

Política e Avaliação da Educação Infantil no Brasil: tensões e desafios

Gizele de Souza

Brasil

Resumo

O presente texto busca contribuir com o debate sobre política de educação e avaliação em educação infantil no Brasil a partir das últimas modificações da legislação nacional e das normatizações federais acerca do tema em questão, assim como considera os debates e tensões atuais quanto às políticas e práticas de instrumentos de avaliação destinadas à etapa da educação de crianças pequenas no país. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (N. 9394/1996) é orientadora do sistema educacional brasileiro e agregada à legislação complementar tem sido escopo de modificações constantes e tensões no campo do debate e das ações públicas para a educação infantil. Em meio a este contexto, examina-se o papel da Coordenação Geral da Educação Infantil (COEDI) do Ministério da Educação e a atuação dos pesquisadores e militantes da área no tocante ao debate e intervenção das políticas públicas para a área de educação infantil, em especial no que se refere ao campo da avaliação.

Palavras Chave: Política educacional; Política de educação infantil; Avaliação na e da educação infantil.

Policy and Evaluation of Early Childhood Education in Brazil: tensions and challenges.

Gizele de souza

Brasil

Abstract

This paper seeks to contribute to the debate about education policy and evaluation in early childhood education in Brazil considering the latest changes in federal legislation about this subject, and it considers the current tensions and debates regarding the policies and practices assessment designed for the education of young children in the country. The Brazilian National Education Law (N.9394/1996) guides the Brazilian educational system and with complementary legislation has suffered constant changes and tensions in early childhood education. In this context, this paper examines the role of the General Coordination of Early Childhood Education (COEDI) at the Ministry of Education and the researchers and activists actions regarding the debate and public policy intervention in early the childhood education field, particularly with respect to assessment topics.

Key Words: Education policies; Early Childhood Education Policies; Assessment in and of Early Childhood Education.

Política y evaluación de la Educación Infantil en Brasil: tensiones y desafíos

Gizele de Souza

Brasil

Resumen

Este trabajo busca contribuir con el debate sobre la política y evaluación de la educación infantil en Brasil a partir de los últimos cambios en la legislación y en las normas federales sobre el tema en cuestión, y considera las tensiones y los debates actuales sobre las políticas y de evaluación diseñadas a la educación de los niños pequeños en el país. La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (N.9394/1996) está guiando el sistema educativo brasileño y juntamente con la legislación complementaria ha sufrido constantes cambios y tensiones en el ámbito de debate y acciones públicas para la educación infantil. En medio a este contexto, el artículo analiza el papel de la Coordinación General de Educación de la Primera Infancia (COEDI) del Ministerio de Educación y el trabajo de los investigadores y activistas sobre el debate y intervención de las políticas públicas en el ámbito de la educación de la primera infancia, en particular con respecto al campo de la evaluación.

Palabras clave: Políticas educativas; Políticas de educación infantil; Evaluación en y de la educación infantil.

Notas Introdutórias

A epígrafe com fragmentos da música de um grande sanfoneiro e artista brasileiro, Luiz Gonzaga, mais conhecido como Gonzagão, revela não só uma singela homenagem ao centenário de nascimento desse artista do nordeste do Brasil no ano de 2012, mas principalmente demarca a ambivalência entre as dificuldades e alegrias de se viver neste país, no entremeio da seca e das riquezas naturais, da vida e do contexto histórico-social brasileiro.

Muitas mudanças internas ocorreram desde a década de 1970, período da produção da referida música, também o próprio lugar do Brasil no cenário internacional se alterou. Contudo, o país na sua condição quase continental, apresenta as suas idiosincrasias e expor sobre a política e educação de crianças pequenas é uma tarefa complexa, tal qual a complexidade do próprio país, devido a algumas de suas particularidades – coexistência de diferentes realidades sócio-econômicas, experiência recente com o regime democrático, recente integração da educação infantil ao sistema de ensino, alto número de habitantes e, por consequência, de crianças.

O censo demográfico nos informa que a população infantil brasileira está em processo de decréscimo na última década¹. Em contraposição, entre os anos 2000 e 2010, as matrículas na Educação Infantil cresceram 140% para crianças do nascimento aos 3 anos e 14,4% para as crianças entre 4 e 6 anos². Apesar desse crescimento nas matrículas, 82% das crianças com menos de 4 anos (9 milhões e 500 mil), não frequenta nenhum estabelecimento educacional no país. Para a população entre 4 e 6 anos, essa taxa é bem menor, 19% da população, aproximadamente 1 milhão e 100 mil crianças estão sem atendimento. Entre o percentual das crianças com atendimento, aproximadamente 35% das matrículas de 0 a 3 anos estão em instituições particulares (com ou sem fins lucrativos), enquanto 65% estão nas redes públicas. Das matrículas de 4 a 6 anos há uma pequena diferença, cerca de 24% das matrículas pertencem ao segmento particular, enquanto 76% estão em estabelecimentos públicos. Cabe destacar que entre os 18% da população de 0 a 3 anos matriculados em creche, há uma desigualdade grande entre as diferentes classes sócio-econômicas. Cerca de 40% das crianças do quinto mais rico da população estão sendo atendidas; enquanto do quinto

mais pobre, apenas 12% contam com atendimento. Em relação à pré-escola, a diferença atual é bem menor, indicando uma cobertura muito maior à faixa etária a que ela corresponde³.

