

Avaliação de contexto e políticas públicas para a educação infantil

Contextual evaluation and public policies for Early Childhood Education

Evaluación de contexto y políticas públicas para la educación infantil

Catarina Moro*

Universidade Federal do Paraná – UFPR

RESUMO

Este artigo reflete sobre a avaliação da educação infantil em âmbito contextual, institucional e sua articulação com a política pública educacional desta etapa, no Brasil. Discute a proposição de uma política nacional de avaliação em educação infantil, pontuando avanços e retrocessos. Aponta o desafio de monitorar e avaliar esta oferta incluindo seus protagonistas em um processo de avaliação que se constitua formativo e contribua para a ampliação da profissionalidade e da qualidade dos serviços.

Palavras-chave: Avaliação de contexto. Educação Infantil. Qualidade. Política pública.

ABSTRACT

The present article reflects about early childhood education evaluation in a contextual and institutional scope, as well as its link to the educational public policy of this educational stage in Brazil. It discusses the proposition of a national evaluation policy in early childhood education, highlighting advances and setbacks. It points out the challenge of monitoring and evaluating this offer, including its protagonists in a process of evaluation that constitutes itself formatively and that contributes to the amplification of the service quality and its professionalism.

Keywords: Contextual evaluation. Early childhood education. Quality. Public policy.

RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre la evaluación de la educación infantil en marco contextual, institucional y en su articulación con la política pública educativa en Brasil. Analiza la proposición de una política nacional de evaluación en educación infantil, puntuando avances y retrocesos. Muestra el desafío de monitorear y evaluar esta oferta incluyendo sus protagonistas en un proceso de evaluación que sea formativo y contribuya para la ampliación de la profesionalidad y la calidad de los servicios.

Palabras-clave: Evaluación de contexto. Educación Infantil. Calidad. Política pública.

Introdução

A oferta de serviços de Educação Infantil no Brasil continua sendo um desafio para a política pública nas diferentes esferas de governo, principalmente se consideramos que esta deva ser gratuita, laica e com boa qualidade. Como estamos diante de um direito social, o seu objeto não é simplesmente uma prestação individualizada, mas sim a realização de políticas públicas para todas as crianças. Em vários países, diferentes governos têm se ocupado em pensar e propor políticas públicas para a educação e cuidado das crianças de até 6 anos de idade.

Em outra frente, pesquisar e discutir o tema vem sendo afrontado por diversos grupos e núcleos de pesquisas, brasileiros e estrangeiros. Sobremaneira, em anos recentes podemos acompanhar uma

profusão de pesquisas relativas a este campo da Educação Básica. As temáticas diversificam-se e a questão da avaliação também tem sido pautada nestes diferentes *loci* empenhados com a oferta educativa para as crianças pequenas incluindo as políticas públicas e a avaliação como questões para a Educação Infantil.

Acerca de políticas públicas educacionais

Temos um grande aprendizado a ser enfrentado no que diz respeito às políticas públicas da área da educação, da área social em seu um todo, considerando-se o ciclo em sua extensão, desde o estabelecimento da agenda e da formulação das políticas até sua implementação e monitoramento. Ainda não temos tradição em acompanhar o ciclo de estabelecimento e efetivação das políticas públicas no país. Assume-se aqui o entendimento de “políticas públicas” como o conjunto de ações que o Poder Público realiza, visando o efetivo exercício do cumprimento de seu dever relativo aos direitos dos cidadãos, no caso o direito a educação das crianças de até 6 anos, com equidade e qualidade.

Pensando na concretização das políticas e apoiada nas considerações de Souza (2006) o escopo que temos é de que as políticas públicas devem ser formuladas em resposta a determinadas questões sociais e, em seguida serão desdobradas em planos, programas, projetos, bases de dados, pesquisas ou sistemas de informação. Após sua implementação devem ser submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação, com a análise crítica dos resultados em articulação as seus objetivos e finalidades, possibilitando propor ajustes da política inicialmente formulada, o que perfaz o ciclo todo.

É importante considerarmos também que na trajetória das políticas e também dos programas no contexto da prática educacional, além dos resultados práticos, temos o que Stephen Ball e Richard Bowe chamam de “efeitos”. Para tais autores, os efeitos se relacionam a um processo ativo de interpretação que acontece em meio à implementação de toda e qualquer política pública. Para Mainardes (2006) a análise de políticas implicaria reconhecer e identificar que na implementação das políticas podem ocorrer e, na maioria das vezes acontecem de fato, processos de resistência, de subterfúgios, de inação, de deturpação da proposição inicial antes de ser colocada em campo.

Depreende-se do que Mainardes (2006) assinala, que as políticas públicas educacionais ao serem implementadas acabam sendo “recriadas”, justamente por passarem por um processo de interpretação pelos profissionais que atuam nos diferentes níveis e instâncias do sistema nacional de ensino e demais sistemas (secretarias e conselhos estaduais ou municipais de educação) e em cada instituição educacional em específico. Os autores formuladores da política não têm como exercer controle sobre essas interpretações peculiares. As experiências, valores, interesses e histórias particulares ou de grupos interferem na leitura e na efetivação que será feita de cada política, programa ou projeto educacional. Essas questões articulam-se à ideia de que em relação às políticas públicas educacionais, além de conhecer seus resultados, é necessário conhecer seus efeitos, pois uma determinada política pode repercutir em algo inicialmente não relacionado a ela, seja, negativa ou positivamente.

