência de forma negativa. Primeiro, que já explicamos várias vezes nas reuniões de pais, nos encontros individuais para entrega de relatório, qual é o nosso objetivo, qual é a nossa missão para com os meninos. Mas há um desrespeito tão grande das famílias para com o CEI, que vai do simples lençol, da simples toalha, do material individual da criança que não vem, ou que foi na sexta, todo cheio de xixi e volta na segunda-feira do mesmo jeito, as agendas que não são observadas, porque às vezes a criança foi mordida na sala e a gente não teve contato, porque quem vem buscar é outra pessoa totalmente estranha a família [...] Então assim, há uma falta de respeito, eu digo, para com a instituição e para com o professor (Professora 3).

A declaração da Professora 3 traduz o desgaste emocional das professoras diante da sobreposição de funções que lhes é imposta cotidianamente. A ausência de corresponsabilização das famílias, em muitos casos, é interpretada como sinal de desvalorização da educação infantil e invisibilização do trabalho docente. Como analisam Campos, Rosemberg e Ferreira (2001), o reconhecimento da importância da educação infantil no Brasil ainda convive com heranças históricas que a subordinam a uma função assistencialista.

Dessa forma, a Classe 3 aponta que o trabalho pedagógico na educação infantil é atravessado por dimensões que extrapolam o plano didático e formativo. As professoras atuam como educadoras, cuidadoras, mediadoras de conflitos e defensoras dos direitos das crianças

em contextos de profunda desigualdade. O CEI se apresenta, assim, como um território de disputas e resistências, onde a infância e seus direitos são permanentemente tensionados, e onde o compromisso ético-político da docência se revela em sua forma mais concreta.

Ao passo que a Classe 3 evidenciou os efeitos das desigualdades sociais no cotidiano das crianças e na prática docente, a Classe 4 explicita as tensões institucionais que atravessam o trabalho nos CEIs. Sob o título “Exigências Institucionais e Comparações com Outras Redes”, os discursos das professoras revelam percepções de controle, desvalorização e descompasso entre as diretrizes oficiais e as realidades da educação infantil pública. O peso da burocracia, a repetição nos processos formativos e a comparação com escolas privadas alimentam um sentimento de frustração diante de políticas que pouco reconhecem os territórios e os sujeitos que os habitam.

Os discursos revelam que as exigências institucionais, provenientes principalmente da SME e das equipes gestoras, são frequentemente vivenciadas como imposições verticalizadas, com pouca escuta das docentes e escassa sensibilidade às realidades territoriais. A percepção de que há um distanciamento entre quem formula e quem executa as formações aparece nas falas das professoras. A Professora 2 relata sua vivência com formações sobre o material didático, utilizado de forma repetitiva e pouco instigante: “[...] sempre as formações, pelo menos do infantil 4 e 5, elas são voltadas e são direcionadas pelo livro que nós trabalhamos, o Entrelinhas. Então, elas são muito repetitivas. Todo ano a gente já sabe como é que ela vai começar, como vai terminar.” (Professora 2, 2025).

O material didático, nesse caso, deixa de funcionar como apoio pedagógico e passa a representar uma limitação da formação docente, reduzida à repetição de conteúdos desvinculados da escuta das educadoras. A escolha de um único material como guia formativo, sem mediação crítica nem adaptação ao contexto, transforma a formação continuada em um rito esvaziado, em que a presença é obrigatória, mas o envolvimento é mínimo. Como discute Imbernón (2022), a formação continuada que não considera as necessidades reais do território e dos sujeitos tende à desmobilização e à resistência passiva, especialmente quando se apresenta como pacote fechado e descontextualizado.

Essa crítica à padronização das formações e à ausência de escuta também se articula com os relatos sobre a comparação entre redes públicas e privadas. A escola privada surge como referência simbólica de organização, investimento e coerência pedagógica, frequentemente ausentes na rede pública. A Professora 3 rememora sua trajetória em uma escola particular como espaço formativo significativo:

Eu trabalhava com ela numa escola privada, e a gente lá já tinha as formações, sempre voltada para o sócio construtivismo [...] Eu fui aprender sobre educação infantil na prática, e a escola privada que trabalhei, eu não posso deixar jamais de citar, foi a minha grande base, foi aonde eu aprendi a ser uma investigadora, uma pesquisadora (Professora 3, 2025).

Ao evocar essa experiência como “base” de sua formação e como espaço em que se reconheceu como pesquisadora de sua própria prática, a professora atribui à vivência na escola privada uma dimensão de autoria e valorização docente. A fala evidencia o contraste entre as experiências e revela um desejo por formações mais conectadas à prática, à escuta e à intencionalidade pedagógica, elementos que deveriam estar no cerne da política de formação continuada da educação infantil, mas que, segundo os relatos, nem sempre se concretizam.

Esse descompasso entre o que é ofertado institucionalmente e o que é necessário na prática cotidiana aparece de forma contundente ainda na fala da Professora 3, ao expressar seu distanciamento afetivo e intelectual das formações atuais e denunciar as condições precárias dos materiais oferecidos:

Outro problema que eu tenho é lá com a questão de você estar sempre voltado para trabalhar com material não estruturado. Isso leva cada vez mais a sucatear a escola [...] Trabalhar com uma caixa que já andou, circulou, com ratos urinando sobre ela. [...] Esse material pode ser altamente contagioso, das crianças pegarem doenças por estarem mexendo com esse material, e eu não trabalho. Por elas serem filhas da classe trabalhadora, a escola, o Estado, ele tem condições de proporcionar materiais melhores (Professora 3, 2025).

A denúncia mostra além de um descontentamento com os conteúdos abordados nas formações, mas também um incômodo ético com as condições materiais de trabalho, que, em sua perspectiva, rebaixam a dignidade das crianças e das professoras da rede pública. Ao rechaçar o uso de materiais não estruturados em estado precário, a professora afirma uma posição política em defesa do direito das crianças à qualidade e à segurança, recusando a ideia de que a precariedade deve ser naturalizada em contextos populares. Sua fala tensiona o discurso oficial sobre equidade e explicita o quanto as políticas de formação e os recursos pedagógicos podem operar como dispositivos de desigualdade quando desarticulados das condições reais dos territórios.

A precariedade de materiais pedagógicos e brinquedos é um ponto de convergência nas falas de todas as professoras entrevistadas, configurando-se como uma das expressões mais tangíveis da negligência institucional. A ausência de investimento por parte do poder público transfere para as docentes a responsabilidade pela provisão de recursos básicos, deslocando o ônus da política para o esforço individual. Essa realidade é ilustrada no relato da Professora 2:

A rede não manda um material pedagógico pros professores trabalharem. Então, eu tenho os meus, porque eu tenho o conhecimento e eu confecciono. Compro e confecciono também. Muita coisa reciclada, muita coisa. Eu junto tudo, mas é interesse meu, não é particular, não é que alguém chegue pra mim: “vamos fazer isso aqui”, ou alguém tem uma ideia, ou na formação se dá essa ideia, não tem. É um interesse meu particular e eu proporciono isso para minhas crianças (Professora 2, 2025)

#### E reforçado na fala da Professora 1:

Quando a gente tem formação, eles falam muito para trabalhar materiais não estruturados, esses itens, a gente que leva, o professor que leva, a prefeitura não oferta esse material, então a gente, o professor que busca esses materiais para trabalhar no CEI [...] questão de brinquedos também, a gente que leva, não tem muito (Professora 1, 2025).

Essas falas explicitam que a precariedade material somente fruto da ausência de recursos: ela constitui-se como expressão de uma política negligente, que naturaliza o imprevisto e a sobrecarga como estratégias de funcionamento da rede. Isso contribui para um esvaziamento do sentido formativo da experiência escolar, sobretudo quando a precariedade é justificada por discursos tecnicistas ou pela centralidade de materiais reaproveitados, sem o devido cuidado com a saúde e o bem-estar das crianças.

A Classe 4, portanto, apresenta um campo de tensão entre o ideal normativo e a prática cotidiana, onde as docentes atuam sob exigências incompatíveis com as condições reais de trabalho. O resultado é um processo constante de deslegitimação do saber docente e de um esvaziamento simbólico das formações, que, ao invés de promoverem emancipação, acabam por reforçar a lógica da vigilância, do controle e da precariedade. Nesse cenário, a luta por reconhecimento, por escuta e por políticas formativas comprometidas com o território se apresenta como dimensão urgente da valorização do magistério na educação infantil pública.

Por fim, a Classe 5, “Processos Formativos e Escuta Docente”, aprofunda as nuances das experiências vivenciadas pelas professoras em termos da formação continuada oferecida pela Rede Municipal de Educação Fortaleza, destacando lacunas críticas na efetivação dessas ações. Através do discurso das docentes, é possível compreender que na prática as ações formativas assumem contornos distantes da realidade dos CEIS, tanto nos conteúdos quanto na metodologia utilizada. Um dos aspectos mais recorrentes nas falas das professoras é a ausência de devolutiva e de acompanhamento efetivo por parte das formadoras e da Secretaria Municipal de Educação. Nesse sentido, a Professora 2 aponta:

Não tem devolutiva, não existe. Falta o feedback, justamente esse feedback das formadoras e da própria SME, porque a gente não tem, é só formação. Todo mês tem

aquele encontro, mas a gente não tem feedback nenhum. E não tem nenhuma avaliação, podia ter uma avaliação com os professores, né, algum questionário que a gente pudesse fazer essa avaliação. Aquela do final a gente faz só avaliação mesmo daquela formação do dia, da formadora do dia. Mas deveria fazer com os professores individual do que tá sendo aquilo ali, aquele aprendizado, pra prática dele, o que ele possa utilizar na prática, uma pesquisa da rede, da própria rede, pra conhecer, a opinião dos professores (Professora 2, 2025).

Ainda nesse aspecto, a fala da Professora 1 reforça que a troca sobre os conteúdos da formação é feita por conversas informais, acentuando também a falta de acompanhamento institucional no âmbito dos CEI: “a gente na sala dos professores a gente discute, às vezes conversa num planejamento, algo que foi visto na formação, mas não algo voltado para aquilo não, conversas informais com nossas colegas, mas nada promovido não pela prefeitura.” (Professora 1, 2025). Como argumenta Nóvoa (2019), não é suficiente promover ações formativas desconectadas do cotidiano escolar. A formação precisa estar enraizada nas práticas dos professores, reconhecer seus saberes e ser pensada no interior das escolas, em espaços de colaboração e reflexão. Quando essas dimensões são negligenciadas, tende-se a reduzir a formação a procedimentos burocráticos, com baixo impacto na prática docente. Quando isso não ocorre, a formação tende a se descolar da prática, limitando-se a ações pontuais que pouco dialogam com as demandas reais da profissão, o que pode levar à desmobilização e à reprodução de modelos verticalizados.

A Professora 3, problematiza essa situação em sua fala quando aponta:

Para atender melhor às necessidades do cotidiano do CEI os formadores deveriam ouvir os professores, acontecer de baixo para cima, ouvir qual é a necessidade de cada CEI, e também, dentro dessas formações, que houvesse o tempo que a gente não se encontra, que nesse momento fosse pelo menos propiciado que essas creches que o professor, por exemplo, no meu dia, eu tenho quatro professores que são da creche que estão lá, nem isso nesse momento nos é dado, a gente sentar como CEI e avaliar a nossa caminhada, já que nós não temos, é tudo fragmentado, há muitas coisas que poderiam ser melhoradas, ouvir, a escuta dos professores, quais são as temáticas que são do nosso interesse, que ajudariam melhor a gente se desenvolver ou ter melhor desempenho dentro da sala de aula, visando o desenvolvimento dos alunos (Professora 3, 2025).