Partindo dessas primeiras e breves considerações e no intuito de apreciar algumas especificidades das questões que implicam a política e a oferta de serviços educacionais para a pequena infância no Brasil, avalia-se ser necessário contextualizar as conquistas desse campo nos últimos vinte e poucos anos, assim como, as dificuldades presentes ainda hoje.

No Brasil, o ano de 1988 é um marco na história recente quanto ao atendimento educativo às crianças com até seis anos de idade. Neste ano o país, a partir da nova Constituição Federal, reconhece juridicamente essa criança como sujeito com direito à educação. Anteriormente, de acordo com as leis brasileiras, o direito estava previsto para filhos de mãe trabalhadora e não diretamente para toda e qualquer criança.

Tal conquista legal expressa um grande movimento histórico, de atuação dos movimentos sociais urbanos, que ganham segundo Maria Malta Campos (1999) “visibilidade a partir do processo de distensão política na segunda metade da década de setenta” (p.122) e “uma das reivindicações que aparece com força nos bairros populares das grandes cidades é a creche” (p.122). Argumenta a autora que

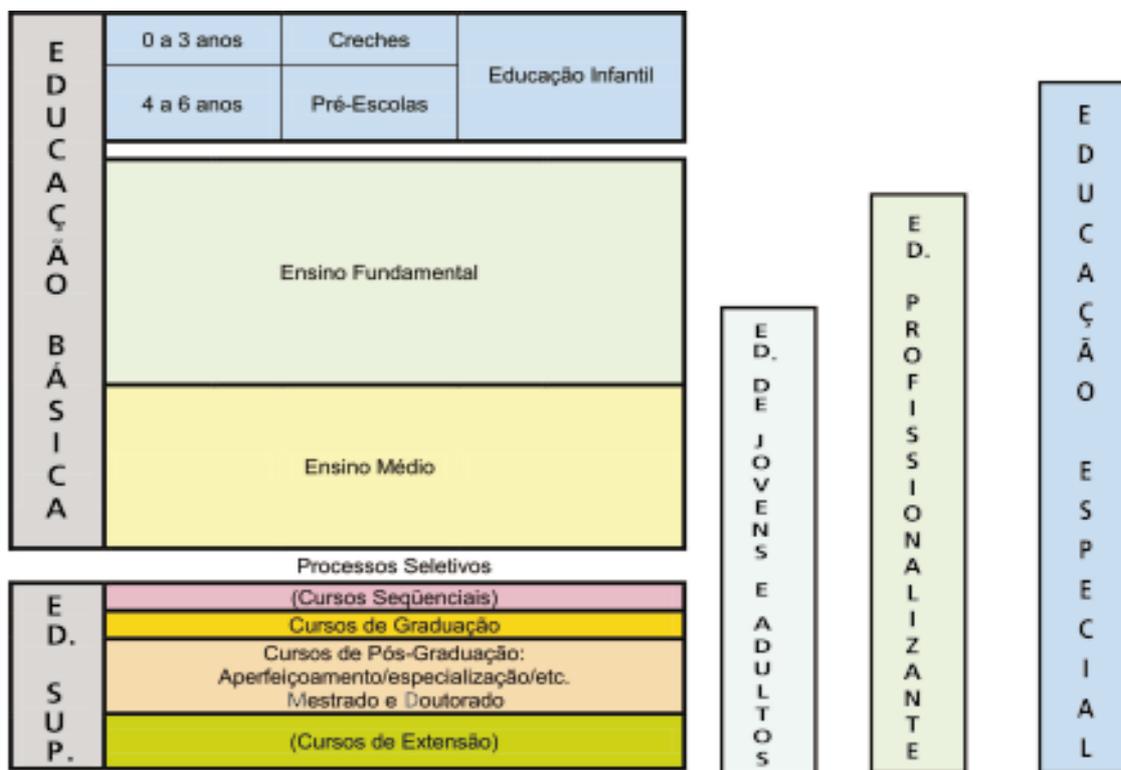
essa luta traz com ela a marca de todos esses antecedentes, mas com a adição de um componente novo, que introduz uma mudança fundamental no caráter dessa demanda. Agora são as mulheres, lutando pelo atendimento de necessidades básicas em seus bairros, que incluem a creche na agenda de reivindicações dos movimentos que protagonizam, entendendo-a como um desdobramento de seu direito ao trabalho e

à participação política (CAMPOS, 1999, p. 122).

Foi no início dos anos oitenta com o processo de transição para a democracia política que se permitiu a eleição dos primeiros governos de oposição em estados e municípios brasileiros e “a realidade do atendimento e as características da demanda configuram uma problemática bastante complexa que começa a ser enfrentada por equipes integradas, em muitos casos, por ex-militantes do movimento social e dos partidos políticos de esquerda”. (CAMPOS, 1999, p.123). Nesse contexto, esclarece ainda Maria Malta Campos que “um personagem, até então em segundo plano, ganha destaque: a criança” (1999, p.123).