Mainardes (2006) também alerta para a necessidade de que ao se examinar o impacto decorrente de uma nova política educacional deve-se estar atento às mudanças, processadas ou não, em algumas dimensões do trabalho escolar ou na área da educação em geral: na organização e avaliação pedagógicas; no currículo escolar; na articulação dessa com outras políticas setoriais e com o conjunto maior de outras políticas. O autor realça a importância da análise “da prática” para se conhecer como as políticas estão sendo efetivadas, quais seus efeitos e quais interpretações estão sendo dadas a elas pelos profissionais diretamente envolvidos em sua execução.

De acordo com Souza (2006), o foco para análise de uma política pública deve estar em estreita relação com a identificação do problema para o qual aquela política foi formulada, considerando qual

problema ela visava corrigir. Segundo a autora, o pesquisador responsável pela análise deve compreender o problema originário da política, os conflitos e/ou impasses decorrentes, o papel e envolvimento dos indivíduos, grupos e instituições responsáveis por promovê-la e/ou implementá-la, assim como dos indivíduos por ela afetados.

Diferentes autores ao discutirem a implementação de novas políticas ou programas relativos a mudanças nos sistemas educacionais, trazem como destaque a necessidade de maior investimento e de prazo estendido, a fim de assegurar que não haja somente uma intensa mobilização inicial, incorrendo em seguida em indiferença e acomodação em relação às mudanças propostas (SANTOS; VIEIRA, 2006). Nesse mesmo sentido, Frade (2007, p.79) refere que no início da implementação se estaria em uma “zona de instabilidade produtiva”, na qual o “fato novo pode envolver uma expectativa positiva dos professores e gestores em relação a propostas de inovação”, que aos poucos ao deixar de ser novidade e de ser olhada com estranhamento, tende a ser proscrita.

Contudo, tal predisposição não assegura que qualquer nova política seja instaurada no campo prático de modo consciente e consequente. Barreto e Mitrullis (1999), Gomes (2005), Charlot (2006), Moro (2009) defendem a necessidade de envolver os professores não apenas na implementação de uma política ou proposta de inovação, mas também em uma fase anterior de discussão destas e, não apenas tê-los como executores das mudanças elaboradas nas instâncias superiores do sistema educacional, ao custo da falência de uma proposta adequada de política pública para a área. Gomes (2005) ressaltou a necessidade do corpo docente compreender e aderir a uma inovação pedagógica, quando esta vem propor ou impactar em alterações pedagógicas em sala e, que de certo modo isso significa que professor/as estão sendo valorizados/as, inclusive para o enfrentamento dos desafios perante a complexidade das mudanças que em geral se anunciam.

A discussão travada até aqui se insere no âmbito da “avaliação de políticas educacionais” e não no de “políticas de avaliação educacional”. Tal distinção bem assinalada por Fúlvia Rosemberg (2013) nos permite visualizar os dois âmbitos, ou seja, tanto a proposição de avaliação das políticas que vem sendo propostas e colocadas em curso na área da educação das crianças pequenas, quanto a proposição e implantação de uma política específica de avaliação. Ambas estas frentes precisam ser facejadas, imediatamente.

Elementos da política nacional para a educação infantil

No Brasil a Educação Infantil é dever do Estado e direito de todas as crianças até os 6 anos de idade¹ e de seus familiares. É concebida por lei como primeira etapa da Educação Básica, organizada em duas sub-etapas – creche e pré-escola, sendo ofertada por meio do atendimento em centros de educação infantil (creches, pré-escolas). O docente deve ser professor formado em nível superior, admitido o nível médio modalidade normal como formação mínima necessária. As unidades educacionais devem elaborar e manter atualizada a sua proposta pedagógica ou projeto político pedagógico, com base nas diretrizes nacionais e de seus respectivos sistemas de ensino (estadual ou municipal), tendo as interações e

¹ Pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, de 19 de dezembro de 2006, a faixa etária correspondente a Educação Infantil indicada no “Art. 7º, parágrafo XXV, “[...] desde o nascimento até 6 (seis) anos de idade em creches e pré-escolas” alterou-se para “desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade”. Em virtude do entendimento de que a idade de 5 anos se encerra aos 6 anos e de acordo com o que trazem as DCNEI no que se refere ao corte etário referente ao pertencimento a Educação Infantil ou ao Ensino Fundamental, opta-se no presente texto pela referência ao 0 a 6 anos.

brincadeiras o eixo curricular e, sobretudo, considerando a criança em sua integralidade como centro do planejamento curricular.

A legislação brasileira não reconhece serviços domiciliares, modalidades não formais, alternativas, como equivalentes ao dever do estado com a educação infantil. Nesse sentido, como as demais etapas e níveis de ensino a Educação Infantil é institucional e deve ser ofertada em estabelecimentos educacionais, espaços não domésticos, constituídos como unidades públicas ou privadas.