Essa lacuna na escuta se conecta com a crítica já trazida por Freire (2022) ao modelo bancário de educação, aqui ressignificado para o campo da formação docente, que deposita conteúdos e práticas descontextualizadas, ignorando o saber da experiência e as especificidades dos territórios. Pimenta (2020) reforça que os saberes docentes são historicamente constituídos e inseparáveis da vivência concreta dos sujeitos em suas comunidades escolares, o que exige políticas formativas fundamentadas em diálogo, reconhecimento e acompanhamento contínuo.

Outro ponto de destaque na Classe 5 é a falta de suporte à educação inclusiva, especialmente no que diz respeito à formação adequada para acolher e atender crianças atípicas. A professora 3 relata:

O desafio de lidar com quatro crianças especiais, todas TEA, [...] e você se depara com outros que só rodam na sala e fogem, pulam, fogem pela muretazinha e aí lá você vai, tem que correr, porque para não colocar essa criança em risco, essa é a nossa vida, que eu acredito que não só é a minha, mas da grande maioria da rede [...] eu queria que lessem um livro, que colocasse a gente para ler um livro para entender o que é educação especial como é que a gente tira uma criança da crise. (Professora 3, 2025).

Dificuldade também sinalizada pela Professora 2, que pontua:

A cada ano eu venho percebendo que tá aumentando o número de crianças especiais, com necessidades especiais. E são poucos professores que têm o conhecimento [...] as formações não estão alinhadas, porque o nosso grande desafio, meu grande desafio hoje é justamente o aumento do número de crianças especiais na sala de aula (Professora 2, 2025)

Ambas as professoras deixam explícito o despreparo institucional para garantir, na prática, o direito à educação inclusiva como previsto na legislação (Brasil, 1990; Brasil, 1996). Esses relatos demonstram como as políticas públicas de educação infantil ainda encontram enorme resistência para se materializar em contextos marcados por desigualdade e ausência de suporte institucional. A inclusão, nesse cenário, torna-se mais um desafio lançado à docência, sem que as condições efetivas sejam asseguradas. Soma-se a isso a negligência com processos formativos específicos e a carência de infraestrutura, fatores que comprometem a construção de práticas verdadeiramente inclusivas e comprometidas com o desenvolvimento integral de todas as crianças.

Em síntese, a Classe 5, a partir dos termos e dos relatos analisados apontam os limites estruturais e metodológicos das formações oferecidas pela rede, bem como uma demanda latente por reconhecimento, participação e diálogo por parte das professoras. A ausência de devolutivas, o descompasso entre teoria e prática, o despreparo para lidar com a inclusão revelam uma política formativa que ainda opera à margem das reais necessidades da educação infantil. Ao não escutar suas professoras, o sistema educacional fragiliza os processos pedagógicos e compromete a própria efetividade das políticas públicas voltadas à primeira infância.

Com base nas análises desenvolvidas em torno das cinco classes temáticas, também foi possível aprofundar a compreensão das dinâmicas do *corpus* por meio da aplicação de um recurso estatístico disponibilizado pelo software *Iramuteq*, a Análise Fatorial



a docência entre visões pessoais e contextos institucionais; o segundo, na dimensão vertical, distingue discursos orientados por princípios normativos e reflexivos daqueles marcados por exigências práticas e operacionais.

Nesse sentido, à direita do gráfico, as classes “Saberes Singulares e Percursos Individuais” (vermelha) e “Prática Pedagógica e Planejamento” (cinza) reúnem enunciados que enfatizam a subjetividade do trabalho docente, seja pelas trajetórias formativas e experiências singulares, seja pelas práticas cotidianas no interior da sala de aula. Na primeira, sobressaem termos como “sim”, “próprio”, “viver” e “conhecimento”, que evidenciam a centralidade dos saberes da experiência (Pimenta, 2020), construídos no enfrentamento das situações reais e mediados pela escuta, sensibilidade e improvisação. Na segunda, termos como “planejamento”, “dinâmico”, “quantidade” e “prático” apontam para os desafios concretos de organizar o trabalho pedagógico, em diálogo com os limites estruturais das instituições e com os conhecimentos práticos e relacionais que compõem os saberes profissionais (Tardif, 2010).

À esquerda do gráfico, concentram-se os discursos que situam a docência em uma dimensão mais coletiva, institucional e social. A classe “Infância, Comunidade e Direitos” reafirma a educação infantil como um direito e como política pública que deve ser territorializada, articulando escola, comunidade e condições concretas para ser desenvolvida de forma plena. Essa compreensão dialoga com a proposta de qualidade relacional defendida por Dahlberg, Moss e Pence (2019), na qual as práticas educativas devem se construir com base na escuta, na co-construção e no reconhecimento da diversidade. Já a classe “Exigências Institucionais e Comparações com Outras Redes” evidencia os atravessamentos das políticas públicas no cotidiano das professoras, abordando pressões normativas, fragilidades estruturais e comparações com modelos externos. Nóvoa (2019) adverte que, quando a formação docente é dissociada das condições reais de trabalho, tende a perder potência formativa e a gerar desmobilização no fazer docente. Esse aspecto pode ser ilustrado no discurso da Professora 3:

Hoje eu detesto, é um momento que eu não tenho vontade, não tenho nenhuma curiosidade em participar, e não é de hoje, já faz alguns anos que eu não sinto mais nenhuma vontade de participar das formações porque as formações passam a trabalhar temas que poderiam muito bem ser trabalhados dentro da escola, dentro do que eu tenho de contexto (Professora 3, 2025).

Além dessa leitura dos eixos, a própria disposição dos termos nos quadrantes permite aprofundar a interpretação. Os vocábulos “formação”, “participar”, “sala de aula”, “gente” e “ouvir” ocupam uma posição central no gráfico, compondo uma zona de interseção

entre os discursos pessoais e os institucionais. Essa centralidade pode ser lida como um ponto de articulação tensa entre os sentidos atribuídos à formação continuada e os desafios da prática cotidiana, revelando um campo discursivo de negociação entre normativas e realidade.

Por outro lado, observou-se um afastamento significativo entre certos grupos de termos. À margem esquerda inferior, “escola privada”, “diretor” e “etc.” aparecem isolados, indicando uma dissociação entre os discursos sobre infraestrutura idealizada e as práticas formativas vividas. Isso pode apontar para um sentimento de distanciamento institucional, em que modelos externos são mencionados mais como referência simbólica do que como influência concreta sobre a formação docente. Da mesma forma, no quadrante superior esquerdo, a proximidade entre “comunidade”, “mãe”, “direito” e “lei” sugere uma concepção de educação vinculada a vínculos afetivos, cuidado e políticas públicas de base territorial, pouco dialogada com as formações ofertadas, que permanecem em registros mais técnicos e prescritivos.

Nesse contexto, a AFC ofereceu uma visualização estruturada das aproximações e distanciamentos entre os discursos, permitindo visualizar a distribuição simbólica dos sentidos atribuídos à docência, à formação e às condições de trabalho no espaço discursivo. Ao representar graficamente essas relações, a AFC favoreceu a identificação de eixos interpretativos que atravessam os enunciados das professoras, evidenciando tensões entre experiências singulares e demandas institucionais, bem como entre princípios reflexivos e exigências operacionais. Para aprofundar essa compreensão e acessar os modos pelos quais os discursos se articulam em torno de determinadas noções centrais, especialmente no que se refere às conexões internas entre os vocábulos mobilizados, foi realizada a Análise de Similitude, com o gráfico gerado a partir do software *Iramuteq*. Esse recurso permitiu explorar a estrutura relacional do *corpus* textual, mapeando os termos com maior força de associação entre si e evidenciando os núcleos lexicais, entendidos como os vocábulos que organizam semanticamente os campos de sentido, articulando outras palavras em torno de si.

A utilização desse elemento analítico contribuiu para explicitar os encadeamentos mais recorrentes entre os termos, revelando como determinadas ideias se tornaram centrais nos discursos das docentes e sustentaram seus posicionamentos em relação à formação continuada e à prática pedagógica. A Figura 4 sintetiza visualmente essas articulações, oferecendo uma representação gráfica dos principais eixos léxicos que estruturam os sentidos produzidos pelas professoras da educação infantil, a partir de suas experiências em diferentes contextos institucionais e territoriais.



engajamento com a práxis, e com Imbernón (2022), que entende a formação como experiência situada, atenta aos dilemas cotidianos e às transformações contextuais da docência.

Já o núcleo “criança” se articula diretamente ao termo “porque”, ramificando-se em expressões como “atender”, “proporcionar”, “acreditar” e “vontade”. A proximidade desses vocábulos aponta para uma compreensão da infância atravessada por esforços compensatórios e pela responsabilização das professoras, que se veem tensionadas entre garantir direitos e lidar com ausências estruturais e materiais. Essa dinâmica pode ser interpretada à luz da pedagogia crítica proposta por hooks (2024), que compreende o ensino como um ato comprometido com a escuta sensível, o cuidado e o reconhecimento das vivências daqueles historicamente silenciados, que nesse contexto ressoa nas práticas docentes voltadas às infâncias vulnerabilizadas, especialmente em contextos de precarização. Dahlberg, Moss e Pence (2019), por sua vez, defendem que as práticas educativas sejam construídas a partir da relação ética, estética e política com as crianças, recusando concepções normativas de qualidade. Com isso, o fazer docente adquire sentido ao se enraizar nos vínculos cotidianos com a infância real e situada nos territórios em que as professoras atuam, sem se limitar à resposta a demandas institucionais.

Seguindo a análise para o núcleo “professor”, articulado a termos como “pesquisa”, “levar”, “educação especial”, “conhecimento” e “formador”, é possível inferir que essa configuração semântica aprofunda os sentidos construídos no campo da prática docente, ao apontar a multiplicidade de atribuições que recaem sobre as professoras. O vocábulo “professor” aparece como polo organizador de exigências que transitam entre o técnico, o pedagógico e o afetivo, frequentemente tratadas como responsabilidades individuais. Esse deslocamento de obrigações para a esfera pessoal se insere na crítica de Nóvoa (2022), ao afirmar que formações descoladas das condições reais de trabalho tendem a esvaziar o exercício docente de sua potência transformadora. Nessa mesma direção, Pimenta (2020) enfatiza que os saberes docentes não se restringem ao domínio técnico ou científico, mas se forjam no cotidiano escolar, na escuta atenta e nas mediações situadas. Assim, o “professor” é interpelado por um campo de forças onde a normatividade institucional se confronta com as experiências concretas, exigindo uma atuação que é, simultaneamente, reflexiva, política e relacional.

Complementando essa trama de sentidos, o núcleo “muito”, por sua vez, articula vocábulos como “teoria”, “difícil” e “sentir”, demonstrando uma carga afetiva e subjetiva impressa nos discursos das docentes. O uso recorrente desse intensificador aponta para a sobrecarga emocional que marca o cotidiano escolar e a vivência das formações, refletindo os

sentidos de exaustão, descompasso ou potência atribuídos às experiências formativas. Essa dimensão subjetiva retoma os saberes da experiência descritos por Tardif (2010), que reconhece a centralidade do vivido na constituição do saber profissional docente.

