

## **AValiação DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL: (DES)CONTINUIDADES DOS DISCURSOS NO CONTEXTO NACIONAL**

### **QUALITY ASSESSMENT OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION: DISCONTINUITIES IN NATIONAL CONTEXT DISCOURSES**

Mateus Lorenzon<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0001-9402-5820>

Adriano Ineia<sup>2</sup>

<http://orcid.org/0000-0001-6448-1411>

Luiz Marcelo Darroz<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0003-0884-9554>

#### **Resumo:**

Neste artigo analisam-se documentos nacionais que discutem e propõem parâmetros, diretrizes e indicadores de avaliação da qualidade de Educação Infantil. O *corpus* da pesquisa é composto de documentos elaborados por órgãos governamentais nacionais (Brasil, 2006a, 2006b, 2006c, 2009, 2012, 2015, 2018) e, também aqueles vinculados a fundações privadas e que tiveram ampla divulgação como os Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação infantil da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV, 2020). Para análise, optou-se pela aplicação da técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2011). Nos documentos formulados no período de 2006-2018, observou-se que o conceito de qualidade era compreendido como algo socialmente e culturalmente construído, mas reconhecia-se a existência de aspectos inegociáveis no atendimento às crianças. Nos documentos formulados posteriormente, identifica-se um intento de legitimar uma definição de qualidade, valendo-se, sobretudo, de estudos científicos advindos do campo da neurociência e da economia, além de uma responsabilização dos docentes para atingir determinados indicadores. Com isso, infere-se que há uma descontinuidade nas discussões, a partir da revisão dos Parâmetros Nacionais (Brasil, 2018) o que, coincide com uma fragilização de organismos e políticas nacionais e, conseqüentemente, emergência de uma perspectiva neoliberal de compreender a educação.

**Palavras-chave:** Avaliação da Educação Infantil. Qualidade. Neoliberalismo.

#### **Abstract:**

<sup>1</sup> Universidade de Passo Fundo. Doutorando em Educação - UPF. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior - CAPES. Passo Fundo/RS. Brasil

<sup>2</sup> Universidade de Passo Fundo. Doutorando em Educação - UPF. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior - CAPES. Passo Fundo/RS. Brasil.

<sup>3</sup> Universidade de Passo Fundo. Diretor do Instituto de Humanidades, Ciências, Educação e Criatividade. Passo Fundo/RS. Brasil.

This article analyzes national documents that discuss and propose parameters, guidelines, and indicators for assessing the quality of Early Childhood Education. The research corpus consists of documents elaborated by national government agencies (Brazil, 2006a, 2006b, 2006c, 2009, 2012, 2015, 2018), as well as those linked to private foundations that have had widespread dissemination how the National Parameters for the Quality of Early Childhood Education the Maria Cecília Souto Vidigal Foundation (FMCSV, 2020). Content Analysis technique (Bardin, 2011) was chosen for analysis. In documents formulated during the period of 2006-2018, it was observed that the concept of quality was understood as something socially and culturally constructed, but there was recognition of the existence of non-negotiable aspects in meeting the needs of children. In subsequently formulated documents, there is an attempt to legitimize a definition of quality, mainly relying on scientific studies from the fields of neuroscience and economics, as well as holding teachers accountable for achieving certain indicators. Thus, it can be inferred that there is a discontinuity in the discussions, starting from the review of the National Parameters (Brazil, 2018), which coincides with a weakening of national bodies and policies and, consequently, the emergence of a neoliberal perspective on understanding education.