Recentemente, entre mudanças na política pública educacional no Brasil, passou a ser considerada obrigatória a frequência à Educação Infantil a partir dos 4 anos² (completados até 31 de março do ano da matrícula). Contudo, é importante destacar que a oferta de vagas a partir do nascimento é dever do Estado e direito de todas as crianças residentes no país, desde 1988, a matrícula passou a ser compulsória a partir de 2016. Cabe nos perguntarmos acerca dos resultados e efeitos desta política nova relativa a educação das crianças com menos de 6 anos. A realidade de alguns municípios tem revelado a diminuição de vagas para a matrícula de crianças até os 3 anos. Muitos municípios reorganizaram os agrupamentos nas instituições, reduzindo as turmas de crianças até 1 ano (de berçários) ou mesmo até os 3 anos para converter o uso dos espaços para grupamentos de crianças com mais idade, aumentando inclusive o número de matrículas, pois, uma turma de berçário se constitui com um coletivo menor do que uma turma de pré.

Na discussão e proposição de políticas para a educação infantil encontramos três documentos específicos publicados pelo Ministério da Educação (MEC), sobre a política nacional, sendo: “Política Nacional de Educação Infantil”, de 1994; “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação”, do ano de 2006 e “Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de Avaliação”, de 2009. Os dois primeiros são documentos que partem da concepção (em constituição no caso do primeiro, em defesa no caso do segundo) para propor o enfrentamento dos desafios.

Rever, reler o documento publicado em 1994 sedimenta a percepção de que mesmo que tenhamos muitos desafios pela frente, tivemos importantes conquistas nesses pouco mais de 20 anos. Uma simples constatação ali apresentada nos dá alguma medida do quanto avançamos. Ao tecer considerações sobre a situação da educação infantil para aquele período está grafado logo no início do texto: “Estima-se, porém, que em 1989 cerca de 667 mil crianças até quatro anos estariam frequentando creche ou pré-escola e que aproximadamente 2,8 milhões de crianças entre quatro e seis anos estariam matriculadas em pré-escolas.” (BRASIL, 1994, p. 13). Também neste documento encontra-se o registro da instituição de uma Comissão Nacional de Educação Infantil, em 1993, para subsidiar e apoiar o processo de coordenação da implementação da Política Nacional de Educação Infantil, que foi responsável ainda pela elaboração do documento em questão. À época não havia sido promulgada a LDB, ou instituídas as primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) e a explicitação das políticas para a Educação Infantil era uma novidade.

O documento “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação” (BRASIL, 2005), é posterior a LDB e ao primeiro Plano Nacional de Educação (PNE - 2001-2011) e já tensionava as DCNEI, de 1999, com vistas à novas diretrizes (que foram instituídas em 2009). Na introdução traz uma retrospectiva acerca da trajetória, no MEC, das questões e ações voltadas para a educação das crianças pequenas, de 1975 até os anos 2000. O documento expõe as diretrizes para a política, os objetivos, metas e estratégias para a área. Os dados relativos a cobertura da Educação Infantil no ano de 2004 reportados no documento informam que se atendia nas instituições públicas a 844.606

² Tal obrigatoriedade foi estabelecida pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, de 11 de novembro de 2009, que entre outras alterações dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, da Constituição Federal, de 1988, de forma a prever a obrigatoriedade de matrícula para crianças e jovens entre quatro a dezessete anos nos sistemas de ensino brasileiros.

crianças de creche e a 4.071.879 crianças de pré-escola; nas instituições particulares, o atendimento cobria 504.171 matrículas de creche e 1.483.646 de pré-escola. O total de crianças matriculadas perfazia 1.348.237 em creche e 5.555.525 na pré-escola. Em relação aos dados expressos no documento anterior houve uma grande elevação na cobertura. Outra constatação é ainda mais interessante, no interior dos dados do mesmo ano, de 2004, revela-se que a matrícula é superior na rede pública, mas a diferença entre esta e a rede particular para a faixa do nascimento aos 3 anos de idade é relativamente pequena, ratificando uma questão problemática na atualidade, a da baixa cobertura para as idades de creche.

Ao final o documento, enfatizando a necessidade de consonância com as diretrizes da política nacional, traz recomendações concernentes: - à que a prática pedagógica considere os saberes produzidos no cotidiano por todos os sujeitos envolvidos no processo: crianças, professoras e professores, pais, comunidade e outros profissionais; - à responsabilidade dos estados e municípios quanto a elaboração ou adequação de seus planos de educação; - ao tempo da jornada diária para as crianças nas instituições de Educação Infantil enfatizando a necessidade de ampliação progressiva para tempo integral, considerando a demanda real e as características da comunidade atendida; - a divulgação das iniciativas inovadoras, no sentido de colaborar com o avanço da produção de conhecimentos na área, sobre a infância e a prática pedagógica; - a reflexão coletiva sobre a prática pedagógica poder nortear as propostas de formação; - os profissionais da instituição, as famílias, a comunidade e as crianças participarem da elaboração, da implementação e da avaliação das políticas públicas.

Já o documento “Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de Avaliação” (BRASIL, 2009), é resultado da visita de uma equipe de quatro especialistas integrantes do Projeto UNESCO/OCDE para avaliação das políticas públicas para a primeira infância³. Elegi algumas dentre as observações finais e recomendações do Relatório, para as quais dou destaque aqui: a baixa cobertura de vagas para o segmento de creche (como o Relatório antecipou, a meta do PNE 2001-2011 não foi cumprida, continua sendo desafiadora para os próximos anos e foi mantida no PNE 2014-2024) que implica na perpetuação da pobreza e maior injustiça social; a sugestão de flexibilização do modelo de operação e gestão dos serviços educativos para as crianças até os 3 anos; a questão da articulação pedagógica entre creche e pré-escola a fim de resguardar a continuidade da experiência infantil (aspecto relevante para a qualidade); a importância da obtenção e destinação de recursos para financiar a educação infantil; o risco de acirramento da disparidade, aumentando serviços de baixa qualidade para os pobres e de melhor qualidade para os ricos; a qualificação dos professores, bastante relevante, mesmo tendo havido melhorias, ainda requer profissionais mais especializados; destaque para o desafio de cumprir a leis existentes na íntegra, o que seria suficiente para melhorar a qualidade, podendo ser oportuno estabelecer sanções para o não cumprimento das mesmas.

