

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: PROPOSTAS EM DEBATE NO BRASIL

Sandra Zákia Sousa

Faculdade de Educação da USP
sanzakia@usp.br

Resumo

Apresentam-se hoje no cenário nacional perspectivas de avaliação da educação infantil, que apontam para distintas ênfases a serem priorizadas para aquilatar a sua qualidade. Com o propósito de mapear propostas em debate no Brasil, o texto focaliza duas tendências, mencionando o que estas privilegiam como indicadores a serem considerados: as condições de oferta da educação ou o desempenho de alunos como base para apreciação da qualidade desta etapa da educação básica. Por meio do exame de documentos divulgados por diferentes segmentos do país, representantes da gestão pública, de entidades acadêmicas, de movimentos sociais e de trabalhadores em educação, são explicitadas tensões que se colocam para as políticas públicas, cujos impasses não se restringem a questões técnicas, relativas ao melhor caminho a ser trilhado na condução da avaliação, mas remetem, sobretudo, a dimensão política da avaliação.

Palavras-chave: Avaliação da educação; Educação infantil; Políticas educacionais.

Abstract

Some proposals to assess early childhood education are present nowadays on the national scene, which pointing to different emphasis to be prioritized to assess its quality. With the aim to mapping proposals under discussion in Brazil, the paper presents two trends, mentioning indicators to be considered by them: the conditions of education provision or student performance as a basis for assessing the quality of this level of basic education. Through the examination of documents prepared by different segments of the country (representatives of public management, academic institutions, social movements and workers in education) providing evidences of tensions that arise for public policy are explained. The analysis refer that the dilemmas are not restricted

to technical issues about the best way to conducting the assessment, but refer mainly to the political dimension of evaluation.

Keywords: Assessment; Early childhood education; Education policy.

Introdução

À ampliação do acesso das crianças a instituições de educação infantil vem correspondendo intensificação do debate e de recomendações que se voltam à avaliação de sua qualidade, envolvendo diferentes segmentos do país, representantes da gestão pública, de entidades acadêmicas, de movimentos sociais e de trabalhadores em educação.

As proposições em discussão remetem, em última instância, a concepções sobre o papel do Estado em relação à garantia do direito das crianças a uma educação de qualidade, que se concretiza, entre outras iniciativas, por meio do estabelecimento de padrões de referência para avaliação da educação infantil, incluindo condições de acesso e de oferta, ou seja, expansão quantitativa qualificada.

O propósito deste texto é registrar as principais propostas em campo e em disputa, que tendem a cunhar a visão de qualidade a ser assumida como referência para julgamento da educação infantil, com implicações para as políticas públicas, abarcando as instituições, o currículo, os profissionais e os alunos.

Os delineamentos em debate configuram um movimento que pode resultar na institucionalização da avaliação da Educação Infantil no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), implantado no Brasil desde o início da década de 1990¹ pelo governo federal, com o propósito de promover a qualidade da educação.

Este sistema atualmente é composto pela Avaliação Nacional da Educação

¹ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tem início nos anos finais da década de 1980 e foi formalmente instituído em 1994, por meio da Portaria nº 1.795, do Ministro da Educação e do Desporto.



Básica (Aneb), de caráter amostral e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – usualmente denominada Prova Brasil – de base censitária. Estas avaliações, realizadas a cada dois anos, avaliam alunos regularmente matriculados no ensino fundamental e no ensino médio. A partir de 2013 é criada a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA)², que consiste em uma avaliação censitária, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público, a ser aplicada anualmente no Ciclo de Alfabetização, para alunos de 8 anos. A ANA integra o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que, até então, era composto pela ANEB e pela ANRESC.

Embora se apresentem como direcionadas à avaliação da educação básica, essas iniciativas, não contemplam a educação infantil – creches e pré-escola –, uma das etapas deste nível de ensino, como prevê, desde 1988, a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996³.

Perspectiva de superação dessa lacuna ganha respaldo com o Plano Nacional de Educação que define os rumos da educação brasileira de 2014 a 2024, estabelecido por meio da Lei nº 13.005 de junho de 2014, que prevê a implantação da avaliação da educação infantil,

“A ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;” (BRASIL, Lei 13.005/ 2014, Meta 1, item 1.6).

A referida Lei anuncia ainda a ampliação da oferta dessa etapa da escolarização básica, propondo, na Meta 1:

“Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.” (BRASIL, Lei 13.005/ 2014, Meta 1)

²Portaria n. 482, de 7 de junho de 2013, do Ministério da Educação, que dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB.

³ Considerando o potencial da ANA de vir a influenciar encaminhamentos relativos à educação infantil, apreciações sobre esta iniciativa serão apresentadas adiante neste texto.

Como já se disse, até os dias atuais não se tem a avaliação da educação infantil integrada ao sistema de avaliação da educação básica, embora seja oportuno lembrar que o Plano Nacional de Educação 2001-2011 já previa ações que deveriam ser encaminhadas nessa direção. O objetivo/ meta 11 preceituava a avaliação das instituições de atendimento de crianças de zero a três anos de idade, o objetivo/ meta 19 prescrevia o estabelecimento de “parâmetros de qualidade *dos serviços* de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção de medidas de melhoria da qualidade”, além do objetivo/ meta 10 que indicava a expectativa de que os municípios estabelecessem “um sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil, nos estabelecimentos públicos e privados, visando ao apoio técnico-pedagógico para a melhoria da qualidade e à garantia de cumprimento dos padrões mínimos estabelecidos pelas diretrizes nacionais e estaduais” (Brasil, 2001).

