

Avaliação educacional: fundamentos e políticas da educação básica e superior

Avaliação da Educação Infantil:
questões controversas e suas
implicações educacionais e sociais

*Evaluation of early childhood education:
Controversial issues and their
educational and social implications*

Sandra Zákia Sousa¹
ORCID iD 0000-0001-5171-8301

Resumo

O texto apresenta e discute proposições e iniciativas de avaliação da Educação Infantil que se fazem presentes no debate nacional, difundidas por gestores públicos, trabalhadores, estudiosos e pesquisadores da área. São encaminhamentos que expressam controvérsias sobre como a avaliação pode induzir a melhoria da qualidade da Educação Infantil e que, no limite, representam projetos educacionais e sociais distintos. As evidências que apoiam as considerações sobre possíveis caminhos a serem trilhados pela avaliação têm como fontes documentos produzidos por órgãos governamentais e não governamentais. Antecedendo a essas considerações, são sucintamente mencionados dados que permitem aferir a realidade da Educação Infantil no Brasil e que necessariamente devem ser tomados em conta ao se escolher qual trilha será adotada para a sua avaliação. Os elementos debatidos no

¹ Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação. Av. da Universidade, 308, Butantã, 05508-900, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: <sanzakia@usp.br>.

Como citar este artigo/How to cite this article

Sousa, S.Z. Avaliação da Educação Infantil: questões controversas e suas implicações educacionais e sociais. *Revista de Educação PUC-Campinas*, v. 23, n.1, p.65-78, 2018. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a3958>



texto propiciam subsídios para apontar distintas perspectivas no que concerne à incorporação da educação infantil no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, como prevê o Plano Nacional de Educação 2014–2024.

Palavras-chave: Avaliação da Educação Infantil. Educação infantil. Sistema nacional de avaliação.

Abstract

The text presents and discusses proposals and initiatives of evaluation on early childhood education present in the national debate, promoted by public managers, workers, scholars, and researchers in the field of early childhood education. They are inputs which express controversies on how the evaluation can improve the quality of early childhood education and, at most, represent distinctive educational and social projects. The evidences that support the considerations on possible paths to be followed by the evaluation have as sources documents produced by governmental and non-governmental organisations. Preceding these considerations, data is succinctly mentioned, allowing to approach the reality of early childhood education in Brazil, which should necessarily be taken into account when choosing the path of evaluation to be adopted. The elements brought in the text provide subsidies to an approach with distinctive perspectives to the accomplishment of incorporation in the National Evaluation System of Basic Education, as predicted in the 2014–2024 National Education Plan.

Keywords: Evaluation of early childhood education. Early childhood education. National evaluation system.

Introdução

O Brasil conta com um marco legal que assegura às crianças o direito à Educação Infantil. A Constituição Federal (Brasil, 1988) demarca o reconhecimento desse direito e, desde então, tem-se a configuração de um aparato legal que norteia e dá sustentação à formulação e à implantação de políticas públicas, destacando-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), os Planos Nacionais de Educação (Brasil, 2001, 2014), o Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2016c), dentre outras referências que norteiam e definem parâmetros de qualidade que devem ser atendidos no que se refere à garantia de educação das crianças na primeira infância.

Para que se efetive esse direito, o monitoramento e a avaliação das políticas e programas que vêm sendo concretizados no âmbito da educação pública são atividades que ocupam papel fundamental. Quanto a essa assertiva,

parece haver consenso seja de gestores públicos, seja de trabalhadores, estudiosos e pesquisadores do campo da Educação Infantil.

No entanto, as proposições quanto ao escopo a ser assumido na condução da avaliação da Educação Infantil revelam controvérsias, que expressam visões divergentes em relação aos caminhos a serem trilhados na avaliação dessa etapa da Educação Básica.

Essa tensão foi abordada pela autora deste artigo em estudo que propôs mapear propostas em debate no Brasil e evidenciar que os impasses presentes no debate nacional não se restringem a questões técnicas, relativas ao melhor caminho a ser trilhado na condução da avaliação, mas remetem, sobretudo, à dimensão política da avaliação (Sousa, 2014).

Avaliação implica poder. A avaliação não só expressa uma concepção de qualidade, como também tem potencial de induzir a assimilação de uma dada visão de qualidade por aqueles

que estão direta e indiretamente envolvidos no processo avaliativo. A avaliação tem um poder intrínseco, ou seja, as finalidades e contornos assumidos pela atividade avaliativa trazem inerentes expectativas de qualidade que tendem a condicionar comportamentos dos que estão envolvidos no processo.

A expectativa de que a avaliação traga consequências, induza ações, apoie o redirecionamento de trajetórias é legítima. No entanto, o que importa colocar em questão é o que se toma como referência de qualidade, que condiciona as informações produzidas pela avaliação, sua interpretação e as escolhas dela decorrentes.