O documento traz um texto complementar, de autoria de Angela Rabelo Barreto, atualizando o quadro da educação brasileira no hiato, de quase 4 anos, entre a realização das visitas do Projeto e a publicação do Relatório. O texto de Barreto faz menção ao novo mecanismo de financiamento, o FUNDEB, como à ações e programas que não existiam até o ano de 2006.

Fazendo um recorte referente a última década, para além do exposto nos documentos apresentados acima com relação às principais linhas da política pública nacional, vemos entre as questões principais: o financiamento; a ampliação da oferta de vagas e da formação profissional; diretrizes curriculares, currículo; qualidade e avaliação. O MEC (principalmente) no enfrentamento de tais questões

³ A UNESCO para os anos de 2004 e 2005, lançou o Projeto visando fornecer aos países que se interessaram em fazer parte do projeto de avaliação e que foram selecionados - Brasil, Indonésia, Cazaquistão e Quênia - a oportunidade de repensarem suas políticas para a educação infantil, identificando opções e estratégias concretas para melhorá-las.

colocou em ação entre 2005 e 2015 diversos programas e ações, entre eles: - o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil⁴ (Proinfantil); - o Curso de Especialização em Educação Infantil⁵, baseado em duas ênfases, sendo a última oferecida com foco na docência; - o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); expandiu alguns programas que contemplavam o Ensino Fundamental como o Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE, incluiu a educação infantil a partir de 2008, contemplando posteriormente acervo paradidático para o professor), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE, com assunção de *per capita* diferenciado para a educação infantil), o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); - as novas DCNEI – Resolução CNE/CEB nº 05 de 17 de dezembro de 2009; - a criação de uma Rede Nacional de Promoção da Igualdade Racial na Educação Infantil; - elaboração e monitoramento dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil; - compra de brinquedos para os estabelecimentos públicos de Educação Infantil; - parceria técnico-financeira para projetos e pesquisas realizadas por grupos ou núcleos com trabalhos relativos à infância e educação infantil de universidades, principalmente federais, como a Pesquisa Nacional “Caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos moradoras nos territórios rurais brasileiros” e os Projetos “Educação Infantil em Jornada de Tempo Integral”, “Formação da Rede em Educação Infantil: Avaliação de Contexto”, “Leitura e Escrita na Educação Infantil”; - proposições acerca da implantação de uma Avaliação Nacional da Educação Infantil, como prerrogativa assumida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) a partir de 2013, precedida por trabalhos de grupos da COEDI/SEB/MEC; - definição da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da Educação Infantil, na composição da BNCC da Educação Básica; - outras ações de composição ou atenção intersetorial como a Lei 12.101/2009, a revisão da Portaria da Anvisa 321/1988, o Programa Brasil Carinhoso.

O elenco de ações e programas listados acima não buscou ser exaustivo (certamente existem outros), outrossim dar uma dimensão de quais foram os desafios aos quais se buscou enfrentar nos últimos dez anos. Inclusive para termos ideia sobre as escolhas recentes da política pública nacional e sobre as perspectivas de continuidade e de superação necessárias. E sobretudo, para podermos identificar algumas ações e acompanhar as decisões a respeito, assim como os novos e respectivos encaminhamentos, diante da ruptura violenta ocorrida no governo federal no ano de 2016. Cabe estarmos atentos aos riscos às conquistas obtidas nesses anos a partir de “boas e constantes lutas”, perante definições que incidam no desrespeito às concepções e aos princípios da educação infantil brasileira, consensualizados e legitimados desde 1988, com o reconhecimento constitucional da educação infantil como direito social para todas as crianças e sendo a educação infantil, nas sub-etapas de creche e pré-escola, componente da Educação Básica e pertencente aos sistemas de ensino do nosso país.

⁴ O Proinfantil foi um curso de formação inicial, em nível médio, na modalidade Normal, a distância, para professores em exercício e que não possuíam a habilitação mínima exigida. Envolveu nas últimas edições diversas Universidades de diferentes estados Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiânia, Maranhã, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe. Até 2011 formou 23.200 professores.

⁵ Curso presencial para professores, coordenadores, diretores de creches e pré-escolas das redes públicas e das redes privadas sem fins lucrativos (filantrópicas, comunitárias ou confessionais), conveniadas com o Poder Público e equipes de educação infantil dos sistemas públicos de ensino, com carga horária de 360 horas. Realizada em 20 estados pelas universidades federais participantes.

Duas ações recentes, permitem exemplificar o que temos visto como riscos de ruptura, descontinuidade e retrocesso inerente, com os quais muitos de nós se preocupam e se mobilizam em enfrentamentos.