Na conjuntura atual pode-se dizer que a avaliação da educação infantil situa-se como um dever de Estado, em decorrência do direito das crianças de zero a cinco anos à educação, vindo a cumprir o papel de dar consequências às informações disponíveis sobre o contexto de sua produção. Por meio de análises do presente, que possibilitem identificar necessidades, possibilidades e tendências, espera-se que a avaliação venha a apoiar encaminhamentos futuros, que se pautem pelo compromisso com o contínuo aprimoramento desta etapa educacional, respeitando suas finalidades, bem como as peculiaridades da educação das crianças na faixa etária de até cinco anos de idade.

Vale notar que a demanda por qualidade da educação infantil não é nova; vem sendo requerida, por diferentes segmentos sociais, desde os anos 1970, como se evidencia no resgate histórico apresentado por Fúlvia Rosemberg (2010). Na atualidade tem-se reiterado o imperativo de adoção de medidas de política educacional que permitam ganhos de qualidade na educação infantil, como realçam Campos *et al* (2011) em conclusão da pesquisa de avaliação da qualidade de creches e pré-escolas do Brasil.

Conforme já mencionado, o PNE prevê a avaliação da educação infantil, com base em parâmetros nacionais de qualidade, iniciativa esta que pode se constituir em condição inicial para alterar o quadro de precariedade do atendimento, em estabelecimentos públicos e também em estabelecimentos conveniados com o Setor Público, evidenciado pelos diagnósticos disponíveis.



Se por um lado é possível afirmar que se tem hoje o reconhecimento da necessidade de institucionalização da avaliação da educação infantil no sentido de induzir a melhoria de qualidade desta etapa de ensino, por outro lado, não se tem acordo quanto aos caminhos a trilhar na avaliação e sobre as dimensões e critérios a serem considerados para aferir sua qualidade.

Diferentes orientações que vêm sendo apresentadas apontam para visões divergentes quanto à própria concepção de qualidade da educação infantil a ser assumida como referência para avaliação. Qualidade não é 'algo' dado, não existe 'em si', remetendo à questão axiológica, dos valores de quem produz a análise de qualidade (Sousa, 1997).

Ou seja, a avaliação supõe julgamento de valor com base em critérios que expressam uma dada noção de qualidade, os quais tendem a induzir transformações da realidade. Certamente o delineamento a ser assumido pela avaliação da educação infantil terá potencial de condicionar políticas e práticas desta etapa da educação básica, desde as instâncias centrais responsáveis por sua oferta até as creches e pré-escolas.

É no movimento de busca pelo aprimoramento da qualidade da educação que a avaliação se insere nas políticas públicas. No caso da avaliação da educação infantil, além de se ter presente a complexidade e diversidade de sua oferta, que se realiza predominantemente sob a responsabilidade dos municípios, há que se estar atento para perspectivas divergentes de avaliação, que convivem hoje no cenário nacional, as quais apontam para distintas ênfases a serem priorizadas para aquilatar a sua qualidade.

Sem a pretensão de explorar de modo exaustivo controvérsias acerca da avaliação da educação infantil, este texto focaliza algumas proposições que, acredita-se, sejam ilustrativas de duas tendências que demarcam as propostas em disputa, mencionando o que estas privilegiam como indicadores a serem considerados: as condições de oferta da educação ou o desempenho de alunos como base para apreciação da qualidade da educação infantil. Como afirma Januzzi, os indicadores

“[...]são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas

anteriormente.” (Januzzi, 2005, p.138).

A implementação de um processo avaliativo supõe, necessariamente, a explicitação de qual é a situação desejável, o que se traduz em indicadores, critérios e padrões que serão tomados como referência para a consecução do julgamento e encaminhamentos de decisões relativas ao contexto avaliado. Ao se definirem que indicadores serão tomados como referência para avaliação se está explicitando qual a noção de qualidade que se está assumindo como referência para análise da realidade e indução de sua transformação.

Ênfase nas Condições de Oferta da Educação Infantil

Para caracterizar como vêm se delineando as perspectivas de avaliação que realçam as condições de oferta da educação infantil, tomo como referência a proposta de avaliação da educação infantil, apresentada em documento intitulado *Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação*⁴. Esta proposta é fruto de trabalho realizado no ano de 2012, sob a coordenação da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC), envolvendo segmentos governamentais e não governamentais, que integraram o Grupo de Trabalho (GT), instituído por meio de Portaria do Ministro da Educação (Portaria Ministerial nº 1.147/2011), que assumiu, dentre suas atribuições, propor diretrizes e metodologias de avaliação da Educação Infantil⁵. A iniciativa do MEC buscava, à época, “subsidiar a inclusão da educação infantil nas formulações sobre a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica” (Brasil, 2012, p.3).

O desenvolvimento do trabalho se deu com base em algumas diretrizes que nortearam as decisões relativas ao delineamento da proposta de avaliação, dentre as

⁴ O documento está disponibilizado na página do MEC
file:///C:/Users/Sandra/Downloads/educacao_infantil_sitematica_avaliacao%20(2).pdf

⁵ Além da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, o GT foi integrado por representantes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e Rede Nacional Primeira Infância (RNPI). A autora deste texto atuou como consultora do Grupo de Trabalho na proposição da sistemática de avaliação da educação infantil.



quais três são aqui destacadas.