Tanto a noção de qualidade adotada, quanto o delineamento assumido para sua avaliação remetem a posicionamentos políticos e ideológicos, dos quais decorrem diferentes respostas a questões como: Que noção de qualidade se assume para julgamento e quem define o que é qualidade? Que aspectos são abrangidos e enfatizados no processo avaliativo? Os resultados tendem a levar ou apoiar ações futuras de que natureza e em relação ao quê e a quem?

Há que se ter em conta que as opções quanto aos encaminhamentos relativos à avaliação da Educação Infantil são em si instrumentos de ação pública, que afirmam uma dada perspectiva de avaliação e, conseqüentemente, de qualidade, que se espera venham a ser assimiladas. Conforme definem Lacoumes e Les Galès (2012), instrumentação da ação pública refere-se ao

Conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais

que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas (Lacoumes; Le Galès, 2012, p.20).

Os referidos autores alertam que os instrumentos de ação pública não são “ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis. Ao contrário, eles são portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado” (Lacoumes; Le Galès, 2012, p.21).

Nessa perspectiva é que importa a análise da orientação a ser assumida na avaliação da Educação Infantil, para a qual não se tem ainda uma sistemática implantada em âmbito nacional. Desde a década de 1990 vigora no Brasil o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; no entanto, esse sistema não abrange esta etapa de ensino, embora, desde a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, a Educação Infantil integre a Educação Básica, sendo oferecida em creches e pré-escolas.

No entanto, esse movimento precisa se dar levando em consideração as particularidades dessa etapa, como pondera Rosemberg, em artigo que trata de políticas de educação infantil e avaliação, quando afirma que “ao integrar a educação infantil, a política (ou sistema) de avaliação da Educação Básica deve adequar-se a especificidades dessa etapa da educação, bem como das crianças às quais se destina” (Rosemberg, 2013, p.53).

Contribuição trazida por Didonet (2012) sobre essa temática registra:

A educação infantil não está imune a essa onda de avaliação que vem tomando conta do ambiente social e educacional. Ela não sofreu, ainda, a invasão de um teste nacional ou internacional, mas “eles” estão rondando, com os mesmos argumentos que impulsionam os que vêm sendo aplicados nos outros níveis da

educação. Educadores resistem à aplicação de testes estandardizados, de forma generalizada para todas as crianças, com objetivo de marcar o estágio ou nível de desenvolvimento e o alcance de objetivos pré-definidos para respectivas idades. E há, também, educadores e gestores de sistemas de ensino que veem nos dados coletados por meio de testes, questionários ou registros de observação, indicações seguras e precisas para a programação de atividades, oferta de estímulos e incidência pontual sobre itens que estariam precisando de maior atenção.

O debate está instalado e terá que evoluir para um entendimento mais aproximado da forma justa de apoiar, incentivar e mediar o processo de desenvolvimento e aprendizagem das crianças nos estabelecimentos de educação infantil (Didonet, 2012).

Essa é uma lacuna que em breve deverá ser equacionada, até mesmo em razão dos dispositivos legais vigentes. A concepção de avaliação que norteará esse equacionamento é um campo em disputa. Em artigo já mencionado, Sousa (2014) caracteriza duas tendências, apontando, em linhas gerais, o que elas privilegiam como indicadores a serem considerados como base para apreciação da qualidade dessa etapa da educação básica: as condições de oferta da educação ou o desempenho de alunos.

São encaminhamentos que expressam controvérsias do debate nacional sobre como a avaliação pode induzir a melhoria da qualidade da educação infantil, que se traduzem em proposições diversas. No referido texto, a autora trata de iniciativas encaminhadas no âmbito do governo federal, que buscavam operacionalizar um caminho para a avaliação dessa etapa da educação. Desde então, houve desdobramentos dessas iniciativas e de proposições, seja em

âmbito governamental ou de instituições não governamentais.

O propósito do presente artigo é dar continuidade ao registro e análise de encaminhamentos que se sucederam no âmbito do governo federal, bem como fora dele, desde então. Antecedendo a essas considerações, são apresentados, de modo sucinto, alguns dados que permitem uma visão da realidade da educação infantil no Brasil, os quais necessariamente devem ser tomados em conta ao se escolher qual trilha será adotada para a sua avaliação. Ou seja, a resposta a ser construída à indagação “Que perspectiva de avaliação se mostra oportuna e relevante no sentido de que essa atividade venha a se colocar a serviço de promover a qualidade da educação infantil?” necessita ter em conta o contexto de sua produção. Desse modo, em continuidade a esta introdução, o artigo expõe alguns dados de caracterização da oferta e atendimento da educação infantil, com base em estatísticas educacionais disponíveis e, em seguida, explora perspectivas de avaliação disseminadas em anos recentes. Para a caracterização e interpretação dessas perspectivas, constituíram-se fontes do estudo documentos produzidos e/ou divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) e por organizações da sociedade civil, que embasam proposições de avaliação da Educação Infantil presentes no debate atual.