O Projeto “Leitura e Escrita na Educação Infantil⁶”, com base em pesquisa sobre tais práticas em instituições públicas brasileiras e em diálogo com especialistas internacionais do campo da literatura e da leitura, produziu um material extenso e primoroso (seja no conteúdo como no cuidado estético com os 8 cadernos e encarte componentes da coleção), intitulado “Coleção Leitura e Escrita na Educação Infantil”, voltado a um programa para formação continuada de docentes a ser ofertado pelas universidades em parceria com o MEC e as redes municipais, o que incluiria a distribuição desse material para cada professor/a participante. Não se tem retorno da atual gestão do MEC acerca dessa proposição⁷. Isso já representa uma perda de esforços e investimentos na busca da melhoria da qualidade da educação que o país oferta às crianças pequenas.

A proposição de uma avaliação nacional da Educação Infantil⁸ foi sumária e rapidamente suprimida por ato ministerial do breve governo (de maio de 2016 a dezembro de 2017). Ao revogar a portaria que instituiu o SINAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, desconsiderou-se: - o trabalho de mais de 4 anos de especialistas, gestores e entidades relacionadas a Educação Infantil; - o envolvimento de professores, gestores, pesquisadores e demais especialistas em educação, de instituições nacionais diversas e demais cidadãos participantes; - o longo processo de debate acerca de metas decenais para educação brasileira que culminou na promulgação da lei referente ao PNE para o decênio 2014-2024, a qual pautou mais uma vez a avaliação da educação infantil como parte da política educacional, com a finalidade de (re)orientar as políticas públicas para as diferentes etapas (Art. 11). (BRASIL, 2014). A decisão de manter a Educação Infantil fora da política nacional de avaliação da educação⁹, representa uma estagnação da busca por melhoria da sua qualidade. Ao mesmo tempo,

⁶ Projeto realizado pelas universidades federais de Minas Gerais, do Rio de Janeiro (UFRJ e UNIRIO) entre 2013 e 2015 em parceria com o MEC. Na página *web* do Ministério está disponível a publicação “Literatura na Educação Infantil: acervos, espaços, mediações”, acerca de parte das ações do Projeto que pode ser acessada pelo *link*: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36771-seminario-ebook-versao-impressao-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192

⁷ Nos dias 31 de outubro e 1º de novembro de 2016 no V Seminário Leitura e Escrita na Educação Infantil, realizado em Belo Horizonte, fez uma demanda direta sobre os encaminhamentos quanto ao material produzido e à formação proposta à responsável pela Coordenação-Geral de Educação Infantil da Secretaria da Educação Básica do MEC (COEDI/SEB/MEC) – Simone – presente no evento, contudo ela não deu nenhuma resposta assertiva (positiva ou negativa) na ocasião ou mesmo à posteriori (até dezembro de 2016), conste que até o dia 18 de dezembro de 2016 não constavam da página *web* do MEC os nomes dos responsáveis pelas diretorias e coordenações da SEB, tendo sido exonerados os anteriores no mês de agosto de 2016.

⁸ A Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI), mesmo no governo da Presidente Dilma Roussef, demorou para ser legitimada, tendo ocorrido praticamente um ano após ter sido proposta a minuta de Portaria para que a mesma fosse implantada o que se deu somente no bojo do SINAEB.

⁹ Os sistemas de avaliação e índices de qualidade existentes, criados pelo MEC e gerenciados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Índice DE Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) contemplam o Ensino Fundamental e Médio exclusivamente.

deslegitima algumas das metas do PNE atual, (Lei nº 13.005/2014, Meta 1, Estratégia 1.6; Meta 7, Estratégias 7.3, 7.4, 7.12¹⁰) pois inviabiliza seu cumprimento.

O SINAEB ampliaria a possibilidade de análise da qualidade da oferta da qualidade da educação infantil ao incluir indicadores educacionais relacionados a gestão, infraestrutura do espaço físico, quadro de pessoal, recursos pedagógicos, acessibilidade e outros indicadores contextuais importantes; com levantamento de informações periódico, a cada dois anos (no máximo), a fim de reorientar as políticas públicas dessa etapa educacional. Esta medida, assim como várias outras do breve governo (entre maio de 2016 a dezembro de 2017), é extremamente preocupante.

Estes dois exemplos parecem indicar que além de estagnarmos em conquistas importantes, corremos o risco de retroceder na concepção da educação infantil brasileira, notoriamente definida e defendida nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) (BRASIL, 2009a).

Considerações sobre a avaliação de contexto e a educação infantil

A avaliação de contexto também se coloca potencialmente como estratégia para se conhecer a qualidade da educação infantil ofertada; em referência à averiguação das condições dessa oferta, podendo abarcar diferentes aspectos atinentes ao trabalho das unidades educacionais. O conjunto de aspectos considerado nas dimensões pedagógica, administrativa e política, pode ser relativo: - aos próprios estabelecimentos – qualidade do espaço físico, do ambiente relacional e social, das experiências educativas propostas, da organização do trabalho entre educadores, das relações com as famílias, das atividades profissionais, entre outros, ou; - àqueles que são externos à instituição e articulados ao trabalho por esta realizado – relações com a rede mantenedora, com as famílias e com a comunidade (outras instituições educativas e de pesquisa, de saúde, conselhos de direitos e tutelares), quadro de pessoal (contratação, formação continuada, hora-permanência ou hora-atividade, substituição, carreira e remuneração, pessoal de apoio). Todos interferem no tipo de experiência formativa que uma instituição oferece às crianças e seus familiares e justamente por isso é imprescindível acompanhar, verificar como tais aspectos se concretizam no cotidiano educativo.