**Keywords:** Early Childhood Education Assessment. Quality. Neoliberalism.

## INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, a Educação Infantil é uma etapa que só recentemente foi integrada aos sistemas educacionais. Neste viés, são notórias as publicações que indicam a Constituição Federal de 1988 como um ponto nevrálgico neste processo, na medida em que passa a compreender as crianças como um sujeito de direitos e não mais como objeto de tutela do estado. A consecução do direito solidário à educação (Didonet, 2001). Entretanto, a consecução de um direito, em conformidade com Bobbio (1992), demanda um conjunto de normatizações e uma estrutura jurídica que vão além do seu anúncio. Nos anos posteriores à promulgação a Carta Magna brasileira assistiu-se uma maior discussão em torno dos modos de operacionalizar os direitos enunciados, seja no âmbito acadêmico, nas políticas públicas (Brasil, 1990) e/ou, ainda, na esfera da jurisprudência (Brasil, 1990, 1996b).

Neste momento histórico, identificava-se uma denúncia as propostas pedagógicas de creches e pré-escolas que abordavam de modo dissociado o cuidar e o educar, ou ainda, uma condenação a preocupação excessiva na ampliação quantitativa das vagas, a fim de atender as demandas, sem que houvesse um empreendimento para qualificar os espaços, materiais e os recursos humanos (Brasil, 1996a). No entanto, no campo das políticas públicas nota-se que esta preocupação era prioritariamente retórica, uma vez que, por exemplo, a Educação Infantil não foi incluída no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB. Assim, Rosenberg (2013) e Souza e Pimenta (2016) notam que as preocupações com a avaliação da qualidade na/da Educação Infantil estavam ausentes da agenda de políticas públicas.

O Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001) vai de encontro a esta perspectiva, inaugurando uma agenda política acerca da qualidade na/da Educação Infantil. O plano orientador das ações governamentais no campo educacional, expunha, entre as diretrizes para a etapa inicial da Educação Básica, a necessidade da elaboração documentos que definissem padrões mínimos de qualidade, inicialmente, no campo da infraestrutura. O PNE definiu também que, a médio prazo, os parâmetros de qualidade elaborados deveriam subsidiar a supervisão e avaliação das instituições

(Brasil, 2001). Ademais, salientava-se a necessidade da qualificação dos profissionais que atuavam no atendimento às crianças pequenas, o desenvolvimento de trabalhos intersetoriais e, ainda, que os municípios elaborassem projetos curriculares para as redes de ensino.

Nota-se que o Plano Nacional de Educação, ao colocar as questões de qualidade e avaliação na/da Educação Infantil no horizonte das políticas públicas, representa um ponto de inflexão em torno da temática. Com isso, a qualidade e, conseqüentemente, a avaliação na/da nesta etapa da educação básica é um problema social emergente a ser contemplado na agenda governamental (Rosemberg, 2013). O Ministério da Educação, gradualmente, assume o papel indutor destas discussões elaborando um conjunto de documentos que tornar-se-ão pertinentes para a educação brasileira (Brasil, 2006a, 2006b, 2006c, 2012, 2015). Nota-se que estes documentos se ancoram em uma concepção que a qualidade é um conceito socialmente construído (Dahlberg, Moss, Pence, 2019) e que a sua verificação demandaria um trabalho colaborativo, ou ainda, empreendimento autoavaliativos das instituições. A comunidade acadêmica atende os desafios postos, tornando-se visível um crescimento das publicações em torno do tema, dos quais destaca-se Rosemberg (2013), Bondioli (2014), Sousa (2014, 2018), Ribeiro (2015) e Sousa e Pimenta (2016). Concomitante a isso, diferentes redes municipais começaram elaborar estratégias de avaliação das respectivas instituições.

Nota-se, no entanto, que como um problema emergente na agenda política e social, as discussões em torno da avaliação da/na Educação Infantil é um campo de disputas, nos quais podem-se observar posturas e perspectivas, muitas vezes antagônicas (Sousa, 2014). Da mesma forma, o conteúdo das políticas públicas e dos documentos podem ser transversalizados por tendências e discursos econômicos, políticos e sociais de um determinado período histórico, além de contemplar os interesses de determinados grupos ou segmentos da sociedade. Antecipa-se que a análise de documentos recentes (Brasil, 2018; FMCSV, 2020) representa uma descontinuidade das compreensões acerca do conceito de qualidade que vinham sendo delineados até então.