Uma se refere ao necessário diálogo a ser estabelecido entre o governo federal e as administrações municipais, que se constituem em interlocutores privilegiados no processo de construção dos parâmetros de qualidade, por serem principais responsáveis por esta etapa da educação básica. Estes entes federados assumem a maior parte das matrículas da creche e da pré-escola, respectivamente 63,1% e 74,2% (Censo Escolar 2012), refletindo o que preceitua a legislação vigente, ou seja, a atuação prioritária dos municípios na oferta desse atendimento, com o apoio das esferas federal e estadual. Ter-se indicadores e critérios compactuados em âmbito nacional, no entanto, não deveria eliminar a perspectiva de se ter um delineamento da avaliação que fosse capaz de acolher iniciativas complementares, que dessem conta das especificidades de cada contexto, resultantes de proposições oriundas dos municípios e dos estados.

Outra diretriz assumida foi a de que buscar articular a avaliação da educação infantil com o sistema de avaliação da educação básica não deveria significar a anuência com desenhos que vêm pautando, de modo dominante, as iniciativas direcionadas ao ensino fundamental e médio, nas quais ganham centralidade avaliações em larga escala, que tomam como principal indicador de qualidade o desempenho cognitivo dos alunos, medido por meio de provas. Tal decisão decorreu não só da necessidade de considerar como ponto de partida especificidades desta etapa da escolarização, mas também do reconhecimento do potencial que a adoção de testes representaria, no sentido de induzir ou fortalecer, no interior dos estabelecimentos escolares, uma visão de avaliação da aprendizagem voltada preponderantemente para o julgamento do desenvolvimento dos alunos com fins classificatórios, tendendo a reproduzir características predominantes da organização do trabalho no âmbito do ensino fundamental e médio, onde a avaliação usualmente se coloca a serviço do controle das condutas educacionais e sociais dos alunos (Sousa, 2010).

Ainda, foi definida uma diretriz que tratava de buscar um delineamento da avaliação que viesse a produzir informações capazes de balizar decisões e ações das diversas instâncias governamentais, abrangendo desde os órgãos da administração pública até os estabelecimentos escolares. Tal diretriz implica em que a avaliação seja abrangente, subsidiando a análise e aprimoramento não só do trabalho escolar, mas também da atuação das instâncias governamentais na promoção de uma escola de

qualidade (Sousa, 1997).

A consideração dessas diretrizes se traduziu na proposição de uma sistemática de avaliação, remetendo a compreensão da avaliação “não como atividade pontual, mas sim como processo, que requer atividades inter-relacionadas que garantam um fluxo de produção de informações, análise, julgamento e decisões que apoiem continuamente a execução das políticas e programas” (Brasil, 2012, p.11), abrangendo desde iniciativas implementadas pelas instâncias governamentais envolvidas com a educação infantil, até ações dos estabelecimentos educacionais, acolhendo fluxos concomitantes e complementares de reflexão, decisão e ação, quais sejam:

“Fluxo descendente: avaliação realizada pelas instâncias de governo das instâncias sob sua coordenação, incluindo-se as instituições educacionais;

Fluxo ascendente: avaliação realizada pelas instituições educacionais das instâncias governamentais e pelas Secretarias Municipais/Estaduais de Educação de políticas e programas implementados pelo MEC;

Fluxo horizontal: auto avaliação das instâncias envolvidas com a educação infantil – Ministério da Educação, Municípios/Estados e instituições educacionais.” (Brasil, 2012, p.19)⁶

Considerando a necessária articulação entre esses fluxos decisórios, a proposta apresentada pelo GT prevê a constituição de colegiados responsáveis pela consolidação e articulação de resultados e propostas oriundos das diferentes instâncias. O delineamento proposto foi ilustrado por meio de figura, aqui reproduzida.

⁶Em relação aos fluxos descendente e ascendente não se tem experiências sistematizadas no país no âmbito da educação infantil, no entanto, em relação ao fluxo horizontal, a título de ilustrar subsídios que já disseminados pelo MEC, o documento apresentado pelo Grupo de Trabalho destaca os *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* (2008), que trata de uma proposta de auto avaliação dos estabelecimentos educacionais e os *Parâmetros nacionais de qualidade para instituições de Educação Infantil* (MEC/2006), item “Competências dos sistemas de ensino” (p.13-23), onde se tem a proposição de critérios que podem subsidiar a auto avaliação nos níveis da administração federal, estadual e municipal.