Por fim, destaca-se o termo “gente”, que ocupa o centro do gráfico e atua como elemento estruturante dos demais núcleos, organizando semanticamente os sentidos mobilizados. Sua centralidade não representa uma abstração coletiva, mas expressa o sujeito docente enquanto agente direto das ações pedagógicas no cotidiano: “a gente compra” (Professora 1, 2025), “a gente leva” (Professora 2, 2025), “a gente faz” (Professora 3, 2025). Essa recorrência revela uma lógica de responsabilização individualizada, em que as professoras se colocam como principais mantenedoras das práticas e dos materiais, assumindo também a garantia de direitos, mesmo diante das fragilidades institucionais. Tal dinâmica pode ser compreendida como expressão de uma presença ativa, em que as docentes protagonizam a sustentação da vida escolar, operando em meio a ausências institucionais. Como apontam Campos, Rosemberg e Ferreira (2001), as profissionais da educação infantil atuam cotidianamente sob condições adversas, reinventando a prática a partir de estratégias próprias, construídas no enfrentamento concreto das lacunas estruturais. Nesse sentido, a centralidade de “gente” reitera esse protagonismo, especialmente nos territórios onde o Estado se faz ausente ou fragmentado.

Essa estrutura irradiada a partir do termo “gente” também se evidencia na nuvem de palavras, gerada pelo software *Iramuteq*, que o posiciona como elemento central dos discursos. A convergência entre as análises de similitude e de frequência lexical reforça a compreensão de que os sentidos atribuídos à docência, à formação e à infância estão ancorados nas práticas cotidianas e na linguagem acionada pelas professoras, revelando um campo marcado por afetos, disputas e responsabilizações que tensionam a efetividade das políticas públicas educacionais. Conforme apresentado na Figura 5, a nuvem de palavras possibilita uma visualização sintética das ocorrências mais frequentes no *corpus* analisado, indicando, por meio do destaque gráfico, de maior tamanho e centralidade, os vocábulos que mais se repetem nos enunciados. Essa representação potencializa a apreensão dos sentidos predominantes nos discursos docentes, favorecendo a leitura das experiências que atravessam a formação continuada e a prática pedagógica na rede municipal.



na análise das classes lexicais, e reiteram a complexidade da atuação das professoras, marcada por atravessamentos emocionais, responsabilidades dilatadas e uma busca constante por ressignificação.

Com isso, conclui-se a análise das entrevistas realizadas com professoras da educação infantil da Rede Municipal de Fortaleza. As vozes aqui apresentadas, tensionadas entre o prescrito e o vivenciado, expressam sentidos que ultrapassam a literalidade das palavras e convocam a escuta para as tramas de afetos, resistências e reinvenções que sustentam a docência nos territórios. A seguir, os achados serão confrontados e articulados com os demais instrumentos da pesquisa compondo o processo de triangulação dos dados, subsidiando a Avaliação em Profundidade.

## **7 AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE: ACHADOS, PERCURSOS E DESCOMPASSOS**

Para viabilizar a Avaliação em Profundidade a que este estudo se propôs, desenvolve-se nesta seção a triangulação dos dados anteriormente sistematizados, apresentando de forma crítica os sentidos construídos a partir das entrevistas com professoras da Educação Infantil, da análise de documentos normativos e legais, e dos dados complementares produzidos por meio da escala de *Likert*.

Nesse caminho, a triangulação foi concebida como uma estratégia interpretativa comprometida com a complexidade que envolve a avaliação de políticas públicas, sobretudo quando orientada por uma perspectiva contra hegemônica. Como aponta Minayo (2014), trata-se de um princípio epistemológico que amplia a escuta, confronta diferentes registros e sustenta a construção de leituras mais densas e situadas da realidade investigada. Esse movimento nos permite lidar com a multiplicidade de sentidos, reconhecendo que os fenômenos sociais não se encerram em categorias fixas nem produzem respostas únicas.

No contexto desta investigação, a triangulação foi mobilizada como recurso analítico para conferir concretude à Avaliação em Profundidade, ancorando-a nas experiências das professoras, nas diretrizes legais e nos registros que atravessam o cotidiano da política pública. A análise foi organizada com base nos quatro eixos estruturantes propostos por Rodrigues (2008): Análise de Conteúdo do Programa, Análise de Contexto, Trajetória Institucional e Espectro Temporal e Territorial. Esses eixos se entrelaçam como fios de uma trama interpretativa, possibilitando avaliar a política de formação docente em suas dimensões conceituais, institucionais, históricas e territoriais.

A partir dessa estrutura, construiu-se uma análise em camadas. Os documentos expressam intenções e formulações normativas; as entrevistas revelam o vivido, o tensionado e o ressignificado no chão da escola; e a escala de *Likert*, conforme apresentada como Apêndice B deste estudo, foi utilizada com o objetivo de identificar a concepção de criança presente nas percepções das professoras da Educação Infantil, analisando em que medida essas compreensões dialogam com os documentos oficiais. Nesse sentido, a escala atua como recurso complementar, reforçando e detalhando, caso necessário, aspectos que emergiram nas entrevistas e favorecendo a compreensão das concepções docentes sobre a infância e sua relação com as diretrizes que orientam a política pública.

O cruzamento entre essas fontes tornou possível identificar pontos de aproximação, distanciamentos e silenciamentos entre o que está previsto nas normativas e o

que efetivamente se concretiza nos territórios. A triangulação, nesse sentido, opera como eixo estruturante da Avaliação em Profundidade, permitindo que ela se realize como prática crítica, situada e comprometida com os sujeitos que fazem a política acontecer no cotidiano.

### **7.1 Análise de Conteúdo do Programa: formulação, bases conceituais e coerência interna**

O primeiro eixo dedica-se à Análise de Conteúdo do Programa, no caso desta investigação, o caminho normativo e institucional das legislações que fundamentam as ações de formação docente no PMPIF. Para isso, foi considerada a análise do MLPI (Brasil, 2016), PNPI (Brasil, 2020), Cartilha do PMPI (UNICEF, 2021) e PMPIF (Fortaleza, 2022), com atenção a três aspectos centrais definidos por Rodrigues (2008): a formulação do programa, suas bases conceituais e sua coerência interna.

No que se refere à formulação, observou-se que os documentos analisados apresentam objetivos amplos e declaradamente comprometidos com o desenvolvimento integral da criança, com ênfase na intersetorialidade das ações e na valorização da primeira infância como prioridade absoluta. No entanto, no que diz respeito à formação docente, os critérios, dinâmicas de implantação e estratégias de acompanhamento e avaliação mostram-se pouco detalhados. Embora constem metas relacionadas à formação continuada de profissionais da educação, especialmente no PMPIF, os documentos não explicam com clareza os mecanismos operacionais dessas ações nem como serão avaliados seus impactos nos territórios e nas práticas pedagógicas. A formulação aparece, portanto, como um campo ainda pouco delineado, o que compromete sua efetividade no cotidiano escolar.

Partindo para análise das bases conceituais dos documentos, pode-se inferir que se sustentam em concepções de infância como etapa singular do desenvolvimento humano, marcada por direitos próprios, necessidade de proteção integral e respeito à escuta da criança. Essas concepções estão alinhadas com os paradigmas da educação como direito humano e da docência como prática ética e situada. Ainda assim, a formação das professoras aparece, na maior parte dos documentos, de maneira genérica e descontextualizada, sem explicitação dos fundamentos pedagógicos que deveriam orientá-la. No âmbito dos textos normativos, é ausente o reconhecimento da formação docente como prática reflexiva e contínua, enraizada nas condições reais do trabalho nos CEIs e na escuta das próprias educadoras, que interfere diretamente na qualidade do atendimento das crianças na educação infantil.

Quanto à coerência interna, a análise mostra contradições entre os princípios anunciados e os dispositivos previstos para sua efetivação. Embora os documentos defendam

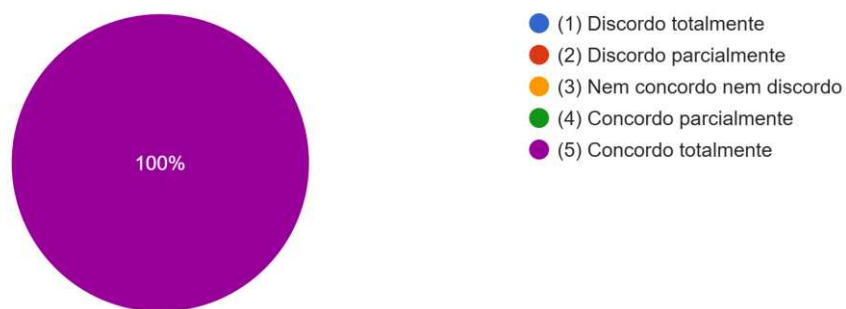
a valorização da infância e a centralidade do professor como mediador desse processo, as ações propostas carecem de concretude e diálogo com os contextos escolares reais. Não há uma articulação robusta entre os fundamentos pedagógicos e os instrumentos de acompanhamento, monitoramento ou avaliação das ações formativas. A coerência entre o que se declara como ideal e o que se organiza como prática institucional ainda é frágil, o que pode comprometer a efetividade da política.

Essas tensões também emergem nos dados empíricos. As entrevistas com as professoras indicam que, apesar da recorrência de formações continuadas na rede, muitas delas são percebidas como descoladas da realidade cotidiana dos CEIs. Como destaca uma docente: “a formação toma como um geral, sem levar em considerações as especificidades de cada CEI” (Professora 3, 2025). A fala apresenta uma dissonância entre o prescrito e o vivenciado, sugerindo que as políticas de formação não têm sido pensadas com base nas experiências e desafios enfrentados pelas educadoras.

A aplicação da escala de *Likert*, registrada no Apêndice B, reforça essa análise. A escala revelou uma predominância de compreensões compatíveis com os princípios normativos, com o reconhecimento da criança como sujeito ativo de direitos. Como é possível identificar a partir do Gráfico 1.

Gráfico 1 – Crianças Como Cidadãs Desde a Primeira Infância

As crianças devem ser vistas como cidadãs desde a primeira infância, com direitos e deveres.  
3 respostas



Fonte: Resposta das Professoras ao Instrumental elaborado pela autora no *Google Forms*

No entanto, a recorrência de respostas que expressam dificuldades em transformar essas concepções em práticas pedagógicas concretas, com base no que foi apontado pelas professoras nas entrevistas, reforça o diagnóstico de que os documentos, embora apresentem

avanços em termos conceituais, ainda não se desdobram em estratégias suficientes para sustentar suas próprias bases.

Nesse sentido, a Análise de Conteúdo do Programa revela uma política marcada por avanços conceituais no plano normativo, mas fragilizada por formulações pouco operacionais e por uma coerência interna ainda bastante incipiente. A triangulação com os dados das entrevistas e da escala mostra de forma contundente que a formação docente, para ser efetivamente comprometida com os direitos da criança, precisa ser compreendida como processo político e situado, enraizado na escuta das professoras e nas realidades concretas em que atuam.

## **7.2 Análise de Contexto da formulação da política: condicionantes políticos, sociais e institucionais**

A formulação do PMPIF (Fortaleza, 2022), está inserida em um contexto político e institucional caracterizado por disputas simbólicas e materiais sobre os sentidos atribuídos à infância, à docência e à própria ideia de Estado. A elaboração do plano ocorre num cenário de crescente institucionalização das políticas voltadas à primeira infância no Brasil, ancoradas em marcos legais como o MLPI (Brasil, 2016), o PNPI (Brasil, 2020), e documentos de orientação como a Cartilha do PMPI (UNICEF, 2021). No plano internacional, observa-se também a influência de pactos como a Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU de 1989, ratificado na forma do Decreto nº 99.710/1990 (Brasil, 1990), que sustentam uma visão integral da criança como sujeito de direitos e orientam as políticas públicas na direção da intersetorialidade, da escuta e da promoção do bem-estar.