Neste viés, o objetivo deste estudo consiste em analisar documentos nacionais que discutem e propõem parâmetros, diretrizes e indicadores de avaliação da qualidade de Educação Infantil. Por meio de uma Análise de Conteúdo (Bardin, 2011), almeja-se, secundariamente, responder: Quais as concepções de qualidade presentes nestes documentos? Como estes documentos legitimam o conceito de qualidade? Quais estratégias de avaliação são elencadas e propostas nestes documentos? O que pode estar subjacente às mensagens apresentadas em cada um dos documentos?

A fim de consecutar o objetivo proposto, organiza-se o artigo em quatro seções. Inicialmente, discorre-se acerca do conceito de qualidade na/da Educação Infantil e a interrelação existente entre esta definição e as estratégias de avaliação. Na seção “Procedimentos Metodológicos” lista-se os documentos que integram o *corpus* de pesquisa e os critérios utilizados para a sua seleção. Soma-se a isto uma descrição da técnica de análise de dados (Bardin, 2011). Na terceira seção, discute-se o *corpus* da pesquisa. Por fim, são tecidas algumas considerações acerca da descontinuidade dos discursos acerca da qualidade e da avaliação na/da Educação Infantil.

**QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA AGENDA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Conforme enunciado anteriormente, nesta seção discorre-se acerca da qualidade na/da Educação Infantil. Reitera-se que estas discussões remetem a década de 1990, quando autores, entre os quais destaca-se Enguita (1994) e Gentili (1994), apontam que a emergência dos discursos de qualidade total atrelados a uma política econômica neoliberal que, no contexto brasileiro, tornava-se incipiente. Neste momento histórico, Enguita (1994) identificava uma reconfiguração no modo que o termo era utilizado, passando a estar articulado com uma lógica de eficácia e “[...] conseguir o máximo resultado com o mínimo custo” (Enguita, 1994, p. 98). Com isso, identifica-se que o conceito de qualidade está inexoravelmente com a proposição de avaliações em larga escala, pois seriam elas, em última instância, que permitiriam averiguar a eficácia dos serviços prestados.

Esta imbricação entre o discurso da qualidade e a proposição de instrumentos para mensurá-lo, faz com que, dentro do campo educacional, emergja um sentimento de ojeriza, especialmente, diante das reconfigurações contemporâneas e a emergência de propostas avaliativas de terceira geração, na qual os professores e instituições podem ser recompensados financeiramente diante da obtenção de determinados resultados (Bonamino, Sousa, 2012). Assim, não raro encontram-se posicionamentos críticos aos mecanismos avaliativos e a sua pretensa intencionalidade de averiguar a qualidade institucional.

Em reconhecida crítica aos discursos de qualidade e, sobretudo, aos mecanismos de mensurá-los, Dahlberg, Moss e Pence (2019) os situam, não só como decorrentes das ciências econômicas, mas como reveladores de pressupostos positivistas, especialmente no que tange a uma confiança absoluta na suposta neutralidade dos números. Assim, as autoras identificam que o debate em torno do conceito de qualidade deve-se, sobretudo, a um intento de atribuir confiabilidade a um determinado produto ou serviço.

Partindo da premissa que no contexto contemporâneo assiste-se um modelo de reconfiguração das funções do estado em decorrência da transformação do neoliberalismo em uma racionalidade hegemônica (Dardot, Laval, 2016), Laval (2019) oferece subsídios pertinentes para pensar sobre os processos de controle das instituições educacionais. Para o autor, há uma retórica e uma política em curso, na qual defende-se a descentralização dos sistemas de ensino e a autonomia das instituições. No entanto, esta pretensa liberdade dos docentes e das gestões escolares transversalizados por mecanismos de controle, entre os quais pode-se destacar as avaliações externas e a retórica da qualidade total, pois será por meio delas que identificará-se aquelas instituições que desenvolvem um trabalho adequado às expectativas vigentes.