Na década de 1990 o Ministério da Educação (MEC) investiu na valorização da Educação Infantil, promovendo encontros, ações e documentos com a intenção de mapear o atendimento educacional para as crianças pequenas, seja no tocante a dados estatísticos – número de matrículas, de estabelecimentos, de cargos docentes; seja no levantamento de dados qualitativos – propostas pedagógicas, política de formação, material bibliográfico disponível. Tal investimento ocorreu antes mesmo da promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁴ (LDB), em função das demandas dos profissionais e pesquisadores da área, assim como da sociedade em geral, que pressionava principalmente pela continuidade da expansão desse serviço.

Até 1996 o atendimento às crianças do nascimento aos 6 anos de idade esteve vinculado principalmente ao setor social. Com esta Lei Nacional de 1996, celebra-se o pertencimento da Educação Infantil ao setor educacional e, conseqüentemente aos sistemas de ensino existentes e concernentes ao pacto federativo entre as esferas municipal, estadual e federal, como primeira etapa da Educação Básica.



Fonte: MEC/FUNDESCOLA . Pela Justiça na Educação (adaptação)

Figura 1: Estrutura da Educação Nacional, segundo LDB N.9394/1996

Como se vê, pela imagem, a estrutura da educação brasileira se organizava em dois níveis de ensino: o primeiro nomeado de Educação Básica e o segundo de Educação Superior. Na educação básica, tem-se 3 etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Com relação à educação superior, ela é composta de: cursos de graduação, de pós-graduação – lato sensu (especializações) ou strito sensu (mestrado e doutorado). Nesta estrutura também se contempla as modalidades de ensino, que correspondem a modos específicos de oferta e usufruto da educação, por exemplo: a educação especial é uma modalidade que pode ser vivenciada seja na educação básica, como na superior. Ou ainda temos a educação de jovens e adultos, educação indígena, educação do campo, a educação profissional e a educação à distância.

Desta feita, a educação infantil é composta por duas etapas: creche e pré-escola. Oficialmente os termos creche e pré-escola, respectivamente para 0 a 3 anos e 4 a 6 anos, passam a ser apropriados exclusivamente à

diferenciação etária. Hoje, em função de mudanças legislativas mais recentes, a faixa etária para a Educação Infantil é do nascimento aos 5 anos. Esse contexto de mudanças no Brasil foi provocado em decorrência da Lei nº 11274/06, que ampliou o tempo da escolaridade do Ensino Fundamental e de alterações na Constituição Federal devido às Emendas Constitucionais nº 53/06 e nº 59/09. A primeira altera a idade de transição da Educação Infantil para o Ensino Fundamental, de 6 para 5 anos. A segunda alterou o tempo de escolaridade obrigatória, ampliando de 9 para 14 anos, determinando a faixa etária obrigatória dos 4 aos 17 anos, da educação infantil/pré-escola ao ensino médio. Quanto à data corte para ingresso no Ensino Fundamental tornou-se assunto controverso em virtude de entendimentos dissonantes e de dificuldades da gestão municipal em operacionalizar a reestruturação do sistema em função da chegada de uma criança mais nova.

Outro dado importante presente na legislação diz respeito a exigência de formação profissional para o trabalho com as crianças

pequenas. A Lei admite como formação mínima, o magistério de nível médio, indicando a formação superior específica como preferencial. Apesar disto, diferentemente do Ensino Fundamental e Médio, a Educação Infantil continua tendo uma proporção maior de profissionais leigos exercendo os cuidados e a educação das crianças pequenas. Profissionais leigos, são tanto os que não tem formação superior ou de nível médio, como os que têm tais níveis de formação sem habilitação pedagógica, específica. De acordo com o Censo do Professor (2007): 17,8% dos profissionais que trabalham com as crianças até 3 anos, são leigos, entre os que atuam com crianças entre 4 e 6 anos diminui a proporção de leigos, 13,1%. Essa condição entre outras, faz com que questões relativas a carreira, remuneração e formação dos profissionais continue sendo um celeuma na pluralidade de realidades pelo Brasil⁵.

Outra condição importante já posta na legislação nacional diz respeito a incumbência prioritária dos municípios para com o atendimento à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental. Vale salientar que no Brasil a composição federativa é de 26 estados e o Distrito Federal (capital do país com status de estado), com 5.564 municípios, com uma população díspar desde aproximadamente 2 mil até 11 milhões habitantes a depender do município. Tal responsabilidade prioritária dos entes municipais para com a primeira etapa da Educação Básica, traz dificuldades para a garantia de atendimento e sobretudo para a expansão de vagas. Muitas vezes essa esfera – o município - dispõe de menos recursos orçamentários para investimento em políticas públicas dos setores social e educacional. Cabe assinalar que no Brasil a educação ofertada em estabelecimentos públicos é gratuita, ou seja, deve ser financiada pelo governo, nas suas diferentes esferas. Nos estabelecimentos conveniados ao setor público, conta-se com recursos do setor privado e como regra, não há previsão de pagamento de mensalidades pela família da criança.

