



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

10747 - Resumo Expandido - Trabalho - XIV ANPED SUL (2022)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 05 - Educação e Infância

POLÍTICA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: PROPOSTAS EM DISPUTA

Ana Paula da Motta - UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA

Marilda Pasqual Schneider - UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina

POLÍTICA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: PROPOSTAS EM DISPUTA

Nos últimos anos temos acompanhado no Brasil debates acerca das políticas de regulação, notadamente no que concerne a avaliação externa. Esse intenso movimento tem ganhado força devido sua sustentação estar pautada numa perspectiva de administração que tem se configurado a partir de modificações na forma de conceber e operar os serviços públicos, segundo a lógica das políticas neoliberais, ou seja, nos pressupostos da *New Public Management*.

O discurso sobre introduzir uma mudança organizacional e cultural na administração pública brasileira iniciou ainda no Governo Collor, em 1994. Porém, somente no Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, é que a proposta da reforma administrativa se materializa, com a criação de novos mecanismos de financiamento, controle social e participação. Uma série de medidas foram tomadas na perspectiva de redefinição do papel do Estado, incluso sua redução e capacidade reguladora e implementadora de políticas, abrindo mais espaço ao mercado e utilizando-se de mecanismos de privatização, descentralização, cortes e redução funcional.

Bresser-Pereira (1999) destaca que a adoção de um novo modelo de administração no setor público deu-se a partir da percepção de que a crise fiscal pela qual o país passava em 1995, era devida a ineficiência estrutural da administração pública burocrática, que se pautava em práticas clientelistas e patrimonialistas. Portanto, na percepção deste autor, o novo modelo gerencial de administração justificava-se por seu potencial modernizador, destacado seu modelo de controle social, focado em três fundamentos: eficácia, eficiência e qualidade, que

“[...] flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6).

Em contraponto a esta perspectiva gerencialista, Abrucio (1997) assinala que este modelo não contém somente o viés da eficiência governamental, mas sim, é utilizado pelo setor público para “[...] diminuir os gastos em uma era de escassez [...]” (p. 14) sendo que o primeiro passo para a implementação deste modelo é o corte de custos e pessoal. Quando isso não é possível, dá-se a diminuição das transferências de recursos para os governos subnacionais. Logo, trata-se de uma forma de governança que serve para equilibrar as contas públicas em que se introduz a lógica da produtividade.

De acordo com Bresser-Pereira, a reforma envolve, dentre outras questões, “[...] assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 7). Assim, o *modus operandi* do Estado torna-se mínimo no que concerne à promoção de políticas sociais, eximindo-se da tarefa de prover políticas para esta área, passando ele a avaliar resultados.

Destaca-se que a transição entre um modelo administrativo e outro não ocorre de forma isolada, mas sim, encontra-se vinculada a um pacote de reformas gerenciais que estão sendo implementadas desde os anos 80 em países pertencentes a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esta é considerada uma importante fonte de soluções para temas ligados ao desenvolvimento econômico dos países, principalmente para os emergentes, por dispor de especialistas que articulam atividade de pesquisa à difusão dos temas.

O Brasil iniciou um alinhamento de suas políticas com as recomendações da OCDE, tendo em vista potencializar seu crescimento econômico. Deste modo, tem cumprido com uma série de exigências para se adequar aos padrões requeridos, incluindo a compatibilidade de sua legislação e políticas com os instrumentos legais da Organização, que tem demandado modificações na legislação e ações praticadas também na área educacional do País.

No cenário de discussões em torno das reformas, justificadas sob o argumento da melhoria da qualidade educacional, no ano de 1993, em Santiago – Chile, ocorreu a V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação, América Latina e Caribe. A reunião propunha, entre outras questões: a elaboração e desenho de orientações e estratégias para o desenvolvimento de políticas educacionais de melhoria da educação secundária; aportes ao processo de reforma da educação secundária do Brasil; e articulação entre a educação da Primeira Infância e a Educação Básica para garantir a coerência e continuidade no processo educacional dos alunos, estabelecendo linhas de comunicação entre as escolas de educação infantil e de educação primária (UNESCO, 1998).

Em síntese, trata-se de recomendações de organismos multilaterais aplicadas na reforma educacional do país, que culminou no estabelecimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9394/96). A nova lei para a educação trouxe consigo conceitos que são próprios da administração gerencial, como o previsto no inciso IX do artigo 4º, que dispõe de garantia do padrão de qualidade do ensino por meio do processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica (BRASIL, 1996), sendo que esse padrão já vinha sendo monitorado desde 1994, com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Hypólito (2010) aponta que no modelo gerencialista o Estado atua de modo enfático e centralizador como agente regulador das políticas públicas. No que concerne as políticas educativas, ele cria formas regulativas do trabalho docente, do currículo e da gestão escolar sob a ótica de ações apresentadas como a solução dos problemas educacionais a partir dos pressupostos da eficiência, dos resultados, da avaliação e da competência. Assim, a questão da avaliação educacional torna-se tema candente, marcado pela contemporaneidade neoliberal.