A análise comparada desses documentos identificou convergências conceituais e normativas, sobretudo quanto à centralidade da infância e à importância estratégica da formação docente. No entanto, é necessário pontuar que os contextos de formulação são profundamente distintos. O MLPI (Brasil, 2016), por exemplo, emerge de um momento de fortalecimento das políticas sociais, com forte articulação interministerial. Em contraste, o PNPI (Brasil, 2020) é construído em meio a uma conjuntura de fragilidade institucional, marcada por retração de direitos e protagonismo de movimentos sociais na defesa da infância.

O PMPIF (Fortaleza, 2022), por sua vez, é elaborado em um contexto municipal pós-pandemia, com forte incidência de atores técnicos e financiamento externo, como demonstrado pela articulação com a Fundação Bernard van Leer e o Instituto da Infância. Essa presença de agendas transnacionais no arranjo político local contribuiu para a

sofisticação técnica do plano, mas também impôs desafios em relação à adequação territorial e à escuta de sujeitos diretamente envolvidos na execução da política.

Do ponto de vista das condições materiais, Fortaleza enfrenta profundas desigualdades socioeconômicas, refletidas nos indicadores de renda, moradia, educação e acesso a serviços básicos, conforme explorado no âmbito do PMPIF (Fortaleza, 2022). Esses fatores tensionam a implementação de qualquer política pública que pretenda garantir equidade territorial. As entrevistas com as professoras evidenciam que esse contexto é vivenciado nos CEIs. Relatos como o da Professora 1 apontam elementos que fragilizam a concretização das diretrizes estabelecidas no PMPIF no cotidiano escolar, especialmente quando as formações são percebidas como excessivamente teóricas e distantes da prática. Apesar de demonstrar interesse pelos temas abordados, a professora os considera “um pouco distante da nossa realidade” (Professora 1, 2025), acrescentando que não consegue “colocar em prática o que foi dado na formação” (Professora 1, 2025), devido à grande quantidade de alunos e às questões sociais enfrentadas em seu contexto.

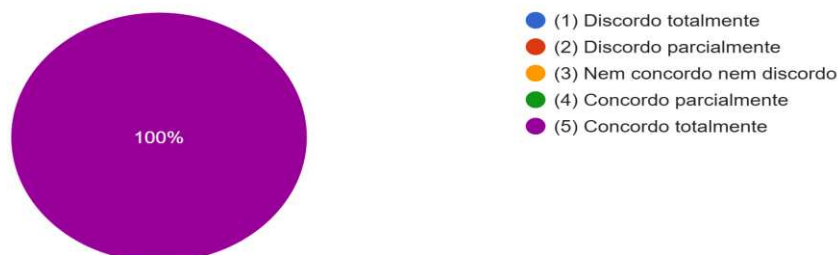
A fala da Professora 1 mostra um descompasso entre o avanço normativo das diretrizes e as possibilidades concretas de sua efetivação nos territórios, ecoando a advertência de Bobbio (2004), que a simples menção dos direitos, não garantem sua materialização.

Os dados da escala de *Likert* aplicada às professoras, mostram que embora haja forte concordância com afirmações que reconhecem a criança como sujeito protagonista do próprio processo de aprendizagem, como é apresentado no Gráfico 2, na concretude do cotidiano, a tradução dessas concepções em práticas concretas encontra limites nos contextos institucionais e nos modelos formativos ainda hegemônicos.

Gráfico 2 – A criança como protagonista do seu processo de aprendizagem

A criança é um ser ativo na construção do seu próprio conhecimento.

3 respostas



Fonte: Resposta das Professoras ao Instrumental elaborado pela autora no *Google Forms*

Além disso, o cruzamento entre as entrevistas e os documentos evidencia que a formação docente, embora mencionada nos planos como estratégia fundamental, é muitas vezes reduzida a ações pontuais, sem continuidade nem articulação com a realidade das professoras. Sobre isso, a Professora 1 afirmou: “muitas vezes falta recurso para botar em prática e uma coisa que eu acho também é a quantidade de alunos... a questão social das crianças também, aí surge várias dificuldades [...] eu não consigo colocar em prática o que foi dado na formação” (Professora 1, 2025).

Esse tipo de relato torna visível que a formulação das políticas de formação exige atenção às correlações de força que sustentam ou bloqueiam sua implementação. Como adverte Imbernón (2022), a formação crítica exige contextos institucionais que favoreçam o diálogo, o vínculo e o reconhecimento dos saberes docentes, condições ausentes quando prevalecem lógicas tecnocráticas e formatos padronizados de formação.

Assim, o contexto de formulação do PMPIF não se apresenta como um pano de fundo neutro, mas como elemento estruturante da política de formação docente, afetando diretamente sua capacidade de transformação. O cruzamento dos dados mostra que, embora as diretrizes avancem em sofisticação técnica, sua apropriação depende da escuta das profissionais, do reconhecimento das condições reais de trabalho e da superação das assimetrias institucionais que ainda marcam a Educação Infantil oferecida no âmbito da Rede Municipal de Fortaleza.

### **7.3 Trajetória institucional de um programa: percursos, discontinuidades e ressignificações**

A análise da Trajetória Institucional das ações formativas previstas no PMPIF mostrou um percurso marcado por discontinuidades, tensionamentos e apropriações parciais que se evidenciam na relação entre as intenções normativas e a materialidade das práticas docentes. Esse eixo, conforme delineado por Rodrigues (2008), permitiu apreender o grau de coerência e dispersão do programa ao longo de seu trânsito pelas instâncias institucionais, considerando os deslocamentos semânticos e operacionais que ocorreram à medida que a política se concretizou nos territórios educativos.

Ao reconstituir esse percurso, observa-se que a política gestada foi no plano legal, bem como, formulada sob diretrizes intersetoriais e princípios do desenvolvimento integral da criança, assumindo sentidos distintos à medida que desce nas hierarquias institucionais e alcança o cotidiano dos CEIs. Essa reconfiguração é perceptível tanto na ausência de acompanhamento sistemático das formações quanto na carência de mecanismos que

promovam a escuta dos docentes e a devolutiva das ações desenvolvidas. Como pontua a Professora 2, que foi enfática ao afirmar que "não tem devolutiva, não existe. Falta o feedback" (Professora 2, 2025) das formadoras e da própria SME. Ela descreve a formação como "um ritual, todo mês tem um dia pra ir pra formação" (Professora 2, 2025), algo que está no calendário e precisa ser cumprido, mas que não oferece um acompanhamento ou avaliação da aplicação do aprendizado na prática. Ela sugere a necessidade de "uma pesquisa da rede, da própria rede, pra conhecer, a opinião dos professores" (Professora 2, 2025), para que a formação seja mais alinhada às suas necessidades.

Nas entrevistas realizadas com as professoras, notou-se uma percepção generalizada de que as formações ofertadas são relevantes e, em certa medida, alinhadas às necessidades da prática docente. No entanto, essa apreciação é tensionada pela ausência de apoio institucional que sustente a implementação dos conteúdos abordados. A professora 3 rememora o fato de que uma escola, em que trabalhou no ano 2000, "não tinha estrutura alguma com relação a material, era largada pela patrimonial. E assim, o professor se virava, hoje não está muito diferente não, comprando material" (Professora 3, 2025). Ela reforça que no CEI, em que desde o ano de 2002, "pouca coisa mudou com relação à infraestrutura, a gente já solicitou várias vezes que fosse feito um ofício, oficializasse a reforma do CEI, porque a reforma do CEI vai do banheiro à sala de aula" (Professora 3, 2025). Ainda menciona especificamente a falta de espaços adequados: "Nós não temos sala de professores, nós não temos um local adequado para planejar, não temos materiais, não há brinquedos" (Professora 3, 2025). O relato da Professora 3, torna evidente a fragilidade da sustentação material e estrutural da política, apontando para um processo de responsabilização individual que recai sobre as docentes, deslocando a responsabilidade do Estado.

Gráfico 3 – Espaço adequado para favorecer a autonomia da criança

O espaço físico da escola deve ser organizado para favorecer a autonomia da criança.  
3 respostas



No Gráfico 3, percebemos que é unânime entre as docentes de que o espaço físico do CEI também é considerado importante para favorecer o desenvolvimento e autonomia das crianças, o que esbarra na falta de estrutura mencionada pela Professora 3 e reforçado também, pela realidade da Professora 2, quando afirma que o CEI onde atua não foi originalmente construído para ser uma instituição que receberia crianças. Segundo a professora, era um prédio que inicialmente seria uma pousada, mas foi adquirido pela prefeitura devido a uma reivindicação da comunidade, onde não havia essa oferta. Por isso, nas palavras da Professora 2 o local é um "CEI arranjado para educação infantil" (Professora 2, 2025), "muito apertado" (Professora 2, 2025) e que "não tem espaço para as crianças brincarem, um espaço livre, um parque grande" (Professora 2, 2025). Essa limitação de espaço a fez ter que "se reinventar" (Professora 2, 2025) em sua prática pedagógica.

A trajetória institucional da política também se evidencia na centralidade das experiências individuais como mediação entre o prescrito e o realizado. As percepções docentes sobre as formações oferecidas, no âmbito das ações do PMPIF, indicam que, ao transitar pelas instâncias institucionais até alcançar a base, muitas dessas ações formativas perdem potência transformadora ao se tornarem ritualizadas.

Nesse viés, a Professora 2, aponta que as formações são "muito repetitivas" (Professora 2, 2025), confirmado pelo relato de que, "todo ano a gente já sabe como é que ela vai começar, como vai terminar." (Professora 2, 2025). Corroborando com essa crítica, a Professora 3 declarou que "há muita repetição, as formações na realidade são repetitivas. Toda vida é um círculo no chão com material não estruturado e eu digo assim, nunca muda" (Professora 3, 2025). Ela afirma ainda que não sente interesse em participar das formações, pois "tudo que a gente viu lá é muito repetitivo" (Professora 3, 2025), e questiona o uso insistente do "material não estruturado" (Professora 3, 2025), com o qual se recusa a trabalhar por questões de higiene e segurança das crianças.

Sobre os temas da formação, a Professora 1 observou que os exemplos apresentados são "um pouco distantes da nossa realidade" (Professora 1, 2025), apontando que "falta recurso para botar em prática" (Professora 1, 2025) e que outro desafio que enfrenta "é a quantidade de alunos" (Professora 1, 2025). Apesar disso, ela valoriza a possibilidade de atualização, reconhecendo que "a gente está sempre renovando" a prática (Professora 1, 2025), o que sugere que sua crítica se direciona mais às condições de aplicação do que à estrutura temática dos conteúdos desenvolvidos na formação.

Um outro ponto, sinalizado pelas professoras, toma forma no relato da Professora 3, que afirma: "as formações não estão alinhadas aos desafios que enfrentamos porque não

somos ouvidas, são eles lá em cima que se reúnem e ditam o que é que serão as temáticas que serão desenvolvidas durante o ano letivo" (Professora 3, 2025). Ela recorre à forte metáfora de que "esse chão aqui a SME desconhece" (Professora 3, 2025) para ilustrar o profundo distanciamento da SME em relação aos problemas concretos enfrentados pelas docentes, os quais permanecem ausentes nas propostas formativas.

Nesse sentido, observa-se que a Trajetória Institucional da formação docente, no âmbito das ações do PMPIF, tem se estruturado a partir de uma lógica verticalizada, em que os fluxos decisórios permanecem concentrados nas instâncias superiores da gestão e carecem de permeabilidade à escuta ativa dos sujeitos da política. A ausência de espaços institucionais que permitam o acompanhamento, a avaliação participativa e a ressignificação das ações formativas enfraquece os princípios da formação permanente como um processo ético, dialógico e situado (Pimenta, 2020; Imbernón, 2022).