Breve cenário da Educação Infantil no Brasil

Para uma visão da realidade de oferta e atendimento da educação nessa etapa da Educação Básica, este artigo recorre a documentos do Ministério da Educação que trazem elementos que permitem traçar um panorama em âmbito nacional. As referências consultadas foram o *Plano*

Nacional de Educação (PNE) 2014–2024: Linha de Base (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015); o *Censo Escolar da Educação Básica 2016*; e os resultados de dois estudos que trazem elementos que apontam as características de funcionamento das unidades de educação infantil no Brasil. São eles: *Educação Infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*, que trata da qualidade do atendimento em unidades de educação infantil em seis capitais brasileiras, proposto pelo MEC em 2009, divulgado por meio de relatório e de artigo de Campos *et al.* (2010a); e o estudo intitulado *A gestão da educação infantil no Brasil*, coordenado por Maria Malta Campos (Campos *et al.*, 2012).

Em relação à evolução do acesso à educação infantil, a Linha de Base/PNE (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015) apresenta informações relativas à população de zero a cinco anos de idade, abrangendo os anos de 2004 a 2013. Para efeito deste artigo, reproduzem-se dados da situação de atendimento às crianças de zero a cinco anos de idade na educação infantil, constatada em 2013 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015), qual seja:

- 81,4% das crianças de 4 a 5 anos frequentavam a escola;
- a diferença era de 10,7 p.p., em prejuízo das crianças residentes no campo;
- na comparação entre os grupos de renda, a distância entre os 25% mais pobres e os 25% mais ricos era de 16,3%;
- 23,2% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam a creche;
- o desafio da ampliação do acesso à creche ainda é muito grande para todos os grupos, especialmente das regiões Norte, Centro-Oeste, Nordeste, das áreas rurais, bem como para a população negra e os mais pobres.

Embora com tendência de ampliação do atendimento, os dados do Censo Escolar da Educação Básica (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017) reiteram a situação insatisfatória de acesso à creche e à pré-escola, respectivamente com atendimento de 25,6% e 84,3% das crianças. No caso da pré-escola, a meta prevista no PNE não foi cumprida, pois até 2016 o atendimento não estava universalizado. Nesse caso, cabe lembrar que não vem sendo cumprido o dever do Estado de garantia da educação desde os quatro anos de idade, que passou a ser obrigatória com a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (Brasil, 2009).

Situação também desafiante é a da creche, que, conforme meta do PNE, prevê o acolhimento de 50% das crianças com até três anos de idade até 2024, ano final de vigência do PNE.

Os dados evidenciam não só a necessidade de ampliação de vagas em creches e pré-escolas como também suscitam a proposição de políticas que voltem sua atenção às desigualdades de atendimento, quando se consideram as disparidades entre regiões, local de moradia, raça/cor e renda.

O documento Linha de Base/PNE também registra dados relativos a matrículas em escolas de tempo integral, com jornada diária de ao menos sete horas. No caso da Educação Infantil, o documento registra ampliação de 5,4 p.p. nas matrículas em tempo integral, que passaram de 22,4% em 2009 para 27,8% em 2013. Tratar das vicissitudes da oferta de um atendimento em tempo integral na educação infantil extrapola o escopo deste artigo, que tão somente busca anotar que tal atendimento “deve se constituir como um direito que tem por base o que é melhor para a criança e seu bem-estar social e cultural” (Araújo, 2015, p.54).

Ao desafio da ampliação de vagas e de matrículas em tempo integral soma-se a questão da formação de professores, tratada na Meta 15 do PNE. Esta prevê o estabelecimento de uma política nacional de formação dos profissionais da educação, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência do PNE. O objetivo é assegurar que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dispõe sobre o assunto em seus artigos 62 e 63, e a Resolução do Conselho Nacional de Educação/ Conselho Pleno nº 1, de 15 de maio de 2006, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura, define ser o curso de Licenciatura em Pedagogia o lócus de formação de professores para exercer funções de magistério na Educação Infantil.

Em 2013, conforme registrado na Linha de Base/PNE, na Educação Infantil, o percentual de professores com formação adequada era de 42,2%, com variação regional que vai de 53,1% na região Centro-Oeste a 29,4% na região Nordeste. Os dados do Censo Escolar 2016, quanto aos docentes que atuam em creche, apontam que “61% possuem escolaridade superior com licenciatura e 20% têm curso Normal/Magistério. Foram identificados ainda 6,2% com nível médio completo e 0,5% com nível fundamental completo” (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017, p.25). Quanto aos docentes da pré-escola, “62,6% possuem escolaridade superior com licenciatura e 18,5% têm curso normal/magistério. Foram identificados ainda 5,7% com nível médio completo e 0,3% com nível fundamental completo” (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017, p.25, 2017). Esses dados revelam que se mantém

o contingente de profissionais que atuam na Educação Infantil sem a formação adequada.