Segundo Afonso (2001), nesse modelo de administração, o papel do Estado sofre profundas mudanças, justificadas por fatores externos que dizem respeito, predominantemente, aos efeitos da transnacionalização do capitalismo e da atuação de instâncias de regulação supranacional. Em decorrência dessas mudanças, seu papel altera-se, passando de um Estado provedor, para um Estado-avaliador, que atua por meio de “[...] indicadores e resultados acadêmicos quantificáveis e mensuráveis sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos educativos” (p. 26). Os pressupostos básicos do Estado-avaliador são o controle, a divulgação de resultados e a consequente responsabilização, associada a prêmios ou punições.

A esse respeito, Freitas (2016) alerta que as avaliações externas em larga escala são disseminadas como uma forma de controle e auditoria da aprendizagem produzida pelas escolas, com a finalidade de apoiar o ensino praticado em sala de aula. Neste caso, os resultados de desempenho dos alunos expressariam a qualidade daquela instituição, sem levar em conta outras dimensões que também afetam a aprendizagem dos estudantes. Por meio desses, e de maneira unidirecional, o Estado responsabiliza a escola pelos resultados alcançados.

Na esteira do autor, é possível afirmar que testes padronizados são sempre limitados, principalmente quando associados a recompensas, uma vez que criam pressões para que a escola foque em sua preparação, bem como em sua aplicação, produzindo um estreitamento curricular. Ademais, as políticas de responsabilização (leia-se, de *accountability*), quando circunscritas a uma lógica gerencial, tem o mérito como alvo, em que a dinâmica competitiva que se cria a partir dessa lógica pode conduzir a um processo educativo de qualidade duvidosa.

Embora a educação infantil não integrasse o Sistema de Avaliação da Educação Básica, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, publicado em 1998, evidenciava preocupação quanto ao entendimento equivocado da avaliação nesta etapa da educação. A partir disso, em 2012, um Grupo de Trabalho (GT) foi instituído para produzir um documento técnico que teve por atribuição “propor diretrizes e metodologias de avaliação na e da Educação Infantil, [e] analisar diversas experiências, estratégias e instrumentos de avaliação[...]” (BRASIL, 2012).

Uma dentre as inúmeras preocupações residia na existência de classes de alfabetização, que conferiam à educação infantil o caráter de terminalidade. Essas classes atendiam crianças a partir de seis anos, retendo-se as não alfabetizadas, ou seja, essas não ingressavam na primeira série do ensino fundamental enquanto não atingiam os padrões desejáveis de aprendizagem de leitura e escrita. Outra estava relacionada as práticas de avaliação, que conferiam às produções das crianças notas, conceitos ou símbolos, conforme o julgamento do professor, desviando o objetivo de avaliação processual e formativa (BRASIL, 1998).

Os debates em torno desta proposta de avaliação, que culminaram no documento técnico produzido pelo grupo, defendem uma abordagem reflexiva e dialógica, participativa, negociada e democrática. Atendem, portanto, a uma perspectiva formativa da avaliação da educação infantil, que visa “[...] questionar sobre as concepções educativas implícitas nas práticas, tornando-as explícitas, de modo a ampliar a consciência e as possibilidades de uma reestruturação fundamentada sobre o próprio fazer” (BRASIL, 2015, p. 33). Esse modelo parte da ideia de que a avaliação e a reflexão sobre a qualidade são processos conexos.

Deste modo, o GT subsidiou a inclusão da educação infantil nas formulações sobre a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, regulamentada pelo Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018, em que considera as especificidades da educação nesta faixa etária, uma vez que o Plano Nacional de Educação (PNE), em sua Meta 1, estratégia 1.6, e respectivos Planos Estaduais e Municipais, trouxe discussões em torno do desenvolvimento de avaliações externas também para a educação infantil.

Essa perspectiva formativa da avaliação também demonstra preocupação quanto ao que revela o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, publicado em 2020. O documento mostra que a cobertura da educação infantil vem sendo negligenciada, uma vez que apenas 36% das crianças de 0 a 3 anos, em 2018, estavam sendo atendidas em creches, sendo o maior contingente de crianças não atendidas oriundas de famílias de baixa renda. Para a faixa etária de 4 a 5 anos, de matrícula obrigatória, a meta de universalização, cuja previsão de alcance era 2016, até o fechamento do relatório ela ainda não tinha sido alcançada. Apesar das evidências contrárias, as conclusões do Relatório conduzem para “uma clara tendência de redução das desigualdades de acesso nessa faixa etária” (BRASIL, 2020, p. 6).