Essa configuração indica que a política formativa, que se operacionalizou nas ações do PMPIF, apresentou baixa capilaridade institucional e reduziu a capacidade de se reconfigurar a partir das demandas oriundas dos territórios. Ainda que as ações estejam previstas no plano legal, sua trajetória mostra um processo de institucionalização frágil, pouco responsivo às dinâmicas dos CEIs e desprovido de mecanismos de escuta e diálogo com as educadoras. A análise dos documentos normativos reforça essa constatação, uma vez que, embora o PMPIF preveja formação continuada com foco em temas estruturantes como inclusão, sustentabilidade e desenvolvimento socioemocional, não há referência a estratégias de acompanhamento, escuta sistemática ou avaliação dialógica.

A ausência de escuta qualificada repercute, por exemplo, na recorrente omissão de temáticas sensíveis e urgentes apontadas pelas docentes, como a inclusão. Nesse sentido, a Professora 2 expressa sua frustração com a invisibilidade da pauta da educação especial nas formações, apesar do crescente número de crianças com necessidades especiais nas salas de aula. Ela afirma que "nos últimos cinco anos está aumentando muito o número de crianças especiais e a formação não se fala nisso" (Professora 2, 2025), e que, por vezes, "você tem um ano todinho e no último encontro se fala uma hora de educação especial" (Professora 2, 2025), o que é totalmente insuficiente para preparar os professores para essa realidade diária. Ela observa que muitos professores "têm muita dificuldade de lidar com essas crianças" (Professora 2, 2025), não sabendo "como tratá-las" (Professora 2, 2025) ou "que atividades desenvolver" (Professora 2, 2025).

Ainda no viés da ausência de formação para educação inclusiva a Professora 3, afirma que: "vem crianças que precisam de apoio, mas a gente não tem formação" (Professora 3, 2025), pontuando também a falta de "subsídios que possam me ajudar nessa prática" (Professora 3, 2025) e expressando o desejo por formações que abordem os desafios que enfrentam no cotidiano "como é que a gente tira uma criança da crise" (Professora 3, 2025). As falas deixam evidente que, embora a inclusão esteja entre os eixos norteadores do PMPIF, sua efetivação se choca com ausência de ações formativas coerentes com os desafios enfrentados nas unidades educativas.

Em suma, o eixo de Trajetória Institucional destaca uma política que, embora concebida sob o marco do direito à formação docente e da prioridade absoluta à primeira infância, apresenta limitações em sua implementação concreta. Há uma dissociação entre os sentidos atribuídos às ações nos documentos legais e os sentidos construídos pelas professoras a partir de suas experiências e práticas. Esse descompasso aponta para a necessidade de fortalecimento dos mecanismos institucionais de mediação, acompanhamento e retroalimentação da política, a fim de que a formação docente deixe de ser um evento episódico e normativo, e passe a constituir-se como um processo contínuo, situado e coletivo.

#### **7.4 Espectro Temporal e Territorial: desigualdades territoriais e formação docente**

A dimensão do espectro temporal e territorial, conforme delineada por Rodrigues (2008), exige a análise das possibilidades de articulação entre os objetivos de uma política e as particularidades dos contextos locais, considerando a historicidade de sua implementação. No caso das ações de formação previstas pelo Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF), os dados evidenciam a ausência de estratégias que contemplem as marcas históricas dos territórios e as trajetórias institucionais singulares de cada CEI. Ao longo do tempo, observa-se uma persistente padronização das práticas formativas, que desconsidera as especificidades socioeducativas e materiais dos diferentes bairros.

Nesse cenário, as iniciativas formativas tendem a assumir um caráter homogêneo, descolado dos desafios concretos vivenciados pelas educadoras, o que compromete a efetividade da política em territórios marcados por desigualdades estruturais, situação que fica nítida no relato da Professora 3:

A formação toma como um geral, sem levar em consideração as especificidades de cada CEI. Aí mostram as coisas maravilhosas e os modelos sempre vem daquelas que são modelos pro-infância, e eu questiono, e as "Modelo Juraci" não entram por quê? Não aparece nada do "Modelo Juraci". Chamamos de "Juraci Park" mesmo

nesse sentido do filme, de CEIs que foram há muitas décadas construídos, não foram reformados, não passaram por nenhuma manutenção e utilizam aqueles modelos maravilhosos na formação (Professora 3, 2025).

Partindo desse ponto de vista de configuração espacial, a escuta das professoras permitiu compreender que os territórios educativos, ainda que pertencentes à mesma rede, operam sob condições desiguais de infraestrutura, projeto arquitetônico, planejamento urbano e história institucional. O caso da Professora 1 é emblemático nesse sentido. Embora atue no bairro São Bento (IDH 0,190), região de alta vulnerabilidade social, sua unidade é um CEI modelo pro-infância, com estrutura moderna e salas amplas, fruto de um investimento federal específico em educação infantil. No entanto, como ela mesma aponta, mesmo com uma estrutura física mais adequada, a escassez de recursos didáticos e a superlotação de turmas comprometem a efetivação das propostas formativas: “falta recurso para botar em prática e uma coisa que eu acho também é a quantidade de alunos” (Professora 1, 2025). Isso mostra que a precariedade não se limita à edificação em si, mas se estende às condições operacionais da política.

A Professora 2, por sua vez, trabalha na Praia de Iracema (IDH 0,720), bairro de alto valor imobiliário e indicadores sociais mais favoráveis. No entanto, sua unidade foi construída numa estrutura de pousada adaptada para funcionar como CEI. Segundo ela, o espaço foi “arranjado” (Professora 2, 2025) para a educação infantil e apresenta diversas inadequações estruturais. Esse caso revela que os investimentos públicos não seguem necessariamente a lógica dos indicadores socioeconômicos, e que há uma invisibilização da precariedade institucional mesmo em regiões centrais da cidade. As condições do espaço físico interferem diretamente na vivência pedagógica e no valor atribuído às formações: “todo ano a gente já sabe como vai começar, como vai terminar. Então, vai seguindo o cronograma do livro” (Professora 2, 2025). A repetição e o distanciamento dos conteúdos formativos, nesse caso, parecem ser também sintomas da inadequação do espaço às necessidades da infância.

Já a Professora 3 atua no bairro Vila União (IDH 0,467), em um CEI modelo “Juraci”, construído ainda na gestão do prefeito Juraci Magalhães. Essas unidades são caracterizadas por salas de meia parede, estrutura antiga e precária, ausência de sala de planejamento para as professoras e um único banheiro coletivo para todas as crianças da unidade. Sua fala é carregada de frustração: “vem crianças que precisam de apoio, mas a gente não tem formação, não tem suporte” (Professora 3, 2025). Essa condição escancara a descontinuidade histórica da política educacional e os efeitos acumulados da negligência

estatal sobre os territórios populares. As políticas que ignoram as condições históricas e territoriais de sua implementação tendem a reproduzir desigualdades já consolidadas, mesmo quando revestidas de um discurso de equidade. Essa crítica é coerente com a perspectiva de avaliação defendida por Rodrigues (2008), ao destacar a importância de considerar os percursos institucionais e as particularidades locais, e com Gussi (2019), que compreende a avaliação como prática social situada nos territórios e marcada por suas historicidades. Esses contrastes territoriais e estruturais, observados a partir das entrevistas e da análise das condições institucionais dos CEIs, são apresentados a seguir, no Quadro 4:

Quadro 4 - Contrastes Territoriais, Estruturais e Implicações Para Formação Docente

<b>Professora</b>	<b>Bairro</b>	<b>IDH</b>	<b>Modelo de CEI</b>	<b>Principais Desafios Relatados</b>	<b>Implicações Para a Formação</b>
1	São Bento	0,190	CEI <i>Proinfância</i>	Superlotação; escassez de recursos; infraestrutura moderna, mas falta de materiais e apoio técnico.	Necessidade de suporte institucional, garantia de recursos e materiais pedagógicos.
2	Praia de Iracema	0,720	CEI adaptado	Inadequações estruturais; ausência de espaços adequados; falta de formação adequada para lidar com a inclusão.	Manutenção da estrutura física e revisão do modelo formativo com escuta institucional.
3	Vila União	0,467	CEI “Modelo Juraci”	Estrutura precária; salas de meia parede; um banheiro coletivo; ausência de formação para inclusão; falta de escuta.	Requer políticas formativas sensíveis à infraestrutura e à diversidade, com foco em inclusão

					e suporte.
--	--	--	--	--	------------

Fonte: Elaborado pela autora.

Essa leitura reforça que o espectro territorial, com olhar para a infraestrutura, se consolida como uma importante dimensão analítica ao evidenciar as materialidades da política, os muros, os banheiros, as paredes, a ausência de espaços para o planejamento, elementos concretos que interferem diretamente nos sentidos atribuídos à formação docente no cotidiano. O território, portanto, não se configura como mero pano de fundo da política, e sim sua própria condição de existência. Nesse sentido, Freire (2022) afirma que a prática educativa exige uma compreensão crítica da realidade social, política e histórica, ou seja, partir da concretude da vida dos educandos se torna condição necessária para que qualquer ação formativa tenha sentido e contribua para a transformação do mundo.

Do ponto de vista da temporalidade, observa-se que a ausência de um acompanhamento sistemático das ações formativas impossibilita a construção de uma memória crítica sobre a formação oferecida pela Rede Municipal. Nesse viés, a Professora 2 afirma: "Não tem devolutiva, não existe. Falta o feedback, justamente esse feedback das formadoras e da própria SME, porque a gente não tem, é só formação. Todo mês tem aquele encontro, mas a gente não tem feedback nenhum" (Professora 2, 2025). Essa fala evidencia um processo formativo fragmentado, que se repete no calendário institucional sem produzir deslocamentos significativos na prática ou na escuta dos sujeitos envolvidos.

Quando desconectada do tempo histórico das educadoras e das trajetórias institucionais dos CEIs, a formação tende a cristalizar-se em um modelo normativo e burocrático, alheio às complexidades e urgências do cotidiano escolar, sobretudo em uma rede marcada por desigualdades como a de Fortaleza. Nessa perspectiva, é possível reconhecer, conforme Pimenta (2020), que os saberes docentes não se constituem em espaços homogêneos e prescritos, mas são forjados nas temporalidades do vivido, nas relações que se tecem no cotidiano e nos enfrentamentos que atravessam a prática. Ignorar essas dimensões implica reduzir a formação a um dispositivo técnico e esvaziado, que opera distante da realidade concreta dos sujeitos e, por isso, pouco mobiliza processos transformadores.

Assim, o espectro temporal e territorial aponta que a formação docente, no âmbito das ações do PMPIF, embora formalmente pautadas no direito à educação e na valorização da primeira infância, apresenta uma trajetória marcada por centralização decisória, descontinuidade histórica e insensibilidade territorial, apesar de cada Distrito de Educação se responsabilizar pela formação das professoras que atuam em seus territórios. A superação

dessas limitações exige o fortalecimento dos mecanismos de escuta ativa, o reconhecimento de cada um dos territórios como espaços produtores de saberes e o investimento em práticas formativas que respeitem o percurso das educadoras, suas experiências e a realidade dos contextos em que atuam.