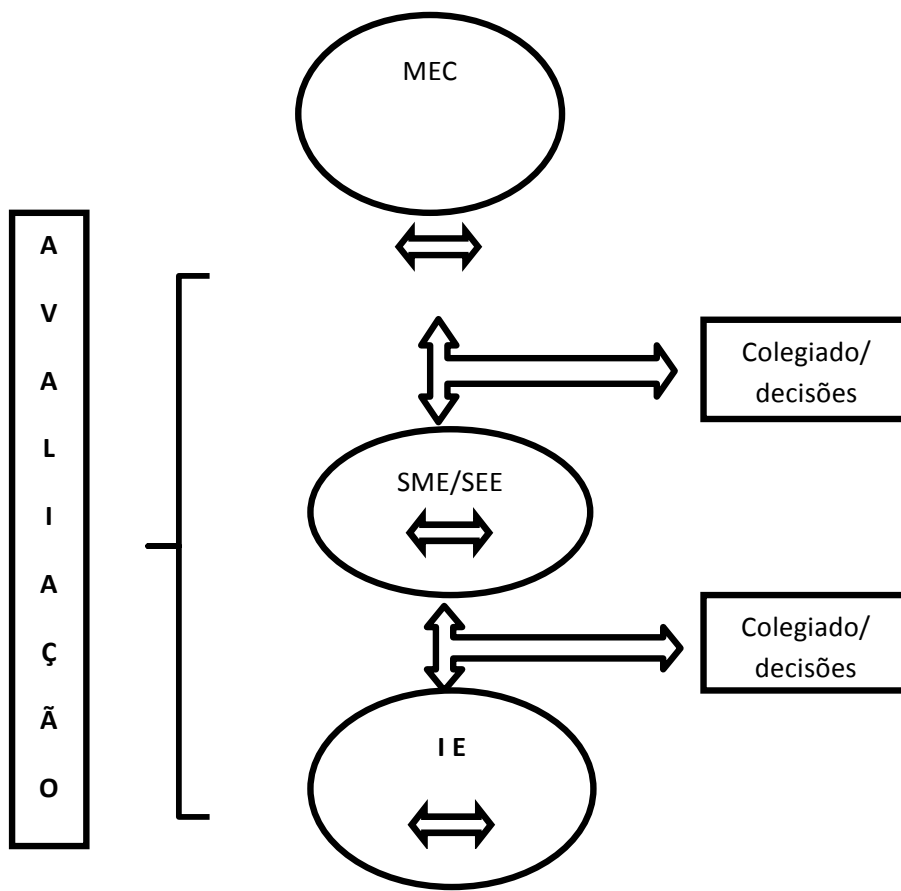


Figura 1. Sistemática de Avaliação da Educação Infantil
 Fonte: (Brasil, 2012, p.20)

Com base na análise de documentos já disseminados pelo Ministério da Educação, preparados diretamente ou por ele apoiados em sua elaboração⁷, o GT apresentou ainda, mesmo que de modo não exaustivo, indicadores para avaliação, de modo a contemplar não apenas produtos, mas abranger as condições de acesso, insumos e processos de produção da educação infantil, assim definidos:

“Acesso: referindo-se a iniciativas de viabilização/ampliação da oferta à educação infantil;

Insumos: destaque às condições e fatores indicados nos documentos como condição para a oferta qualificada de educação infantil, que se referem a

⁷ No documento *Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação* há detalhamento da análise desses documentos, quanto ao que sugerem sobre indicadores e critérios de avaliação.



orçamento, espaço físico, recursos humanos, recursos materiais, outros recursos (alimentação e serviços de apoio e proteção aos direitos);

Processos: destaque a aspectos relativos à gestão, currículo, relações/interações que se espera estejam presentes na educação infantil.” (MEC, 2012, p.23)

Visando dar consequência a essa perspectiva de avaliação das condições de oferta da educação infantil, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do governo federal que possui, dentre suas atribuições, a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), constituiu, em 2013, Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil, com o objetivo de “desenvolver estudos e formular uma proposta para avaliação da educação infantil” (Portaria Nº 360, de 09 de julho de 2013), o qual conta com uma Comissão Assessora de Especialistas (Portaria Nº 505, de 23 de agosto de 2013), cujos trabalhos, em andamento, devem resultar em apresentação de proposta para operacionalização da sistemática de avaliação da educação infantil.

Ênfase no Desempenho de Alunos

Enquanto a proposta anteriormente referida prioriza a avaliação das condições de oferta da educação infantil, enfatizando indicadores de insumos e processos, há propostas do próprio MEC e de outras instâncias que têm em comum privilegiar o desempenho de alunos – relacionado a habilidades cognitivas ou socioemocionais – como principal indicador para sua avaliação. Serão aqui mencionadas três recentes iniciativas que incidem direta ou indiretamente nesta etapa da escolarização.

A primeira iniciativa nessa direção foi apresentada, em 2011, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, ao colocar em debate nacional a proposta de uso do *Ages & Stages Questionnaires–ASQ3* para avaliação do desenvolvimento das crianças na educação infantil. Trata-se de um instrumento desenvolvido nos Estados Unidos, em 1997, por Jane Squires e Diane Bricker, que tem como foco aquilatar o desenvolvimento da criança. Esse instrumento tem o propósito de avaliar individualmente as crianças, resultando em sua classificação em três níveis, associados às seguintes indicações: necessidade de uma avaliação em profundidade, recomendação de monitoramento e estímulos adicionais ou registro de que o desenvolvimento está dentro do esperado/programado. Questionários que são aplicados a pais e educadores, com o propósito de:



“[...] avaliar o desenvolvimento de crianças de um mês a cinco anos e meio de idade, servindo de subsídio para o desenvolvimento de políticas públicas para a infância. Para cada faixa etária de idade existe um questionário com 30 perguntas que avaliam o desempenho da criança em diferentes quesitos: comunicação, coordenação motora resolução de problemas e capacidade de socialização.”⁸

A divulgação dessa perspectiva para avaliar a educação infantil, como um caminho a ser apoiado pelo governo federal, gerou manifestações contrárias – por meio de cartas, manifestos, documentos – de entidades e de pesquisadores. Os excertos a seguir reproduzidos ilustram os argumentos apresentados à época, em reação a proposta apresentada pela SAE⁹.