Diversos países, a exemplo da Austrália, Portugal, Estados Unidos, Itália, têm proposto a realização de avaliação de contexto, os percursos diferem e há peculiaridades próprias às diversas realidades, a depender inicialmente das finalidades a que se propõem. Na Austrália a avaliação da Educação Infantil está inserida em um sistema nacional de credenciamento dos estabelecimentos educacionais; o que sugere a existência de apoio técnico e financeiro para incidir sobre os pontos críticos identificados. (SOUSA; PIMENTA, 2016; PIOTTO *et al.*, 1998).

Em Portugal, o Projeto “Desenvolvendo a Qualidade em Parcerias” (DQP) disponibilizou um conjunto amplo de instrumentos e procedimentos (documentos sobre o processo avaliativo, fichas diversas, roteiros de entrevistas, de relatórios e do plano de ação; instrumentos de observação e avaliação; material para a formação), que podem ser utilizados na formação, no desenvolvimento institucional, no acompanhamento e reorganização das práticas realizadas com a etapa da educação pré-escolar. Está implícito nos princípios do DQP a flexibilidade na realização da auto-avaliação da qualidade

¹⁰ Tais metas do PNE tratam mais diretamente do fomento à qualidade da educação básica, por meio da constituição de um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional, da criação de instrumentos de avaliação e da indução de um processo contínuo de autoavaliação das escolas.

da oferta educativa, podendo se utilizar integralmente ou parcialmente o instrumental predisposto pelo Projeto¹¹. (MORO, no prelo; 2015; OLIVEIRA-FORMOSINHO, 2009).

Dos Estados Unidos são conhecidas duas proposições: uma com finalidade de credenciamento e divulgação para as famílias sobre a qualidade dos serviços – *Early Childhood Program Standards Protocol*, de responsabilidade da Associação Nacional para a Educação das Crianças Pequenas (National Association for the Education of Young Children – NAYEC); outra com intenção de verificar as condições dos espaços e ambientes frequentados e ocupados pelas crianças a maior parte do tempo nos estabelecimentos educacionais, baseada em duas escalas distintas e complementares, por tratarem de especificidades das distintas faixas de idade – a *ITERS - Infant/Toddler Environment Rating Scale* (0 a 2 anos e meio) e a *ECERS - Early Childhood Environment Rating Scale* (2 anos e meio a 5 anos); realizada pela modalidade de avaliação externa (RIBEIRO, 2015; CAMPOS e col., 2011).

A experiência italiana na modalidade interna, auto-avaliativa, realça: a natureza “situada” do objeto de avaliação e “construída” dos dados avaliativos; o caráter democrático e participativo, formativo e transformativo da avaliação e tem dois instrumentos mais divulgados e que foram recentemente utilizados em pesquisa entre nós (BRASIL, 2015; SOUZA; MORO; COUTINHO, 2015): o *ISQUEN - Indicatori e scala di valutazione della qualità educativa del nido* (CIPOLLONE, 2014) e o *AVSI - AutoValutazione della Scuola dell'Infanzia* (BONDIOLI; FERRARI, 2008), respectivamente para a faixa relativa a creche e à pré-escola, conforme a organização brasileira das sub-etapas da Educação Infantil. Temos no Brasil, como proposição nacional, o documento Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009b), proposição auto-avaliativa e participativa, a qual se coloca em forte sintonia com a proposição italiana, da qual difere por ter-se constituído com menor detalhamento e não se articular a um processo declaradamente formativo e não envolver a metaavaliação.

As considerações que faço a seguir dizem respeito principalmente à abordagem de Anna Bondioli e Donatella Savio (BONDIOLI; SAVIO, 2013, 2013a; BONDIOLI, 2004). Ambas defendem uma abordagem específica que implica considerar a avaliação de contexto formativa, de tipo participativo e dialógico, de “promoção interna” do grupo envolvido no processo avaliativo.

Esta abordagem requer o envolvimento de diferentes sujeitos tanto do interior da instituição (equipe gestora, professores, funcionários, pais e crianças) como externos a ela, na condição de especialista da área, da tarefa de avaliar, do referencial ou instrumento de avaliação a ser utilizado (professor universitário, pedagogo, técnico supervisor da secretaria de educação, que atuará como facilitador do processo e formador) e, simultaneamente, de leigo no que se refere às questões próprias àquela realidade contextual sobre a qual se reflete, discute e avalia (BONDIOLI, 2016; BONDIOLI; SAVIO, 2014).