Mais do que adaptar a política aos territórios, é necessário romper com a lógica verticalizada e normativa que os desconsidera como sujeitos históricos e epistemológicos. Quando a política ignora os tempos e espaços concretos em que a educação infantil acontece, ela não apenas falha em seus objetivos, mas contribui para a manutenção das desigualdades que deveria enfrentar. Que a formação docente, então, deixe de ser instrumento de reprodução e passe a constituir-se como experiência coletiva de reinvenção dos sentidos da política pública no chão dos CEIs.

Diante do exposto, compreende-se que as ações desenvolvidas âmbito do PMPIF, apesar de terem metas e prazos, apresentam baixa responsividade às condições históricas, espaciais e institucionais dos territórios onde se concretizam. A padronização das práticas e a ausência de estratégias que reconheçam as desigualdades estruturais entre os CEIs comprometem a efetividade da política, sobretudo nos contextos de maior vulnerabilidade. Embora a formação esteja prevista como diretriz central nos documentos legais, sua implementação mostra um processo normativo e descolado das realidades locais, enfraquecendo sua capacidade de promover transformações significativas na prática pedagógica. Esse descompasso compromete o potencial da política pública de contribuir para a equidade na educação infantil, contrariando os próprios objetivos expressos no PMPIF e os princípios constitucionais da prioridade absoluta à criança.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta investigação consistiu em avaliar, a partir da perspectiva das professoras da rede municipal de Fortaleza, a implementação das ações voltadas à formação docente previstas no PMPIF. Para isso, adotou-se a Avaliação em Profundidade como perspectiva avaliativa, estruturando a análise nos quatro eixos: conteúdo do programa, contexto da formulação, trajetória institucional e espectro temporal e territorial. A pesquisa mobilizou dados qualitativos por meio de análise documental, entrevistas e aplicação de uma escala de *Likert*, articulando os achados empíricos com a base normativa e com autores que refletem sobre os saberes docentes, a qualidade na educação infantil e os limites das políticas públicas no campo educacional.

Ao longo do estudo, buscou-se compreender se as ações formativas previstas no PMPIF se concretizam como políticas eficazes, contínuas e sensíveis à realidade vivida pelas docentes. O estudo partiu da hipótese de que existe um descompasso entre o que está previsto nos documentos oficiais e o que se efetiva nos territórios escolares. Essa hipótese foi confirmada pela análise dos dados, que revelou tensões, silenciamentos e reinterpretções que marcam a implementação da política.

As Ações 12 e 15 ocupam lugar central para a formação dos professores de Educação Infantil no âmbito do PMPIF. A Ação 12 estabelece a obrigatoriedade de Graduação em Pedagogia como condição para o exercício da docência na educação infantil, vinculando essa exigência à realização de concursos públicos. Os documentos oficiais indicam que essa meta foi integralmente alcançada. Entretanto, os relatos das professoras demonstram que a formação inicial, embora legalmente assegurada, é percebida como insuficiente para dar conta das demandas reais do trabalho com crianças pequenas, especialmente diante das especificidades territoriais, das lacunas curriculares e da ausência de diálogo entre teoria e prática.

O cumprimento formal da Ação 12, portanto, não pode ser tomado como sinônimo de qualificação efetiva. A exigência de um diploma de graduação em Pedagogia representa um avanço legal, mas não garante, por si, a existência de uma política formativa contínua, situada e comprometida com o cotidiano da docência. A própria forma como os concursos são estruturados, a ausência de formação inicial específica sobre educação infantil nos cursos de licenciatura e a precarização das condições de trabalho comprometem o alcance substantivo dessa ação.

Já a Ação 15, voltada ao fortalecimento da formação continuada, propõe-se a

elaborar ciclos formativos anuais com temáticas relevantes, como inclusão, equidade racial, sustentabilidade e desenvolvimento socioemocional. O plano prevê, ainda, que 100% dos professores recebam formação continuada e que 1/3 da carga horária seja destinada ao planejamento e estudos complementares. Apesar de constar como parcialmente ou integralmente implementada, a escuta das professoras aponta que essa ação, em sua materialidade, apresenta limites importantes.

Há ausência de escuta ativa para definição das temáticas, sobrecarga de trabalho que inviabiliza o tempo de estudo e descontinuidade das ações. A suposta garantia de 1/3 da carga horária para planejamento também é percebida como frágil, muitas vezes preenchida com demandas de preenchimento das carências diárias dos CEIs, o que esvazia seu propósito pedagógico. Esses dados evidenciam que o indicador de “meta atingida” não reflete a realidade dos territórios e das instituições. A ação, embora prevista, não se realiza de forma substantiva e contextualizada.

A análise do conteúdo do PMPIF permitiu identificar um esforço normativo em valorizar a formação docente como estratégia de qualificação da educação infantil. No entanto, esse esforço não se traduz em estratégias de implementação que assegurem coerência entre o discurso e a prática. A política apresenta diretrizes progressistas, mas ainda opera sob uma lógica centralizadora, com pouco espaço para o reconhecimento dos saberes docentes, das experiências locais e da diversidade territorial.

No teor da análise de contexto, revelou-se que o plano foi construído em um cenário de consolidação de marcos legais voltados à primeira infância, como o Marco Legal da Primeira Infância e o Plano Nacional pela Primeira Infância. Contudo, esse cenário convive com profundas desigualdades sociais, ausência de articulação intersetorial e fragilidade na institucionalização de processos participativos. Os contextos locais, marcados por precariedades estruturais, acabam por tensionar a viabilidade das ações previstas.

A trajetória institucional da política também mostrou inconsistência. A ação 15 fica relegada a falta de continuidade, sem acompanhamento ou avaliação processual. A política é percebida pelas professoras como fragmentada, sem vínculo com suas reais necessidades. A ausência de interlocução entre os diferentes níveis da gestão e a pouca escuta das profissionais comprometem a sustentabilidade e a efetividade das formações.

O eixo referente a análise do espectro temporal e territorial evidenciou que a política é insensível às especificidades dos territórios. As práticas formativas são homogêneas, mesmo que dividida por Distritos de Educação, ignorando o fato de que os CEIs estão inseridos em contextos profundamente distintos, com desafios diversos em termos de

infraestrutura, perfil das famílias, demandas socioemocionais das crianças e condições de trabalho das educadoras. Essa padronização, ao invés de promover equidade, reforça desigualdades históricas.

As contribuições deste estudo se concentram na articulação entre a Avaliação em Profundidade, os dados empíricos e a crítica fundamentada dos documentos oficiais, oferecendo uma leitura situada da política pública de formação no âmbito do PMPIF. Ao tensionar metas, indicadores e discursos oficiais com as experiências vividas pelas professoras, a pesquisa evidencia a necessidade de reconfigurar a lógica da política formativa, superando a visão tecnocrática e reconhecendo a centralidade da experiência, da escuta e da construção coletiva.

A análise empírica concentrou-se em três professoras lotadas em CEIs com distintos IDHs, o que permitiu captar contrastes importantes, mas que conscientemente não abarca a totalidade da Rede Municipal. A pesquisa também não incluiu agentes gestores da SME, o que teria enriquecido a análise da trajetória institucional das ações formativas, devido a grande burocracia institucional para ter acesso a estes profissionais.

Como desdobramentos futuros, entende-se a importância da ampliação do número de sujeitos, a inclusão de diferentes agentes institucionais e a realização de estudos longitudinais que investiguem os efeitos concretos além das ações formativas sobre a prática docente, mas também inserindo as experiências das crianças nesse contexto. Considera-se de suma importância e urgência a criação de fóruns institucionais de escuta docente, com poder deliberativo sobre a política de formação, e o fortalecimento de estratégias de acompanhamento avaliativo que incluam a percepção das professoras como parte integrante da construção das ações.

Por fim, a avaliação realizada nesta dissertação permite afirmar que o PMPIF, embora avance no plano das diretrizes, ainda carece de mecanismos efetivos de implementação, acompanhamento e escuta. As ações de formação docente, especialmente as Ações 12 e 15, demonstram que a política pública precisa ir além da formalização de metas. É preciso que se materialize no cotidiano escolar como prática ética, política e transformadora. A formação que transforma parte da realidade vivida, respeita os saberes das professoras, reconhece os territórios e se constrói de forma permanente e coletiva.

Reafirma-se, portanto, que toda política pública é atravessada por disputas e contradições. Assim, avaliar essas políticas com base em escutas sensíveis e análises contextualizadas é um ato político, um exercício de produção de conhecimento e um compromisso com a justiça social. É nessa direção que esta pesquisa se inscreve, como parte

de uma luta que não termina aqui, mas se desdobra nos territórios, nas práticas e nos projetos de educação que ainda queremos construir.

## REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, V. C. O impacto das políticas públicas no processo de profissionalização na Educação Infantil. In: SILVA, V. M.; MEDINA, S. (Org.). **Trabalho docente e políticas educacionais para a educação infantil: desafios contemporâneos**. Uberlândia: Edufu, 2014. p.77-100.
- ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEM, G. M.; SILVA, C. N. M.; REGES, M. A. G. Educação e formação docente: uma visão a partir de Paulo Freire. **Revista Educação Popular**. Minas Gerais: Uberlândia, Edição Especial, p. 84-96, 2021.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/trinta-e-um-anos-do-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-confira-as-novas-acoes-para-fortalecer-o-eca/ECA2021\\_Digital.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/trinta-e-um-anos-do-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-confira-as-novas-acoes-para-fortalecer-o-eca/ECA2021_Digital.pdf). Acesso em: 1 ago. 2024.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 1 ago. 2024.
- BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 14 nov. 2024.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 24 jun 2024.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013
- BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm). Acesso em: 1 ago. 2024.
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a Base**. Brasília, MEC/CONSED/UNDIME, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica. Coordenação-Geral de Educação Infantil. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC, 2024.

BRAZ, M. M.; GRANDO, M. S.; PAVAN, R. A qualidade na educação infantil: um olhar a partir das políticas nacionais. **Revista Educação**, Santa Maria, v. 35, n. 2, p. 307–326, maio/ago. 2010.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um *Software* Gratuito para Análise de Dados Textuais. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

CAMPOS, M. I. F. Políticas públicas de educação infantil: cenários e implicações. In: VASCONCELLOS, V. M. R.; CAMPOS, M. I. F.; GIL, M. O. G. (Orgs). **Políticas públicas de educação infantil**, Petrópolis: DP et Alii, 2021. p. 19-45.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014.

DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. **Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2019.

DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir**. 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 2003.

FARIA, A.L.G.; MUBARAC SOBRINHO, R.S. (Orgs.). **O direito das crianças a ter direitos: infâncias e políticas para a educação das crianças**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de. **Lei n.º 10.221, de 26 de junho de 2014**. Plano Municipal Pela Primeira Infância de Fortaleza. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2014/1023/10221/lei-ordinaria-n-10221-2014-dispoe-sobre-a-criacao-do-plano-municipal-pela-primeira-infancia-de-fortaleza-pmpif-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 ago. 2024.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Índice de Desenvolvimento Humano por bairro**: Fortaleza. Fortaleza, 2014. Disponível em: <https://mapacultural.secult.ce.gov.br/files/project/5828/anexo-xiv-tabela-indice-de-desenvolvimento-por-bairro.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

FORTALEZA. **Decreto n.º 13.586, de 13 de maio de 2015**. Regulamentação do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/decreto/2015/1359/13581/decreto-n-13581-2015-regulamenta-a-lei-n-10221-de-13-de-junho-de-2014-e-institui-a-comissao-municipal-de-implementacao-do-plano-municipal-pela-primeira-infancia-de-fortaleza-pmpif-o-grupo-tecnico-de-trabalho-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 ago. 2024.

FORTALEZA. **Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza**. Fortaleza, 2022.