Quanto às condições de funcionamento das instituições de educação infantil, além da formação dos professores, outras dimensões precisam ser avaliadas, como, por exemplo, a jornada de trabalho e a remuneração dos professores e outros profissionais, as características da gestão das unidades e da rede de ensino, bem como a qualidade dos espaços e equipamentos disponíveis nos estabelecimentos. Os estudos coordenados por Campos (2010a; 2010b; 2012) são ilustrativos das precariedades que se fazem presentes no atendimento em creches e pré-escolas – precariedades essas que se apresentam em diversos níveis, conforme as diferenças contextuais existentes entre os municípios brasileiros, revelando a desigualdade das condições de acolhimento. É elucidativo, nesse sentido, o dado relativo ao financiamento da Educação Infantil, resultante de comparações entre os municípios abrangidos no estudo. As autoras registram que há grande diferença, entre os municípios, quanto à demanda por complementação federal do valor por aluno/ano, já que alguns deles “são mais autônomos financeiramente, por disporem de maior proporção de recursos originados dos impostos sob sua competência de arrecadação” (Campos *et al.*, 2010b, p.400). Além disso, informam que:

A porcentagem de recursos despendida no ensino, aplicada à educação infantil, variou de 8% a 46%; na execução das despesas distribuídas entre as categorias pessoal, manutenção da rede e investimento; duas capitais apresentaram as proporções mais discrepantes em relação aos outros municípios, devido ao peso da terceirização do pessoal docente e não docente contabilizado na categoria manutenção da rede; nas estimativas de gasto aluno/ano, constataram-se significativas desigualdades no atendimento estritamente público entre

as capitais; foram observadas expressivas diferenças entre as estimativas de gasto público por aluno/ano de instituições municipais e conveniadas (Campos *et al.*, 2010b, p.400).

As breves referências aqui trazidas possibilitam uma descrição do panorama que deve ser considerado ao se delinear proposições relativas à avaliação da Educação Infantil.

Neste artigo, na sequência, são tratadas duas proposições que se pautam em perspectivas distintas de condução da avaliação dessa etapa de ensino, assumindo diferentes ênfases: no desempenho do aluno ou nas condições de oferta da educação infantil. Considera-se aqui que esses enfoques, tratados em Sousa (2014), permanecem presentes no debate sobre avaliação da educação infantil em curso no Brasil, daí dar continuidade à sua adoção, neste texto, para situar proposições difundidas no país.

Ênfase no desempenho de alunos

A continuidade de proposições que tomam como principal referência de qualidade da Educação Infantil o desempenho dos alunos é evidenciada na participação de instituições e pesquisadores brasileiros na proposta denominada *Medición del desarrollo infantil en América Latina: construyendo una agenda regional* (Fiszbein; Guerrero; Rojas, 2016). Embora dentre os proponentes não figurassem representantes do Ministério da Educação, participaram membros do movimento Todos Pela Educação e da Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, institutos que vêm se fazendo presentes nas disputas de rumos da educação brasileira.

Ainda há que se considerar que essa proposta pode ser vista como um desdobramento

de uma concepção de educação e de avaliação que pautou a iniciativa encaminhada em 2011 (Brasil, 2011), em âmbito do governo federal, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Na ocasião, colocou-se em debate nacional a proposta de uso do *Ages & Stages Questionnaires* para avaliação do desenvolvimento das crianças na educação infantil, bem como se discutiu a proposição contida no documento intitulado *Desenvolvimento socioemocional e aprendizado escolar: uma proposta de mensuração para apoiar políticas públicas*, o qual apresenta instrumento de mensuração de competências socioemocionais em larga escala (Sousa, 2014).

A proposta de medição do desenvolvimento infantil foi decorrente de oficina de trabalho ocorrida em São Paulo, em setembro de 2015, organizada pelo movimento Todos pela Educação, em conjunto com a Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal e o Diálogo Interamericano, com o apoio da Fundação Bernard Van Leer e da rede REDUCA (Rede Latino-Americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação). O objetivo do encontro foi definir uma Agenda regional para o Desenvolvimento Integral na Primeira Infância (DIPI), que constituísse um instrumento de referência para os distintos países da região². Dentre os eixos e ações tratadas nesse evento, pautando uma agenda regional,

[...] *estaba la de impulsar o fortalecer la medición sistemática con representatividad poblacional del desarrollo infantil que por un lado sirva para informar el diseño de políticas pero también para evaluar programas de desarrollo infantil en los países de la región* (Fiszbein; Guerrero; Rojas, 2016, p.3).

O Seminário, realizado em Lima, Peru em 2016, teve como objetivo:

² Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1536/desenvolvimento-integral-na-primeira-infancia---agenda-de-aco-es-para-a-regiao-da-america-latina>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

Convocar a un grupo de expertos en desarrollo infantil del ámbito académico y la gestión (pública y no estatal, nacional y multinacional) para avanzar en un marco común para la generación y uso de los resultados de evaluaciones de desarrollo infantil, y para revisar algunos de los instrumentos de medición disponibles y considerar sus ventajas y desventajas, no solo desde el punto de vista metodológico sino también de la implementación a escala (Fiszbein; Guerrero; Rojas, 2016, p.3).