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), por meio de manifestação do Grupo de Trabalho “Educação de Crianças de 0 a 6 anos”, manifestou seu

“[...] REPÚDIO à adoção de políticas públicas em âmbito nacional, estadual e municipal de avaliação em larga escala do desempenho da criança de 0 até 6 anos de idade, por meio de questionários, testes, provas e quaisquer outros instrumentos, uma vez que tais procedimentos desconsideram a concepção de Educação Infantil e de avaliação presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.9394/96), nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 05 de dezembro de 2009) e nos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009)¹⁰.” (outubro de 2011)

⁸ Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/?p=6141>, consultado em 20 de março de 2012.

⁹ As manifestações aqui registradas foram transcritas do documento *EDUCAÇÃO INFANTIL: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação* (MEC, 2012). Para subsidiar os debates do GT, à época, a autora procedeu ao levantamento desse material, por meio de consulta aos sites das entidades e coleta direta de documentos junto a membros das entidades aqui referidas.

¹⁰ Foram destinatários da manifestação: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Anísio Teixeira (Inep), Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE), União dos Dirigentes Nacionais de Educação (Undime), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado, Comissão Especial do Plano Nacional de Educação (PL nº 8.035/10) na Câmara dos Deputados.

A Associação Brasileira de Psicologia do Desenvolvimento, no VIII Congresso Brasileiro de Psicologia do Desenvolvimento (Brasília, 12-15 de novembro/2012) aprovou a seguinte moção de “repúdio à proposta da Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal de aplicação do instrumento ASQ-3 para avaliação de crianças no âmbito das creches”:

“Considerando que a Educação Infantil vem se consolidando no Brasil e que, apesar dos novos marcos legais e de avanços já visíveis, ainda são necessários grandes esforços para melhoria das condições estruturais e do trabalho desenvolvido em creches e pré-escolas;

Considerando que o Ministério da Educação vem implantando, num processo de diálogo com pesquisadores e movimentos sociais da área, ações que estimulam e orientam a melhoria da qualidade do trabalho docente, incluindo o foco nas várias dimensões que compõem a educação das crianças de 0 a 3 anos de idade;

Considerando que os estudos de Psicologia do Desenvolvimento sugerem que as avaliações sejam contextuais e acompanhadas por profissionais qualificados, a fim de evitar que os instrumentos e procedimentos de avaliação produzam processos de classificação e exclusão;

Considerando que o desenvolvimento infantil para as crianças abaixo de 3 anos, tem como característica a variabilidade especialmente acentuada e que procedimentos de avaliação para essa fase, quando aplicados em larga escala, a desconsideram;

Considerando que a proposta, veiculada pela imprensa e mídia eletrônica, da utilização do instrumento *Age & Stages Questionnaires (ASQ-3)*, elaborado em contexto alheio ao brasileiro, fragiliza as discussões sobre currículo e avaliações contextuais em curso e não se compatibiliza com os marcos legais já pactuados. Os psicólogos e demais profissionais do campo da infância, reunidos no VIII Congresso Brasileiro de Psicologia do Desenvolvimento, ocorrido de 12 a 15 de novembro em Brasília, manifestam seu repúdio à proposta de avaliação de crianças de 0 a 3 anos de idade no âmbito das creches, apresentada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

Manifestam, ainda, o apoio à iniciativa do Ministério da Educação de criação da Comissão Nacional de Avaliação com representação das entidades e pesquisadores que historicamente vem contribuindo para os avanços na Educação Infantil.” (novembro de 2011)



O Centro de Investigações sobre Desenvolvimento Humano e Educação Infantil (Cindedi) encaminhou carta ao Ministro da Educação, em que, dentre outras assertivas, registra:

“[...] nos parece um sério e preocupante retrocesso a proposta da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República relativa à política educacional para as crianças pequenas, para os bebês, que, ao invés de manter e ampliar as iniciativas que já vêm sendo adotadas pelo MEC (via Coedi) em sua gestão, pretende implementar as chamadas "modalidades de atenção" à criança, em substituição à oferta em creche.[...]preocupa-nos sobremaneira a proposta de avaliação da criança como medida de qualidade da educação infantil, por meio do instrumento ASQ-3, uma escala amplamente criticada por especialistas no país e no exterior. A questão mais séria, a nosso ver, é fazer um prognóstico de desenvolvimento a partir de uma avaliação nessa faixa etária, quando o desenvolvimento se dá em ritmos extremamente variáveis, além de não levar em consideração a diversidade cultural e social em que os indivíduos se desenvolvem.