Adentrando na abordagem de Bondioli e Savio (2013, 2013a, 2009), percebemos que são implicações do processo: - permitir a reflexão sobre os aspectos que “produzem” a qualidade educativa; - captar as questões de força e de fragilidade de determinada instituição educativa; - sugerir percursos de melhoria da qualidade; - ampliar nos docentes e demais profissionais a consciência sobre as intenções e as práticas educativas por eles realizadas e compromete-los com uma “ética da responsabilidade” sobre seu trabalho. O processo avaliativo implementado pelas autoras e outros pesquisadores italianos, de universidades e redes municipais de educação diversas, requer um formador, um especialista do campo da educação infantil, que irá atuar também como mediador, facilitador da compreensão sobre o processo

¹¹ O DQP foi proposto pela Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (DGIDC) - Ministério da Educação de Portugal e envolveu uma equipe ampliada de educadores e pesquisadores. Coordenado por Júlia Formosinho, em 2009, a DGIDC publicou o Manual DQP e o conjunto de Estudos de Caso (publicações disponíveis no site da DGIDC <<http://www.dgidc.min-edu.pt/>>).

e os instrumentos a serem utilizados e também como avaliador, externo. Este especialista se constitui o responsável pelo processo devendo promover processos de reflexão, incentivar a discussão e o debate, assegurar e avaliar o percurso de negociação e da realização da tarefa avaliativa concordada entre todos aqueles que se comprometeram em realizá-la. (BONDIOLI, 2016; BONDIOLI; SAVIO, 2014)

O processo se inicia com a proposição ao grupo de um percurso de “avaliação como promoção interna” e com a explicitação de cada um sobre a vontade de aderir ao percurso e as suas razões e, deve culminar em um plano de reorientação, de reprogramação (compartilhada entre os participantes) acerca da realidade avaliada com vistas a ampliação da qualidade e no exercício de “avaliar a avaliação” implementada, ocasião em que é esperado efetivar em grupo uma reflexão crítica de todo o percurso e dos processos ativados.

Mara Regina Lemes de Sordi fala da experiência avaliação realizada durante alguns anos junto as instituições de Ensino Fundamental no município de Campinas, em entrevista concedida a Barreto e Gimenes. Ali, ela revela que a intenção era reiterar que se pode experimentar a avaliação no contexto educacional de modo distinto ao que propõem as avaliações padronizadas, e para romper essa hegemonia a escola deve ser tomada como referência (BARRETO; GIMENES, 2016, p.478). A autora também enfatiza que é imprescindível compreender a escola e seus atores como a inspiração para a avaliação da qualidade. É necessário lembrar aos docentes, demais profissionais, equipe gestora da instituição que eles “fazem parte da definição dos rumos da escola; da luta pela qualidade.” (BARRETO; GIMENES, 2016, p.494).

A avaliação da Educação Infantil em toda sua amplitude - no âmbito da política, de sistemas ou de programas, no âmbito institucional ou no âmbito da aprendizagem e desenvolvimento das crianças – é uma ação política, envolve valores e interesses; implica decisões e escolhas. Por isso, não se constitui em um processo exclusivamente técnico. O melhor avaliador, o melhor instrumento eleito para ser utilizado no processo não resolve a complexidade do cotidiano educativo. Um bom mediador do processo avaliativo e bons instrumentos conduzem a possibilidades de melhor observar o contexto e cotidiano educativo, de melhor refletir e debater a seu respeito, de retomar a discussão sobre o fazer pedagógico, de ampliar conhecimentos acerca de currículo e práticas educativas significativas. Piotto e colaboradores (1998, p.69-70) fizeram o seguinte alerta:

[...] a utilização de instrumento avaliativo somente poderá atingir seus propósitos se ele mesmo estiver inserido dentro de uma política efetiva de promoção de qualidade e avaliação, sem a qual quaisquer esforços resultaram insuficientes na busca de melhorias das creches brasileiras e no avanço da educação infantil em nosso país. A necessidade de conhecimento das reais condições das creches brasileiras para que se possa a partir daí implementar um programa de melhoria da qualidade, implica a organização de um sistema avaliativo que seja o mais fidedigno possível. A fidedignidade, por sua vez, parece somente poder ser alcançada a partir do momento em que as creches sentirem que não sofrerão retaliações ao exporem suas dificuldades, percebendo, ao invés disto, que a avaliação à qual estão se submetendo implica uma política de apoio a elas.

Outra questão a ser lembrada é que a avaliação não encerra em si mesma. Ela propicia maior tomada de consciência sobre o fazer educativo e sobre as finalidades da instituição em relação às crianças pequenas e suas famílias, tanto quanto revela elementos para a tomada de decisões relativas a ajustes e mudanças em resposta a: Para que uma instituição de Educação Infantil deve ser boa? E, para quem a instituição tem que ser boa?

Considerações finais: para seguir um diálogo

Algumas ações, disposições constituem condição para a efetividade de processos de avaliação do contexto educativo, assim como tais processos oportunizam condições potenciais para que a instituição e seus profissionais reafirmem o seu trabalho e reafirmem-se como especialistas naquilo que fazem. Assim falar em política educacional e avaliação de contexto é ter claro a sua Finalidade, compreender a Observação e a Reflexão como princípios do trabalho que acompanham todo o percurso da Avaliação, assim como a Participação constante e continuada de todo o Coletivo envolvido no percurso, que nele mesmo constitui e se traduz em um processo concomitante de Formação, de consolidação da Identidade profissional e institucional repercutindo no Empoderamento daquele grupo e de seus agentes.

Em tempos nos quais a política de um país se mostra obscurecida, incompreensível, estas palavras buscam os melhores sentidos para a superação dos problemas e ativação individual e coletiva de uma responsabilidade ética.