As razões apontadas para essa iniciativa foram assim expressas:

Contar con un sistema nacional de medición del desarrollo infantil permite conocer la evolución de los niveles y características de desarrollo de los niños en las diferentes áreas – motora, cognitiva, socio-emocional y de lenguaje – así como comparar la situación de diferentes subgrupos de la población entre sí y a lo largo del tiempo. Estos indicadores periódicos y sistemáticos son necesarios para informar la formulación de políticas públicas a favor de la primera infancia pero también permiten movilizar el apoyo político, presupuestal y social en relación a la infancia (Fiszbein; Guerrero; Rojas, 2016, p.4).

Sugere-se, no referido documento, que a medição voltada para as crianças menores de seis anos deveria ser periódica, a cada três anos, com amostras representativas em nível nacional e apoiadas em comparações internacionais.

Diversos instrumentos de medida, já aplicados em países da região, foram caracterizados, abarcando aspectos como: domínios que são abrangidos na avaliação, intervalos de idade, número de itens, modo e duração da aplicação, custos, dentre outros aspectos. Os instrumentos discutidos no Seminário e suas principais características constam como anexo do documento que apresenta a proposta "*Medición del Desarrollo Infantil en América Latina:*

construyendo una agenda regional" (Fiszbein; Guerrero; Rojas, 2016).

O documento que apresenta a proposta de medição do desenvolvimento infantil é finalizado com a indicação de linhas de ação, constando, dentre elas, a importância de que iniciativa dessa natureza venha a ser absorvida na agenda política, cuja expectativa é assim expressa:

Una segunda línea de acción está relacionada a la agenda política. Es necesario avanzar en la promoción de la idea de mediciones regulares representativas nacionales con instrumentos que permitan comparaciones internacionales y con indicadores/metás comunes. El proceso de los ODS crea una gran oportunidad para hacerlo. Aspiramos a que este documento sirva de punto de partida para un compromiso político para la implementación de sistemas nacionales de medición del desarrollo infantil en todos los países de América Latina. Avanzar en esta dirección va a requerir una campaña de comunicación a los diversos actores que deberían estar involucrados en la implementación de esos sistemas (gobiernos, institutos de estadística, organismos multilaterales, etc.) que haga manifiestos los usos y beneficios de mediciones nacionales del desarrollo infantil, y comunique de manera efectiva la necesidad de invertir en estos sistemas (Fiszbein; Guerrero; Rojas, 2016, p.11).

Os excertos da proposta de medição do desenvolvimento infantil, aqui reproduzidos, evidenciam que não só continua em pauta a defesa de uma avaliação externa e em larga escala das crianças de creches e pré-escolas, como também indicam um nível de articulação que extrapola o âmbito nacional, com a presença de instituições governamentais e não governamentais e de organismos multilaterais.

O encaminhamento proposto para avaliação da educação infantil, como a própria denominação já revela, restringe o foco na medida de

desempenho da criança, desconsiderando os riscos dessa perspectiva que toma como principal indicador de qualidade da educação infantil o desempenho cognitivo, motor e socioemocional das crianças, medido por meio de provas.

Argumentos contrários a iniciativa dessa natureza foram registrados no estudo anterior (Sousa, 2014), que tratou de alertar quanto ao potencial que a adoção de testes representa, 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. Tal perspectiva tende a reproduzir, no âmbito do ensino fundamental e médio, as características predominantes da organização do trabalho, colocando a avaliação a serviço do controle das condutas educacionais e sociais dos alunos (Sousa, 2010).

Além do risco de rotulação e estigmatização das crianças malsucedidas nos testes, além da desconsideração dos diferentes ritmos de desenvolvimento nessa faixa etária, essa concepção desconsidera as condições desiguais em que se realiza a educação infantil no Brasil, abrindo a possibilidade de culpabilização das crianças pelo fracasso escolar. Nessa direção, é oportuno reproduzir um trecho da manifestação da Rede Nacional Primeira Infância acerca de iniciativas de testagem das crianças:

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? (Rede Nacional Primeira Infância, 2011, p.1).

Ao tratar de ética e avaliação, Rosemberg (2013, p.54) comenta:

A recente controvérsia quanto ao uso de provas e escalas de desenvolvimento como estratégia de avaliação de desempenho de crianças pequenas frequentando creche, entre outros aspectos, parece revelar uma preocupação ética com seu uso, além, evidentemente, de críticas à fragilidade de sua precisão e ao viés cultural desses instrumentos.