Em oposição a perspectiva avaliativa defendida pelo GT em 2012, há debates que

convergem para uma segunda direção, e que parecem conquistar cada vez mais adeptos aspirados pela implantação de um modelo de avaliação externa por resultados nesta etapa da educação básica. Neste grupo atua empresários e intelectuais coletivos, organizados num conjunto de Aparelhos Privados de Hegemonia (APHs), que investem capital material e simbólico para assegurar uma determinada política educacional no âmbito econômico, exercendo assim, sua posição dominante na educação. Consoante Casimiro (2016) revela que esta é uma estratégia de atualização da dominação da burguesia no Brasil, que visa manter sua hegemonia na formulação de projetos de poder e difusão de sua ideologia de mercado.

Trata-se, pois, de uma proposta estudada e defendida por “intelectuais orgânicos” (CASIMIRO, 2016), em eventos promovidos sobre o tema, que veem na educação infantil uma possibilidade de obtenção de melhores índices no ensino fundamental. Neste debate, fomenta-se que os primeiros passos da criança da pré-escola e do primeiro ano do ensino fundamental são cruciais para assegurar que seu desempenho seja satisfatório ao longo de toda a trajetória acadêmica. Enfatizam ainda que a educação pré-escolar e a alfabetização devem estar no centro do planejamento de políticas públicas.

Com base no que preconiza o Plano Nacional de Educação 2014-2024, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2018, promoveu o Seminário Internacional Estatísticas Educacionais e Avaliação da Educação Básica, em que foram anunciadas as mudanças encetadas no Saeb, entre elas, a inclusão da educação infantil. Segundo definido no Seminário, a educação infantil seria avaliada por meio de questionários eletrônicos aplicados de forma censitária a educadores, gestores das instituições e dirigentes municipais e estaduais das redes públicas de ensino (BRASIL, 2018). Esse modelo de avaliação foi aplicado oficialmente, pela primeira vez, no segundo semestre de 2019, junto com as demais avaliações do Saeb.

Mais recentemente, houve a institucionalização de normas complementares ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, por meio da Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020, que tem por finalidade compor um conjunto de instrumentos que permitem a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações, exames e estudos sobre a qualidade das etapas que compõem a educação básica (BRASIL, 2020), em que possibilita a avaliação externa também na educação infantil, reafirmando a posição de um Estado-avaliador extremamente comprometido com a produção de indicadores nacionais e com a disseminação de estatísticas e resultados, sob a alegação da garantia do padrão de qualidade, equidade e eficiência da educação básica.

Em suma, em termos metodológicos, o trabalho consiste em estudo documental por meio do levantamento de normativas e documentos técnicos da política nacional de avaliação da educação infantil, indispensáveis para desencadear um processo de análise qualitativa dos estudos produzidos, com vistas a inferir que, apesar de ainda não ter sido implantado, no Brasil, um programa de avaliação externa para a educação infantil, muitos são os debates travados em torno desta ideia. Esses se encontram atualmente polarizados em duas direções

prioritárias: a primeira delas, defende a necessidade de implantação de um modelo de avaliação externa para a educação infantil centrado nos processos, como meio para promover a igualdade de oportunidades educacionais que leve em conta diferenças, diversidades e desigualdades presentes no território brasileiro; a segunda pauta-se na lógica do Estado-avaliador, concebendo a avaliação da educação infantil como estratégia para aumentar o controle social e a responsabilização das escolas sobre os resultados educacionais. Contudo, o movimento que se percebe em torno da educação infantil, indica uma tendência bastante forte à ampliação do Estado-avaliador em todas as etapas da educação básica.

PALAVRAS-CHAVE: Política Nacional de Avaliação. Educação Infantil. Avaliação Externa. *Accountability*.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. nº 10. Brasília, 1997. 52p.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº75, Agosto/2001. p. 15-32.

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

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**: sumário executivo. Brasília, 2020.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação do PNE e dá outras medidas. Boletim Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm, 2014>. Acesso em: 04 set. 2020.

_____. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-2784.

_____. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. **Educação infantil:** subsídios para construção de uma proposta de avaliação, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em 2 mai. 2022.

_____. **Portaria nº 1.100, de 26 de dezembro de 2018.** Estabelece as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb no ano de 2019. Disponível em: < https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57217372>. Acesso em: 16 fev. 2022.

_____. **Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020.** Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-458-de-5-de-maio-de-2020-255378342>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. **Referencial curricular nacional para a educação infantil.** Ministério da Educação e do Desporto: Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998. 3v.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público.** Ano 50. Número 4. Out-Dez 1999.

CASIMIRO, Flávio H. C. **A Nova Direita no Brasil:** aparelhos de ação político-ideológica e a atualização das estratégias de dominação burguesa (1980-2014). Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-graduação em História Social. Niterói, RJ, 2016.

FREITAS, Luiz Carlos de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cad. Cedes,** Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio-ago., 2016.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educ. Soc.** Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out.-dez. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 fev. 2022.

UNESCO. A UNESCO e a educação na América Latina e Caribe: 1987-1997. Santiago:

UNESCO, 1998. Disponível em:

<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000294.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2022.