A utilização de tais instrumentos, sobretudo em ambientes educacionais, introduz um 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 que devem ser melhoradas.” (dezembro de 2011)

O Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (Mieib), dentre outros aspectos, observa em sua manifestação:

Outro risco que deve ser evitado envolve a utilização junto às crianças de zero a seis anos de medidas de avaliação aos moldes de avaliações de impacto em larga escala, que já são utilizadas junto a crianças e jovens da educação básica, tentando aproximar o trabalho da Educação Infantil a modelos escolares rígidos e pré-determinados, de abordagem classificatória e, portanto, excluyente. É sabido que este tipo de avaliação desconsidera o processo e os insumos de fato necessários para a oferta de educação de qualidade, além de direcionar programas e currículos em uma perspectiva de viés classificatório e pernicioso para os objetivos emancipatórios da educação que se fazem necessários na realidade brasileira. (outubro de 2011).

A Rede Nacional Primeira Infância, constituída por um conjunto de organizações da sociedade civil, de governo e do setor privado de outras redes e de organizações multilaterais que atuam na promoção e defesa dos direitos da primeira infância, enviou carta ao Ministro da Educação na qual tece comentários sobre a polêmica em torno do ASQ-3 e apresenta o entendimento das organizações que naquele momento faziam parte da Rede sobre a avaliação do desenvolvimento das crianças nos estabelecimentos de Educação Infantil. A carta registra, dentre outras considerações acerca dessa etapa, o não apoio à implantação de iniciativas de avaliação de desempenho das crianças, com o seguinte comentário:

“Reconhecendo que os ambientes dos centros de Educação Infantil ainda precisam de vigoroso investimento para se constituir em locais que promovam o desenvolvimento das crianças, adequados ao cuidado e que possibilitem a aprendizagem, respeitando as múltiplas linguagens das crianças, é de se perguntar qual o sentido de uma avaliação de “*desempenho*” das crianças antes de fazer esses investimentos? Como avaliá-las sem ter oferecido as condições a que tem direito para seu desenvolvimento? Anterior a essa, a avaliação de contexto, sim, é urgente e necessária e pode gerar respostas práticas para a gestão dos sistemas de ensino.”(29 de novembro de 2011)

Por fim, vale mencionar a Nota Técnica elaborada pela Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi /SEB/MEC), em novembro de 2011, para subsidiar o posicionamento do Ministério da Educação no que concerne à viabilidade de uso do ASQ-3 para avaliação do desenvolvimento das crianças que frequentam a educação infantil em todo o país e a aquisição dos direitos autorais do ASQ-3. Este documento, além de fazer referências à concepção de avaliação vigente na legislação brasileira e documentos correlatos, menciona conclusões do Seminário Nacional sobre Monitoramento do Uso dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil¹¹, realizado em setembro de 2011, que tratou da avaliação e monitoramento da qualidade da Educação Infantil, quais sejam:

“Este Seminário concluiu que, a avaliação da Educação Infantil, a ser

¹¹Este Seminário contou com a presença da CNTE, Undime, Mieib, Inep, Anped, Uncme, e Unicef.



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. Recomendou ainda 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.” (novembro de 2011)

Em conclusão, a Coedi considera que não é adequada a aquisição dos direitos autorais do ASQ-3, 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-3 não apresenta coerência com a concepção de criança expressa nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI e não se caracteriza como uma metodologia de avaliação da política de Educação Infantil.

As reações de não aceitação da adoção do uso do ASQ-3 para avaliação do desenvolvimento das crianças na Educação Infantil, aqui transcritas parcialmente, ao tempo em que permitem evidenciar a não anuência a propostas de avaliação da Educação Infantil que tenham como foco a criança, revelam o reconhecimento de que já se existem iniciativas do MEC que indicam caminhos e critérios de análise de qualidade dessa etapa de ensino, porém, focalizam as condições de oferta e dinâmicas institucionais. Em especial, note-se que o posicionamento do Coedi /SEB/MEC deixa clara a perspectiva de se evitar qualquer proposta de avaliação da educação infantil que tenha na criança o seu foco, alertando para implicações educacionais e sociais que poderiam advir de um encaminhamento dessa natureza.

A segunda iniciativa que merece ser aqui mencionada também tem origem no governo federal, desta feita no âmbito do próprio Ministério da Educação. Refere-se à criação da ANA, que, como já se disse, não incide diretamente na educação infantil, no entanto, é possível supor seu potencial de influenciar a organização e funcionamento desta etapa da educação básica. Esta iniciativa se articula ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

O que se quer realçar é que este Pacto e a avaliação a ele associada podem vir a ter reflexos na própria dinâmica de trabalho da educação infantil, condicionando os processos de letramento e alfabetização, introduzindo desde esta etapa da escolarização a preocupação em preparar os alunos para os testes, corroborando a noção de medida como sinônimo de avaliação.

A iniciativa de criar a ANA é expressão da crença de que provas externas e em larga escala têm potencial de se constituir em um meio indutor de qualidade do ensino e da aprendizagem. Além de não ser possível fazer essa associação direta – haja vista os persistentes dados de fracasso escolar, apesar da instituição do SAEB há mais de duas décadas – vale comentar possíveis desserviços desta iniciativa nos anos iniciais da escolarização. Tenho divulgado, em escritos em que trato desse tema, o entendimento de que o fortalecimento de uma concepção de avaliação do trabalho escolar que tem na verificação de desempenhos em testes o seu foco, ao deslocar a discussão da produção da qualidade do ensino do âmbito político/público para o âmbito técnico/individual, tende a ativar mecanismos que estimulem a competição entre escolas e redes de ensino (Sousa, 1997). Além disso, pode