Por sua vez, Charlot (2020) adota uma posição similar, na medida em que indica que os discursos em torno da qualidade da educação são reveladores de um intento de controle dos sistemas educacionais e, ainda, indicam uma inserção de lógicas próprias da economia empresarial na gestão das instituições de ensino. Para o autor, as avaliações propostas com intuito de mensurar a qualidade das instituições não possuem um intento pedagógico, mas sim visam acompanhar a produtividade e maximizar “a formação de capital humano” (Charlot, 2020, p. 74). Esta compreensão proposta por Charlot (2020) é pertinente na medida em que indica a interrelação existente entre os discursos de mensuração da qualidade e a (im)produção de capital humano. Logo, as avaliações realizadas na/sobre a educação, especificamente no que tange a mensuração

de aprendizagens, permitiria identificar se os recursos aplicados na educação estariam resultando na produção de sujeitos condizentes com as necessidades do mercado ou da lógica neoliberal.

As avaliações conduzidas para avaliar a qualidade, na perspectiva indicada por Charlot (2020), teria capacidade de induzir os currículos escolares. Sousa e Arcas (2010) corroboram com esta inferência na medida em que indicam que a avaliação “tomada como referencial para a criação de índices, para pagamento de bônus, para o direcionamento de políticas, não passa despercebida pelas escolas e vem repercutindo no currículo escolar” (Souza, Arcas, 2010, p. 197). Assim, os estudos indicam que os docentes, quando submetidos às avaliações externas, especialmente de terceira geração, tendem a adotar a racionalidade da eficiência, priorizando os tópicos ou conteúdos que integram o currículo escolar. Este modelo emergente de formação, dada a primazia de ensinar tópicos relevantes para avaliação poderiam resultar em um modelo restrito de formação o que, em última instância, resultaria em indivíduos dessimbolizados e culturalmente empobrecidos (Charlot, 2020; Laval, Vergne, 2023).

Nota-se que no contexto da Educação Infantil há um dispositivo legal que impede o desenvolvimento de avaliações em larga escala com intuito de mensurar o produto da educação, isto é, a aprendizagem das crianças. Assim, lê-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que a avaliação do público atendido em creches e pré-escolas tem como objetivo “acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção” (Brasil, 1996, s/p). Assim, é este dispositivo que tem resguardado esta etapa da educação básica a aplicação de mecanismos avaliativos nas crianças ou subsidiado as críticas a tentativas de realizá-los (Carvalho, Costa, 2013; Ribeiro, 2015).

As compreensões críticas em torno do conceito de qualidade e, conseqüentemente, dos instrumentos para mensurá-la são pertinentes na medida que permitem identificar que os termos “qualidade” e “avaliação”, quando empregados de modo acrítico, podem ser instrumentos de controle institucional e, sobretudo, transformar-se em uma discurso anti-educacional. Assim, quando não haveria participação social em torno da definição do conceito de qualidade, pode-se incorrer o risco de defini-la em conformidade com a racionalidade hegemônica que, em sua fase contemporânea, prioriza a formação de um capital humano em detrimento do desenvolvimento cultural (Laval, Vergne, 2023).

Todavia, ao analisar os processos históricos de constituição da Educação Infantil na primeira etapa da educação básica, identifica-se que os conceitos de qualidade e as discussões em torno de mecanismos para avaliá-la representaram um aspecto importante. Kuhlmann Jr. (2011), ao discorrer acerca dos processos de institucionalização das crianças no contexto brasileiro, identifica que, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, os sujeitos infantis eram entendidos como objetos de tutela. Com isso, criavam-se políticas públicas específicas para tutelá-los, a fim de evitar que se transformassem em um perigo para a ordem social em vigência. Neste período, o autor destaca que havia a predominância de modelos de institucionalização fundamentados em paradigmas médico-higienista, assistencialista ou, ainda, jurídico-polisialesco.