Justamente em face dessa condição da responsabilidade do município, é que a partir

de 2007, o país passou a contar com o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei nº 11494/07). A instituição da Lei do FUNDEB não foi uma ação fácil ou consensual entre as diferentes etapas educacionais e níveis de ensino envolvidos, fruto de uma disputa habitual no que se refere à distribuição dos recursos. A inclusão das creches – etapa voltada ao atendimento de criança entre 0 e 3 anos – no FUNDEB exigiu uma intensa mobilização nacional de organizações e movimentos sociais (Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil⁶, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e outros) voltados para a defesa dos direitos das crianças à Educação Infantil, dos 0 aos 6 anos e não apenas da etapa pré-escolar – voltada à idade de 4 a 6 anos. Tal mobilização, em 2005, ficou conhecida como “Fundeb prá valer!” e “Fraldas Pintadas”, movimentos incisivos e vitoriosos no acompanhamento da tramitação e da criação do FUNDEB junto a Câmara Federal e ao Congresso Nacional.



Fonte: MIEIB, 2005.

Figura 2: ilustração de Claudius Ceccon

Assegurou-se na ocasião, o financiamento a toda a faixa etária da Educação Infantil, para matrículas em instituições com vinculação direta às redes públicas, em sua maioria municipal e, também às instituições conveniadas ao poder público, mantidas por instituições filantrópicas, comunitárias e congêneres. Tal conquista, entretanto, teve que conviver com um fator de

ponderação por matrícula na Educação Infantil menor que o do Ensino Fundamental. De acordo com o Censo Escolar os municípios são responsáveis por mais de 65% da oferta de creche e 75% da oferta de pré-escola e uma grande parcela de municípios depende dos repasses desse fundo nacional. Assim, o monitoramento constante para que se possa avançar e aumentar a percepção dos índices do FUNDEB para a creche e a pré-escola permitiu um acréscimo de recursos específicos entre 2007 e 2012⁷.

Condicionado àquela lei nacional, aprovada em 1996, instituiu-se no Brasil um Plano Nacional de Educação (com força de lei), que estabelece objetivos e metas a serem implementadas para toda extensão escolar, da educação infantil ao ensino superior. O primeiro plano estendeu-se de 2001 a 2011 e, neste momento, encontra-se no Congresso Nacional o novo texto a ser votado para mais um decênio.

Firmou-se para este novo Plano Nacional de Educação, a meta de universalizar, até 2016, o atendimento para a população de 4 e 5/6 anos, e ampliar para 50%, até 2020, as matrículas para a população de até 3 anos. Para tal, os municípios brasileiros precisarão ofertar mais de 3 milhões e setecentas mil matrículas na creche e mais de 1 milhão e 100 mil na pré-escola. Só este dado quantitativo, na cifra dos milhões, impacta em um desafio de enormes proporções, no que diz respeito, minimamente, a construção de novos estabelecimentos e a formação e contratação de professores.

Além da questão implícita em tais dados, referentes à necessária expansão de matrículas, inúmeras mudanças jurídicas recentes, sinalizam a importância de a Educação Infantil ser entendida como direito das crianças, que não pode ser resumido à condição de acesso. Nesse sentido, é preciso aprofundar a discussão e o compromisso com a qualidade da oferta. Dois dispositivos de âmbito nacional com

finalidades e origens distintas podem/deverem ser provocadores dessa discussão e podem subsidiar esse enfrentamento. De um lado, as “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”⁸ (DCNEI), que visam tematizar e orientar sobre importantes questões da área fortalecendo sua identidade e a centralidade na participação da criança - centro do planejamento curricular, que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona, constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade e produz cultura. De outro, os “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”⁹, publicado e amplamente distribuído, pelo MEC, com vistas a subsidiar instituições e sistemas municipais a se autoavaliarem, refletindo com a comunidade ampliada (gestão, funcionários, pais e inclusive crianças) sobre a qualidade dos serviços realizados cotidianamente. Para dar conta da qualidade pretendida, é determinante o investimento nos profissionais, tanto dos estabelecimentos educacionais como das equipes técnicas das secretarias de educação.

São muitos os desafios e as necessidades “da” e “para a área” da Educação Infantil que têm sido sentidos, compartilhados e enfrentados nos diferentes espaços de discussão e de ação Brasil afora ou Brasil adentro como se pode/deve preferir. Cabe elencar aqui alguns desses, no intuito de enfatizar o quanto se tem de trabalho a curtíssimo e a longo prazo no país:

- consolidar a concepção e identidade da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, em espaço institucional não doméstico, diurno e em tempo integral, assegurando a continuidade pedagógica entre suas etapas – creche e pré-escola – e com os anos iniciais do Ensino Fundamental, já indicado nas próprias Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil;
- assegurar a universalização do atendimento para as crianças entre 4 e 6 anos sem prejuízo