Merece especial referência a intenção, expressa na proposta de medição, de se avaliar a dimensão socioemocional. Dados os limites deste artigo, não cabe explorar implicações dessa vertente de avaliação; no entanto, é oportuno mencionar análises já divulgadas, que apontam os riscos de se implementar uma avaliação com tal vertente. Rodrigues (2015) possibilita uma compreensão dessa perspectiva de avaliação, ao explorar as estratégias argumentativas utilizadas por atores que defendem, em âmbito internacional e no Brasil, a institucionalização, como política pública, de uma avaliação em larga escala de habilidades não cognitivas de alunos. As análises de Smolka *et al.* (2015, p.219) trazem elementos que evidenciam os riscos dessa abordagem ao “simplificar a complexidade do desenvolvimento humano e de estigmatizar alunos que não demonstrem as competências estipuladas como desejáveis”. Também, a carta da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Anped), dirigida à comunidade acadêmica e aos representantes de secretarias e órgãos do Ministério da Educação, sobre avaliação em larga escala de habilidades não cognitivas de crianças e jovens (Associação Nacional de

Pós-Graduação em Educação, 2014), discorre sobre razões para se rejeitarem proposições que caminhem em direção a “tomar aspectos relativos ao desenvolvimento sócio emocional dos estudantes como objeto de avaliação em larga escala” (Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação, 2014, p.10).

Uma avaliação em larga escala, que tenha como foco a avaliação da criança em um contexto precário e desigual de oferta da educação infantil, apoia diagnósticos equivocados e leva à prescrição de “remédios” que, certamente, não terão efeito, ou pior, poderão produzir graves efeitos colaterais. As consequências adversas implícitas nessa abordagem e os problemas fundamentais não resolvidos da educação infantil no Brasil, referenciados neste texto, são elementos que amparam e mobilizam proposições que caminham em direção a enfatizar uma avaliação do contexto de oferta da educação.

Ênfase nas Condições de Oferta da Educação Infantil

Com vistas à inclusão da educação infantil nas formulações sobre a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, desenvolveu-se um percurso de construção dessa perspectiva de avaliação, liderado pelo MEC, que contou com a participação de representantes governamentais e não governamentais. Etapas desse percurso podem ser conhecidas por meio dos registros de Sousa (2014), Vieira (2014) e Pimenta (2017), tendo como marco de sua divulgação o documento intitulado *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação* (Brasil, 2012)³.

Visando dar sequência à proposta contida nesse documento, foi estabelecido um acordo entre o Ministério da Educação/Secretaria de

Educação Básica e o INEP/Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB), para institucionalizar a avaliação da Educação Infantil. Em 2013 o INEP constituiu uma Comissão Assessora de Especialistas (Portaria nº 505, de 23 de agosto de 2013), com o “objetivo de desenvolver estudos e formular uma proposta para avaliação da educação infantil” (Portaria nº 505, de 23 de agosto de 2013), sob a coordenação da DAEB/INEP. Esta Comissão foi constituída para subsidiar o Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil, instituído pelo INEP, por meio da Portaria nº 360, de 9 de julho de 2013. Caberia a este Grupo de Trabalho a validação da proposta de avaliação da educação infantil, a ser apresentada pela Comissão Assessora de Especialistas.

Com base no documento *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação*, uma primeira proposição da Comissão foi a de que fossem utilizadas as informações e estatísticas educacionais já disponíveis, como elementos para uma avaliação inicial da educação infantil, reconhecendo-se o seu potencial de balizar iniciativas das diversas instâncias governamentais. O referido documento menciona a disponibilidade de elementos em bancos de dados, coletados por meio do censo escolar e de projetos financiados pelo MEC/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Registra, como sugestão:

[...] uma compatibilização na coleta de informações, base para a avaliação, evitando-se a superposição de preenchimento de formulários e relatórios, seja no âmbito das escolas ou das secretarias de educação. A título de ilustrar a importância de se caminhar na compatibilização de bases de dados, evitando-se superposição, citam-se: Censo Escolar; Memorial Descritivo-Projeto

³ As referências que se seguem sobre essa perspectiva abrangem iniciativas divulgadas até meados de 2016, pois, desde então, até a finalização deste artigo não se teve acesso a proposições de avaliação da Educação Infantil oriundas do MEC.

Pró-infância, FNDE/Coordenação Geral de Infraestrutura; Critérios estabelecidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Critérios estabelecidos pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar; Critérios estabelecidos pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, Plano de Ações Articuladas/PAR, PDE Interativo; FUNDEB (Brasil, 2012, p.24).

Atentos a essa recomendação e considerando as fontes de dados oficiais disponíveis e em consonância com o Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014), os integrantes da Comissão propuseram, como primeira ação, o desenvolvimento de indicadores de avaliação e monitoramento da educação infantil, contemplando quatro dimensões: (a) Acesso/Oferta; (b) Infraestrutura; (c) Recursos materiais; (d) Profissionais de educação infantil.

Nessa ocasião o INEP contratou, por meio de edital, um consultor para desenvolver procedimentos metodológicos, ferramentas estatísticas e indicadores de monitoramento de políticas de qualidade no âmbito da Avaliação Nacional da Educação Infantil. Como resultado dessa iniciativa, foi produzido um documento que apresenta procedimentos e fontes para a avaliação e monitoramento da Avaliação Infantil, abarcando 31 indicadores, distribuídos nas quatro dimensões previamente estabelecidas pela Comissão de Especialistas e validadas pelo Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil.

Considerando as limitações dos dados disponíveis nas bases para a orientação das políticas públicas, a Comissão recomendou, como ação subsequente, a construção de procedimentos complementares de coleta de informações que possibilitassem uma avaliação mais abrangente da educação infantil.