“estar reintroduzindo, ou melhor, fortalecendo nas escolas a noção de medida como sinônimo de avaliação, que já vinha sendo combatida pela literatura com a discussão do papel formativo e mediador da avaliação. É necessário lembrar, contudo, que medir o conhecimento adquirido pelo aluno é parte da avaliação, mas não é condição obrigatória, e nem mesmo suficiente, para que a avaliação se realize.” (Sousa, 2010)

A busca por melhores resultados pode levar as escolas [ou, talvez, já esteja levando] a investirem mais intensamente nos alunos julgados com maior potencial de



aprendizagem e na obtenção de maiores pontuações nas provas externas, favorecendo o acirramento nas escolas da já usual medida de organização de classes homogêneas, qual seja, as classes dos “alunos fortes” e as dos “alunos fracos”, mesmo que isso resulte em iniquidades.

Sem desconsiderar outros fatores que incidem na democratização da educação infantil, o que se quer demarcar é que este propósito pode estar sendo abalado pela introdução da ANA.

A experiência de outros países, com tradição mais antiga no uso de resultados dos testes em uma lógica meritocrática traz-nos alertas sobre consequências não desejáveis que emergem dessa lógica. Um exemplo do exposto são os achados de Clarke e outros estudiosos do Boston College que pesquisaram os efeitos das reformas baseadas em *standards* em escolas de Kansas, Michigan e Massachussets, focalizando particularmente suas consequências nas práticas escolares. Dentre outros aspectos, observam:

“Estes achados ilustram as complexas relações entre normas [*standards*], testes, *accountability* e prática de sala de aula, especialmente na área das consequências negativas não intencionais. Eles mostram que aumentar os interesses ligados aos resultados dos testes não necessariamente acarreta melhorias no ensino e na aprendizagem, mas pode adversamente afetar a qualidade da prática da sala de aula e ter um impacto negativo nas populações em risco.” (Clarke atall, 2003, p.10)

Pesquisas dessa natureza evidenciam que não basta estabelecer padrões de desempenho e prestar contas a partir de resultados de testes, para induzir a melhoria da qualidade da educação; ao contrário, essas medidas, em si, mostram-se insuficientes, mais ainda, podem representar a legitimação da desigualdade escolar.

A terceira iniciativa que recentemente se insere no debate sobre avaliação da educação infantil, embora não se restrinja a esta etapa da educação básica, tem origem em proposta desenvolvida por uma organização não governamental, o Instituto Ayrton Senna, que conta, entretanto, com apoio de instâncias do governo e, ainda, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Refere-se ao programa de avaliação socioemocional de alunos, batizado de *SENNA (Social and Emotional Non-cognitive Nationwide Assessment)*, divulgado em 2014, em Fórum Internacional de Políticas Públicas “Educar para as Competências do

Século 21”¹², organizado pelo Instituto Ayrton Senna, pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), IAS, INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e o Ministério da Educação. Neste evento foi distribuído o documento intitulado “Desenvolvimento socioemocional e aprendizado escolar: uma proposta de mensuração para apoiar políticas públicas”, que apresenta instrumento de mensuração de competências socioemocionais em larga escala e resultados de sua aplicação piloto em uma amostra de alunos da rede estadual de educação do Rio de Janeiro-RJ.

Conforme exposto no referido documento, o objetivo desta iniciativa é o de elaborar um

“instrumento confiável para a mensuração de características socioemocionais que afetam o desempenho educacional dos alunos e ajudam a promover o bem-estar na vida adulta, bem como disponibilizar esse instrumento para diagnosticar, monitorar, avaliar e desenhar políticas públicas nessa área”(p.63)¹³.

Embora essa proposta não se refira exclusivamente à educação infantil é possível que venha abrangê-la. Inclusive, no documento aqui referido há um item que trata especificamente de “exemplos de intervenções bem sucedidas, que passaram por avaliação rigorosa” (p.25), onde há registros específicos sobre “Intervenções pré-escolares”.

O reconhecimento de que a educação abarca dimensões não apenas cognitivas não autoriza a proposição de implantação de avaliação em larga escala de habilidades

¹² Informações sobre o Fórum, realizado dias 24 e 25 de março/2014, em São Paulo – SP, podem ser obtidas em <http://www.educacaosec21.org.br/foruminternacional2014/>

¹³Estão previstos aportes do governo federal para apoiar ações nesse campo, conforme notícia divulgada no portal do Inep em 24/03/2014, a seguir transcrita: *Na manhã desta segunda-feira, o MEC, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Instituto Ayrton Senna assinaram protocolo de intenções para incentivar pesquisas sobre o desenvolvimento e papel de habilidades socioemocionais no ensino. O documento prevê a criação de um programa de formação de pesquisadores e professores no campo das competências não cognitivas. Além disso, a Capes lançará, em até 90 dias, edital para a concessão de bolsas de estudos na área. “O que queremos é criar uma massa crítica neste debate sobre as competências socioemocionais”, destacou o presidente da Capes, Jorge Guimaraes*. http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/forum-internacional-debate-habilidades-nao-cognitivas



socioemocionais.