- à expansão de vagas para o atendimento em creche, em tempo integral, para as crianças até 3 anos. Risco nitidamente colocado em face da obrigatoriedade de matrícula estabelecida pela Emenda Constitucional nº 59/2009;
 - conquistar a devida coerência entre as normatizações das diferentes esferas – federal, estadual e municipal. Recentemente, tem-se como exemplo os desencontros e ambiguidades em relação à idade de ingresso das crianças no Ensino Fundamental ampliado para 9 anos de duração;
 - superar as dificuldades técnicas das equipes de educação dos municípios para o enfrentamento de questões políticas, financeiras e pedagógicas com as quais se deparam no desafio por ampliação e melhoria da qualidade dos serviços disponibilizados;
 - melhorar a captação de dados, via Censo Escolar, para se ter um diagnóstico mais consistente da realidade, a fim de planejar uma oferta adequada à diversidade nacional;
 - ampliar as fontes de recursos financeiros com vistas à construção de novas unidades, a criação de meios para aquisição/distribuição governamental de material pedagógico apropriado ao trabalho com crianças de 0 a 6 anos como: brinquedos, jogos, livros de literatura infantil, entre outros;
 - alterar aspectos estruturais (ambiente e espaço físico) e organizacionais (corpo docente, currículo), das instituições já existentes em consonância com as orientações nacionais/locais e com as expectativas de um serviço de qualidade;
 - resolver, nos âmbitos político e administrativo, as questões de financiamento das instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas ao poder público;
 - aumentar a carga horária e reformular os programas dos cursos de formação inicial (em universidades e escolas de magistério/nível médio) com vistas a assegurar a especificidade da Educação Infantil para professores e gestores;
 - ampliar a oferta de formação continuada, em cursos de aperfeiçoamento diversificados e voltados às demandas locais;
 - compor um sistema de avaliação dos contextos educativos, das práticas ali realizadas em contraposição a uma sistemática de avaliação pautada nas crianças, individualmente;
 - divulgar amplamente e acompanhar a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais nos mais diversos contextos de educação e cuidado para as crianças de 0 a 6 anos;
- Muitos são os desafios postos, mas grandes têm sido nossas possibilidades de enfrentamento dos problemas, com esforços das diferentes esferas governamentais (um destaque aqui para a instância federal), bem como de atores e demais instituições, no intuito de garantir melhores condições de vida e trabalho aos profissionais da educação infantil e o direito à educação pública, gratuita, de qualidade às crianças pequenas.

Política e Avaliação em Educação Infantil no Brasil: tensões e possibilidades

Desde a década de 1990 tem-se no Brasil um acúmulo de debates, pesquisas e proposições acerca da relação política educação infantil – qualidade – avaliação que se expressa pelo conjunto de textos orientadores de política provenientes da instância federal, como pela legislação específica para esta área, assim como pela produção acadêmica da área.

No plano nacional, alguns documentos instituídos para a educação infantil, como por exemplo, os “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” (iniciados em 2007 e publicados em 2009) - instrumento que apresenta referências para um processo de autoavaliação das instituições de educação infantil – são exemplares da experiência

brasileira de realizar a política federal de educação infantil na parceria técnica e política com universidades, pesquisadores, militantes, entidades representativas de classe, sindical, etc.

Essa perspectiva de formular e exercer a política de educação infantil brasileira na relação de diálogo e articulação com outras instâncias da sociedade civil pode ser traduzido como aquele exercício que afirma Norberto Bobbio (1993) da política como *arte da convivência*, pois nesta direção a “política é um instrumento necessário para a realização de cada forma civil de convivência” (Bobbio, 1993, p.59. Tradução minha). Tal prática, nem sempre consensual, revela também as tensões e dificuldades de diálogo interno na área de educação infantil e na interlocução desta com outros setores da política e das instituições sociais.

A preocupação do governo federal em acompanhar a produção do documento mencionado sobre os “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”, gerou outro esforço produzido em 2011, sobre o monitoramento acerca da distribuição e uso desses Indicadores no Brasil¹⁰. Paralelamente a esse movimento, ganha força e visibilidade, em 2011, uma proposta de utilização do ASQ-3 (*Ages and Stages Questionnaire*)¹¹, ação esta na área de política e avaliação capitaneada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) vinculada à Presidência da República, que desconsiderou o acúmulo e o percurso trilhado no país acerca desta temática. Vale ressaltar que o embate dentro da própria instância do governo federal: de um lado o Ministério da Educação na parceria com os pesquisadores e profissionais da área de educação infantil e, de outro, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, revela disputas de projetos para a educação infantil e também concepções de política, infância, criança e avaliação.

Para além de demarcar os embates, tal

situação expressa as próprias tensões no campo da política, um campo multifacetado de atores, instituições e práticas sociais. Stephen Ball (2009) afirma não acreditar “que políticas sejam implementadas, pois isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Este é um uso descuidado e impensado do verbo. O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo” (BALL, 2009, p.305). Na esteira desta perspectiva, a política é compreendida como processo de interpretação. Acrescenta ainda o autor que a “prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com, expectativas e requisitos contraditórios – acordos e ajustes secundários fazem-se necessários.” (BALL, 2009, p.305).

Acredita-se ser este um processo necessário e importante de explicitação de posições, concepções e proposições acerca da relação entre educação infantil e avaliação. Visualiza-se neste contexto uma oportunidade de melhor qualificação do debate e das ações propostas para a área de educação infantil, mesmo que na eminência de práticas e instrumentos restritivos de avaliação já assumidos em vários municípios brasileiros, como é o caso da cidade do Rio de Janeiro com a referida utilização do ASQ-3.