A formalização e inserção dessa etapa no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB) deu-se por meio da Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016, expedida pelo então ministro da educação, Aloizio Mercadante, que criou o referido Sistema. Dentre outras indicações, a Portaria instituiu a Avaliação Nacional da Educação Infantil como integrante do SINAEB, nos seguintes termos:

Art. 8º Ficam definidos, no âmbito do SINAEB: a) a Avaliação Nacional da Educação Infantil, com ciclo avaliativo bianual, a iniciar-se em 2017, com o objetivo de realizar diagnósticos sobre as condições de oferta da educação infantil pelos sistemas de ensino público e privado no Brasil, aferindo a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores contextuais relevantes, além de fornecer subsídios aos sistemas de ensino para a construção de políticas públicas que possibilitem melhoria na qualidade da educação infantil (Brasil, 2016a, p.4).

Entretanto, poucos meses depois, esta portaria foi revogada. Quando do *impeachment* da então presidente da República Dilma Rousseff, seu vice, Michel Temer, assume a presidência e nomeia um novo ministro da Educação, Mendonça Filho, que publica, em 25 de agosto de 2016, a Portaria nº 981, que revoga o SINAEB. As razões alegadas foram:

Que as revisões da Base Nacional Comum Curricular – BNCC ainda estão em curso; e

Que a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB deve se pautar nas recomendações e orientações emanadas desse processo (Brasil, 2016b, p.1).

Foram mantidas as avaliações da Educação Básica realizadas até então pelo INEP. Portanto,

a Educação Infantil permanece sem um delineamento de rumos quanto à sua avaliação. Mais grave: essa medida indica que se pretende ancorar a avaliação da Educação Infantil na Base Nacional Comum Curricular, o que indica a opção por focalizar a avaliação nas prescrições relativas ao desempenho esperado das crianças de zero a cinco anos e 11 meses de idade.

Das propostas de avaliação à disputa de projetos educacionais e sociais

Os elementos discutidos nas seções anteriores apontam perspectivas de avaliação que remetem a delineamentos e finalidades distintas, pautados em projetos educacionais e sociais diversos.

As recentes iniciativas do governo federal permitem supor uma tendência de focalizar a avaliação no desempenho das crianças, ao vincular a avaliação da Educação Infantil ao que vier a ser estabelecido na BNCC. A questão não está no estabelecimento de bases comuns, mas no seu atrelamento à avaliação externa e em larga escala.

Além da vinculação da avaliação à BNCC, é preciso registrar que a terceira versão da BNCC, entregue para apreciação do Conselho Nacional de Educação em 6 de abril/2017, prevê que todas as crianças devem estar plenamente alfabetizadas até o fim do segundo ano do Ensino Fundamental, antecipando em um ano essa expectativa em relação à versão anterior da Base, bem como em relação ao próprio Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa que, desde 2013, previa a alfabetização até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.

Afora uma concepção redutora dos processos de alfabetização, é oportuno retomar ponderações feitas em artigo anterior (Sousa,

2014) a propósito da Avaliação Nacional da Alfabetização. O artigo aponta que iniciativas de avaliação nos anos iniciais do ensino fundamental, direcionadas a julgar o nível de alfabetização das crianças, podem influenciar os planos de ensino e, em especial, as práticas de avaliação da aprendizagem na Educação Infantil. Tal postura fortalece a equivocada visão, ainda presente em redes de ensino e escolas, de que a Educação Infantil se presta à preparação das crianças para o ingresso no Ensino Fundamental; e, ainda, trata indevidamente a noção de medida como sinônimo de avaliação, como mostra o estudo de Ribeiro (2016).

Além disso, há que se destacar que as precárias e desiguais condições de acolhimento e atendimento das crianças, brevemente mencionadas neste texto, constituem fatores condicionantes do desempenho das crianças. Assim, demandam uma avaliação sistemática por parte do poder público, bem como ações subsequentes que visem enfrentar desafios de natureza diversa, visando garantir os direitos das crianças, que começam pela garantia de acesso à Educação Infantil.

A ênfase na medida de desempenho de crianças que têm atendimentos educacionais díspares tem potencial de induzir a culpabilização delas e de suas famílias por resultados insatisfatórios decorrentes das mensurações. Além disso, ampara iniciativas de classificação e seleção – escolar e social – desde os anos iniciais da frequência à escola.

Também, essa perspectiva se coloca em sentido contrário ao que estipula o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) para o período 2014-2024, que prevê a avaliação da educação infantil com foco nas condições de oferta:

A ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a

fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes (Brasil, 2014, Meta 1, item 1.6).

A referida Lei proclama, 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, 2014, Meta 1).

A consecução das metas do Plano e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (artigo 7). Nessa direção, a concretização da perspectiva de avaliação da Educação Infantil preconizada pelo Plano Nacional de Educação, além de contar com iniciativas do Governo Federal, impõe a protagonismo dos municípios que são os entes federados responsáveis por sua oferta, gestão e avaliação.

Essa condição é alvissareira se se considera que, embora não numerosas, já há iniciativas de avaliação, concebidas em âmbito municipal, que têm buscado abranger dimensões que extrapolam uma visão restrita ao desempenho dos alunos, conforme evidências trazidas por pesquisas recentemente concluídas (Bauer *et al.*, 2016; Pimenta, 2017). Essas experiências, já em realização em municípios brasileiros, têm o potencial de iluminar perspectivas de avaliação que sejam relevantes para promover o direito das crianças a uma educação de qualidade, revertendo-se a tendência de reprodução, pelos entes subnacionais, da concepção de ava-

liação que vem sendo pautada pelo governo federal – o que é revelado pelos estudos que analisam proposições de avaliação, concebidas em âmbito de estados e municípios, para o ensino fundamental e médio.

O equacionamento que vier a ser dado à avaliação da Educação Infantil, como integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, irá demarcar quais princípios se busca afirmar por meio da avaliação e, por conseguinte, qual projeto educacional e social se tem por norte.

Referências

- Araújo, V.C. (Org.). *Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas*. Brasília: Ministério da Educação, 2015. (Rede Nacional Primeira Infância, 2011).
- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. *Carta aberta à comunidade acadêmica e aos representantes de secretarias e órgão do Ministério da Educação sobre avaliação em larga escala de habilidades não cognitivas de crianças e jovens*. Rio de Janeiro: Anped, 2014.
- Bauer, A. *et al.* *Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização de iniciativas em curso*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2016. Relatório Final.
- Brasil. Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 nov. 2009. n.216, Seção 1, p.8.
- Brasil. Congresso Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1996. p.27894.
- 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] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo*, Brasília, 2014. Edição Extra, p.1.
- Brasil. Ministério da Educação. *Educação infantil: subsídios para construção de uma proposta de avaliação*. Brasília: Ministério da Educação, 2012. Relatório Síntese. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes?id=12579:educacao-infantil>>. Acesso em: 13 abr. 2017.
- Brasil. Ministério da Educação. Portaria nº 369, de 05 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 nov. 2016a. n.86, Seção 1, p.16.
- Brasil. Ministério da Educação. Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio

de 2016, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 ago. 2016b. n.165, Seção 1, p.16.

Brasil. Ministério da Educação de 2011. *Portaria nº 1.747, de 16 de dezembro de 2011*. Institui Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil. Brasília: Ministério da Educação, 2011.

Brasil. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

Brasil. Senado Federal. *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001.

Brasil. Senado Federal. *Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016*. Brasília: Senado Federal, 2016c.

Campos, M.M. et al. *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010a. Relatório de Pesquisa.

Campos, M.M. et al. *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010b. Relatório Final.

Campos, M.M. et al. *A gestão da educação no Brasil*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2012. Relatório de Pesquisa.

Didonet, V. *A avaliação na e da educação infantil*. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2012.

Fiszbein, A.; Guerrero, G.; Rojas, V. *Medición del Desarrollo Infantil en América Latina: construyendo una agenda regional*. Washington, DC: The Inter-American Dialogue, 2016. Disponível em: <<http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/12/Medicio%CC%81n-del-Desarrollo-Infantil-en-America-Latina-FINAL-1.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar da Educação Básica 2016*. Notas Estatísticas. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2017.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/mais-destaques/403-inep-publica-linha-de-base-do-pne>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

Lascoumes, P.; Le Gales, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.9, n.18, 2012

Pimenta, C.O. *Avaliações municipais da educação infantil: contribuições para a garantia do direito à educação das crianças pequenas?* 2017. 668 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Rede Nacional Primeira Infância. *Carta dirigida ao Ministro da Educação Fernando Haddad 29 de novembro*. Salvador: Rede Nacional Primeira Infância, 2011.

Ribeiro, B. *Avaliação da aprendizagem das crianças: insumos para o debate*. São Paulo: MEC, 2016. Relatório Técnico.

Rodrigues, C.E.S.L. *As habilidades socioemocionais como a nova fênix das avaliações em larga escala?* 2015. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Rosemberg, F. Políticas de educação infantil e avaliação. *Cadernos de Pesquisa*, v.43, n.148, 2013.

Smolka, A.B. et al. O problema da avaliação das habilidades socioemocionais como política pública: explicitando controvérsias e argumentos. *Educação e Sociedade*, v.36, n.130, p.219- 242, 2015.

Sousa, S.Z. Avaliação: da pedagogia da repetência à pedagogia da concorrência? In: Dalben, Â.I.M.F. et al. *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

Sousa, S.Z. Avaliação da educação infantil: propostas em debate no Brasil. *Interações*, v.10, n.32, p.68-88, 2014.

Vieira, L.F. Apontamentos sobre o documento "educação infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação". *Nuances: Estudos sobre Educação*, v.25, n.3, p.18-35, 2014.

Recebido em 24/5/2017 e aprovado em 1/8/2017.