F I N A L I D A D E
O B S E R V A Ç Ã O
R E F L E X Ã O
A V A L I A Ç Ã O

P A R T I C I P A Ç Ã O
C O L E T I V O
F O R M A Ç Ã O
I D E N T I D A D E

E M P O D E R A M E N T O

Referências

- BARRETO, E. S. de S.; MITRULIS, E. Os ciclos escolares: elementos de uma trajetória. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, n. 108, p.27-48, nov., 1999.
- BARRETO, E. S. de S.; GIMENES, N. A experiência de avaliação institucional no município de Campinas: um depoimento. *Est. Aval. Educ.* [online]. 2016, vol.27, n.65, pp. 470-518.
- BONDIOLI, A. Riflettere sul contesto e le pratiche educative: un modello di evaluation formativa. In: *Le Culture dell'infanzia: trasformazione, confronti, prospettive*. Atti del XV Convegno Nazionale Servizi Educativi per l'Infanzia (Genova 2-4). Edizioni Junior, 2004, p. 159-178.
- BONDIOLI, A. Promover a partir do interior: o papel do facilitador no apoio a formas dialógicas e reflexivas de auto-avaliação. *Educ. Pesqui.*, Dez 2015, vol.41, no.spe, p.1327-1338.
- BONDIOLI, A.; FERRARI, M. (a cura di). *AVSI – Autovalutazione della Scuola dell'Infanzia: uno strumento di formazione e il suo collaudo*. S. Paolo: Edizioni Junior, 2008.
- BONDIOLI, A.; SAVIO, D. (Orgs.). *Participação e qualidade em educação da infância: percursos e compartilhamento reflexivo em contextos educativos*. Trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Editora UFPR, 2013.

BONDIOLI, A.; SAVIO, D. Formare i formatori: un approccio maieutico. In: DOMENICI, G.; SEMERARO, M. L. (a cura di). In: CONGRESSO SCIENTIFICO SIRD, 6., 2009, Roma. *Le nuove sfide della ricerca didattica tra saperi, comunità sociali e culture*. Roma: Monolite, 2009.

BONDIOLI, A.; SAVIO, D. *Il formatore*. Slides (material digitalizado). Pavia, 2014. Não publicado.

BONDIOLI, A.; SAVIO, D. *Un approccio riflessivo e dialogico alla valutazione dei contesti educativi*. Slides (material digitalizado). Curitiba, 2013a. Não publicado.

BRASIL. *Contribuições para a Política Nacional: a avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto*. Curitiba: Imprensa/UFPR; Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Educação Infantil -MEC/SEB/COEDI, 2015, 104p.

BRASIL. *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC/SEB/COEDI, 2009b.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. *Política de Educação no Brasil: relatório de avaliação*. Brasília, DF: MEC/Unesco, 2009.

BRASIL. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC/SEB/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL. *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*. Brasília: MEC/SEB/DPE/COEDI, 2005.

BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 05, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2009a.

CAMPOS, M. M. et al. A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais Brasileiras. *Cad. Pesqui.*, Abr 2011, vol.41, no.142, p.20-54.

CHARLOT, B. A pesquisa educacional entre conhecimentos, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p.7-18, jan./abr., 2006.

CIPOLLONE, L. (Org.). *Instrumentos e indicadores para avaliar a creche: um percurso de análise da qualidade*. Trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Ed. UFPR, 2014.

FRADE, I. C. A. da S. Alfabetização na escola de 9 anos: Desafios e Rumos. Em: SILVA, E. T. (org). *Alfabetização no Brasil: questões e provocações da atualidade*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007, p.73-112.

GOMES, C. A. Desseriação escolar: alternativa para o sucesso? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 46, p.11-38, jan./mar.,2005.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr., 2006.

MORO, C. *Avaliação em educação infantil: desafios, transformações, perspectivas*. Curitiba: Editora UFPR. No prelo.

MORO, C. Cenários avaliativos "na" e "da" Educação Infantil. Em: REDE MARISTA DE SOLIDARIEDADE. *Avaliação "da" e "na" Educação Infantil: significado, conceitos e práticas*. Curitiba: Editora Champagnat, 2015, p. 61-86.

MORO, C. Ensino Fundamental de 9 anos: o que dizem as professoras do 1º ano. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

OLIVEIRA-FORMOSINHO, J. (Org.). *Desenvolvendo a qualidade em parcerias: estudos de caso*. Lisboa: Ministério da Educação, Direcção Geral da Inovação e de Desenvolvimento Curricular, 2009.

PIOTTO, D. C. et al. Promoção da qualidade e avaliação na educação infantil: uma experiência. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, n. 105, p. 52-77, nov. 1998.

RIBEIRO, B. Avaliação da educação infantil: subsídios para o debate. Em: REDE MARISTA DE SOLIDARIEDADE. *Avaliação "da" e "na" Educação Infantil: significado, conceitos e práticas*. Curitiba: Editora Champagnat, 2015, p. 61-86.

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

SANTOS, L. L. de C. P.; VIEIRA, L. M. F. Agora seu filho entra mais cedo na escola: a criança de seis anos no ensino fundamental de nove anos em Minas Gerais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p.753 - 774, out., 2006.

SOUSA, S. Z.; PIMENTA, C. O. Avaliação da educação infantil: aportes de iniciativas estrangeiras. *Est. Aval. Educ.* [online]. 2016, vol.27, n.65, pp. 376-406.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, jul./dez., 2006.

SOUZA, G.; MORO, C.; COUTINHO, A. M. S. (Orgs.). *Formação da Rede em Educação Infantil: avaliação de contexto*. Curitiba: Appris, 2015.

*Professora Adjunta da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: moro.catarina@gmail.com

Recebido em 10/01/2017

Aprovado em 10/03/2017