Disponível em:

[https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/PDF/2023/PLANO\\_MUNICIPAL\\_PRIMEIRA\\_INFANCIA\\_-\\_ARQUIVO\\_FINAL\\_compressed.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/PDF/2023/PLANO_MUNICIPAL_PRIMEIRA_INFANCIA_-_ARQUIVO_FINAL_compressed.pdf). Acesso em: 29 ago. 2024.

FORTALEZA. **Documento Curricular Referencial de Fortaleza (DCRFor) – Volume 2: A Cotidianidade na Educação Infantil**. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Secretaria Municipal da Educação, 2024.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários a prática docente**. 73ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2022.

FREITAS, Ernani Cesar de; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

GHEDIN, E.; FRANCO, M. A. S. **Questões de método na construção da pesquisa em educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GIL, A. C. Introdução. *In*: PIMENTA, S. G.; GHEDIN, E.; FRANCO, M. A. S. (Orgs.). **Pesquisa em educação: alternativas investigativas com objetos complexos**. 3.ed. São Paulo: Loyola, 2015. p. 7-24.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: UNICAMP, 2011.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016 a.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, M. C. Novas possibilidades epistêmicas para avaliação de políticas públicas: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 1-23, 2016 b.

GUSSI, A. F. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do mestrado de avaliação de políticas públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará. **Revista AVAL**, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 168-183, jul/dez 2019. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/42843>. Acesso em: 22 ago. 2024.

hooks, b. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2024.

IMBERNÓN, F. **Formação permanente do professorado: novas tendências**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2022.

JANNUZZI, P. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na Avaliação de Programas e Políticas Sociais. **Revista Desenvolvimento em**

**Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31894/18058>. Acesso em: 20 ago. 2024.

KANTORSKI, L. P. *et al.* Avaliação de quarta geração: contribuições metodológicas para avaliação de serviços de saúde mental. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 13, n. 31, p. 343-355, dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/kDPwmnC7zPzxHrB8ZKPkqQB/?lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2024.

KUHLMANN JR, M. **Infância e educação: uma abordagem histórica**. 5. ed. Porto Alegre: Mediação, 2010.

LEJANO, R. P. **Parâmetros para Análise de Políticas Públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LIMA, L. S. **Marco Legal da Primeira Infância: a construção da trama na relação com as políticas públicas (2016-2022)**. 2022. Mestrado em Educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/45029>. Acesso em: 19 dez. 2024.

LIMA, R. M.; POLI, L. M.; SÃO JOSÉ, F. A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 313-329, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/39805>. Acesso em: 29 dez. 2024.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p.143-172.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MOREIRA, E. E. P.; Ribeiro, A. P.; MARQUES, C. A. **Implantação e atuação do sistema de monitoramento e avaliação do programa seguro-desemprego: estudo de caso**. Fortaleza: EdUECE, 2018.

MOREIRA, E. E. P.; Ribeiro, A. P.; MARQUES, C. A. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2019.

NÓVOA, A. Os professores e a sua formação num tempo de metamorfose da escola. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 3, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/DfM3JL685vPJryp4BSqyPZt/> Acesso em: 12 jan. 2025.

NÓVOA, A. Conhecimento profissional docente e formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/TBsRtWkP7hx9ZZNWywbLjny>. Acesso em: 12 jan. 2025.

PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, M. (org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2021. p. 347-406.

PERES, J.L.P.; BOULLOSA, R.F.; BESSA, L.F.M. O campo de políticas públicas na encruzilhada: aproximações teórico-metodológicas entre os estudos críticos, o pragmatismo e a gestão social. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 12, n.22, p.493–515, nov.2020/abr.2021.

PIMENTA, S. G. Formação de professores: identidade e saberes da docência. In: PIMENTA, S. G. (org.). **Saberes pedagógicos e atividade docente**. 25. ed. São Paulo: Cortez, 2020. p. 15–30.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos. **Plano Nacional Primeira Infância: 2010-2022 | 2020-2030**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: RNPI/ANDI, 2020a.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos. **Cartilha Plano Municipal pela Primeira Infância: um passo a passo para elaboração**. Brasília: RNPI, 2020b.

REIS, L. C. R.; SILVEIRA, T. A. T. M. História do atendimento às crianças pequenas no Brasil: concepções, políticas e práticas. **Revista Revasf**, Petrolina, v. 19, pág. 145-170, maio/ago. 2019.

RICHTER, M. P. O percurso histórico jurídico-normativo brasileiro da proteção de crianças e adolescentes. **Caderno Humanidades em Perspectivas**, Curitiba, p. 370-376, 2018. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/812>. Acesso em: 28 dez. 2024.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RODRIGUES, A. P. C. M.; CRUZ, S. H. V. Programa Criança Feliz: reflexões sobre o atendimento à infância no Brasil e os efeitos dessa política na garantia de direitos das crianças na primeira infância. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 22, p. 1-16, 2020. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/4008>. Acesso em: 10 jan. 2025.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, v. 1, n.1, p. 7-15, jan./jun. 2008.

RODRIGUES, L. C. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 102-155, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893>. Acesso em: 22 ago. 2024.

SANTOS, N. F. R. **Educação no Brasil: O paradigma entre o cuidar e o educar no centro de educação infantil**. Londrina 2010. Monografia curso de pedagogia, Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: <http://www.uel.br/ceca/pedagogia/pages/arquivos/2010%20NATHALIA%20FERNANDA%20ORIBEIRO%20DOS%20SANTOS.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo

teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SOUZA, L. M. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal: Editora UFRN, 2014.

STAKE, R. E. **A arte da investigação com estudos de caso**. Tradução de Ana Maria Chaves. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2016.

TARDIF, M. **Saberes Docentes e Formação Profissional**. Petrópolis: Vozes, 2010.

UNICEF. **Cartilha Plano Municipal para Primeira Infância: um passo a passo para a elaboração**. Brasília: 2021. Disponível em: [https://www.selounicef.org.br/sites/default/files/202202/Guia\\_Plano%20Municipal%20Para%20a%20Primeira%20Inf%C3%A2ncia.pdf](https://www.selounicef.org.br/sites/default/files/202202/Guia_Plano%20Municipal%20Para%20a%20Primeira%20Inf%C3%A2ncia.pdf). Acesso em: 29 ago. 2024.

VERAS, B. M. *et al.* Modelos de avaliação de políticas públicas: um estudo sobre as diferentes matrizes paradigmáticas. **Revista Interdisciplinar**, Teresina, v. 9, n. 4, 2024. Disponível em: <https://v3.cadernoscajuina.pro.br/index.php/revista/article/view/221/546>. Acesso em: 18 ago. 2024.

WEISS, C. **Investigación evaluativa: método para determinar la eficiencia de los programas de acción**. México: Trillas, 1982b.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Gente, 2004.

ZABALZA, M. A. **Qualidade em Educação Infantil**. Porto Alegre: ArtMed, 1998

## APÊNDICE A – INSTRUMENTAL NORTEADOR PARA REVISÃO DOCUMENTAL

**Objetivo do Instrumental:** Analisar documentos e normativas que fundamentam as políticas públicas voltadas para a formação docente no âmbito do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF), com o intuito de identificar diretrizes, lacunas e conexões com a implementação prática das ações.

**Documentos Analisados:** A revisão documental será conduzida com base nas seguintes legislações e normativas:

1. **Marco Legal Pela Primeira Infância:** Documento nacional que estabelece os direitos das crianças e orienta a formulação de políticas públicas voltadas à primeira infância.
2. **Plano Nacional Pela Primeira Infância:** Organiza as diretrizes estratégicas para a atuação nacional em prol das crianças.
3. **Cartilha Plano Municipal para Primeira Infância: um passo a passo para a elaboração:** Oferece orientações práticas para a construção de planos municipais pela primeira infância.
4. **Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF):** Detalha as ações e diretrizes locais voltadas à primeira infância, incluindo formações para professores da rede municipal.

**Crerios de Análise:** As análises basearam nos seguintes aspectos, que foram delimitados e a partir dos objetivos da pesquisa e dos eixos da Avaliação em Profundidade:

### 1. Conteúdo das políticas de formação docente (Análise de Conteúdo do Programa):

Quais são os objetivos principais das formações continuadas previstas?

Há clareza nas diretrizes e estratégias para implementação?

Como as ações são direcionadas para a inclusão de crianças com deficiência e o apoio emocional aos docentes?

### 2. Contexto político, social e institucional (Análise de Contexto):

Em que contexto político e social os documentos foram elaborados?

Quais fatores locais (econômicos, culturais, sociais) influenciam a formulação dessas políticas?

As normativas consideram as especificidades territoriais e a diversidade da rede municipal?

### **3. Histórico e coerência das políticas públicas (Trajetória Institucional):**

Há uma evolução ou resignificação das ações de formação docente ao longo do tempo?

Os documentos apontam para continuidade e sustentabilidade das políticas de formação?

Existem lacunas ou contradições entre os diferentes níveis de diretrizes (nacional, estadual, municipal)?

### **4. Impacto territorial e temporal das ações (Espectro Temporal e Territorial):**

Os documentos mencionam diferenças entre os territórios educacionais de Fortaleza?

Há indicações de como as formações impactam os professores em CEIs modelo Pró-Infância e nos CEIs mais antigos?

Quais indicadores são apresentados ou sugeridos para medir os resultados das ações?

## APÊNDICE B – ESCALA LIKERT PARA CONHECER AS CONCEPÇÕES DAS DOCENTES SOBRE A CONCEPÇÃO DE CRIANÇA

**Objetivo:** Identificar a concepção de criança das professoras da educação infantil e analisar se suas percepções estão alinhadas com os documentos oficiais, principalmente com o Plano municipal.

**Escala:**

- (1) Discordo totalmente
- (2) Discordo parcialmente
- (3) Nem concordo nem discordo
- (4) Concordo parcialmente
- (5) Concordo totalmente

**Bloco 1: Papel da Criança**

1. A criança é um ser ativo na construção do seu próprio conhecimento.
2. O professor deve ser a principal fonte de conhecimento para a criança.
3. A criança aprende melhor quando tem liberdade para explorar o ambiente ao seu redor.
4. O desenvolvimento da criança depende exclusivamente da mediação do adulto.
5. As crianças devem ser vistas como cidadãos desde a primeira infância, com direitos e deveres.
6. A escola deve ser um espaço onde a criança expressa suas ideias e opiniões livremente.
7. A curiosidade natural da criança deve ser o principal guia do processo de aprendizagem.

**Bloco 2: Aprendizagem e Desenvolvimento**

8. O brincar é essencial para o desenvolvimento integral da criança.
9. O desenvolvimento infantil ocorre apenas quando há planejamento de atividades formais.
10. As interações sociais são fundamentais para o desenvolvimento cognitivo e emocional da criança.
11. A criança aprende principalmente por meio da repetição e memorização.
12. A aprendizagem acontece melhor quando a criança tem contato com diferentes linguagens (oral, corporal, plástica, musical, etc.).
13. O desenvolvimento da criança deve ser acompanhado considerando seus interesses e necessidades individuais.
14. A ludicidade deve ser o eixo central da prática pedagógica na educação infantil.

**Bloco 3: Práticas Pedagógicas**

15. O planejamento pedagógico deve levar em conta a cultura e a vivência das crianças.
16. A rotina da educação infantil deve ser rígida e estruturada para garantir o aprendizado.
17. O professor deve incentivar a participação ativa da criança no processo de ensino.
18. A avaliação na educação infantil deve considerar diferentes formas de expressão da criança.
19. A família tem um papel fundamental no desenvolvimento da criança e deve ser envolvida no processo educativo.
20. O espaço físico da escola deve ser organizado para favorecer a autonomia da criança.