A perspectiva de se ter um instrumento para a mensuração de competências socioemocionais de crianças e jovens, em larga escala, é uma iniciativa que, em meu entender, representa uma intensificação de processos de controle e adaptação de condutas educacionais e sociais de crianças e jovens, já há muito exercidos pela escola, por meio da avaliação (Sousa, 1986). Ampliar a abrangência desses processos e formalizá-los em âmbito nacional, por meio da avaliação externa e em larga escala, é temeroso.

Já é conhecido o potencial que avaliações externas à escola, em larga escala, têm de condicionar o trabalho escolar. Contamos com pesquisas que se voltam a analisar os efeitos dessas avaliações no currículo escolar, as quais têm evidenciado que os testes que se voltam a avaliar conhecimentos e habilidades dos alunos tendem a se constituir em referência central do trabalho desenvolvido nas escolas, resultando em uma conformação de seu projeto pedagógico ao que é considerado nas provas (Sousa, 2013). O que teremos agora: a intensificação e ampliação do controle e conformação do trabalho escolar, por meio de um quadro disciplinar?

É oportuno lembrar a dimensão política e ideológica da avaliação, atividade que trás inerente às suas finalidades e procedimentos a afirmação de valores. Que valores serão afirmados por meio dessas avaliações? A quem cabe defini-los?

Ainda, vale lembrar que as avaliações em larga escala vêm se constituindo como uma das principais estratégias de consecução de uma dada lógica de gestão da educação, que em nome da promoção do desenvolvimento dos alunos recorre à comparação de seus níveis de proficiência e a sua classificação e premiação. O que poderá resultar da avaliação de habilidades socioemocionais: premiação daqueles alunos que se conformarem aos valores estabelecidos? Assumir como uma iniciativa de política pública estimar, por meio de testes, quantidade, qualidade e extensão de habilidades socioemocionais, poderá vir a reforçar a seletividade e exclusão, escolar e social.

Das Propostas à Disputa Política

Em termos da agenda das políticas públicas é possível afirmar haver acordo sobre a necessidade da avaliação como meio de promover a qualidade da educação, compreendida como um dever de Estado para garantir esse direito às crianças de zero



a cinco anos, porém, há controvérsias quanto aos delineamentos a serem seguidos em sua formulação e implementação.

As diferentes e divergentes propostas que incidem direta ou indiretamente na educação infantil, mencionadas neste texto, sinalizam impasses que não se restringem a questões técnicas, relativas ao melhor caminho a ser trilhado na condução da avaliação, mas remetem, sobretudo, a dimensão política da avaliação.

Os elementos trazidos ao longo da exposição ilustram concepções de avaliação presentes no cenário atual, que se colocam em disputa no âmbito das políticas educacionais, em especial, da educação infantil, expressando um confronto de projetos educacionais e sociais.

Em consequência, apropriar-se desse debate é condição inicial para se disputar rumos da política.

Referências Bibliográficas

- Ação Educativa, et al. (2008). *Indicadores da Qualidade na Educação*. Ação Educativa. São Paulo: Autor.
- Brasil. Portaria nº. 1.795, de 27 de dezembro de 1994 (1994). Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Ministério da Educação e do Desporto, Brasília, DF, n. 246, 28 dez. 1994. Seção 1, p. 20767-20768.
- Brasil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 248, 23 de dez.
- Brasil. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. (2001). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 11 de janeiro de 2001.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2009). *Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica*. – Brasília: MEC, SEB; Unesco.
- Brasil. *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*. (2009). Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica – Brasília: MEC/SEB.
- Brasil. Ministério da Educação. (2012). *Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação*. Brasília, DF: MEC, out. 2012. (Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 1.147/2011, do



Ministério da Educação). Disponível em: [file:///C:/Users/Sandra/Downloads/educacao_infantil_sitematica_avaliacao%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Sandra/Downloads/educacao_infantil_sitematica_avaliacao%20(2).pdf).

- Brasil. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. (2014). *Diário Oficial*, (DOU nº 120-A, Edição Extra, quinta-feira, 26 de junho de 2014, Seção 1 Página 1/7).
- Campos, M. M., Esposito, Y. L., Bhering, E., Gimenes, N. & Abuchaim, B. (2011). A qualidade da Educação Infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, 41(142), 20-54.
- Clarke, M., Shore, A., Rhoades, K., Abrams, L., Miao, J. & Li, J. (2003). *Perceived Effects of State-Mandated Testing Programs on Teaching and Learning: Findings from Interviews with Educators in Low, Medium, and High-Stakes States*. National Board for Educational Testing and Public Policy.
- Rosemberg, F. (2010). Um passo adiante na longa marcha por uma educação infantil brasileira democrática. Palestra proferida no Seminário Avaliação da Qualidade da Educação Infantil. <http://www.youtube.com/watch?v=HE3PRoc2bJU> (acesso em 16-junho-2014)
- Jannuzzi, P. de M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 2(56), 137-160.
- Sousa, S. Z. (1997). Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In D. A. Oliveira (Org.), *Gestão democrática da educação*. Petrópolis: Vozes.
- Sousa, S. Z. (2010). Avaliação: da pedagogia da repetência à pedagogia da concorrência? In Â. I. M. F. Dalben, [et al.], *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Sousa, S. Z. (2014). Concepções de qualidade da Educação Básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. *Avaliação*, 19(2), 407-420.
- Squires, J. & Bricker, D. (2009). *Ages & Stages Questionnaires*. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing.