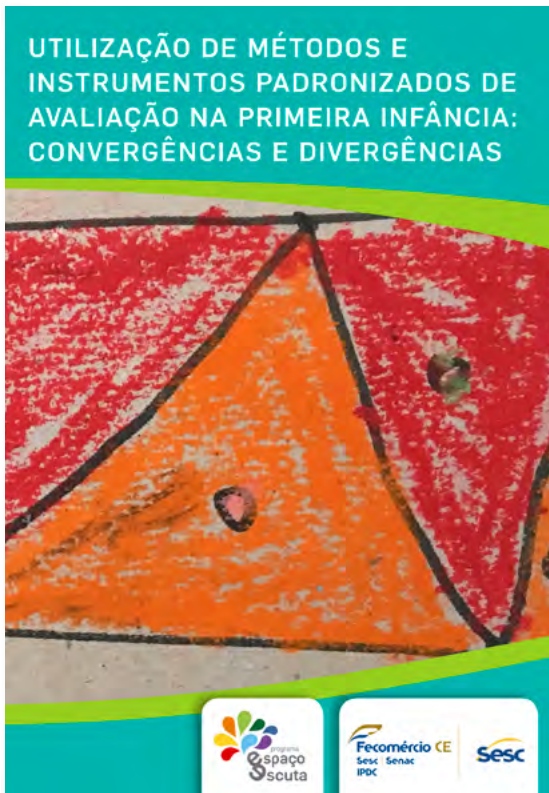


UTILIZAÇÃO DE MÉTODOS E INSTRUMENTOS PADRONIZADOS DE AVALIAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS



Sumário



Fortaleza, julho de 2016

Introdução	5
Posicionamento sobre "Utilização / adoção de métodos e instrumentos padronizados de avaliação na primeira infância –aspectos convergentes e divergentes" Catarina Moro	9
Avaliação na Educação Infantil: <i>cui bono?</i> João Batista Araujo e Oliveira	23
Avaliação na primeira infância: contribuições para o debate Maria Malta Campos	33
Avaliação das Políticas Públicas para a Primeira Infância Vital Didonet	47

Introdução

Esta publicação visa enriquecer o debate sobre processos de avaliação envolvendo crianças com até seis anos de idade. Decorre da determinação do recém aprovado Marco Legal da Primeira Infância (Lei Nº 13.257, de 8 de março de 2016), segundo o qual, *“As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados”*. O Marco também estabelece que *“A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança”*.

Tema polêmico entre gestores, acadêmicos e outros profissionais que atuam na área, as propostas de avaliação de políticas públicas na primeira infância tendem a se agrupar em dois campos principais. De um lado, colocam-se os que defendem que esses processos avaliativos devem focar as condições de oferta de atendimento às crianças – infraestrutura, formação dos profissionais, investimento. De outro, aqueles que propõem que para avaliar a qualidade dessas políticas é necessário aferir o desempenho da própria criança, por meio de estratégias que vão da simples observação do comportamento até aplicação de testes.

Para os primeiros, a aferição do desempenho da criança tende a gerar preconceitos e desrespeitar diferenças culturais. A outra abordagem defende que só é possível medir o impacto do trabalho por meio das mudanças provocadas na criança que é atendida. Evidentemente, a maior parte dos especialistas se situa entre esses dois polos. Mas em geral é possível, a partir de suas falas, perceber para qual desses dois lados pende a proposta.

Os quatro textos reunidos nessa publicação foram escritos por alguns dos principais especialistas em primeira infância do país: Catarina de Souza Moro, João Batista Araujo e Oliveira, Vital Didonet e Maria Malta Campos. Juntos, permitem que o leitor construa uma abrangente e sofisticada visão sobre o assunto. A proposta é que aqueles que têm que implementar processos de avaliação dessas políticas públicas possam encontrar aqui as principais ideias por trás das diferentes abordagens.

Esse trabalho é resultado de um conjunto de iniciativas e articulações, envolvendo dezenas de pessoas e instituições. Sua história começa com o Curso de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância que é voltado a profissionais cuja atividade de alguma forma envolve políticas públicas de primeira infância. Iniciativa do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), braço de ensino e pesquisa da Fundação Maria Cecília de Souto Vidigal, o curso é realizado em parceria com a

Universidade de Harvard, o Insper, a Faculdade de Medicina da USP e o Hospital Infantil Sabará.

A cada edição do curso os participantes são desafiados a desenvolver uma intervenção no campo da primeira infância. Na quinta edição, que ocorreu pouco depois da aprovação do novo Marco Legal, um dos produtos foi esta publicação.

O trabalho foi coordenado diretamente por nove pessoas (Alessandra Schneider, que facilitou o grupo, Carla Rigamonti, Fernando Rossetti, Heloisa Guarita, José Corral, Lia Rolnik, Mariana Abibe, Patrícia Carvalho e Regina Leitão). A confecção dessa publicação teve o apoio do SESC-CE e seu lançamento foi articulado a uma audiência pública durante o IV Seminário Internacional do Marco Legal da Primeira Infância no Congresso Nacional (Brasília, 5-7 de julho de 2016).

Com essa publicação, esperamos contribuir para a implementação do Marco Legal da Primeira Infância e para a qualificação das políticas públicas que são voltadas para os mais novos cidadãos da sociedade brasileira. Boa leitura!

Posicionamento sobre "Utilização/adoção de métodos e instrumentos padronizados de avaliação na primeira infância – aspectos convergentes e divergentes"

Catarina Moro

PhD em Educação, Professora Titular da Universidade Federal do Paraná

1. Contextualização relativa a elaboração deste posicionamento

O presente texto compõe o conjunto de materiais solicitados a diferentes especialistas com a finalidade de subsidiar o debate proposto acerca do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), quanto efetivação ou não de avaliações na primeira infância a partir de métodos e instrumentos padronizados e também contribuir com os gestores nas discussões e na implementação do Marco Legal da Primeira Infância. Para sua elaboração tomo por base as questões propostas, no intuito de problematizar a discussão da temática e trazer subsídios aos diferentes interlocutores envolvidos com a oferta de programas e serviços à pequena infância, sendo: Qual a importância de avaliar? Ou seja, para que avaliar?; O que deve ser objeto de avaliação no contexto de programas e políticas de primeira infância?; Como avaliar? Qual(is) metodologia(s) é (são) mais eficaz(es) na sua opinião?; Quais opções de escalas e instrumentos padronizados existem atualmente no Brasil e que podem contribuir para a implantação, monitoramento e avaliação de programas e políticas de primeira infância?; Na sua opinião, que impactos (positivos e/ou negativos) tem a avaliação individual de crianças durante a primeira infância?; De que forma, na sua percepção, as metodologias de avaliação têm impactado nos resultados das políticas em curso e na sua manutenção?; Quais cuidados éticos são necessários para lidar com os resultados da(s) avaliação(ões)?; Como integrar a avaliação no nível de programas com um sistema de avaliação de políticas?

Os elementos aqui apresentados acerca da temática da avaliação concernem à área da educação, articulam-se com a abrangência e as finalidades da área e ao mesmo tempo, circunscrevem-se a determinado âmbito e abordagem avaliativa. Assim, o texto traz uma narrativa compondo aspectos relativos à problematização trazida pelas questões registradas logo acima.

É certo que o monitoramento e a avaliação são mecanismos de suma importância no intuito de informar e dar a conhecer acerca dos resultados e impactos decor-

rentes dos investimentos públicos. Isso significa entender que políticas e serviços públicos precisam ser passíveis de controle social, em um exercício de transparência acerca do que governos, por intermédio das instituições e dos servidores realizam em prol cidadãos.

Encontro-me entre os especialistas em educação que, ao discutirem a avaliação na área, defendem investigações e análises acerca da qualidade da oferta de serviços para a pequena infância em lugar da avaliação das crianças com instrumentos e procedimentos padronizados, “quantificativos” e descontextualizados. Na sequência argumento os motivos de tal posicionamento.

A Lei nº13.257 (BRASIL, 2016), ao referenciar sobre avaliação o texto explicita em seu artigo 11, que diz serem necessários “monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança” no âmbito das políticas públicas. Contudo, em seu inciso primeiro circunscreve tais ações à área de saúde, dispondo que “A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.” (BRASIL, 2016) É no artigo 16º, da mesma Lei que se estabelece sobre o atendimento educacional:

A expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedeçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados conforme dispõe a Lei nº 9.394/ 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica. (BRASIL, 2016)

Em seu parágrafo único, indica: “A expansão da educação infantil das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, no cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação, atenderá aos critérios definidos no território nacional pelo competente sistema de ensino, em articulação com as demais políticas sociais”. Enquanto que no artigo 8º trata do compromisso da União em oferecer assistência técnica para a elaboração de “planos estaduais, distrital e municipais para a primeira infância que articulem os diferentes setores” em uma “abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância”. (BRASIL, 2016)

Assim, pelo tratamento dado no texto da Lei, vemos uma ênfase em relação às possibilidades de trabalho intersetorial. Seguimos com a necessidade de especificar mecanismos acerca da avaliação ou monitoramento dos referidos critérios e padrões de qualidade da oferta em Educação Infantil, assim como acerca das estratégias para articulação com políticas públicas de outros setores. Nesse sentido, em meio aos esforços por concretizar o disposto na referida Lei, cabe lembrar a importância para sua implementação em se fazer a articulação com outros dispositivos normativos - Leis nº 13.005/2014, 9.394/1996; Parecer CNE/

CEB nº 22/2009; Resolução nº 05/2009 - e com outros documentos orientadores produzidos em âmbito federal e publicizados nacionalmente pelo Ministério da Educação (via publicações impressas e meio digital via página web do Ministério), relativos à educação das crianças pequenas (BRASIL, 2012, 2009b, 2006, 2006a).

2. Avaliação como parte do processo educacional

Avaliar é um modo de repensar sobre o que se faz, como se faz e para que se faz. A avaliação de políticas, programas e serviços públicos, deve permitir conhecer o alcance, os impactos e a efetividade dos investimentos públicos; dando a conhecer os problemas e a buscar possibilidades de resolução.

Parto do pressuposto de que na área educacional a avaliação compõe o planejamento educativo. E, deve ter como objeto não apenas e exclusivamente o aprendizado resultante da prática pedagógica, mas principal e primeiramente a própria prática e demais aspectos a ela relacionados. Promover o cuidado, o desenvolvimento integral das crianças e de suas aprendizagens se integra às práticas efetivadas no interior de cada unidade educacional. Nesse sentido, a avaliação é de suma importância. Pois, com base nos elementos observados, levantados, investigados e debatidos, dispõem-se de dados que possibilitam rever o planejamento elaborado, mantendo ou modificando algumas proposições, assim como elementos relacionadas a estas; a exemplo, a estrutura organizativa, os tempos e os espaços, as interlocuções entre gestão, corpo docente, demais funcionários, famílias e crianças; no intuito de se efetivar práticas pedagógicas de qualidade.

Em se tratando da educação das crianças até os 6 anos, o objeto de avaliação deve ser a oferta educativa proposta e efetivada aos pequenos e aos seus familiares (ambos destinatários dos serviços) nos estabelecimentos de creche e pré-escola, que se concretiza na qualidade relativa: aos espaços - físico, relacional e social; as experiências educacionais propostas e vivenciadas; à organização do trabalho entre os professores; ao relacionamento com as famílias; à gestão do trabalho e da documentação; entre outras.

O monitoramento e a avaliação da qualidade na educação infantil constituem-se em componentes essenciais para as instituições que realizam um bom trabalho, contudo as pesquisas revelam que tais procedimentos não são suficientes para produzir impactos positivos na qualidade da oferta educativa. As pesquisas enfatizam que os procedimentos e instrumentos adotados para monitorar e avaliar a qualidade para que sejam eficazes devem ser planejados e escolhidos em coerência com os objetivos e finalidades pretendidos. Assim pode e deve se distinguir caso seja, para prestação de contas quanto ao emprego do financiamento público; ou para a identificação da qualidade presente, pontos críticos e pontos de força, com vistas à elaboração coletiva (com a participação de representantes dos diferentes segmentos interessados) de plano de ação com estratégias para melhoria; a fim de levantar as necessidades formativas do pessoal,

para proposição de aperfeiçoamento e fortalecimento profissional; informar e apoiar os gestores políticos quanto às decisões a serem tomadas ou à necessidade de adequar, reorientar as suas definições de modo responsivo e eficaz; ou ainda, informar a comunidade ampliada (que a partir dos dados pode ter demandas acerca das políticas educacionais).

A partir dos anos 1980 despontam propostas relativas a avaliação dos serviços educacionais destinados às crianças pequenas, como ocorreu nos Estados Unidos (1980). Na década seguinte mais países – Espanha (1994), Itália (1990), Austrália (1993), entre outros - também se interessaram em implementar formas de avaliar o contexto institucional de educação e cuidado oferecido às crianças e suas famílias. Em comum somente o objeto a ser avaliado. A pluralidade foi e continua grande entre as várias experiências, seja quanto: (i) as suas finalidades – melhoria da qualidade, condição para credenciamento e conveniamento; (ii) a abrangência – perfazendo um grande número ou a totalidade de instituições de educação infantil de uma determinada região ou circunscrevendo-se a uma ou poucas instituições em parceria; (iii) a abordagem implicada nos princípios e procedimentos metodológicos adotados – avaliação externa; avaliação interna, participativa, formativa; autoavaliação; (iv) os agentes envolvidos – apenas avaliadores externos, avaliadores externos e internos (profissionais da instituição), avaliadores internos (profissionais e familiares).

É também em meados de 1990 que o Brasil, em âmbito governamental e de abrangência nacional, publica “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças” (BRASIL, 1995) e implementa debates acerca de critérios de uma ‘boa creche’ e de uma ‘boa política educacional pública’ para crianças até os 6 anos de idade. O documento não se constitui um instrumento para avaliar ou monitorar a qualidade da educação infantil; entretanto, contém critérios chave para se refletir sobre como instituição e município pensam e realizam esse atendimento. Entre 1995 e 2009, o tema relativo a parâmetros e padrões de qualidade estiveram em pauta em ações e publicações do MEC, ainda que sem periodicidade regular e sem uma incidência mais objetiva na articulação com os governos municipais e com as mantenedoras não governamentais de creches e pré-escolas conveniadas para atendimento público, de modo a que se implementassem processos de monitoramento e avaliação.

Em 2009, o MEC lança o documento “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009b), esse sim contendo uma proposição objetiva acerca da sua finalidade avaliativa, particularmente, autoavaliativa. Mesmo após 7 anos da sua publicação, de um lado permanece atual o desafio para sua difusão e implementação na maior parte dos municípios brasileiros. De outro, já existem considerações acerca de alguns de seus limites, tanto em termos estruturais (abrangência dos indicadores e uso de 3 critérios de distinção por cores) quanto em termos metodológicos (menos pela orientação contida no documento e mais pela forma como algumas prefeituras e redes vem propondo seu uso, desconsiderando a

recomendação quanto ao caráter volitivo para adesão e obrigando as instituições a realizarem o processo avaliativo ou não se comprometendo com a continuidade do processo que prevê a elaboração e efetivação de um Plano de ação relativo à melhoria dos aspectos considerados de pouca qualidade).

No âmbito das investigações acadêmicas publicadas no Brasil, entre 1997 e 2012, Moro e Souza (2014) encontraram num universo de 66 publicações entre artigos, dissertações e teses que tematizavam a avaliação de contexto ou da criança e a qualidade na educação infantil, 18 trabalhos que utilizaram instrumentos avaliativos internacionais. Em dez (10) deles foram as escalas norte-americanas *Infant/Toddler Environment Rating Scale (ITERS)* e *Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS)*, tanto na efetivação de processos de avaliação como na discussão acerca da aplicabilidade ou não à realidade brasileira. Outros três (3) trabalhos utilizaram as escalas de empenho do adulto e envolvimento das crianças de Ferre-Leavers. Um (1) trabalho utilizou um instrumento australiano, o *Quality Improvement Accreditation System (QIAS)*, adaptado para utilização no Brasil por Piotto et al. (1998). Outros trabalhos individuais fizeram uso do: formulário de registro das atividades de Pascal et al., adaptado por Cordeiro e Benoit (2004); da escala de interação professor-criança de Farran e Collins; do instrumento *Child Care Facility Schedule (CCFS)*, instrumento desenvolvido por um grupo colaborativo da Organização Mundial de Saúde e traduzido para o português, em Portugal, como *Escala de Avaliação de Estabelecimentos Prestadores de Cuidados a Crianças*, por Pedro Caldeira da Silva). Todos estes relacionados à oferta educativa ou às interações entre adultos e crianças. Um (1) trabalho discute a aplicação do *Ages and Stages Questionnaire (ASQ-3)*, diferentemente dos instrumentos anteriormente mencionados, o ASQ-3 se destina a avaliar o desenvolvimento de crianças, de 1 a 66 meses de idade, com vistas a detecção de problemas ou distúrbios e encaminhamento a um profissional especializado, quando necessário (não constava nomes de responsáveis pela tradução e adaptação no Brasil). Além destes dezoito (18) trabalhos, um (1) utilizou o documento nacional “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009b) no campo empírico na cidade de São Paulo.

Mais recentemente, em 2014, realizou-se uma pesquisa, de estudo de caso multicampos em 4 cidades brasileiras, a fim de investigar a potencialidade de dois instrumentos italianos de avaliação de contexto, ainda inéditos no Brasil (SOUZA; MORO; COUTINHO, 2015). Os instrumentos foram: o *ISQUEN - Indicatori e Scala della Qualità Educativa del Nido (Indicadores e Escala da Qualidade Educativa da Creche)*¹ (BECCHI; BONDIOLI; FERRARI, 2014), utilizado na avaliação de instituições educativas para a infância até os 3 anos (creches) e o *AVSI – Autovalutazione della*

¹ VO ISQUEN constitui-se como um instrumento com 51 itens/descriptores, em que cada item apresenta três condições (a, b, c) e, pela observação, verifica-se quais das três condições (e quantas, pois elas não são excludentes) dizem respeito ao contexto avaliado. Os itens estão organizados e distribuídos em quatro áreas de interesse – os sujeitos; os contextos e as práticas; os saberes do fazer; as garantias. Se encontra traduzido e publicado no Brasil como parte do livro de CIPOLLONE, Laura (Org.). Instrumentos e indicadores para avaliar a creche: um percurso de análise da qualidade. Trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Ed. UFPR, 2014.

Scuola dell'Infanzia (Autoavaliação da Pré-escola²) (BECCHI; BONDIOLI; FERRARI; GARIBOLDI; SAVIO, 2008), que se usa para avaliar instituições educativas para a infância dos 3 aos 6 anos (pré-escola).

Ambos os instrumentos servem para a avaliação de contexto, terminologia eleita pelo grupo de pesquisadores responsáveis pela elaboração dos instrumentos para caracterizar uma abordagem específica de avaliação à nível institucional. Ou seja, são instrumentos que apoiam a avaliação de micro-contextos em uma modalidade participativa e formativa. Configura-se ao mesmo tempo em um processo de auto e hetero avaliação, uma vez que atuam como avaliadores os participantes internos (professores, gestores da unidade, familiares) e participantes externos (um especialista ou mais do campo da educação infantil mas que não pertence à instituição e traz seu olhar estranho àquela realidade e ao mesmo tempo abastecido de outras vivências e conhecimentos do campo que podem devem confrontar dialeticamente com a visão dos participantes do grupo).

É importante que haja uma adesão à realização do processo avaliativo por parte do grupo de participantes internos envolvidos. Ou seja, o processo não pode ser uma imposição de fora. Mesmo que a intenção não tenha partido do interior da instituição é relevante que o grupo esteja convicto de que empreender tal processo é importante para a instituição e que depende dos interesses do grupo realizá-lo ou não. A seguir apresento de modo sequencial e sintetizado os passos do trabalho avaliativo em grupo, lembrando que há momentos no ínterim de uma fase a outra, em que o avaliador externo prepara o material, organiza as informações para levar ao grupo nos momentos de encontro para discussão e reflexão.

Como característica da abordagem participativa-dialógica e reflexiva-formativa de avaliação desse grupo de pesquisadores, a avaliação começa pelo (i) estudo dos instrumentos, no sentido de realizar sua análise meta-avaliativa; verificar em cada instrumento qual a ideia de qualidade este comporta e de que modo essa ideia dialoga com o trabalho realizado naquela unidade. Segue-se para (ii) momentos de discussão em grupo e escolha das dimensões do trabalho (expressa pela organização em áreas de cada instrumento) a serem avaliadas (do mesmo modo que o documento Indicadores da Qualidade na Educação Infantil propõe, o uso dos instrumentos pode ser feito em parte sem a exigência de ser utilizado a cada processo em sua totalidade). Organiza-se um agendamento para que os avaliadores internos e externos possam realizar o (iii) período de observação em cada sala da instituição, utilizando o instrumento *ISQUEN* ou *AVSI*, cada um atribuindo individualmente as pontuações para os aspectos avaliados (podendo se ter diversas avaliações simultâneas, a depender do número de professores/educadores participantes). Na

² O AVSI é constituído por itens/descriptores, escalonados em nove níveis, dos quais cinco descritores (1-3-5-7-9), podendo ser escolhida uma destas pontuações ou outra intermediária (2-4-6-8), exclusivamente (apenas um valor entre 1 e 9 será atribuído como qualificação do item/descriptor). São 81 descritores/itens, organizados também em quatro áreas de interesse – a experiência educativa; as atividades profissionais; os adultos e suas relações; as garantias.

sequência ocorrem (iv) novos momentos de discussão em grupo para restituição dos dados observados e das pontuações feitas e dos motivos que a justificam, sendo fundamental a expressão dos pontos de vista distintos, no confronto positivo e salutar dos diferentes entendimentos para o (v) estabelecimento consensuado de quais seriam as melhorias a serem buscadas, concretizadas em um plano ou projeto de melhoria. (vi) Período de efetivação do projeto e de verificação acerca da implementação das mudanças propostas. E como conclusão de todo o processo (vii) faz-se a avaliação sobre o processo avaliativo realizado. (BONDIOLI; SAVIO, 2015; BONDIOLI, 2015).

O avaliador externo constitui-se elemento-chave nesse trabalho dialógico e reflexivo, participativo, formativo implicado em algumas das experiências realizadas na Itália (GARIBOLDI, 2015; DI GIANDOMENICO; PICCHIO; MUSATTI, 2015; GARIBOLDI; BABIBNI, 2014; PICCHIO; DI GIANDOMENICO; MUSATTI, 2013), independentemente de quais sejam os instrumentos de avaliação utilizados, que naquele país são inúmeros, no sentido de serem construídos ad hoc, para cada realidade. Menos que um avaliador, no sentido da figura que tem a palavra final, nessa abordagem esse participante fundamental assume o papel de formador, facilitador. Formador no que diz respeito a trazer para a discussão no grupo aspectos essenciais que representam a qualidade pretendida e possível para aquela instituição e facilitador no que se refere às oportunidades que ele cria para que todos os participantes expressem suas expectativas e entendimentos em relação à qualidade.

Avaliações deste tipo são potencialmente fundamentais para nortear o trabalho realizado internamente à cada instituição e podem contribuir para uma avaliação em nível macro do atendimento em educação infantil de um município ou região, no sentido de poder constituir um sistema integrado por diversas regionais que se colocam em sinergia realizando processos avaliativos concomitantes e pondo-se a discutir os dados e as intervenções pensados em nível meso sistêmico, experiência que vem sendo realizada na região da *Emiglia Romagna* há aproximadamente 7 anos, com subsídio financeiro regional para a manutenção do sistema que foi criado (GARIBOLDI, 2015).

Uma revisão de literatura proposta pela OCDE, acerca dos procedimentos adotados em diversos países (anglo-saxões) no intuito de monitorar e avaliar a qualidade, apresenta quatro vertentes relacionadas a iniciativas de avaliação em educação infantil, quais sejam: - qualidade do serviço, principalmente voltadas para a verificação quanto ao cumprimento dos regulamentos e normas em vigor; - qualidade da equipe profissional, de educadores e professores, envolvendo a observação, supervisão pelos pares e auto-avaliação; - implementação do currículo, destinada a investigar a necessidade de modificar ou adequar o currículo, bem como, a identificar as necessidades formativas do pessoal; - desenvolvimento e êxito da aprendizagem das crianças, nas modalidades formativa e somativa de avaliação das aprendizagens adquiridas pela criança. Entretanto, os autores enfatizam que

este segundo tipo praticamente não se realiza, pois tal avaliação formal da aprendizagem é considerada imprópria para crianças com idade inferior aos 6 anos. (LITJENS, 2014)

Litjens (2014) acerca de estudos sobre a avaliação dos resultados de aprendizagem das crianças (principalmente estadunidense, país em que o acesso à escola de ensino fundamental pode ser adiado ou negado), afirmam que avaliações formais, relativas a detectar o grau de preparação com vistas à entrada da criança na escola de ensino fundamental, traz consequências negativas tanto na dimensão intelectual, quanto para seu desenvolvimento social e emocional. Os autores declaram também que procedimentos mais utilizados em relação às crianças se referem a uma avaliação formativa e contextualizada dos processos evolutivos e das conquistas realizadas pelas crianças, concernentes às suas experiências de aprendizagem e socialização que têm curso no cotidiano das unidades de educação infantil, lançando mão da observação, documentação, criação de portfólios ou de relatos descritivos/narrativos como possibilidades de acompanhar e refletir acerca do seu desenvolvimento e aprendizagens. Considera-se tais procedimentos, ditos não formais, como capazes de produzir efeito positivo nos resultados de aprendizagem. Estes permitem que educadores e professores desenvolvam uma compreensão mais profunda dos processos de aprendizagem das crianças e como eles tomam forma no cotidiano das crianças em contextos educativos.

As orientações nacionais brasileiras (Leis nº 13.005/2014, 9.394/1996; Parecer CNE/CEB nº 22/2009; Resolução nº 05/2009), assim como as da Itália (Indicazione Nazionali 2012) estão em coerência com as considerações de Litjens (2014) e com as indicações constantes do documento *“Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care”* (Proposição relativa aos princípios fundamentais de qualidade para Educação Infantil), no qual se anuncia que quaisquer procedimentos de monitoramento e avaliação devem estar à serviço das crianças, tendo por intenção apoiá-las, bem como às suas famílias e comunidades.

A avaliação da criança, respeitado o disposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009), deve ocorrer de modo articulado à avaliação de contexto, institucional. Para se avaliar individualmente as crianças, é imperioso considerá-las em relação. Em qualquer procedimento avaliativo deve-se sopesar os contextos dos quais as crianças participam, em especial a unidade de educação infantil que elas frequentam e a experiência que esta lhes proporciona; que deve ser a base sobre a qual a instituição educativa possa avaliar a criança.

Devido a tais considerações, no campo educacional, discordo da adoção instrumentos de averiguação do desenvolvimento das crianças até os 6 anos idade em larga escala. Sobretudo por desconsiderar que o desenvolvimento e desempenho das crianças, em especial as mais jovens é: (i) multideterminado, concorrendo uma diversidade de fatores inclusive relativos outros contextos, principalmente, o da

cultura familiar e comunitária, as modalidades de comunicação, os fatores constitucionais e; (ii) não linear, por isso comporta grande variabilidade numa mesma faixa etária (SHEPARD; KAGAN; WURTZ, 1998; ROGOFF, 1998, 1997; BRUNER, 1997; SYLVA, 1994; WERSTCH, 1991).

Sobre avaliar as crianças Savio (2006, p.6) argumenta: “não se observam-documentam as crianças individuais, surpreendidas e suspensas em seus comportamentos, descritos sem um ‘antes’, um ‘durante’ e ‘sobre’, um ‘depois’”. Tal como se entende e a ideia da criança em relação.

Margaret Carr (2001) propôs uma perspectiva de avaliação das aprendizagens infantis chamada “História de Aprendizagem”, na qual pretende-se avaliar a “vontade de aprender”. Para tal, a autora traz algumas indicações gerais: a avaliação deve reconhecer a imprevisibilidade do desenvolvimento e buscar a perspectiva da criança; uma abordagem narrativa capta melhor as aprendizagens em comparação a índices de desempenho; é útil elaborar coletivamente as interpretações acerca das observações realizadas; a avaliação é facilitada em algumas atividades, ela própria favorece as disposições das crianças e tem a possibilidade de salvaguardar e valorizar o contexto da educação infantil como comunidade de aprendizagem; os processos avaliativos a serem empreendidos precisam ser úteis e factíveis aos professores e educadores. Com abordagem narrativa, a proposta de Carr é operacionalizável em 4 “Ds”: descrever – partindo da observação; discutir – falando com outros professores/educadores, com a criança e com a família sobre suas interpretações de uma determinada situação educativa; documentar – registrar as situações de aprendizagem e as de discussão a respeito e; decidir – sobre como intervir em relação ao processo educativo.

Tudo aquilo se pretende observar-avaliar-documentar na educação infantil “é e deve ser sempre um relacionamento: entre a identidade educativa da escola, os objetivos que esta define, os procedimentos, as propostas através das quais os professores tentam realizá-los e os modos com os quais a criança, as crianças respondem a tais propostas” (SAVIO, 2006, p.6). Assim, podemos concluir reiterando que resultado do desempenho individual das crianças não serve para medir a qualidade da educação e dos cuidados por elas recebidos na instituição de Educação Infantil.

Referências

BONDIOLI, Anna. Promover a partir do interior: o papel do facilitador no apoio a formas dialógicas e reflexivas de auto-avaliação. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 41, n. spe, p. 1327-1338, dez. 2015.

BONDIOLI, Anna; SAVIO, Donatella. Elaborar indicadores de qualidade educativa das instituições de Educação Infantil: uma pesquisa compartilhada entre Itália e Brasil. In: SOUZA, Gizele de; MORO, Catarina; COUTINHO, Angela Scalabrin (orgs). *Formação da Rede em Educação Infantil: avaliação de contexto*. Curitiba: Appris, 2015, pp. 21-49.

BONDIOLI, Anna; FERRARI, Monica (a cura di). *AVSI – Autovalutazione della Scuola dell'Infanzia: uno strumento di formazione e il suo collaudo*. S. Paolo: Edizioni Junior, 2008.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 mar. 2016.

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

BRASIL. Ministério da Educação. *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação*. Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 1.147/2011. Brasília: MEC/SEB/COEDI, 2012.

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

BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 20, de 11 de novembro de 2009. Sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 dez. 2009a.

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

BRASIL. *Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC/SEB/DPE/COEDI, 2006.

BRASIL. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC/SEB/DPE/COEDI, 2006a.

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

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. Brasília, DF: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1995.

BRUNER, Jerome. *Atos de Significação*. Porto Alegre, Artes Médicas, 1997.

CARR, Margaret. *Assessment in Early Childhood Settings. Learning Stories*, London, Sage, 2001.

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

CORDEIRO, Maria Helena; BENOIT, Jaqueline. Centros de educação infantil como contextos de desenvolvimento: utilizando o nível de envolvimento nas atividades para avaliar o processo de aprendizagem. *Contrapontos*, v. 4, n.1, p. 189-211, jan./abr. 2004.

DI GIANDOMENICO, Isabella; PICCHIO, Mariacristina; MUSATTI, Tullia. Costruire e consolidare il sistema integrato dei servizi per l'infanzia: il ruolo delle attività di valutazione. In: BONDIOLI, Anna; SAVIO Donatella (a cura di). *La valutazione di contesto nei servizi per l'infanzia italiani: riflessioni ed esperienze*. Parma: Edizioni Junior-Spaggiari, 2015.

GARIBOLDI, Antonio. Co-costruire la valutazione: le linee guida sulla valutazione della qualità in Regione Emilia Romagna. In: BONDIOLI, Anna; SAVIO Donatella (a cura di). *La valutazione di contesto nei servizi per l'infanzia italiani: Riflessioni ed esperienze*. Parma: Edizioni Junior-Spaggiari, 2015.

GARIBOLDI, Antonio; BABIBNI, Maria Pia. *La qualità della scuola dell'infanzia: Un percorso di valutazione formativa*: Edizioni Junior-Spaggiari, 2014.

ITÁLIA. *Indicazioni Nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione*. http://www.indicazioninazionali.it/documenti_Indicazioni_nazionali/indicazioni_nazionali_infanzia_primo_ciclo.pdf consultado em 09.06.2016.

LITJENS, Ineke. *Literature Review on Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*, OECD Better Policies for better lives, Revised and adapted version prepared for presentation and discussion at the 4th meeting of the Trans-Atlantic Forum on Inclusive Early Years, June 30th – July 2nd, 2014 – Amsterdam, the Netherlands, 2014.

MORO, Catarina; SOUZA, Gizele de. Produção acadêmica brasileira sobre avaliação em educação infantil: primeiras aproximações. *Est. Aval. Educ.*, Ago 2014, vol.25, no.58, p.100-125.

NAYEC. *Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs Serving*

Children from Birth through Age 8, 2009 <http://www.naeyc.org/files/naeyc/file/positions/PSDAP.pdf> consultado em 09.06.2016.

PICCHIO, Mariacristina; DI GIANDOMENICO, Isabella; MUSATTI, Tullia. Valutare i servizi per l'infanzia: un percorso di partecipazione. *Revista Latinoamericana de Educacion Infantil (ReLadEI)*, v. 2, n. 2, p. 87-104, 2013.

PIOTTO, Débora Cristina et al. Promoção da qualidade e avaliação na educação infantil: uma experiência. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 105, p. 52-77, nov. 1998.

ROGOFF, Barbara. Evaluating development in the process of participation: Theory, methods, and practice building on each other. In E. Amsel & A. Renning (Eds.), *Change and development*. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1997.

ROGOFF, Barbara. Cognition as a collaborative process, in D. Kuhn and R. S. Siegler (Eds.), *Handbook of Child Psychology*, Vol, 2, 5th edn. New York: John Wiley, pp. 679-744, 1998.

SAVIO, Donatella. (a cura di) *Il portfolio alla scuola dell'infanzia. Un pretesto per ricercare e negoziare identità*, Azzano S. Paolo (BG), Edizioni Junior, 2006.

SOUZA, Gizele de; MORO, Catarina; COUTINHO, Angela Scalabrin (orgs). *Formação da Rede em Educação Infantil: avaliação de contexto*. Curitiba: Appris, 2015.

SHEPARD, Lorrie. A., KAGAN, Sharon. L., WURTZ, Emily. (eds.), *Principles and recommendations for early childhood assessments*. National Goals Panel. Washington D.C., 1998.

SYLVA, Kathy. School influences on children's development. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 34 (1), pp. 135-70.

WERTSCH, James. V. *Voices of the mind: A sociocultural approach to mediated action*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1991.

ZANELLI, Paolo; SAGGINATI, Barbara; FABBRI, Elena (a cura di). *Autovalutazione come risorsa*. Azzano San Paolo: Edizioni Junior, 2004.

Avaliação na Educação Infantil: *cui bono?*¹

João Batista Araujo e Oliveira

Ph.D. em Educação, Presidente do Instituto Alfa e Beto

Introdução

Situação 1. Imaginemos uma pessoa portadora de discalculia – uma síndrome grave, relativamente rara, sem cura conhecida e que limita fortemente a capacidade de aprender até mesmo os rudimentos da aritmética e da matemática. Se essa criança viver no Brasil, ela só poderá ter atendimento especializado se dispor de um diagnóstico. Se ela estudar em escola pública, só poderá ser aprovada se a escola infringir as normas legais, pois, especialmente a partir do 3o ao 4o ano ela não conseguirá notas suficientes para ser aprovada. E se ela chegar ao final do Ensino Médio, não conseguirá fazer a prova do ENEM, e, portanto, jamais poderá ter acesso a uma universidade pública – mesmo que ela seja um gênio. É este o efeito de tratamento igual para desiguais.

Situação 2. O prefeito implementou um programa de educação infantil com grande pompa e circunstância. O programa tinha o selo de qualidade de uma importante instituição. Como saber se o programa funcionou? Se o investimento compensa?

Situação 3. O prefeito é um excelente administrador e sabe que não dispõe de recursos para implementar o modelo de creches proposto no país. Como decidir por outras opções de atendimento às famílias? Que critérios usar? A avaliação poderia ajudar?

Esses três exemplos deixam clara a necessidade de avaliações – dos indivíduos, das instituições, dos programas, das políticas. E para avaliar é preciso ter dados – os mais importantes são sempre dados relativos ao desenvolvimento das crianças e obtidos através de questionários e “testes” que envolvem a observação e a participação das crianças, de seus pais e educadores.

Avaliação discrimina. Ela discrimina as diferenças entre as pessoas – e, portanto, pressupõe que as pessoas são diferentes. Ela discrimina o impacto de diferentes intervenções – portanto ela pressupõe que nem toda intervenção é igual ou produz os mesmos impactos. As pessoas que negam a existência de diferenças como

¹ Este artigo foi elaborado como subsídio para o IV Seminário Internacional do Marco Legal da Primeira Infância realizado em Brasília nos dias 5 a 7 de julho de 2016. O texto responde perguntas que foram elaboradas pelos organizadores do referido evento.

fruto da natureza ou do ambiente, ou que negam as implicações dessas diferenças - têm dificuldade com a ideia de avaliação.

Avaliar é um processo humano natural. Desde o nascimento a criança desenvolve a capacidade de identificar e discriminar faces e seus significados. Ela vai aprendendo, sob forte influência cultural, a identificar as pessoas a partir de traços físicos e de comportamento – o que tecnicamente se chama de “*profiling*”, um processo decisório de estimar as características do outro a partir de alguns parâmetros.

Avaliação é uma atividade que envolve diferentes esferas da ação humana e diferentes áreas conhecimento. No presente contexto tratamos da avaliação individual de crianças para fins (1) educacionais, (2) psicológicos ou (3) como meio para informar políticas públicas. Quase sempre os instrumentos podem ser os mesmos – muda apenas o seu uso.

A avaliação é um exercício de poder. Avaliar implica fazer um julgamento, portanto sempre implica o exercício da autoridade que estabelece os objetivos, critérios e escolhe os instrumentos. Os resultados de qualquer avaliação, por sua vez, são transformados em notas, números ou rótulos – e que podem levar a ações como acesso, promoção ou indicação para tratamento. Não causa surpresa, portanto, que a palavra avaliação e seus diversos usos sejam objeto de reações e contestações.

Com efeito, desde o início do século XX, os testes de inteligência sempre foram objeto de fortes contestações. Testes de “prontidão” eram usados, nas décadas de 50 e 60, para triar alunos para um sistema educacional que não dispunha de vagas. Diagnósticos psiquiátricos foram usados em vários países e contextos para discriminar inimigos políticos, para isentar indivíduos de suas responsabilidades ou para manter indivíduos em estado de sedação. Num plano mais filosófico, estudiosos como Eliot e Nicolson (2016) sugerem que, num caso como a dislexia, dever-se-ia falar mais em “avaliação para dislexia” ao invés de “avaliação da dislexia”, termo que já pressuporia a incidência da mesma. Mais do que uma distinção sutil, os autores apontam para a necessidade de cuidado e humildade para lidar com as limitações do conhecimento científico no estudo de inúmeras deficiências.

Não é prudente jogar fora o bebê junto com a água do banho. Apesar das objeções e alertas, testes continuam a ser instrumentos de uso constante na pesquisa educacional e no diagnóstico psicológico. O uso de testes com crianças apresenta desafios específicos tanto no que diz respeito às condições de sua aplicação quanto à interpretação e uso dos resultados. Nada disso, no entanto, invalida a sua importância e seus usos.

Nos próximos parágrafos respondemos as questões que foram apresentadas para nossa consideração pelos organizadores do evento.

1. Objeto da avaliação no contexto de programas de políticas de primeira infância

A pergunta essencial de qualquer avaliação deve ser “*cui bono*”, quem se beneficia? Num país de fortes bases corporativistas, como o Brasil, a maioria das políticas públicas é voltada para os provedores de serviços – e não para seus beneficiários. Por exemplo, os ganhos dos políticos, construtoras de creches inacabadas e fornecedores de equipamentos podem ser muito maiores do que o eventual ganho de crianças que porventura venham a ser nelas abrigadas. Isso também pode se aplicar a instituições e pessoas.

Programas de Primeira Infância deveriam ter como foco a criança e suas famílias. O objetivo de avaliações, portanto, deveria ser o de identificar intervenções que (a) promovam melhorias no desenvolvimento da criança e (b) sejam custo/efetivas, ou seja, se seus custos são razoáveis face a alternativas de intervenção de igual eficácia.

Um exemplo concreto ajuda a esclarecer a importância da avaliação. Fiorini e Keane (2014) demonstraram que há dois fatores imbatíveis para promover o desenvolvimento das crianças. No campo cognitivo, uma hora diária de interação das crianças com o **pai** em atividades como leitura, conversa, brincadeiras é superior a qualquer outro tipo de intervenção- inclusive a frequência a creches em tempo integral. No campo socioemocional, a estabilidade emocional, previsibilidade e forma carinhosa de relacionamento da **mãe** com a criança aparece como a forma mais vigorosa e eficaz de intervenção. Resultados como este devem ser utilizados não apenas para fundamentar ou não a oferta de creches – mas também a sua função e o tipo de requisitos que seria razoável estabelecer para seu funcionamento.

Avaliações ajudam a responder perguntas do tipo: como, em que circunstâncias, e em nome de quê justificar intervenções que custam mais dinheiro do que outras menos caras ou menos complexas? O que justificaria a adoção e financiamento público a uma única forma de intervenção?

2. Como avaliar

A função da avaliação é prover informações úteis para se tomar decisões – sobre uma criança ou sobre a ação ou impacto de um educador, um projeto, uma instituição, uma política pública. O tipo de informação depende do tipo de pergunta a ser respondida ou de decisão a ser tomada.

Tomemos um exemplo simples: a frequência à pré-escola. Até recentemente a pré-escola era facultativa no Brasil. Hoje é obrigatória. Cabe perguntar: é importante assegurar a frequência das crianças todos os dias?

A resposta a esta pergunta pode ser respondida com base em evidências científicas: há estudos (Balfanz & Birnes, 2012, p. 4) mostrando uma alta correlação entre assiduidade na pré-escola e índices de desempenho escolar e evasão, mais tarde. Na medida em que a frequência escolar é um problema sério, especialmente nas camadas menos favorecidas, a evidência proporcionada pela avaliação indica que cuidar da assiduidade das crianças na pré-escola deve ser uma norma que protege o futuro das crianças (cui bono). Mas para isso foram necessários anos de pesquisa. Este é um exemplo de avaliação que depende de muita pesquisa para encontrar respostas seguras e bem fundamentadas.

Como avaliar, portanto, depende da decisão a ser tomada e de suas implicações – para uma criança, uma turma, uma escola, um sistema escolar, uma política nacional. Quanto maior o impacto da decisão, mais cuidado será necessário para a escolha de instrumentos, amostra e desenho da avaliação.

O critério para avaliar a qualidade de uma avaliação é o mesmo usado para avaliar uma pesquisa científica. O chamado “padrão-ouro” exige sempre o uso de amostras comparáveis e com tamanho suficiente para permitir estabelecer níveis de confiança adequados. Exemplos disso são os estudos longitudinais com controles bem elaborados e a metodologia conhecida como grupos de controle randomizado são capazes de permitir inferências causais – e não apenas estabelecer correlações. Se o desenho experimental da avaliação não se sustenta, nada se pode concluir dos estudos. Outra metodologia: estudos de caso ou estudos limitados a poucos indivíduos ou grupos podem servir para levantar hipóteses, não para comprová-las.

3. Quais opções de escalas e instrumentos padronizados existem atualmente no Brasil e que podem contribuir para a implantação, monitoramento e avaliação de programas e políticas de primeira infância?

Instrumentos são apenas parte do processo de avaliação. Cada estudo tem o seu desenho, sua amostra, seus graus de controle. Os instrumentos vão apenas fornecer os dados que serão analisados. A qualidade de uma avaliação depende, em grande parte, da sabedoria do avaliador no desenvolvimento ou escolha de instrumentos adequados para identificar o fenômeno que ele quer estudar. Não há uma prateleira pronta a partir da qual escolher determinados instrumentos. Por outro lado raramente se escolhe apenas um instrumento – normalmente um estudo requer o uso de vários questionários, indicadores objetivos que permitam estabelecer variáveis de controle para estabelecer a comparabilidade dos grupos e os instrumentos que indicarão possíveis impactos dos tratamentos ou projetos nas variáveis em estudo – sejam elas vocabulário, habilidades socioemocionais, habilidades de controle executivo ou desempenho acadêmico.

Existem instrumentos padronizados em outros países e também no Brasil, bem como instrumentos desenvolvidos e padronizados apenas no Brasil. A padronização de instrumentos é importante para permitir comparações com programas e projetos em outros países. No estudo de habilidades de controle executivo, por exemplo, um dos grandes problemas metodológicos é comparar estudos realizados com crianças de diferentes faixas etárias, tendo em vista que vários instrumentos só se aplicam a crianças de determinadas idades: o resultado num instrumento não é diretamente comparável com outro, e isso não se resolve nem com a realização de estudos longitudinais.

Portanto, a resposta prática a essa pergunta é positiva – existem sim instrumentos padronizados, e, embora não sejam muitos, são suficientes e adequados para inúmeros propósitos de avaliação.

4. Na sua opinião, que impactos (positivos e/ou negativos) tem a avaliação individual de crianças durante a primeira infância?

Como pesquisador e analista de políticas públicas não podemos ter opiniões sobre as questões com as quais trabalhamos – num trabalho científico temos que sempre conhecer os dados e nos curvar às evidências científicas. A diferença entre opinião e conhecimento científico marca o nascimento e sustenta a vitalidade da filosofia e da ciência desde o apogeu do pensamento na Grécia. A ciência se distingue da opinião por ter um critério de autocorreção – a verdade científica é provisória, pode ser invalidado por conhecimentos mais rigorosos, mas não por uma mera opinião. Opinião, por sua vez, não tem como ser invalidada – por isso não tem caráter científico – e é de pouco valor para discussões de caráter científico ou que busquem evidências para orientar políticas e práticas.

A questão pertinente é saber se existem evidências sobre impacto positivo ou negativo de avaliar crianças. O que diz a ciência a respeito disso?

A resposta mais curta, simples e objetiva é negativa – não existe contraindicação para avaliar crianças – da mesma forma que não existe restrição a priori a fazer estudos com animais ou adultos. Na vida somos submetidos a testes, comparações e avaliações a todo momento. Testes escolares e psicológicos constituem apenas um subconjunto dos testes que enfrentamos ao longo da vida.

O que a experiência profissional com a aplicação de testes em crianças sugere são precauções a respeito da forma de aplicação de instrumentos e dos cuidados para evitar o excesso de testes com uma mesma criança – o que pode invalidar o resultado dos testes – e, sobretudo, alertas a respeito do uso dos resultados dos testes. Isso se aplica tanto a testes de inteligência, testes educacionais ou testes psicológicos.

O problema, na verdade, não está com os testes ou com as crianças, e sim com a forma de aplicação e com a comunicação e uso de seus resultados, bem como

a forma desse uso e as consequências que isso pode gerar. De nada adianta, por exemplo, fazer um diagnóstico de discalculia se não dispomos de instrumentos necessários seja para intervir, seja para alterar as condições da trajetória escolar de uma criança. Não faz sentido aplicar testes de alfabetização para avaliar as crianças no final da pré-escola, pois este não deve ser o objetivo da pré-escola. Mas faz sentido usar testes e outros instrumentos adequados para indicar o quanto essas crianças sabem das várias habilidades envolvidas no processo de alfabetização. Esse pode ser um dado valioso para o professor do 1o ano, e também pode servir para avaliar e rever os programas e práticas da pré-escola. Tudo depende, portanto, do uso e da forma de uso da avaliação.

5. De que forma, na sua percepção, as metodologias de avaliação têm impactado nos resultados das políticas em curso e na sua manutenção?

No Brasil, a resposta enfática é um não. Se seguissemos o que dizem as evidências, nossas políticas públicas para a Primeira Infância seriam outras, muito diferentes e muito mais eficazes. Ao invés disso temos leis que enrijecem as ações e programas que só asseguram recursos para determinado tipo de ação. E temos regulamentações que favorecem mais os provedores do que os beneficiários. É parte de nossa herança lusitana querer tudo regular formalmente e a priori – herança da qual ainda não nos desvencilhamos. No Brasil, especialmente depois da Constituição de 88, tornou-se muito mais importante a participação e a busca de consenso entre determinados grupos de atores do que a substância das ideias e os resultados (*cui bono*).

O que um bom uso da avaliação pode fazer é testar ideias, estimular a inovação e a diversidade. Nos países da OCDE o tema da Primeira Infância vem sendo tratado com rigor – há quatro publicações sucessivas com o mesmo título, *Starting Strong I, II, III e IV* que têm um denominador comum: políticas para a primeira infância devem ser diversificadas e ter como foco a família e o contexto onde a criança nasce. Em contraste, no Brasil, temos apenas uma política – focada num modelo único de creche/pré-escola e amarrada por um cipoal regulamentar que inibe a expansão e elimina a exploração de alternativas. O fato de que as poucas pesquisas sobre o tema indicam a pouca eficácia e baixa qualidade das creches, por exemplo, não comove as autoridades, que insistem em levar adiante seu programa único de creches, e com foco em um modelo arquitetônico padronizado.

Temos alguns programas interessantes – poucos deles avaliados - como o PIM, o Nova Semente ou o Família que Acolhe - mas, ainda que seus resultados sejam comprovadamente positivos, não existem mecanismos financeiros para apoiar a sua disseminação. No Brasil, a visibilidade e força política dos atores é muito mais importante do que a força das ideias.

Felizmente esse panorama começa a mudar. Primeiro, já dispomos de bases de

dados razoavelmente confiáveis – falta viabilizar o acesso dos pesquisadores aos microdados. Segundo, hoje temos muitos cientistas de disciplinas diferentes – notadamente economistas, psicólogos, cientistas sociais – analisando dados e realizando estudos e pesquisas com rigor científico cada vez mais adequado. Este é um primeiro passo importante.

Mas o ambiente geral não é propício. No âmbito do governo não existe a cultura de avaliação, de debate e de confronto de ideias. Por exemplo, há inúmeros estudos rigorosos que permitiriam redesenhar o Bolsa Família e ajustar condicionalidades que poderiam ter impactos positivos interessantes para as crianças, mas sequer existem foros para acolher esse debate.

Três outros fatores impedem o avanço da racionalidade na formulação de políticas públicas no Brasil. O primeiro deles é o excessivo grau de corporativismo – os grupos de interesse se mobilizam e dominam o processo de aprovação de leis, políticas e alocação de recursos. A Constituição de 1988 escancarou a expectativa dos direitos – o que é correto – mas não calibrou devidamente a capacidade do Estado em provê-los. Tudo vira conquista, e os grupos mais ágeis se beneficiam mais. Por exemplo, a recente “conquista” de dias adicionais de licença paternidade não foi acompanhada de condicionalidades – como, por exemplo, a frequência a treinamento em habilidades parentais ou a demonstração do domínio dessas habilidades. A mobilização classista em torno da permanência de uma pasta ministerial para a Cultura simboliza essa ideia de “conquista”, ainda que os beneficiários não sejam exatamente os museus, arquivos nacionais e a população. A pergunta não cala: *cui bono*?

O segundo fator é a expectativa nacional de que tudo se resolve por meio de leis ou de ações do governo – grande parte disso desembocou na grande crise de gestão cujo preço a sociedade já começa a pagar – mas que pesará mais no ombro do trabalhador e do desempregado. *Cui bono*?

O terceiro fator reside na cultura do politicamente correto associada, não por acaso, à estratégia gramsciana de conquista do poder pela hegemonia das ideias que vem sendo implementada sorratamente desde os anos 80. Uma das estratégias usadas é priorizar o consenso, mesmo com o sacrifício dos objetivos. Quando associamos esses três fatores, acabamos por gerar políticas e avaliações que beneficiam um grupo privilegiado de atores e seus interesses corporativos – em detrimento do benefício para as crianças. Por exemplo, o mecanismo de audiências públicas que vem sendo utilizado pelo Poder Executivo em várias áreas – que tem os seus méritos – permite a todos que expressem suas ideias, mas não contém instâncias para ponderar o mérito das contribuições nem confrontar as ideias e seus pressupostos. Um dos poucos foros remanescentes no país são as audiências públicas organizadas no Congresso Nacional, mas nelas também, embora haja um maior cuidado em assegurar o contraditório, também não há mecanismos para se engajar um debate efetivo. A imprensa há muito não dispõe de quadros, espaço

e paciência para aprofundar qualquer debate – está sempre à busca do novo e, de preferência, do grotesco e do espetacular. A Universidade brasileira tornou-se distante das questões nacionais. Assim, restam apenas algumas iniciativas isoladas, de pesquisadores universitários e de algumas instituições não governamentais que cultivam a própria independência e que, aqui e ali abrem espaço para discussões de cunho científico e acadêmico – mas que não chegam a impactar as políticas públicas. Num país em que a sociedade civil é fraca vale a máxima: fora do governo não há salvação. Uns lutam para obter um lugar ao sol. Outros para tornarem-se o próprio Sol.

6. Quais cuidados éticos são necessários para lidar com os resultados da(s) avaliação(ões)?

Primeiro é preciso proteger a criança – resultados só devem ser analisados e divulgados por profissionais que saberão fazer uso judicioso deles para ajudar a criança – como professores, psicólogos ou assistentes sociais. Fora disso os dados devem ser criptografados para que a identidade da criança não seja divulgada.

Segundo é necessário proteger a população contra a manipulação de dados. Para isso é imperativo que todas as bases de dados e todos os microdados das pesquisas realizadas com recursos públicos sejam disponibilizadas para os pesquisadores. Hoje os órgãos públicos criam enormes barreiras de acesso, que inviabilizam estudos, especialmente estudos de painéis e estudos longitudinais. Esta deveria ser uma bandeira importante para todos quantos acreditam no poder da informação e do conhecimento como instrumento para iluminar as políticas públicas.

Terceiro é necessário proteger os pesquisadores. Os Comitês de Ética nas instituições de pesquisa têm se transformado em tudo – menos em comitês voltados para examinar se um determinado instrumento pode causar efeitos negativos às crianças. É necessário rever os termos de referência e regras de operação desses comitês, para que eles se restrinjam aos aspectos éticos das pesquisas e seus instrumentos, e ajam de forma rápida, para não impedir o avanço do conhecimento. Este é mais um caso em que grupos se apropriam dos interesses de outros para se beneficiar de prerrogativas e exercício do poder.

7. Como integrar a avaliação no nível de programas com um sistema de avaliação de políticas?

A integração é algo que se faz na medida da necessidade, em função de questões específicas. No Brasil ainda não existe uma cultura de avaliação. Criar cultura leva tempo e exige esforço e determinação. Ainda estamos num estágio muito primitivo de avaliação de programas e de políticas para pensar em “sistemas”. Além disso não é claro quando estamos falando de programas ou políticas – os governos ocupam um espaço tão grande que muitas vezes o que se chama

programa na verdade torna-se uma verdadeira política. O importante é que programas e políticas sejam formulados com base em evidências e que, uma vez implementados, sejam avaliados para sabermos se estão atingindo seus objetivos, quanto custam, se são custo-efetivos e como podem ser aprimorados. Enfim, para sabermos quem ganha com eles. *Cui bono?*

Referências:

Balfanz, R., & Byrnes, V. (2012). *Chronic Absenteeism: Summarizing What We Know From Nationally Available Data*. Baltimore: Johns Hopkins University Center for Social Organization of Schools.

Elliott, J. & Nicolson, R. (2016). *Dyslexia. Developing the Debate*. London: Bloomberry Academic.

Fiorini, M. & Keane, M. P. (2014). How the allocation of Children's Time Affects Cognitive and Noncognitive Development. *Journal of Labor Economics*, Vol.32, Issue 4, pp 787-836.

Avaliação na primeira infância: contribuições para o debate

Maria Malta Campos

PhD em Ciências Sociais, Professora do Programa de Pós-graduação em Educação - Currículo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, presidente da diretoria colegiada da ONG Ação Educativa e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas

Apresentação

Este texto está organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, são apresentados alguns dados de contexto, com o objetivo de situar o atual debate na evolução recente das questões relativas à avaliação educacional que tocam de perto o campo da educação infantil. Na continuidade, compara-se o cenário da avaliação nas outras duas etapas da educação básica, com alguns dos principais marcos que orientaram as posições adotadas sobre a avaliação da e na EI¹ a partir da Constituição de 1988. Finalmente, apresenta-se uma tentativa de formular algumas orientações que esta autora tem defendido em diversos encontros sobre o tema, que respondem em parte às questões sugeridas no termo de referência orientador do texto solicitado.

Embora o título do texto indique uma abrangência maior do que apenas o foco na área de educação, pois supõe uma abordagem integrada por diversas áreas das políticas sociais, aqui serão privilegiadas as questões que se colocam a partir do campo mais restrito das políticas educacionais.

1. O contexto do debate na área de educação infantil

Este tema vem despertando um maior interesse e provocando diversos tipos de polêmicas em nosso país há algum tempo. Alguns fatores têm contribuído para isso:

- a divulgação da literatura internacional sobre os primeiros anos de vida e os benefícios da frequência à educação infantil - EI para o desenvolvimento da criança pequena e para a sociedade em geral;
- a preocupação com a melhoria da qualidade dos serviços que atendem

¹ Expressão cunhada por Vital Didonet.

crianças pequenas, frente à crescente pressão da demanda por ampliação do acesso;

- a maior integração da EI no campo de interesse do ensino fundamental, com a ampliação do ensino obrigatório a partir dos 4 anos;
- o exemplo dos sistemas de avaliação externa de resultados adotados para as outras etapas da educação básica desde décadas anteriores – SAEB, Prova Brasil, ENEM e agora ANA – e a possibilidade que abrem para comparações internacionais – por exemplo, o PISA;
- a preocupação com os resultados insatisfatórios revelados por essas avaliações sobre o aprendizado da leitura e da escrita, assim como da matemática, que motivaram, por exemplo, o programa *Alfabetização na Idade Certa* e que levam a questionamentos sobre o currículo e a qualidade do trabalho pedagógico na pré-escola (para crianças de 4 e 5 anos);
- algumas pesquisas de avaliação da qualidade da creche e da pré-escola, seja avaliação das condições de oferta, seja avaliação de resultados do desenvolvimento infantil, realizadas no país nos últimos anos, que despertaram reações controversas entre especialistas e militantes da área.

Entretanto, mesmo antes dessas questões dominarem o debate sobre avaliação na educação infantil, alguns antecedentes importantes ajudam a explicar as origens das atuais polêmicas (Campos, 2012). Seria importante lembrar principalmente dos seguintes momentos:

- antes dos resultados das avaliações de sistema estarem disponíveis, outros indicadores eram utilizados para estimar a qualidade da educação: dados sobre repetência e abandono da escola, atraso escolar, analfabetismo, anos de escolaridade da população, entre outros;
- esses dados revelavam que além do desafio da democratização do acesso ao então ensino obrigatório – dos 7 aos 14 anos – era necessário enfrentar o desafio da enorme perda que representava para o país os altos índices de fracasso escolar, com porcentagens de repetência entre o primeiro e o segundo ano de escola acima dos 30, 40%, o que era considerado “normal” por muitas redes;
- um estudo pioneiro de Sérgio da Costa Ribeiro (1991) comprovou que a repetência era ainda maior do que as estatísticas educacionais mostravam, pois muitos alunos contabilizados como tendo abandonado a escola, na realidade a ela retornavam em anos subsequentes, acumulando anos de atraso escolar;
- algum tempo depois, Fúlvia Rosemberg (1999) chamou a atenção para um problema ainda mais camuflado pelas estatísticas educacionais, que

eram as crianças maiores de 7 anos, até os 11, 12 anos de idade, retidas nas chamadas classes de alfabetização, impedidas de ingressar no ensino fundamental;

- é importante lembrar que essas constatações acabaram por motivar a introdução dos chamados programas de regularização de fluxo, com adoção de ciclos no ensino fundamental, os quais em alguns estados abrangiam o último ano da pré-escola. São programas que procuram substituir o tradicional recurso da repetência, por avaliações no processo, que permitam a recuperação das dificuldades de aprendizagem ao longo de um prazo mais longo, prevenindo a retenção de alunos somente ao final dos ciclos;
- o alerta trazido por esses estudos, que denunciavam a “exclusão na escola”, e não somente a exclusão da escola, motivou também o dispositivo da LDB que rejeita as avaliações para ingresso ao primeiro ano do ensino fundamental, definindo que, na EI, “a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental” (art. 31, Seção II, Da Educação Infantil, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394/96).

Tais constatações geraram uma grande desconfiança sobre os processos de avaliação utilizados pelas escolas, que agravam ainda mais a alta seletividade social da educação, pois estudos mostravam que os alunos mais penalizados eram em geral negros e pobres, habitantes da zona rural e das regiões menos desenvolvidas do país.

Além da exclusão da escola e da aprendizagem, essa situação pode também causar enormes desperdícios no financiamento e gestão das redes escolares, fator que contribuiu para que os gestores dos sistemas escolares aceitassem as mudanças propostas por políticas de regularização de fluxo. A implantação do FUNDEF e depois do FUNDEB ajudou a minimizar esses problemas, por introduzir a vinculação dos repasses de verba ao número de alunos efetivamente matriculados nas redes de ensino municipais e estaduais.

1.1. O debate sobre a avaliação de qualidade seguiu caminhos diferentes na EI em comparação com as duas outras etapas da educação básica

As reformas educacionais que impactaram a educação básica introduziram sistemas de avaliação externa de qualidade baseados em resultados de testes de conhecimento administrados individualmente aos alunos, a partir do primeiro segmento do ensino fundamental. Os resultados dessas avaliações têm motivado comparações entre escolas, cidades, regiões e países e também confirmaram as desigualdades sociais e as diferenças culturais entre os alunos. Obtendo grande legitimidade pública, elas tem sido importantes ao garantir um lugar para

a educação na agenda política e conferir visibilidade pública a questões antes restritas ao campo educacional. Mesmo sem obter consenso na base dos sistemas escolares, elas motivaram mudanças na gestão das redes e alimentam o debate sobre a qualidade da escola pública.²

As análises mais recentes³ sobre esse processo mostram que:

- os parâmetros utilizados nas avaliações precederam a adoção de uma base curricular nacional; muitos sistemas e escolas acabam adotando o que é exigido nos testes como um guia curricular, o que pode ser muito limitador;
- os resultados das avaliações não tem sido apropriados pelas escolas e professores, ou seja, não tem realimentado o trabalho pedagógico; e nem sempre fundamentam políticas de gestão responsáveis.

Enquanto no ensino fundamental e no ensino médio, o emprego das avaliações de sistema tornou-se a regra, na educação infantil as preocupações com a qualidade seguiram um caminho diferente. Os primeiros documentos oficiais publicados pelo MEC inspiraram-se, em parte, em documentos elaborados no exterior, por organizações como a *European Commission Childcare Network*, uma organização da Comunidade Europeia, situada no campo dos direitos da mulher e da família e não no campo educacional, ou a organização da sociedade civil NAEYC – *National Association for the Education of Young Children*, dos Estados Unidos, uma associação integrada por pesquisadores e militantes que elabora documentos orientadores de currículo e avaliação, e se responsabiliza por um trabalho de certificação de instituições de educação infantil e de formação de professores para crianças pequenas naquele país. (Bredekamp. 1992)

Esses documentos foram fortalecendo uma concepção de qualidade baseada em direitos – principalmente das crianças, mas também das mulheres e das famílias - que incorporaram a experiência acumulada nesses outros países, ao lado dos resultados de pesquisa que aos poucos ajudaram a consolidar alguns consensos sobre os pontos identificados como sendo os mais críticos do atendimento no Brasil e motivando a elaboração de políticas públicas na área.

Quadro 1. Documentos do MEC⁴ sobre critérios de qualidade para EI
Brasil – 1995/2009

Ano de Publicação	Documentos
1995 e 2009	<i>Crítérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.</i>
1998	<i>Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil. (2 vol.)</i>
2008	<i>Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil. (2 vol.)</i>
2008	<i>Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil. (2 vol.)</i>
2009	<i>Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil.</i>

A partir de 2009, foram publicados documentos mais diretamente focalizados em avaliações de qualidade: o primeiro, propondo uma avaliação institucional participativa para uso em instituições de educação infantil e o segundo contendo uma síntese elaborada por um grupo de trabalho criado pelo MEC para propor uma orientação geral a ser adotada nos programas de avaliação de instituições e de crianças na educação infantil. Desde então, seminários e encontros sobre esse tema vêm se multiplicando no país, demonstrando o interesse que a avaliação da e na educação infantil tem despertado entre pesquisadores e gestores.

Quadro 2. Documentos do MEC sobre avaliação de qualidade da EI
Brasil – 2009/2012

Ano de Publicação	Documentos
2009	<i>Indicadores da qualidade na educação infantil. (Indique EI).</i>
2012	<i>Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação.</i>

O documento *Indique EI* teve dois importantes antecedentes: uma pesquisa sobre as concepções de qualidade de diferentes grupos de atores sociais ligados à EI – pais, pessoas da comunidade, professores, funcionários e gestores de instituições de EI, privadas, conveniadas e públicas, e grupos de crianças - a *Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil* (Campanha Nacional pelo Direito à Educação/ MIEIB, 2006); segundo, os documentos do conjunto citado no quadro 1, *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil*, os quais já propunham a necessidade de elaboração de indicadores para a avaliação das condições de oferta da EI.

Por sua vez, o grupo de trabalho - GT que elaborou o documento orientador publicado em 2012, teve como um de seus antecedentes a pesquisa *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*, promovida pelo MEC, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas, com a colaboração de equipes de seis universidades federais. (Campos et al., 2011)

A posição adotada pelo documento do GT favorece a realização de avaliações das condições de oferta da EI, mas desaconselha a avaliação baseada em medidas de desenvolvimento e aprendizagem infantil.

Mais recentemente, alterações legais na organização da educação básica, orien-

² Ver apresentação realizada no VII Reunião da ABAVE, Brasília, agosto de 2013.

³ Ver trabalhos apresentados em Ciclo de Debates realizado na Fundação Carlos Chagas no ano de 2012 (Bauer; Gatti; Tavares, 2013).

⁴ Documentos oficiais disponíveis no Portal do MEC.

tações contidas sobre avaliação da EI no Plano Nacional de Educação, a elaboração da Base Nacional Comum Curricular - BNCC para a educação básica e a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, introduziram mudanças nesse contexto ao incluir disposições específicas sobre avaliação da EI, reavivando tradicionais polêmicas sobre o tema na área especializada.

Quadro 3. Documentos Legais contendo recomendações sobre avaliação da e na EI - Brasil – 2014 -2016

Ano de Publicação	Documentos	Sobre avaliação em EI
2014	Plano Nacional de Educação	<i>1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, 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;</i>
2016	Marco Legal da Primeira Infância	<i>Art. 11. "As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados." Inciso 1: "A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo."</i>

2. Quais são hoje os principais pontos de discórdia em relação à avaliação da e na EI?

2.1. Avaliação da criança no âmbito da instituição de EI

Quadro 4. Orientações sobre avaliação de crianças em Currículos de EI

Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (MEC, 2009, p. 29)
<p><i>As instituições de Educação Infantil devem criar procedimentos para acompanhamento do trabalho pedagógico e para avaliação do desenvolvimento das crianças, sem objetivo de seleção, promoção ou classificação, garantindo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• A observação crítica e criativa das atividades, das brincadeiras e interações das crianças no cotidiano;</i> <i>• Utilização de múltiplos registros realizados por adultos e crianças (relatórios, fotografias, desenhos, álbuns etc.);</i> <i>• A continuidade dos processos de aprendizagens por meio da criação de estratégias adequadas aos diferentes momentos de transição vividos pela criança (transição casa/instituição de Educação Infantil, transições no interior da instituição, transição creche/pré-escola e transição pré-escola/Ensino Fundamental);</i> <i>• Documentação específica que permita às famílias conhecer o trabalho da instituição junto às crianças e os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança na Educação Infantil;</i> <i>• A não retenção das crianças na Educação Infantil.</i>

Base Nacional Comum Curricular (MEC, 2016, ed. rev. p. 84)

Cabe, ainda, às instituições de Educação Infantil, prover subsídios para pensar formas de acompanhamento e de avaliação do trabalho com as crianças no que se refere ao que foi aqui exposto.

Essas orientações gerais parecem adequadas (embora excessivamente sintética na BNCC), no que se refere aos objetivos da avaliação das crianças: acompanhamento e registro do desenvolvimento e da aprendizagem infantil, ao longo da primeira etapa da educação básica.

No entanto, algumas pesquisas e experiências de assessoria mostram que as creches e pré-escolas não sabem, em geral, traduzir essas orientações em práticas efetivas que: a) avaliem as crianças individualmente de forma contínua; b) utilizem registros que sejam significativos para a contínua revisão do trabalho pedagógico; c) utilizem registros que sejam significativos para os familiares ao longo do ano; d) permitam que as crianças participem dessa avaliação e usufruam desses registros no contexto de suas vivências na EI.

Nesse sentido, a divulgação de instrumentos de observação para uso das equipes de educadores pode ser bastante interessante, como indicam algumas experiências internacionais.

2.2. Avaliação individual de crianças em contextos de pesquisa

São poucas as pesquisas educacionais no Brasil que utilizam medidas de avaliação individual do desenvolvimento infantil e quase inexistentes pesquisas longitudinais que utilizem uma abordagem experimental com grupos de controle e grupos experimentais, mesmo que seja na modalidade quasi-experimental, na qual os grupos não são formados por critérios totalmente aleatórios⁵. Esse tipo de pesquisa costuma ser mais utilizado na área de saúde pública, por exemplo. Mais recentemente, algumas pesquisas coordenadas por economistas tem adotado essas metodologias para estimar o impacto de programas de EI no desenvolvimento e aprendizagem das crianças ao longo dos anos.

Essas pesquisas têm provocado muita polêmica nos meios educacionais, motivando mobilizações que denunciam esses procedimentos que adotam medidas externas de desenvolvimento infantil como sendo inadequados a essa faixa etária e contrários às orientações contidas nos documentos oficiais.

Porém, nesse caso, é preciso argumentar a favor de pesquisas que investiguem a relação entre características do meio ambiente no qual a criança cresce, seja na família, seja na escola, e como ocorre seu desenvolvimento nos primeiros anos de vida, no contexto de nossa sociedade. A argumentação de que seria suficiente

⁵ Ver Yoshikawa et al., 2013, p. 16-17.

levantar dados sobre esses ambientes para obter conclusões a respeito do desenvolvimento infantil não se sustenta. No que se refere a creches e escolas, não há como discordar da seguinte colocação (Yoshikawa et al., 2013, p. 14):

The evidence continues to grow that the foundation for positive effects on children are interactions with teachers that combine stimulation and support. Such interactions build children's higher-order thinking skills as well as knowledge of specific content (such as early math and language skills), and at the same time are warm, responsive and elicit reciprocal interactions. Features of quality that focus on structural elements, such as group size, ratio, and teacher qualifications are important in that they help to increase the likelihood of such interactions, but they do not ensure that stimulating and supportive interactions will occur.

Mais ainda, sabemos muito pouco sobre como crianças com características diversas reagem a diferentes abordagens pedagógicas.

O mais importante a ser considerado em pesquisas que utilizam instrumentos de medida de desenvolvimento infantil são as questões éticas, as quais, aliás, devem ser sempre respeitadas em qualquer investigação científica (ver adiante).

2.3. Avaliação individual das condições de saúde das crianças

O Marco Legal da Primeira Infância prevê um registro unificado de dados sobre o crescimento e o desenvolvimento infantil. Seria preciso definir quem seria o setor responsável por esse registro. Talvez nesse ponto possa haver divergência de interpretações, mas inicialmente seria importante constatar que, a partir da gestação e do nascimento, o primeiro contato da criança com as políticas públicas ocorre nos serviços de saúde: maternidades, unidades básicas de saúde, médicos da família, campanhas de vacinação.

Existe um consenso hoje, entre os analistas de políticas sociais, de que estas tendem a ter pouca integração entre si. Isso é especialmente verdade no caso das creches, que ao passarem para o setor educacional, perderam uma anterior abertura maior aos campos da saúde e da assistência social, problema esse reconhecido por muitos especialistas da área. Nesse caso caberia criar um espaço maior para as questões de saúde infantil na formação inicial e continuada dos educadores e uma maior preocupação dos gestores públicos com o atendimento, por parte dos serviços de saúde, das crianças pequenas matriculadas na EI.

Seria preciso ter sempre presente também, que os aspectos de cuidados com a saúde devem estar incluídos em avaliações das administrações da EI, das condições de funcionamento das unidades e das práticas com turmas de crianças.

2.4. Avaliação das condições de oferta de EI

A avaliação de condições de funcionamento das instituições públicas e privadas de EI deve ser feita no âmbito das administrações governamentais (federal, estaduais e municipais) e no âmbito das unidades. Isso porque a maioria das unidades educacionais não decidem sobre uma gama de fatores estruturais que determinam, em certa medida, a qualidade do atendimento. Por outro lado, mesmo reconhecendo que existem muitos constrangimentos externos que limitam a atuação de uma instituição educacional, é forçoso reconhecer que cada unidade conta com uma autonomia relativa na condução de seu trabalho educativo. Assim, para uma avaliação das condições de oferta, é sempre necessário considerar os dois âmbitos de atuação: o da administração pública e/ou da entidade responsável pelas unidades conveniadas e particulares e o âmbito das unidades individualmente.

Ainda não foram desenvolvidos, no país, instrumentos atuais voltados para a administração de redes públicas de EI. No documento *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*, publicado em 1995, há uma segunda parte, escrita por Fúlvia Rosemberg, que contém uma relação de critérios que se aplicam à gestão de redes e/ou à gestão de entidades mantenedoras de creches. Seria importante retomar esses critérios enquanto subsídios para essa avaliação das administrações de redes de unidades educacionais.

A avaliação institucional pode ser externa, realizada por observadores treinados, com uso de instrumentos padronizados, ou na forma de auto-avaliação, com o uso de instrumentos como o *Indique- EI*. Muitas redes têm utilizado a modalidade de autoavaliação institucional participativa, não somente na EI, mas também no ensino fundamental e médio. Algumas experiências combinam essa autoavaliação com alguma forma de avaliação externa, ou incluem, no dia da reunião de autoavaliação, profissionais de fora da equipe, que procuram orientar a equipe da unidade educacional durante o processo.

A avaliação externa pode ser feita com base em diversos instrumentos padronizados, alguns deles já adaptados e testados no Brasil, como por exemplo as escalas de observação de ambientes ITERS-R e ECERS-R. Essas escalas avaliam diversas dimensões de qualidade, com foco nas condições de infra estrutura e organização dos ambientes das salas das turmas de crianças, o que inclui as práticas utilizadas pelas professoras com as crianças no cotidiano. (Harms, 2013)

No entanto, para aprofundar as interações entre professoras e crianças, inclusive aquelas que, de acordo com as pesquisas internacionais, mais favorecem o desenvolvimento cognitivo de crianças pequenas, outros instrumentos podem ser combinados com escalas de observação de ambientes.

2.5. Avaliação de práticas de cuidado e educação com turmas de crianças

A experiência acumulada na gestão e supervisão de unidades de EI e as pesquisas internacionais mostram que as interações entre professoras/educadoras e crianças pequenas costumam permanecer numa certa penumbra nos tipos de avaliação mencionadas acima. Essas são as relações que mediam as condições de oferta e o desenvolvimento infantil de crianças pequenas.

Em muitos países, as avaliações, tanto as externas como aquelas realizadas no âmbito da própria unidade educacional, combinam o uso de instrumentos voltados para as condições de oferta com outros que focalizam especificamente as interações e os comportamentos observados em crianças e adultos no contexto cotidiano das turmas de EI.

No Reino Unido, uma equipe de pesquisadores sediados em uma instituição de formação de educadores desenvolveu o sistema EEL – Effective Early Learning, que combina diferentes abordagens na avaliação e nos processos de melhoria de qualidade em diversas modalidades de EI (Bertram; Pascal, 2006). Uma das abordagens foi adaptada das escalas de envolvimento de crianças e de adultos, criadas por Ferre Laevers, na Bélgica. O sistema EEL também é compatível com instrumentos de avaliação de desenvolvimento e aprendizagem infantil, como o AcE, Accounting Early for Life Long Learning. (Formosinho; Pascal, 2016)

Um sistema semelhante foi adotado em Portugal, combinando também avaliação de ambientes e de crianças (Portugal; Laevers, 2010).

Com base nesses sistemas, em uso há algum tempo, pode-se adiantar que a avaliação de práticas com turmas de crianças, combinada com avaliação de crianças no contexto de EI, pode ser realizada seja no âmbito das unidades e das administrações municipais e/ou das entidades que mantêm convênios com o poder público, seja por amostragem, de forma sistemática, por sistemas municipais e pelo INEP, como também em projetos de pesquisa, respeitados critérios éticos.

A principal qualidade que a combinação de abordagens traz para a avaliação é que o desenvolvimento infantil não é medido de forma isolada, sem considerar as condições do ambiente em que a criança convive e as práticas efetivamente adotadas por adultos nesses ambientes. Nessas condições, os dados recolhidos podem ser significativos tanto para os pesquisadores e gestores, como para os próprios educadores que lidam com a criança no dia a dia, em um processo de retroalimentação.

Nos Estados Unidos, as escalas de observação ITERS-R e ECERS-R estão sendo utilizadas por diversos estados, em um sistema de avaliação e monitoramento de redes e unidades, que prevê uma continuidade entre avaliações, processos de

formação e planos de melhoria de qualidade, o QRIS – Quality Rating and Improvement System (Harms, 2013).

3. Questões éticas na avaliação em EI

Avaliar os progressos no desenvolvimento infantil, considerando as crianças de forma individual, carrega consigo uma especial preocupação com a ética, pois nessa faixa etária os riscos de que essa avaliação seja incorreta e os prejuízos que a utilização equivocada de seus resultados em crianças muito pequenas podem gerar, como por exemplo o reforço a expectativas negativas sobre seu potencial, podem ser muito graves, tanto no âmbito da família, como no contexto da creche ou da escola.

A organização EECERA – *European Early Childhood Education Research Association* tem proposto uma discussão sobre a ética em pesquisa e avaliação na educação infantil. Formosinho, Formosinho, Pascal e Bertram propõem 12 pontos a serem observados nas práticas de avaliação de crianças e das instituições de educação infantil (Formosinho; Pascal, 2016, p. xxv):

“We believe that assessment and evaluation in early childhood education should:

- better serve children and families following a philosophical principle of the greater good for all;
- be democratic and participatory;
- actively involve children;
- take into account children’s holistic learning;
- seek participation of parents and of other primary carers of the children;
- be ecological, that is, referred to contexts, processes and outcomes;
- support individual learning journeys;
- support learning journeys of children and professional;
- be (inter)culturally relevant;
- be documented, that is, informed by documented learning of each child;
- provide useful and usable information for children and families, professional and schools, teacher educators and policy makers;
- contribute to a civic spirit of accountability.”

Sempre haverá divergências e polêmicas sobre as maneiras de se colocar esses princípios em prática. No entanto, seria necessário ultrapassar a fase de uma desconfiança generalizada sobre todas as formas de avaliação, que ainda perdura no Brasil. Nesse mesmo livro de Formosinho e Pascal, um dos capítulos apresenta uma lista de instrumentos de avaliação considerados participativos, que podem ser utilizados na EI (Pascal; Bertram, 2016). Todos eles, segundo os autores, respeitam os critérios acima. Uma abordagem interessante para os leitores brasileiros contemplem em suas discussões e posicionamentos.

Nota

No debate público, percebe-se alguma confusão sobre a nomenclatura dos serviços, e sobre as faixas etárias em questão. Isso ocorre seja porque a nomenclatura oficial, inaugurada pela Constituição de 88 e adotada pela LDB de 1996, não é sempre seguida pelos sistemas municipais e pelo setor privado, seja porque ao transpor estatísticas e resultados de pesquisa obtidos em outros países, não se atenta para os diversos agrupamentos de idade existentes em cada lugar. Como nos primeiros anos de vida o desenvolvimento infantil é muito intenso e rápido, essas diferenças não são desprezíveis: por exemplo, na maioria dos países europeus, o corte de idade entre a creche e a pré-escola não ocorre aos 4 anos de idade, mas aos 2 anos e meio, 3 anos. Uma creche pode apresentar uma fisionomia e um tipo de funcionamento bem diferente conforme atenda uma proporção maior de bebês ou de crianças um pouco maiores, que falam, andam e correm sozinhas.

Referências Bibliográficas

BALAGEUR, L.; MESTRES, J.; PENN, H. *Quality in services for young children: a discussion paper*. Bruxelas: European Commission Childcare Network, Commission to the European Communities, 1992.

BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A.; TAVARES, Marialva R. (orgs.) *Ciclo de debates, vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil*. Origem e pressupostos. Florianópolis/São Paulo: Insular/Fundação Carlos Chagas, 2013. (3 vol.)

BRASIL. Lei No 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm> Acesso em: 26 nov. 2014.

BREDEKAMP, Sue. (ed.) *Developmentally appropriate practice in early childhood programs serving birth through age 8*. Washington DC: National Association for the Education of Young Children – NAEYC, 1992 (expanded edition)

CAMPOS, Maria M. et al. A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, *Cadernos de Pesquisa*, v. 41, n. 142, jan./abr. 2011, p. 20-54.

CAMPOS, Maria M. Políticas educativas e avaliação para as primeiras idades no Brasil. IN: Cardona, M. J.; Guimarães, C. M.(coord.) *Avaliação na educação de infância*. Viseu, Portugal: Psicosoma, 2012, p. 61-76.

CAMPOS, Maria M.; ESPOSITO, Yara L.; GIMENES, Nelson H. S. A meta 1 do Plano

Nacional de Educação: Observando o presente, de olho no futuro. Brasília: CNTE, *Retratos da Escola*, v. 8, n. 15, 2014.

HARMS, Thelma. O uso de escalas de avaliação de ambientes na educação infantil. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 148, jan./abr. 2013, p. 76-97.

NAEYC. *Early Childhood Curriculum, Assessment, and Program Evaluation. Building an effective, accountable system in programs for children birth through age 8. Position statement with expanded resources*. Washington DC: NAEYC, 2003.

PASCAL, Christine; BERTRAM, Tony, (eds). Participatory methods for assessment and evaluation. IN: Formosinho, J.; Pascal, C. *Assessment and Evaluation for Transformation in Early Childhood*. Londres: Routledge/EECERA, 2016.

PORTUGAL, Gabriela; LAEVERS, Ferre. *Avaliação em Educação Pré-escolar*. Sistema de acompanhamento de crianças. Porto: Porto Editora, 2010.

RIBEIRO, Sérgio C. A pedagogia da repetência. São Paulo: IEA/USP, Estudos Avançados, n. 5/12, mai./ago. 1991, p. 7-21.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, *Cadernos de Pesquisa*, n. 107, jul. 1999, p. 7 – 40.

YOSHIKAWA, Hirokazu et al. *Investing in our future: the evidence base on preschool education*. Society for Research in Child Development/Foundation for children development, October 2013.

Avaliação das Políticas Públicas para a Primeira Infância

Vital Didonet

*Professor, licenciado em Filosofia e Pedagogia,
Mestre em Educação, especialista em Educação Infantil*

“Uma avaliação formativa, participativa e emancipatória deve encorajar o diálogo e a reflexão, estimular o aprendizado entre os atores, e impulsionar o desenvolvimento da capacidade de análise e intervenção dos grupos envolvidos”¹.

Apresentando o Texto

Este texto tem a intenção de trazer aos interessados na avaliação das políticas públicas dirigidas à Primeira Infância uma modesta contribuição ao esforço de construir uma proposta de avaliação das políticas públicas direcionadas às crianças de 0 a 6 anos de idade.

Temos uma determinação recente, estabelecida pelo Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016), de fazer o monitoramento, proceder à coleta sistemática de dados, realizar avaliação e divulgar os resultados dos serviços realizados para as crianças por meio das políticas públicas (art. 11). Por isso, impõe-se dar passos à frente nessa tarefa complexa e desafiadora.

Quanto mais se democratizar o debate e pluralizar a origem das contribuições, mais possibilidade haverá de se fazer o desenho de uma proposta democrática, culturalmente pertinente e tecnicamente adequada. Impregnada desses valores, pode-se esperar que ela não terá o fim em si mesma, nem ficará enclausurada num belo relatório, recheado de números e gráficos, mas irá ajudar os gestores públicos a acertar nas decisões e alcançar os objetivos para os quais ela existe.

A epígrafe que abre este texto cita as características inovadoras e arrojadas do convite para pensar a avaliação das políticas públicas pela primeira infância segundo a concepção que dá forma e conteúdo a todo o Marco Legal: formativa,

¹ FERRER et alii. Tecendo a história da construção da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança na visão dos sujeitos envolvidos: o desenho qualitativo da pesquisa com utilização da técnica de grupo focal. In: Revista Divulgação em Saúde para Debate, nº 55, pág. 88.

participativa e emancipatória. A finalidade última da política social pública é emancipar (não manter alguém submisso e dependente), promover autonomia da pessoa na interdependência com o outro (por isso, deve incluir e relacionar), formar cidadãos participantes (o que implica acreditar nas suas capacidades). E isso se aplica com maior oportunidade na primeira infância. Se queremos as políticas públicas com essas características e uma visão projetiva, a avaliação deve ser tão grande e aberta quanto elas.

A iniciativa do GT 5 do curso de Liderança em Desenvolvimento Infantil/2016² de estudar esse tema tão relevante, produzir estudos analítico-críticos e propositivos e trazê-los ao debate no Seminário Internacional do Marco Legal³, é altamente meritória. É uma forma de trabalhar pela implementação desse avançado Marco Legal da Primeira Infância. Refiro-me à implementação não apenas do dispositivo estabelecido no art. 11 da Lei nº 13.257/2016, mas de todo o texto legal. Isso, porque a finalidade última do monitoramento, da coleta sistemática de dados e da avaliação é, precisamente, o cumprimento mais completo, nas dimensões qualitativa e quantitativa, de tudo o que dessa lei determina em vista da qualidade de vida e desenvolvimento integral das crianças.

Neste texto vamos tecer considerações sobre avaliação das políticas públicas para a primeira infância, nela incluídos os elementos que compõem a oferta dos serviços, e sobre a avaliação do desenvolvimento infantil no campo da educação infantil.

Contextualizando estas reflexões

É expressivo o avanço realizado no Brasil e em outros países na produção acadêmica sobre avaliação do desenvolvimento infantil. Observa-se um crescente interesse dos gestores públicos, profissionais de saúde, assistência social e educação infantil em encontrar, validar ou produzir instrumentos para avaliar o desenvolvimento das crianças e o desempenho das políticas e de algumas das ações sobre as quais há especial interesse.

A produção teórica sobre avaliação do desenvolvimento infantil é bastante farta e os relatos de práticas vem sendo disseminados em várias publicações, disponíveis a um público cada vez maior, tanto no ambiente acadêmico quanto entre gestores e técnicos que atuam nas políticas sociais públicas⁴.

² Grupo de Trabalho nº 5 do curso de Liderança em Desenvolvimento Infantil, realizado em parceria entre a Universidade de Harvard e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – Módulo I em Cambridge, na Universidade de Harvard, Módulo II, no Insper, São Paulo, com três meses de intervalo no qual é desenvolvido um Plano de Ação, com finalidade de aplicação dos conhecimentos adquiridos no curso.

³ IV Seminário Internacional do Marco Legal da Primeira Infância, promovido pela Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, do Congresso Nacional, realizado em Brasília, de 5 a 7 de julho de 2016.

⁴ Dada a extensa lista de publicações sobre a matéria que trazem importante contribuição ao prosseguimento dos estudos e à formulação de um projeto de avaliação, ela é feita no final, como anexo.

As várias publicações trazem questões que não podem ser desconsideradas, antes, carecem, ainda, de estudos, debates e construção de consensos. Certamente não se chegará a um consenso nacional, dado que existem diferentes concepções sobre criança, infância, desenvolvimento infantil e sobre os resultados que importa aferir. A publicação Diálogos sobre Avaliação na Primeira Infância⁵ descreve sucintamente o cenário da avaliação, identificando um ponto de convergência e um de divergência.

A convergência está na aceitação geral de que é importante e necessário avaliar, especialmente as iniciativas originadas do setor público. Considero que seja, também, convergente, ou pelo menos não suscita contrariedades, a importância de avaliar a oferta dos serviços, isto é, as condições oferecidas às crianças para se desenvolverem; em outras palavras, os elementos de contexto. É óbvio para todos que o desenvolvimento não se dá no abstrato, num ambiente pasteurizado, mas nas relações intersubjetivas e nas interações com o meio físico e cultural. Não há como conhecer a criança descontextualizada nem apreender as forças que promovem seu desenvolvimento focando o indivíduo como “pérola dentro da concha”.

A divergência – e ela é crucial, porque aí as águas se dividem – está na utilização ou rejeição ao uso de escalas, testes ou qualquer instrumento de mensuração. Pode-se acrescentar, especificando o campo, uma profunda divergência entre os que olham para a criança como sujeito, pessoa integral, com múltiplas dimensões em sua personalidade, que se desenvolvem integrada e sinergicamente (ou que assim devem ser consideradas nas ações) e aqueles que se interessam por um ou mais itens focais como, por exemplo, o desenvolvimento cognitivo ou a aprendizagem de conteúdos curriculares formais, o aumento do vocabulário e elaboração de frases mais complexas, a tomada de iniciativas, a autonomia para realizar tarefas específicas.

A legislação brasileira, neste momento, não se apresenta para dirimir essa celeuma, porque a instância em que essas questões precisam avançar e clarear-se é a dos estudiosos e dos responsáveis pelas políticas públicas. O seguinte caso ilustra como o legislador se posiciona. Quando da tramitação do PL 6.998/2013, que deu origem à Lei 13.257/2016, foi proposta a adoção de um instrumento de detecção de sinais de risco no desenvolvimento de bebês e crianças até seis anos, com a intenção de que esses sujeitos fossem atendidos pelos profissionais nos diferentes setores ou instituições de acordo com seu histórico e, assim, pudessem ser compreendidos e melhor atendidos. Em amplo diálogo e reflexão com entidades profissionais do campo da psicologia e assistência social⁶, chegou-se

⁵ Diálogos sobre Avaliação na Primeira Infância. Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto ABCD, Instituto C&A e Instituto Dynamo. Coordenação de Eduardo Marino (sem referência de data e local de publicação).

⁶ Destacou-se, na busca dessa proposta, um grupo de psicólogos, médicos e psicanalistas do Movimento Psicanálise, Autismo e Saúde Pública - MPASP

ao consenso de que, neste momento, o mais adequado seria investir na formação dos profissionais para estarem aptos a identificar sinais de risco para o desenvolvimento infantil, do que indicar um instrumento de identificação e registro. E assim ficou estabelecido no art. 21 da citada lei, que acrescenta o § 3º ao art.11 da Lei 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente,:

“§ 3º. Os profissionais que atuam no cuidado diário ou frequente de crianças na primeira infância receberão formação específica e permanente para detecção de sinais de risco para o desenvolvimento psíquico, bem como para o acompanhamento que se fizer necessário”.

O interesse pela avaliação traduz a intenção de saber se os recursos estão sendo bem aplicados e o trabalho, bem feito, mas também – e esse é o seu objetivo mais importante – se e quanto as crianças estão sendo beneficiadas. De uma parte, a pergunta que a avaliação deseja responder se refere ao resultado do investimento econômico e da energia humana aplicada, e de outra parte, se as políticas estão olhando para as crianças como cidadãos sujeitos de direitos. Direitos esses que devem ser atendidos com absoluta prioridade e que visam a que as crianças vivam a infância na plenitude e realizem seu desenvolvimento mais amplo possível.

O ponto de vista expresso neste texto é de que o patamar sobre o qual se deve construir um projeto de avaliação, seja das políticas, das ações integradas, ou mesmo das setoriais, são os direitos da criança. O objetivo de umas e outras é a realização desses direitos. Por mais óbvia que essa observação pareça, ela tem uma implicação não facilmente percebida nem levada a sério em algumas áreas ou por algumas instituições, como demonstra o interesse por medidas de rendimento, quantificação de conhecimentos aprendidos ou posicionamento das crianças em escalas de desenvolvimento linear com objetivo de comparar com metas por idade ou com outros grupos de crianças. Pode-se admitir que a intenção dessas mensurações e comparações seja responder à pergunta se os direitos ou um deles em especial estão sendo cumpridos na vida das crianças. O risco de distorções no desenvolvimento integral e de exclusões de crianças, porém, é tão grande que acende o sinal de alerta e exige constante retorno ao ponto de partida: a criança sujeito, a pessoa integral, o desenvolvimento global e harmônico, segundo os ritmos individuais, a concepção de desenvolvimento processual não linear, que se dá nas interações, em que os elementos “externos” à criança se tornam parte “interna” de suas construções psíquicas, mentais, sociais e afetivas. Se essa visão não estiver impregnada nas políticas e suas avaliações, estaremos fragmentando a atenção e, pior, contribuindo para a fragmentação da pessoa.

Partindo da diretriz legal sobre a avaliação

Avaliar ou não avaliar não é uma alternativa que se possa colocar. Não cabe mais a dúvida se deve ou não haver processo avaliativo das políticas públicas: é uma determinação legal. O texto do art. 11 do Marco Legal da Primeira Infância prima

pela clareza e precisão:

*“Art. 11. As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, **avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta** dos serviços às crianças e divulgação dos seus resultados”. (negrito meu)*

Quando da tramitação do PL 6.998/2013, que deu origem à lei do Marco Legal da Primeira Infância, o texto deste artigo foi bem acolhido e teve sua redação aperfeiçoada com a contribuição de vários especialistas. Podemos estar seguros de que avaliar **os elementos que constituem a oferta** dos serviços às crianças é aceito, e não sofre resistência teórica nem prática.

A lei não exclui outras avaliações, tal como a do desenvolvimento infantil. O texto é transparente: “... terão componentes de...”. Ou seja, é inclusivo, não exclusivo. O que está dito naquele artigo é que as quatro ações – monitoramento, coleta de dados, avaliação e divulgação dos resultados – são necessárias.

Na área da educação – para citar aquela em que a legislação tem sido mais incisiva – temos dispositivos precisos sobre a operação da avaliação:

O art. 5º, § 1º, I da Lei 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, fala em monitoramento e avaliação. Toma como assente que estes são feitos. O que acrescenta a essa evidência é a determinação de que se divulguem os resultados das avaliações e a indicação dos órgãos que devem fazê-la em seus respectivos sítios na internet: Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação:

“§ 1º. Compete às instâncias citadas (...) I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações”

Em relação às crianças de até seis anos, a estratégia 1.6 da Meta 1 do PNE tem grande semelhança com o teor do artigo 11 da Lei 13.257, como se lê:

*“1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, 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**” (negrito meu).*

Para a educação infantil, a Lei nº 9.394/96 – LDB traça o âmbito e a finalidade da ação educacional:

“Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, terá como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social,

complementando a ação da família e da comunidade”

e determina a forma de fazê-la:

“Art. 31. mediante o acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental”.

Mesmo que se possa direcionar a observação sobre um ou outro desses aspectos, é necessário vê-los como complementares, interligados, indissociáveis. Porque eles são “aspectos”, ou seja, faces vistas a partir de um ângulo de observação, incapazes, separadamente, de informar sobre a pessoa inteira. E se não se encontra o eu da pessoa (nome, identidade, singularidade), não se tem o elo que articula e dá significado, o núcleo vital que se apropria daquilo que aprende e do que faz. E perde-se o essencial.

Na área da saúde, uma concepção que vem sendo reforçada e ganha consistência na avaliação é a perspectiva construtivista. Essa concepção considera a realidade uma construção social, em vez de uma entidade objetiva e independente; rejeita a independência do observador em relação ao observado, reconhecendo a interação sujeito e objeto (avaliador e criança em relação à saúde) e entende que o conhecimento sobre o estado de saúde da criança ou sobre os efeitos da política ou do programa passa por um processo hermenêutico-dialético. Nesse sentido, não haveria uma metodologia formulada a priori, mas determinada pela demanda da avaliação, ou seja, pelo seu objetivo⁷. Sob esse enfoque, processos e ações avaliativas serão sempre situados no território e particularizados entre observador, avaliador e sujeitos a serem avaliados. Isso é particularmente importante na avaliação do desenvolvimento infantil, dadas as características da Primeira Infância como etapa da construção das estruturas sociais, afetivas, cognitivas, linguísticas e artísticas.

Avaliação da Política Nacional Integrada

O Marco Legal da Primeira Infância fala em políticas públicas (setoriais) pela primeira infância (art. 5º) e em política nacional integrada para a primeira infância (art. 6º).

Citando a lei:

“Art. 5º. Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção frente a toda forma de violência e a

⁷ Saúde e Infância: A EBBS e a construção da PNAISC – pesquisa avaliativa. Revista Divulgação em saúde para debate, nº 55. Rio de Janeiro : Cebes, março de 2016.

pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica”.

e

“Art. 6º. A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada pela abordagem e coordenação intersectorial, que articula as diversas políticas setoriais numa visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância”.

Segundo o Marco, por conseguinte, há dois universos para a avaliação: cada política setorial individualmente e a política integrada. A diferença entre essas duas expressões é a que existe entre o particular e o global, o setorial ou das especialidades e o multissetorial ou holístico.

A intersetorialidade é a abordagem que possibilita estender a linha da observação e das ações para outros aspectos e áreas. O horizonte que ela pode abarcar é o universo, mas a caminhada pode ter paradas: em dois, em três, em quatro e, assim progressivamente, até incluir todas as referidas no art. 5º da Lei 13.257/2016.

Há outro entendimento sobre a relação entre o particular e global, o todo e as partes, segundo o qual a soma de partes não forma o todo íntegro e unitário, pois este antecede as partes. De acordo com essa concepção, a política integral e integrada não resulta da reunião ou agrupamento de políticas setoriais. A gênese dela começa no conceito de criança como pessoa, sujeito humano inteiro e complexo, que se realiza e se expressa de múltiplas formas. Com esse princípio, os desdobramentos setoriais podem manter coerência em torno do eixo, que é a pessoa. Esta é a visão que funda a política de direitos humanos e, por inclusão, a política integral de direitos da criança. A rigor, uma política particular é uma espécie de abstração do sujeito: pega dele apenas uma dimensão (saúde, educação, nutrição, etc.). Abstrai esse aspecto de suas relações intrínsecas, simbióticas, ecossistêmicas. A intersetorialidade tenta aproximar as especialidades, mas ela só consegue recompor o todo se visualiza primeiro este e o contextualiza no ambiente social, histórico, político, psicológico, ecológico em que a criança está inserida e em cuja interação se constitui pessoa e sujeito. Não vamos, aqui, avançar nesse tema, que tomaria muito espaço e tempo⁸ e exigiria o mesmo raciocínio para a avaliação.

Cada política que atende a um direito específico tem sua concepção, objetivo, dimensão, estratégias, metas a serem monitoradas e avaliadas: a política nacional de saúde, a política nacional de educação infantil, a política nacional de assistência social, de cultura, de proteção aos direitos, de convivência familiar e comunitária, e outras mais. Cada uma delas tem ou deve ter seu processo de acompanhamento e avaliação. A última seção deste texto informa, sumariamente, sobre o

⁸ Para avançar nessa reflexão, a leitura do pensamento de Edgar Morin pode ser muito proveitosa: Rumo ao Abismo? Ensaio sobre o destino da humanidade, Rio de Janeiro : Bertrand Brasil 2011. Ciência com Consciência. 8ª edição. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2005.

sistema nacional de avaliação da educação básica (SINAEB), com foco especial na avaliação da educação infantil (ANEI).

A Política Nacional Integrada para a Primeira Infância também precisa construir uma concepção, definir finalidade e objetivos, parâmetros e indicadores, estratégias de realização, metas ou cronogramas, divulgação dos resultados e replanejamento para incorporar as indicações produzidas a partir dos dados da avaliação. Visto que a lei que a determina é de março deste ano, agora é que essa política começa a ser concebida e estruturada.

Os elementos essenciais para a formulação e implementação dessa Política Nacional Integrada estão postos no Marco Legal: os princípios e diretrizes e as ações a serem realizadas. Neste texto vamos considerar os princípios e diretrizes. Não havendo aqui espaço para reflexionar sobre as ações mencionadas no Marco Legal e as outras muitas, presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, na LDB, no PNE (anexo da Lei nº 13.005/2014), na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC), no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e em outros planos, elas não serão comentadas. Para dar conta dessa parte, seria necessário esquadrihar cuidadosamente os vários planos e programas, trabalho que só vem ao caso quando se estiver montando o plano de avaliação.

Sendo os princípios e diretrizes das políticas públicas pela Primeira Infância seus elementos constitutivos, eles também deverão ser objeto de monitoramento e avaliação. Em outras palavras, eles ali estão para definir a “alma” da política, a sua forma de ser e fazer, quer dizer, eles devem impregnar cada uma das ações que, à sua luz, serão realizadas com e para as crianças. Os indicadores a seguir sugeridos para os princípios são meramente exemplificativos; não atendem às diferentes idades nem à diversidade de áreas do desenvolvimento na primeira infância.

Na avaliação da Política Nacional Integrada pela Primeira infância interessa mais o significado individual e coletivo das ações para as crianças e suas famílias e para o conjunto da sociedade do que a descrição dos fenômenos em si, dimensionados quantitativamente. Parece-me relevante que essa avaliação capte a dinâmica da promoção da vida e a construção de significados existenciais no período da Primeira Infância e apreenda como os pais, os profissionais, as instituições (organizações, conselhos, setores técnicos) interpretam o modo de fazer e as interações das ações da Política com a vida cotidiana das crianças. Essa perspectiva se aproxima da avaliação qualitativa⁹.

Parâmetros da avaliação relativos aos princípios e diretrizes.

⁹ FERRER et alli. Tecendo a história da construção da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança na visão dos sujeitos envolvidos: o desenho qualitativo da pesquisa com utilização da técnica de grupo focal. In: Revista Divulgação em Saúde para Debate, nº 55, pág. 86.

Os itens a seguir constam basicamente do art. 4º ao 8º do Marco Legal da Primeira Infância.

1. Cuidado integral da criança

O conceito de cuidado integral da criança abrange todo o ser e viver, o crescer e desenvolver-se, o estar frente a si mesma e diante do outro. É o cuidado do corpo, do nome, da autoimagem, do olhar e do ouvir, dos sentimentos e emoções, pensamentos e desejos, do vínculo e dos seus pertencimentos, das relações e amizades, das capacidades atuais e das potencialidades. O Marco Legal, do primeiro ao último artigo, transpira esse zelo, visando promover a cultura do cuidado integral da criança no Brasil.

Indicadores:

- A Política adota a concepção da criança como ser integral, na dimensão individual e em suas relações
- O cuidado se estende a todo o ser/viver/estar/conviver da criança
- O conjunto de ações setoriais se articula de modo a configurar unidade de atenção
- A Política promove a cultura do cuidado da criança e da infância na sociedade brasileira, na formação dos profissionais, nas ações governamentais, nos meios de comunicação

2. Atenção ao interesse superior da criança. Parece óbvio, porque a finalidade da política global, assim como de cada política setorial, é atender aos direitos da criança, o que, na ação cotidiana, significa satisfazer suas necessidades. No entanto, verificam-se distorções práticas. Um exemplo paradigmático é a “creche noturna”, instituída em grande número de municípios. Ela atende ao interesse (e necessidade) da mãe que estuda ou trabalha à noite e não tem com quem deixar seu filho pequeno. O interesse e necessidade da criança, à noite, é dormir.

Indicadores:

- O fator que determina a elaboração/implementação da Política é o direito da criança
- Os direitos da criança são os inspiradores das ações que estão sendo realizadas
- A iniciativa ou ação está atendendo ao que a criança precisa neste momento

3. Participação da criança na definição das ações que lhe dizem respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento. Vem sendo realizadas experiências criativas de envolvimento das crianças desde a primeira infância nas instituições de educação infantil, em centros sociais, no espaço urbano, em meios de comunicação, na produção e manifestações de artes etc. Ganham as crianças, porque ascendem à condição de sujeitos capazes e contribuidores e ganha a sociedade, porque enriquecida e complementada com o que original e típico da infância – dimensão constitutiva da vida humana.

Indicadores:

- As crianças participam da elaboração da Política
- Os profissionais que promovem a participação das crianças são capacitados para essa “escuta”
- As contribuições das crianças são atendidas e estão contempladas na Política
- As crianças são informadas sobre as “ideias” que foram acolhidas
- As crianças avaliam a Política e suas ações.

4. Repeito à individualidade e ritmo de cada criança. Se entendemos que cada criança é única, a atenção à singularidade de cada uma é condição para chegar a ela e estabelecer diálogo. Uniformizar, padronizar, pautar-se pelas médias tem limites que devem ser respeitados. Um deles é a atenção à singularidade de cada pessoa. Uma política que se contenta com a análise de números e porcentagens, de gráficos e tabelas não encontra pessoas, não capta a essência das ações, não é tocada pelo significado mais profundo que elas têm em suas vidas. e na vida das pessoas que a amam a criança e a querem felizes e desenvolvidas.

Indicadores:

- O desenvolvimento e a aprendizagem são entendidos como processo individualizado de cada criança, parametrizado, no conjunto, pelo desenvolvimento e aprendizagem na infância
- A política recomenda a não uniformização de desempenhos segundo escalas desenvolvimento
- A política estimula a que cada criança alcance o máximo de si mesma.

5. Valorização da diversidade das infâncias brasileiras. Haver muitos sujeitos únicos significa haver diferenças. As crianças são diferentes entre si. E as infâncias são diversas no Brasil. Cada uma tem seu contexto sociocultural e geográfico em cuja interação as crianças têm as experiências do mundo, constroem o conhecimento, adquirem comportamentos, desenvolvem habilidades, fazem a vida.

Indicadores:

- As infâncias presentes no território estão contempladas na Política, sendo a elas destinadas ações socioculturalmente pertinentes
- As manifestações culturais são valorizadas e promovidas como riqueza das comunidades, das regiões e do País
- A Política promove o conhecimento da diversidade cultural das infâncias brasileiras
- A Política cria possibilidades para as crianças de diferentes culturas interagirem.

6. Redução das desigualdades no acesso aos bens e serviços.

As políticas públicas têm como função promover a inclusão social e a igualdade de oportunidades. Para isso, devem oferecer as condições que assegurem

a vida e desenvolvimento prioritariamente para as crianças em situação de risco ou vulnerabilidade. Essa é a forma mais eficaz de reduzir as desigualdades, de construir uma sociedade mais justa, mais equânime. Como diz um personagem do documentário O Começo da Vida¹⁰: “Se mudamos o começo da história, mudamos a história inteira”.

Indicador:

- As crianças dos estratos de renda mais baixos têm prioridade no atendimento em saúde, na creche, nos programas de habitação, na vigilância nutricional, na criação das condições para a formação do vínculo familiar e comunitário

7. Priorização do investimento público na promoção da justiça social, equidade e inclusão. Políticas universais, como educação e saúde, tem a totalidade da população como meta. Mesmo nessas, o Estado tem o dever de investir mais nas pessoas, grupos, regiões que, por qualquer razão, estão marginalizadas, com mais dificuldade de acesso aos bens sociais. Dar mais a quem mais precisa, diretriz da equidade, é uma forma de promover a inclusão e a justiça social. Esta diretriz está relacionada à anterior.

Indicador:

- O orçamento público destina recursos proporcionalmente maiores para as áreas de maior pobreza e vulnerabilidade social.

8. Participação social na elaboração da política e no aprimoramento das ações**Indicadores:**

- Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente promovem e coordenam a construção da Política
- As organizações da sociedade civil que atuam na área dos direitos da criança são convidadas a participar da elaboração da Política
- A Política prevê a possibilidade de estabelecer parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil para realização de ações contempladas na Política
- Os profissionais e as famílias têm voz ativa nas definições e decisões.

9. Abrangência de todos os direitos da criança na primeira infância.

Dificuldades práticas podem determinar a escolha inicial de alguns direitos para comporem o plano de atenção à primeira infância. Aos poucos outros direitos podem ser integrados ou outros setores podem ir se articulando, para completar o espectro dos direitos. O programa Brasil Carinhoso é exemplo de ação conjunta de três setores – educação, assistência social e saúde. O programa Mãe Coruja Pernambucana é congregado por 13 Secretarias de

¹⁰ Filme documentário produzido por Estela Renner, Maria Farinha, para a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto Alana, Fundação Bernard van Leer, lançado em maio de 2016 no Brasil e em outros sete países. Disponível para exibição e download gratuito em: <http://ocomecodavida.com.br/>

Estado e conta com a participação de todos os setores que tem a ver, direta ou indiretamente, com a vida e o desenvolvimento da criança na primeira infância¹¹.

Indicadores:

- Número de setores envolvidos na Política em relação ao número de setores que tem a ver, direta ou indiretamente, com algum direito da criança
- São realizadas ações visando a superar dificuldades orçamentárias, burocráticas, a cultura do verticalismo na administração pública e do não-diálogo horizontal

10. Articulação das ações dos vários setores que atuam no atendimento da criança. A política integral e integrada não resulta da soma de partes, não é um agregado de planos ou programas setoriais. Ela inicia com uma visão comum, entre os agentes de todos os setores, sobre quem é a criança, o que constitui um bebê, o que significa para cada um deles uma criança no começo da vida.

Indicadores:

- A visão holística da criança foi construída pelos participantes da Política no início do processo de sua elaboração
- Os setores x...y...z elaboram a Política em conjunto
- Existe um comitê de coordenação intersetorial da Política Integrada
- O comitê de coordenação intersetorial está situado no órgão da administração com poder convocatório e capacidade de liderança
- Os setores x...y...z se reúnem periodicamente para avaliar as ações da Política Integrada
- A divulgação das ações, no âmbito da Política Integrada, explicita a participação de todos os órgãos envolvidos.

11. Descentralização das ações entre os entes os Entes da Federação: União, Estados, DF e Municípios. A garantia dos direitos da criança é dever da família, da sociedade e do Estado. Ora, o Estado brasileiro é constituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entes autônomos, nos termos da Constituição Federal. A Carta Magna distribui competências entre os entes da Federação – porém não isenta nenhum deles do dever estabelecido no seu art. 227 -, e estabelece o “regime de colaboração” para que o Estado Federado atenda ao prescrito como seu dever. Dessa forma, todos os entes são responsáveis pela criança e pela garantia de seus direitos. É preciso superar o “jogo de empurra” e o descompromisso. A história tem ensinado que é preciso um pacto interfederativo de corresponsabilidade perante a criança (e outros grupos, evidentemente).

¹¹ O doc. da Rede Nacional Primeira Infância: A intersetorialidade nas políticas para a primeira infância (RNPI, abril de 2015), disponível em: www.primeirainfancia.org.br, analisa os entraves que a abordagem intersetorial encontra na administração pública, sugere estratégias para contorná-los e superá-los e apresenta políticas e programas intersetoriais em curso, de iniciativa federal, estadual, municipal e da sociedade civil.

Indicadores:

- A Política prevê negociação interfederativa pela atenção integral aos direitos da criança
- Foi firmado um pacto interfederativo
- O órgão do governo federal que coordena o comitê intersetorial de políticas públicas pela primeira infância mantém permanente articulação com as instâncias de coordenação das ações estaduais, distrital e municipais de atenção à criança na primeira infância
- A complementaridade das ações entre União, Estado e Municípios e entre União e Distrito Federal está acontecendo
- A União busca a adesão dos Estados, do DF e dos Municípios à abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança
- A União oferece assistência técnica aos Estados, ao DF e aos Municípios na elaboração de planos estaduais, distrital e municipais para a Primeira Infância.

12. Envolvimento e participação dos meios de comunicação social.

O desconhecimento dos direitos da criança por parte da população é constatado em pesquisa. Os sujeitos desses direitos e quem deve zelar por eles não conhecem o conteúdo do Estatuto da Criança e do Adolescente. Agora há outro documento a ser conhecido: o Marco Legal da Primeira Infância. A Política Nacional Integrada deve incluir na sua concepção a mais ampla divulgação dos direitos da criança na primeira infância em toda a sociedade brasileira, como condição de ela se engajar na defesa e promoção desses direitos.

Indicadores:

- O poder público faz periodicamente ampla divulgação dos direitos da criança nos meios de comunicação social
- As comunicações são dirigidas também às crianças de até seis anos de idade, em linguagem adequada à sua compreensão.

E as crianças... como entram na avaliação?

Por duas portas: como participantes da avaliação dos elementos que compõem a oferta dos serviços e como sujeitos avaliados e que se autoavaliam.

Por que a avaliação das políticas para a Primeira Infância tem as crianças como sujeitos, estas é que devem ser o ponto de partida da definição do que e como avaliar.

O princípio da participação das crianças na elaboração e implementação das políticas para a primeira infância conduz à sua inclusão como coavaliadoras. Como sujeitos a quem os serviços chegam, elas têm o que dizer sobre a qualidade deles. É bem aceito pelos pais, professores e profissionais de todos os campos de atenção à Primeira Infância, que as crianças são competentes, são capazes de

expressar, por diferentes linguagens, um juízo avaliativo sobre qualquer coisa da qual participam. Importa, antes de mais nada, que os avaliadores saibam ler suas linguagens, captem a expressão multiforme dos bebês e crianças de três, quatro, cinco, seis anos.

A escuta que a Rede Nacional Primeira Infância fez de crianças de 3 a 6 anos, representativas da diversidade regional, socioeconômica e cultural, na elaboração do Plano Nacional pela Primeira Infância forneceu ideias preciosas, que foram consideradas pelos técnicos e especialistas nos diferentes capítulos das atividades finalísticas. Terminada a redação, elas foram outra vez envolvidas, traduzindo para a sua linguagem os assuntos que lhes dizem respeito mais diretamente¹².

É nessa direção que a escuta das crianças pode trazer para os avaliadores da Política Nacional informações relevantes para a análise e as conclusões sobre a propriedade, a adequação, o impacto, os efeitos das ações, em última análise, sobre a qualidade da política.

Perguntar às crianças se gostam ou não de algo é a primeira pergunta que surge (por exemplo, da disposição do espaço escolar, dos brinquedos no parque infantil, da organização dos ambientes; do sabor da merenda escolar ou almoço, do horário do sono, do passeio, da visita a um museu...). Porém é uma pergunta superficial e medíocre. Por consequência, colhe uma resposta também superficial. As crianças têm muito mais a dizer sobre o que vivem, experimentam, pensam, sentem e desejam.

Saber perguntar é o segredo para interagir com suas percepções. Se tomarmos a observação de Einstein de que os problemas não podem ser resolvidos no mesmo nível do pensamento que os criou, temos que sair do nosso modo convencional de olhar e tirar conclusões. O ver criativo, a percepção intuitiva, o pensamento “fora da caixinha” das crianças nos fazem abrir os olhos para cores e formas, movimentos e “fantasmas” que não costumamos ver porque a rotina nos habituou às sempre mesmas percepções.

Para captar os significados daquilo que a criança faz e expressa, a avaliação deve dialogar com suas características etárias, lógicas e psicológicas – de sujeito dinâmico e criativo, em processo de desenvolvimento, marcado pela singularidade, situado num contexto em cuja interação se constrói. Se a Primeira Infância é o período da construção das estruturas sociais, afetivas e cognitivas da mente, importa mais avaliar a adequação daquilo que se lhe oferece para alimentar o processo dessa auto e sócio-construção do que manifestações fragmentadas de conhecimento ou comportamentos.

¹² RNPI. O que a criança não pode ficar sem, Por Ela Mesma – Participação Infantil na elaboração do Plano Nacional pela Primeira infância. Ato Cidadão e Instituto C&A. São Paulo, 2010. RNPI. Deixa eu falar. Brasília : MEC/SEB/DICEI/COEDI, 2011.

Avaliação da Educação Infantil

Esta seção apresenta, sumariamente, a perspectiva da avaliação da educação infantil no contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB.

Em 5 de maio de 2016 o MEC editou a Portaria que cria o SINAEB, que tem como objetivo assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades. A coordenação é feita pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O SINAEB deverá ser a fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas a partir de:

I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes apurado em exames nacionais de avaliação e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; e

II – indicadores de avaliação institucional concernentes a características tais como: perfil do alunado e do corpo dos profissionais da educação, relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, infraestrutura física, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, autoavaliação, 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 básica – em todas as suas etapas e modalidade” (art. 1º, § 1º da Portaria).

Com esse novo sistema, a avaliação, que antes se restringia à aprendizagem e fluxo escolar, incorpora a análise dos fatores intra e extraescolares imbricados no processo educacional e a autoavaliação. Passam a ser analisados os componentes de contexto, os recursos, os processos e os resultados. Assim, avançamos para a superação das avaliações em curso no Brasil e muitos outros países, focadas quase exclusivamente no desempenho dos alunos por meio de testes de larga escala. Criam-se processos avaliativos mais inclusivos e participativos, esperando obter um conhecimento mais completo e profundo dos fatores que levam a aprender – ou que o estejam atrapalhando e, assim, a fazer as correções de percurso.

As novas orientações e diretrizes e orientações provém e estão em consonância com a Conferência Nacional de Educação – CONAE/2014 e o PNE (Lei nº 13.005/2014).

O quadro a seguir apresenta as diferentes avaliações que compõem o SINAEB

Avaliação	Periodicidade	Características
Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI)	Aplicação Bianual (início em 2017)	Realiza diagnósticos sobre as condições de oferta da educação infantil pelos sistemas de ensino público e privado no Brasil
Avaliação de alfabetização – Provinha Brasil	Início e final de cada ano letivo	Auxilia os professores a avaliarem o nível de alfabetização dos educandos no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas
Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA)	Aplicação bianual	Avalia a alfabetização e o letramento em língua portuguesa e a alfabetização em matemática dos educandos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas
Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB)	Aplicação bianual	Aplicada a estudantes do 5º e do 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. Avalia a qualidade do aprendizado nas redes pública e privada. Realizada por amostragem
Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Prova Brasil (ANRESC)	Aplicação bianual	Aplicada a estudantes do 5º e do 9º ano do ensino fundamental. Avalia a qualidade do aprendizado na rede pública. Realizada de forma censitária

A Avaliação Nacional da Educação Infantil – ANEI integra esse sistema, e está assim definido na Portaria:

“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”.

O que está posto é que a avaliação institucional de âmbito nacional incidirá sobre os fatores que compõem a oferta da educação infantil. Essa opção se justifica e está sedimentada em argumentos sólidos de especialistas em infância e desenvolvimento da criança. É preciso garantir uma oferta de qualidade para que as crianças possam aprender e desenvolver-se. Medir aprendizagem ou desenvolvimento antes de ter certeza de que estamos dando oportunidade fértil, produtiva, instigadora e criadora de condições para que eles aconteçam é como ficar pesando crianças desnutridas sem saber se lhes está sendo dada a alimentação adequada. Para que serve coletar dados de desnutrição infantil se não se adequar o cardápio às necessidades nutricionais? O diagnóstico da situação de vida e desenvolvimento das crianças pode anteceder e ser útil para formular o projeto pedagógico e preparar os professores. Mas avaliar o desenvolvimento delas ou sua aprendizagem sem saber se os elementos que constituem a oferta educacional têm o padrão de qualidade capaz de produzir o resultado esperado conduz a conclusões

equivocadas. E pode formar julgamentos injustos.

Os dois âmbitos de avaliação – componentes da oferta e aprendizagem das crianças – devem ser considerados, porque se entrelaçam na escola.

A avaliação da aprendizagem e desenvolvimento das crianças, porém, não é possível com um instrumento único e aplicado em grande escala. As crianças não são genéricas nem universais. Seres situados e diversos, têm identidades únicas e particularidades que as caracterizam. Se, para o teste ou instrumento de medida ser viável nacionalmente, se reduzir o número de itens aos que sejam comuns a todas as crianças, na sua diversidade étnica, cultural, ambiental e geográfica e de experiências de vida, tanto se empobrecerá a informação que esta perde o sentido. Seria como contentar-se com uma fotografia preto-e-branco de uma realidade multicolorida. Os dados que essa avaliação apresentasse não seriam das crianças reais, mas de uma ficção. Não passariam de itens abstraídos cirurgicamente de uma exuberante vida em movimento. Se nós não gostamos que nos avaliem assim, porque submetemos as crianças a essa cirurgia? Para ajudá-las ou para dissecar, em vida, um fragmento do seu ser-no-mundo? Se é para seu bem (desenvolvimento, realização pessoal, integração social...) que avaliamos, é a criança inteira, e, seu contexto, que devemos auscultar, acompanhar e ajudar.

Por essa razão, a avaliação do desenvolvimento e aprendizagem da criança que a LDB determina e que os especialistas em educação infantil preconizam é a do acompanhamento e registro do seu desenvolvimento. Este é feito individualmente, verificando a evolução no processo; sem fazer comparações entre as crianças, muito menos ranqueamento. Essa proposta evita os riscos de rotulação e estigmatização, prejudiciais à imagem da criança perante os professores, os pais e a sociedade e perante ela mesma.

Anexo

BIBLIOGRAFIA sobre avaliação de políticas e programas sociais, com especial foco na avaliação de políticas para a primeira infância e desenvolvimento infantil

PALMEIDA, VP. *Avaliação de programas sociais: da mensuração de resultado para uma abordagem construtivista*. Pesquisa e práticas psicossociais. Pesquisas e Práticas Psicossociais, v. 1, n. 2, São João del-Rei, dez. 2006.

ARRETCHE, MTS. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In: Rico EM (org) et ali. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998. p.29-39.

Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Os Primeiros Anos – O bem-estar infantil e o papel das políticas públicas*. Edit. Por Samuel Berlinski e Norbert Schady. 2016.

CEBES, IFF. Revista Divulgação em Saúde para Debate. Número 53. *Saúde e Infância: a EBBS e a construção da PNAISC – conceitos e experiências*. Número 54: *Saúde e Infância: A EBBS e a construção da PNAISC – conceitos e experiências nos territórios*. Número 55. *Saúde e Infância: a EBBS e a construção da PNAIS – pesquisa avaliativa*. Rio de Janeiro : MS/SAS/DAPES/CGSCAM. 2016.

CONTANDRIOPOULOS, AP. *Avaliando a institucionalização da avaliação*. Ciência & Saúde Coletiva, Set 2006, vol.11, no.3, p.705-711.

CRUZ, M. M. Avaliação de Políticas e Programas de saúde: contribuições para o debate. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.285-317.

CRUZ, MM; SANTOS, EM. Avaliação de saúde na atenção básica: perspectivas teóricas e desafios metodológicos. In: Gustavo Corrêa Matta; Ana Lúcia de Moura. (Org.). *Políticas de saúde: a organização e a operacionalização do Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007, p. 267-284.

DAHLBERG, G., MOSS, P., PENCE, A. *Qualidade na Educação da Primeira Infância – Perspectivas pós-modernas*. Porto Alegre : Artmed, 2003.

DIDONET, V. A Avaliação da e na Educação Infantil. In: CARDONA, M J, GUIMARÃES, C M (org). *Avaliação na Educação Infantil*. Viseu : Edit. Psicossoma, 2012.

DIDONET, V. Calidad en la educación infantil. In: PERALTA, M.V. y SALAZAR (org). *Calidad y modalidades alternativas de educación inicial*. La Paz, CERID/MAYSA, 2000.

FARIA, C A P. *A política da avaliação de políticas públicas*. Revista da Avaliação de Políticas Públicas. Vol.20, n.59, 2005. p.97-109.

GUIMARÃES, C.M., CARDONA, M.J. E OLIVEIRA, D.R. (org) *Fundamentos e práticas da Avaliação na Educação Infantil*. Porto Alegre : Edit. Mediação, 2014.

MEC. (vários autores). *Contribuições para a Política Nacional – A avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto*. Curitiba : Imprensa UFPR e Brasília : MEC/SEB/COEDI, 2015

SOUZA, G; MORO, C; COUTINHO, A.S. (org) *Formação em Rede em Educação Infantil: Avaliação de Contexto*. Curitiba : Appris, 2015.

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