## **APÊNDICE C – INSTRUMENTAL PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

### **Roteiro Para Entrevista Semi Estruturadas com Professoras de CEIs da Rede Municipal de Fortaleza**

**Título:** Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza: uma avaliação em profundidade das ações para a formação de professores na Educação Infantil

**Pesquisadora:** Beatriz Castelo Branco da Silva

**Instituição:** Universidade Federal do Ceará

**Programa:** Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas

#### **Apresentação Inicial**

Meu nome é Beatriz, sou mestranda no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. Estou desenvolvendo uma pesquisa intitulada Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza: uma avaliação em profundidade das ações para a formação de professores na Educação Infantil.

O objetivo desta entrevista é compreender como as ações de formação docente oferecidas pelo PMPIF têm sido vivenciadas, aplicadas e ressignificadas pelos professores que atuam na educação infantil em Fortaleza, considerando os diferentes contextos territoriais.

Entre as ações avaliadas, destaca-se, as formações continuadas para docentes da Educação Infantil da Rede Municipal, com enfoque em práticas pedagógicas para a educação infantil.

Gostaria de informar que sua participação é fundamental para o sucesso desta pesquisa, pois sua experiência e percepção contribuirão para uma avaliação mais sensível e contextualizada. Com a sua permissão, esta entrevista será gravada para fins de análise de dados. Ressalto que todas as informações coletadas serão tratadas de forma sigilosa e que seu nome ou qualquer outro dado pessoal não serão revelados nas análises ou publicações decorrentes desta pesquisa. Você concorda em participar e com a gravação desta entrevista?

#### **Bloco 1: Contexto Profissional e Condições de Trabalho (Saberes da Experiência)**

1. Você poderia contar um pouco sobre sua trajetória como professora da educação infantil na rede pública de Fortaleza?
2. Quais situações ou desafios marcaram sua prática ao longo desses anos?
3. De que maneira o contexto da comunidade escolar e do CEI onde você atua influencia o seu trabalho cotidiano?
4. Como você percebe as condições de trabalho, incluindo infraestrutura, materiais e apoio institucional, no seu local de atuação?

5. Quando surgem imprevistos ou situações complexas em sala, como você costuma lidar com essas situações?

### **Bloco 2: Formação Docente: Percursos, Sentidos e Impactos (Saberes do Conhecimento)**

6. Fale um pouco sobre sua formação inicial. Quais cursos ou formações complementares você realizou ao longo da carreira?
7. Como você avalia a formação inicial que recebeu para atuar na educação infantil? Houve lacunas? O que foi mais significativo?
8. Pensando nas formações continuadas promovidas pela prefeitura nos últimos anos, você participou de alguma vinculada ao PMPIF? Como foi essa experiência?
9. Como você percebe a pertinência dos temas abordados nessas formações em relação às demandas reais da sala de aula?
10. Você sente que as metodologias utilizadas nesses momentos formativos favorecem a apropriação e aplicação dos conteúdos na prática pedagógica? Poderia exemplificar?
11. Há elementos das formações que você considera pouco úteis ou distantes da realidade da educação infantil? Como isso se manifesta?
12. Que tipo de formação você considera essencial hoje para fortalecer sua atuação na educação infantil?

### **Bloco 3: Territorialidade e Adaptação das Políticas Formativas (Saberes Contextuais e Políticos)**

13. Na sua percepção, as formações oferecidas pela rede consideram as particularidades do território onde você atua?
14. Há algum tipo de apoio emocional, psicossocial ou institucional fornecido pela SME que contribua com o seu trabalho docente? Como você avalia esse suporte?
15. Que barreiras ou entraves você identifica na implementação das formações recebidas no cotidiano do CEI?
16. Em que medida as condições de trabalho (tempo, carga horária, planejamento coletivo) favorecem ou dificultam a aplicação dos conteúdos das formações?

### **Bloco 4: Efeitos das Formações na Prática Pedagógica (Saberes Pedagógicos)**

17. Você percebe que houve mudanças significativas na sua prática pedagógica a partir das formações que participou? Poderia descrever?
18. De que forma essas formações dialogam com as mudanças e desafios contemporâneos da educação infantil?
19. Após as formações, há algum tipo de acompanhamento, devolutiva ou espaço para troca de experiências com outros docentes? Como isso ocorre?
20. Na sua visão, quais são as principais lacunas observadas nas formações no que diz respeito aos seus impactos duradouros?

### **Bloco 5: Avaliação Crítica e Propositiva**

21. Como você avalia, de modo geral, a contribuição das formações para o seu trabalho com as crianças e para a dinâmica pedagógica do CEI?
22. Que aspectos das formações você acredita que precisam ser aprimorados para atender melhor às necessidades do seu cotidiano profissional?

23. Na sua opinião, as formações oferecidas estão alinhadas aos desafios concretos que você enfrenta com sua turma?
24. Que sugestões você gostaria de fazer em relação à política de formação continuada dos professores da educação infantil?

### **Encerramento**

Muito obrigada por compartilhar sua experiência e por contribuir com esta pesquisa. Caso você tenha interesse, posso enviar os resultados da pesquisa após sua finalização. Sua colaboração é extremamente relevante para compreender a formação docente na educação infantil de Fortaleza.

## APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**Título da Pesquisa:**

Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza: uma Avaliação em Profundidade sobre as ações para a formação de professores na educação infantil

**Pesquisadora responsável:**

Beatriz Castelo Branco da Silva - Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP/UFC)

**Orientadora:**

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Antônia Emanuela Oliveira de Lima

Você está sendo convidada a participar, de maneira voluntária, de uma pesquisa de dissertação vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (PPGAPP/UFC). A investigação tem por objetivo avaliar, sob a perspectiva das professoras da rede municipal, as ações de formação continuada previstas no âmbito do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF), com vistas a contribuir para o aprimoramento das políticas públicas destinadas à educação infantil.

Sua participação consistirá na realização de uma entrevista individual, com duração aproximada de 40 minutos, bem como no preenchimento de um instrumento estruturado contendo uma escala de *Likert*. Ambos os procedimentos serão realizados em data, horário previamente acordados com a participante, em ambiente reservado e adequado, de modo a assegurar privacidade e conforto durante a coleta das informações.

Sua participação é inteiramente voluntária. Você poderá, a qualquer momento, recusar-se a participar, deixar de responder a perguntas específicas ou interromper a sua participação, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo ou constrangimento. Não haverá qualquer tipo de compensação financeira ou vantagem pessoal direta decorrente da sua participação na pesquisa.

Não se preveem riscos de ordem física, social, emocional ou de outra natureza para as participantes. As informações compartilhadas durante a entrevista e no instrumento de pesquisa serão tratadas com rigor ético e confidencialidade. Nenhuma informação que permita sua identificação individual será divulgada. A gravação em áudio da entrevista será realizada somente mediante seu consentimento explícito, com o objetivo exclusivo de assegurar a fidelidade da transcrição e da análise. Todos os registros e dados obtidos durante a pesquisa serão armazenados de maneira segura e acessíveis apenas à pesquisadora e à sua orientadora.

Cabe ressaltar que esta pesquisa não tem caráter avaliativo ou de julgamento de sua prática profissional. Não existem respostas corretas ou incorretas. A proposta é ouvir atentamente suas experiências e percepções, respeitando a diversidade e singularidade de cada trajetória docente. Os resultados serão apresentados de forma agrupada e anônima, impossibilitando qualquer identificação individual das participantes. As informações coletadas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, incluindo a elaboração da dissertação de mestrado, artigos acadêmicos e apresentação em eventos científicos.

Caso deseje, você poderá solicitar esclarecimentos adicionais junto à pesquisadora ou à orientadora, cujos contatos estão abaixo indicados.

**Contatos da pesquisadora:** Beatriz Castelo Branco da Silva — E-mail: [biah.biahcastelo@gmail.com](mailto:biah.biahcastelo@gmail.com) — Telefone: 85 98775-0556.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Antônia Emanuela Oliveira de Lima — Universidade Federal do Ceará – UFC — Email: [manuufc@hotmail.com](mailto:manuufc@hotmail.com)

*Declaro que recebi todas as informações pertinentes sobre a pesquisa, compreendi seus objetivos e procedimentos, fui esclarecida quanto aos possíveis riscos e benefícios, e consinto em participar de forma livre, consciente e esclarecida.*

**Nome completo da participante:** \_\_\_\_\_

**Assinatura da participante:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_/\_\_\_/2025

## ANEXO A – AÇÃO 12 DO PMPIF

### AÇÃO 12:

<b>OBJETIVO</b>	Tornar obrigatória a formação de nível superior em Pedagogia como condição para atuação na educação infantil na rede pública municipal.
<b>AÇÃO ESTRATÉGICA</b>	Realização de concurso público para a educação infantil.
<b>PERIODICIDADE DA AÇÃO</b>	Permanente.
<b>SITUAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	Integral.
<b>META</b>	Garantir 100% dos professores de educação infantil da rede pública municipal com graduação em Pedagogia.
<b>TEMPO ESTIMADO PARA ALCANCE DA META</b>	Meta alcançada.
<b>GERÊNCIA</b>	Secretaria Municipal da Educação.
<b>INTERSETORIALIDADE</b>	Não se aplica.
<b>QUALIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	Programa 52 / Ação 2113.
<b>INDICADOR DE RESULTADO COM REFERÊNCIA DO UNIVERSO TRABALHADO</b>	Percentual de professores com formação em Pedagogia lotados na educação infantil.

Fonte: Tabela oficial retirada do PMPIF (Fortaleza, 2022, p. 119)

## ANEXO B – AÇÃO 15 DO PMPIF

### AÇÃO 15:

<b>OBJETIVO</b>	Fortalecer a Política de Formação Continuada para os profissionais que atuam na educação infantil da Rede Pública Municipal com temáticas voltadas para a educação inclusiva, matrizes de diferentes raças e etnias, natureza e sustentabilidade, aprendizagens e desenvolvimento socioemocional, consumismo e os efeitos nocivos da exposição precoce às mídias.
<b>AÇÃO ESTRATÉGICA</b>	Elaboração do Programa de Formação Continuada para os profissionais que atuam na educação infantil da Rede Pública Municipal de Ensino. Abordagem das temáticas específicas nos ciclos formativos realizados no decorrer do ano letivo.
<b>PERIODICIDADE DA AÇÃO</b>	Anual.
<b>SITUAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	Meta 01: Parcial. Meta 02: Integral.
<b>METAS</b>	<b>Meta 01:</b> - Formar 100% dos professores, coordenadores pedagógicos, assistentes e profissionais de apoio. <b>Meta 02:</b> - Garantir 1/3 da carga horária de planejamento e estudos complementares, assegurando a formação continuada e em serviço de 100% dos professores da educação infantil.
<b>TEMPO ESTIMADO PARA ALCANCE DAS METAS</b>	2024.
<b>GERÊNCIA</b>	Secretaria Municipal da Educação.
<b>INTERSETORIALIDADE</b>	Conselho Municipal de Educação.
<b>QUALIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	Programa 52 / Ação 2113.
<b>INDICADORES DE RESULTADOS COM REFERÊNCIA DO UNIVERSO TRABALHADO</b>	<b>Meta 01:</b> Percentual de profissionais da educação infantil formados anualmente. <b>Meta 02:</b> Percentual de professores com 1/3 da carga horária de planejamento e estudo assegurado.

Fonte: Tabela oficial retirada do PMPIF (Fortaleza, 2022, p. 122)