As críticas dirigidas à proposição e adoção do ASQ – 3 no Brasil, gerou uma intensa e calorosa mobilização e produção de documentos, moções advindos de diversas instituições, especialistas e pesquisadores encaminhados ao Ministério da Educação e divulgados em redes sociais, em sites e blogs como manifestação e crítica a sua adoção como instrumento geral de avaliação do desenvolvimento infantil na rede de estabelecimentos educacionais.

O Ministério da Educação, mais precisamente a Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), também se manifestou diante da questão e emitiu uma Nota Técnica elaborada em novembro de 2011 a fim de subsidiar o posicionamento do Ministério da Educação no que concerne à viabilidade de uso do *Ages & Stages Questionnaires* (ASQ) para avaliação do desenvolvimento das crianças que frequentam a educação infantil em todo o país. Expressa o documento que “a avaliação da educação infantil, a ser implementada pelo MEC/INEP, deve pautar-se na construção de um instrumento nacional com objetivo de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal e os recursos pedagógicos e de acessibilidade empregados na creche e na pré-escola” e sustenta que

não cabe instrumento, estratégia ou metodologia de avaliação da criança, tendo em vista que conhecimentos de diferentes áreas como da Pedagogia da Infância, da Psicologia do Desenvolvimento há muito tem questionado o uso de instrumentos de avaliação do desenvolvimento infantil porque esses partem de pressupostos de que todos se desenvolvem da mesma maneira, no mesmo ritmo, e porque seu uso não considera a diversidade cultural e social em que os indivíduos se desenvolvem. Além disso, a utilização de tais instrumentos em ambientes educacionais traz grande risco de rotulação e estigmatização das crianças que “não se saem bem”, atribuindo-se à criança o fracasso e desviando-se o foco das práticas pedagógicas e das interações, essas sim importantíssimas para a promoção do desenvolvimento e aprendizagem das crianças. (MEC, 2011 apud MEC, 2012, p.10)

Nesta direção, a posição do Ministério da Educação do Brasil é absolutamente clara e contundente quanto a finalidade da política de avaliação de educação infantil, contrária portanto, à aquisição dos direitos autorais do ASQ, pelo MEC, uma vez que:

O ministério está criando GT para formulação da política de avaliação da e na educação infantil; a definição da política precede a escolha de metodologia e instrumentos; o ASQ não apresenta coerência com a concepção de criança expressa na Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI e não caracteriza-se como uma metodologia de avaliação da política de educação infantil. (MEC, 2012, p.10).

Diante do contexto exposto, evidencia-se o sentido e a natureza da constituição do Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério da Educação, em dezembro de 2011¹² para produzir subsídios que contribuíssem para a definição da política de avaliação da e na educação infantil no Brasil. Tal iniciativa propiciou a realização, no ano seguinte, de várias reuniões deste grupo de trabalho, articuladas a outras ações e atividades.

A primeira reunião do grupo de trabalho realizou-se articulada a realização da Reunião Técnica organizada pela Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), com a parceria do Ministério da Educação e da Universidade Federal do Paraná, em 24 e 25 de abril de 2012, na sede da OEI, em Brasília, com convidados internacionais sobre Avaliação da Educação Infantil. Na ocasião, as pesquisadoras italianas Anna Bondioli e Donatella Savio, da Universidade de Pavia, a pesquisadora espanhola Ana Perez, da Espanha, apresentaram as concepções, práticas e instrumentos de avaliação com os quais vêm trabalhando. Outras exposições foram apresentadas por colegas brasileiros, como a representante da Fundação Carlos Chagas, que expôs a Pesquisa MEC/BIRD/FCC: Avaliação Qualitativa e Quantitativa na Educação Infantil sobre qualidade em creche no país; Rita Coelho, coordenadora geral de educação infantil do MEC, sobre os Indicadores de Qualidade em Educação Infantil – sua construção, distribuição e uso

pelos estabelecimentos de educação infantil e; Ricardo Paes de Barros, secretário de assuntos estratégicos da Presidência da República, sobre a concepção e conteúdo do ASQ-3 e a experiência de sua aplicação nas creches do sistema de ensino do município do Rio de Janeiro. Os debates foram coordenados por Rosa Blanco, da OEI-Chile, que também fez a síntese das ideias apresentadas.

A segunda reunião do grupo de trabalho ocorreu no dia 14 de maio de 2012, no Ministério da Educação, em Brasília. E a terceira, na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, no dia 18 de junho do mesmo ano. Nesse ínterim a professora e pesquisadora Sandra Zákia Sousa (da Universidade de São Paulo) foi contratada pelo Ministério para assessorar o grupo na elaboração do documento final de sugestões e recomendações.

A quarta reunião do grupo de trabalho transcorreu no dia 21 de setembro de 2012, na cidade de Curitiba, na sede da Universidade Federal do Paraná, paralela ao Seminário Internacional: Educação e Avaliação em Contextos da Educação Infantil, evento promovido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Infância e Educação Infantil (NEPIE), em parceria com o Ministério da Educação e apoio da UNESCO¹³. Participaram como expositores as pesquisadoras portuguesas Gabriela Portugal (Universidade de Aveiro) e Maria Lúcia Santos (Associação de Profissionais de Educação de Infância) e vários pesquisadores brasileiros, como por exemplo, o pesquisador Romualdo Luiz Portela de Oliveira da Universidade de São Paulo.

Em 27 e 28 de novembro de 2012 ocorreu o quinto evento da série por meio do Seminário internacional Avaliação da Educação Infantil: Tendências e Perspectivas promovido pela Fundação Carlos Chagas em parceria com o Ministério da Educação. No evento houve exposições dos pesquisadores

norte-americanos Thelma Harms e Richard Clifford (ambos da Universidade da Carolina do Norte - EUA); do pesquisador inglês Edward Melhuish (Universidade de Londres - Reino Unido); e também de várias pesquisadoras brasileiras, como Fúlvia Rosemberg, Maria Malta Campos e Sandra Maria Zákia Lian Sousa.

Ao final do ano de 2012 o grupo finalizou os trabalhos e produziu um texto, no qual indicou para a construção de uma sistemática de avaliação que possibilite o julgamento da realidade educacional brasileira em sua diversidade e apóie políticas e programas, o estabelecimento das seguintes diretrizes para avaliação na e da educação infantil brasileira:

- seja coerente com as finalidades e características da educação infantil;
- inclua ações coordenadas pelos diferentes níveis de governo;
- produza informações capazes de balizar iniciativas das diversas instâncias governamentais;
- articule-se às iniciativas de avaliação institucional já em realização por redes e escolas públicas;
- seja abrangente, prevendo indicadores relativos a insumos, processos e resultados;
- considere os determinantes intra e extra institucionais que condicionam a qualidade da educação;
- pautar-se por uma perspectiva democrática e inclusiva, não induzindo a competição em detrimento de relações compartilhadas;
- promova um processo participativo capaz de viabilizar a dimensão formativa da avaliação, estimulando diferentes atores e setores a contribuir na definição e acolhimento de parâmetros de qualidade;

- leve em conta contribuições de propostas e experiências divulgadas em âmbito nacional e internacional (MEC, 2012, p. 18 e 19).

Fruto desta construção, O Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais (INEP) constituiu recentemente, em março de 2013, um Grupo de Trabalho composto por representantes de diversas entidades¹⁴, junto a uma comissão de especialistas para colaborar na construção de uma proposta de Avaliação Nacional da Educação Infantil, no intuito de:

Delinear proposta de referencial teórico, referencial metodológico, periodicidade e abrangência para avaliação da Educação Infantil; Propor instrumentos e metodologia de análise da Avaliação da Educação Infantil; Elaborar cronograma de implementação da Avaliação da Educação Infantil; Articular, por meio de reuniões periódicas, a condução das atividades com o GT de discussão da implementação da Avaliação da Educação Infantil; Instrumentalizar o Inep com as informações necessárias para a execução da proposta de avaliação da Educação Infantil. (INEP, 2013, p.2-3).

A exposição alongada das informações acima objetiva demonstrar o momento fértil que o Brasil atravessa e como vem se dispondo a enfrentar o debate e as proposições de uma política nacional de avaliação da e na educação infantil no país. Entende-se que neste debate há uma questão de fundo voltada à perspectiva de democracia, ou seja, de que maneira as tensões acerca da relação entre projeto de educação infantil e avaliação no Brasil têm se confrontado e dialogado no contexto das instituições e sujeitos envolvidos. A democracia defendida por Alain Touraine é uma democracia social, que se coloca “no plano dos atores sociais e

não acima deles e procura estabelecer a justiça, ou seja, assegurar, antes de mais nada, o acesso dos dominados à ação, à influência e ao poder político” (TOURAINÉ, 1998, p. 47). Touraine é um autor que se preocupa especialmente com os lugares dos sujeitos, individual e coletivo, na sociedade e olha para a democracia como a instituição capaz de garantir tais lugares.

Não só de “chuva e sol, poeira e carvão” nas palavras do artista brasileiro o país se faz, mas de embates, resoluções, tensões e possibilidades de um projeto de formulação de políticas de educação e avaliação para a realidade da educação infantil no Brasil.

Referências

- BOBBIO, Norberto. *Il dubbio e la scelta: intellettuali e potere nella società contemporanea*. Roma: Carocci, 1993.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Lei nº. 8.069. Estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 13 de julho de 1990.
- BRASIL. Ministério da Educação/ SEF/ COEDI. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. Brasília, 1995.
- BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27834-27841.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº. 53/06. Estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 19 de dezembro de 2006.
- BRASIL. Lei nº. 11.494. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB . Brasília, 20 de junho de 2007.

- BRASIL. Resolução CEB nº. 05, de 11 de novembro de 2009. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Parecer CEB nº. 20, de 11 de novembro de 2009. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Indicadores da Qualidade na Educação Infantil. Brasília: MEC, SEB, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação. Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria número 1.147/2011, do Ministério da Educação. Brasília, outubro de 2012.
- BRASIL. Lei nº. 11.274. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, 06 de fevereiro de 2006.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº. 59/09. Brasília, 11 de novembro de 2009.
- CAMPOS, Maria Malta. A mulher, a criança e seus direitos. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: FCC, n.106, março/1999, p. 117-127.
- ENTREVISTA COM STEPHEN J. BALL: UM DIÁLOGO SOBRE JUSTIÇA SOCIAL, PESQUISA E POLÍTICA EDUCACIONAL. Realizada por Jefferson Mainardes & Maria Inês Marcondes. Educação & Sociedade. Campinas, vol. 30, n. 106, jan./abr. 2009, p. 303-318.
- IBGE. Censo 2010. <http://www.censo2010.ibge.gov.br>
- INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2007. <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/estudoprofessor.pdf>
- INEP. Carta Convite para integrar a Comissão de Especialistas – Educação Infantil, 2013.
- TOURAINÉ, Alain. Igualdade e diversidade: o sujeito democrático. Trad. Modesto Florenzano. Bauru: Edusc, 1998.
-
- ¹ Dados do Censo Populacional de 2010 informam que entre 0 a 3 anos a população diminuiu quase 11% e entre 4 e 5 anos diminuiu mais de 14%, de 2000 para 2010.
- ² É muito provável que esse crescimento menor das matrículas entre 4 e 6 anos, na pré-escola, se relacione a inclusão das crianças de 6 anos no Ensino Fundamental, a partir de 2007
- ³ Para mais aprofundamento sobre o tema da expansão da educação infantil e os processos de exclusão no Brasil, consultar a bibliografia extensa produzida pela professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas - Fúlvia Rosemberg.
- ⁴ Lei nº 9394/96.
- ⁵ A título de informação sobre remuneração de professores, tivemos no Brasil a aprovação de uma lei nacional que define o Piso Salarial Nacional (PSPN), aprovado em 2008, que institui o valor mínimo para um professor de educação básica (da educação infantil ao ensino médio) em início de carreira, com formação de nível médio.
- ⁶ Para conhecer o Movimento, suas finalidades e ações, princípios norteadores, funcionamento, além do trabalho que exerce nos diferentes fóruns estaduais, ver Educação Infantil: Construindo o presente: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. Campo Grande: MS: Ed. UFMS, 2002. Site do Movimento: <http://www.mieib.org.br>
- ⁷ Há no Brasil uma “Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação – FINEDUCA”, fundada em 26 de abril de 2011 e que se dedica a estudos na área de financiamento da educação. Site: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br>
- ⁸ Resolução CNE/CEB nº 05/09, da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, de caráter mandatário.

⁹ Documento encomendado pelo MEC em 2007 a especialistas e pesquisadores da área; testado e readequado, entre 2007 e 2009 e, depois publicado e referendado pelo MEC. Em 2010, o MEC fez uma ampla distribuição do referido documento, de caráter sugestivo, orientador de ações de autoavaliação. Ver: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf

¹⁰ Este projeto resultou em duas publicações que passaram a circular a partir de 2013, intituladas: Monitoramento do Uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e Relatório e Resumo Executivo.

¹¹ O *Ages and Stages Questionnaire* (ASQ-3) é instrumento de triagem relativo a problemas ou distúrbios no desenvolvimento de crianças pequenas, a fim de encaminhá-las a um profissional especializado. As dimensões de desenvolvimento infantil que são priorizadas: comunicação, motora ampla, motora fina, solução de problemas, pessoal/social e emocional, informando em qual daquelas dimensões a criança está menos desenvolvida. São 21 escalas, sendo que cada uma contém 30 perguntas; como existem repetições, o total de itens não repetidos é 275. O ASQ-3 classifica as crianças em três categorias: (a) necessita uma avaliação em profundidade, (b) monitoramento e estímulos adicionais são recomendados e (c) está se desenvolvendo conforme esperado.

¹² pela Portaria nº 1.747.

¹³ O Seminário ocorreu no dia 20 de setembro de 2012.

¹⁴ Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC; Associação Nacional de Pesquisadores em Educação - ANPED; Associação Nacional de Formação de Professores - ANFOPE; Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - MIEIB; Rede Nacional Primeira Infância - RNPI; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; União Nacional de Secretários de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e União dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME e Associação Brasileira de Avaliação Educacional – ABAVE.

Artigo concluído em 31 de maio 2013

Cita do artigo:

Souza, G. de. (2013): Política e Avaliação da Educação Infantil no Brasil: tensões e desafios.. RELAdEI (Revista Latinoamericana de Educación Infantil), Vol.2(2), pp. 105-118. Publicado em <http://www.reladei.net>

Acerca de la autora



Gizele de Souza

Universidade Federal do Paraná - Curitiba - Brasil

Mail: gizelesouza@uol.com.br; gizelesouza@ufpr.br

Professora Doutora do Setor de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Infância e Educação Infantil (NEPIE). Desenvolve pesquisa sobre história da educação, história da infância, história da educação infantil, política e avaliação em educação infantil. Participa como parecerista de vários periódicos brasileiros da área de educação e atua no comitê científico da Editora Franco Angeli em Milão-Itália, da Edizioni Junior em Bergamo/Itália e na Revista Digital Infancia Latinoamericana, Barcelona-Espanha.