A legislação brasileira, na medida em que reconhece as crianças como sujeitos titulares de direitos, dentre os quais o da educação (Brasil, 1988) e, posteriormente, estabelece a doutrina de proteção integral (Brasil, 1990), tensiona os paradigmas até então vigentes. No entanto, é notório que, mesmo apresentando um caráter mandatário, nem sempre a legislação reverbera de modo

imediatamente no âmbito da prática e no *ethos* socialmente construído. Com isso, nos anos posteriores ao ordenamento jurídico, acompanhou-se um número expressivo de ações governamentais com intuito de diagnosticar e estabelecer padrões de qualidade para o atendimento das crianças (Brasil, 1994, 1996, 2002). Assim, especialmente na década de 1990, no caso específico da Educação Infantil percebe-se que o discurso de qualidade serviu para a consecução do direito de um atendimento educacional adequado às crianças pequenas. Para Sousa (2014, p. 64):

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

É a partir desta articulação acerca dos discursos de qualidade/avaliação com o processo histórico de consecução do direito das crianças a um atendimento adequado que se pode argumentar de modo favorável às políticas públicas que visam estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade, bem como criar estratégias de avaliação. Neste sentido, Sousa (2018, p. 66) corrobora com este entendimento ao destacar que “para que se efetive esse direito [atendimento adequado] o monitoramento e a avaliação das políticas e programas que vêm sendo concretizados no âmbito da educação pública são atividades que ocupam papel fundamental”. Logo, monitorar e avaliar políticas públicas é parte essencial para o desenvolvimento de uma política pública eficiente, além de demonstrar preocupação e compromisso com o erário público (Cavalcanti, 2006).

No entanto, a compreensão da pertinência do monitoramento da qualidade em diversas instâncias (Cavalcanti, 2006; Ribeiro, 2015) não pode resultar em uma compreensão acrítica acerca das definições de qualidade e dos instrumentos avaliativos propostos. Essa perspectiva crítica acerca do campo de avaliação e qualidade na/da Educação Infantil exige um reconhecimento de que estes conceitos pressupõem uma axiologia de saberes, isto é, sempre “supõem julgamento de valor com base em critérios que expressam uma noção de qualidade, os quais tendem a induzir transformações da realidade” (Sousa, 2014, p. 69).

Neste viés, reconhece-se que a definição de qualidade é sempre histórica e fundamentada em determinados juízos de valor, ou seja, estabelecer estes critérios sempre é uma ação política. Dahlberg, Moss e Pence (2019) vão ao encontro dessa perspectiva na medida em que definem a qualidade como algo socialmente construído. Logo, os autores defendem que definir o que seja uma instituição de qualidade demanda a negociação social e a co-construção, pois assim seriam obtidos parâmetros socialmente legitimados. A ausência de sentidos negociados e construídos, por sua vez, acarreta o risco de adotar definições condizentes somente com a lógica hegemônica (Charlot, 2020).

Por fim, ainda em consonância com Dahlberg, Moss e Pence (2019), entende-se que um dos riscos presentes no reconhecimento de que a qualidade é um conceito que precisa ser socialmente construído é o do relativismo. Assim, incorre-se a possibilidade de relativizar demais os parâmetros e critérios adotando uma postura tautológica e de repetição da realidade. Com isso, é fundamental que, tratando-se da Educação Infantil, há alguns parâmetros que são inegociáveis e

que, normativamente, devem ser contemplados, sendo que estes referem-se, especialmente, à doutrina de proteção integral da criança (Brasil, 1990). Da mesma forma, a definição de qualidade, longe de ser um processo instrumental, requer um olhar sobre a pedagogia da infância para reconhecer aqueles critérios que, historicamente, foram delineados como direito às crianças (Campos, Rosemberg, 2009). Tendo em vista essa breve contextualização e o argumento da imprescindibilidade das discussões em torno da qualidade e da avaliação para subsidiar a tomada de decisões políticas, bem como para a consecução dos direitos infantis, na sequência do artigo apresenta-se os procedimentos metodológicos que foram utilizados para a análise dos documentos.

### PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção apresenta-se os procedimentos metodológicos empregados para o desenvolvimento do estudo, bem como as técnicas utilizadas para a análise dos dados. Destaca-se que se desenvolveu um estudo documental em que o *corpus* da pesquisa foi composto por documentos previamente existentes. Por meio do acesso ao site do Ministério da Educação, foram identificadas e selecionadas produções que abordavam as temáticas da avaliação na/da Educação Infantil. Assim, selecionou-se seis obras produzidas pelo órgão governamental.

A estas seis produções de órgãos governamentais, somou-se o documento “Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil” produzido por uma fundação vinculada à iniciativa privada. A inclusão deste material ao *corpus* de análise decorre, especialmente, pelo fato do documento ser autodesignado de “nacional”, sem que houvesse um envolvimento da sociedade ou de órgãos governamentais em sua elaboração. Na Tabela 1, listam-se os documentos que compuseram o material de análise, bem como a instituição responsável pela sua elaboração e o ano que foram publicados.

**Tabela 1** - Lista Dos Documentos Que Integram O *Corpus* Da Pesquisa

<b>Título</b>	<b>Instituição Responsável</b>	<b>Ano</b>
Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil - Volume 1 e 2	Secretaria da Educação Básica - MEC	2006
Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil	Secretaria da Educação Básica - MEC	2006
Indicadores de Qualidade da Educação Infantil	Secretaria da Educação Básica - MEC	2009
EDUCAÇÃO INFANTIL: Subsídios para construção de uma sistemática de avaliação	Secretaria da Educação Básica - MEC	2011
Contribuições para a Política Nacional: a avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto	Secretaria da Educação Básica - MEC	2015
Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil	Secretaria da Educação Básica - MEC	2018
Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	2020

Fonte: Autores (2024)

A fim de analisar os documentos citados, optou-se pela realização da Análise de Conteúdo que, conforme Bardin (2011, p. 48) caracteriza-se como “[...] conjunto de técnicas parciais, mas complementares, consistam na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo”. Para a autora, a aplicação destes procedimentos permitiria superar a ilusão da transparência das mensagens e, com isso, poderia-se enriquecer as leituras realizadas e romper com a percepção ingênua (Franco, 2008; Bardin, 2011).

As técnicas que compõem a Análise de Conteúdo podem ser organizadas, conforme Bardin (2011), em três etapas: a) a pré-análise; b) a exploração do material; e c) o tratamento e interpretação dos resultados obtidos. Na etapa de pré-análise realizou-se a organização do *corpus* de pesquisa, por meio do levantamento e seleção de documentos, além de uma leitura flutuante do material. Seguindo o detalhamento de sub-etapas propostas por Franco (2008) e Bardin (2011), essa leitura inicial foi sucedida pela elaboração de algumas hipóteses acerca dos materiais, bem como foram produzidos índices para análise. Na Tabela 2 elencam-se as hipóteses e os índices que foram referenciados:

**Tabela 2 - Hipóteses E Índices Decorrentes Da Leitura Flutuante**

Hipótese	Índice
Os documentos definem um determinado conceito de qualidade	Qualidade como construção negociada
	Qualidade como algo <i>a priori</i>
Os documentos legitimam o conceito de qualidade assumido	Legitimidade no argumento científico
	Legitimidade na Pedagogia
	Legitimidade na negociação social
Os documentos possuem um determinado público-alvo	Gestores dos sistemas de ensino
	Instituições
	Docentes
Os documentos são propositores	Parâmetros
	Diretrizes
	Indicadores

Os documentos pressupõem mecanismos de avaliação	Institucionais
	Larga escala
	Ausente
	De aprendizagem

Fonte: Autores (2024)

A segunda etapa da Análise de Conteúdo denominada por Bardin (2011) de exploração do material envolve a codificação e categorização dos materiais. No momento de codificação, realizou-se uma leitura analítica do *corpus* da pesquisa e foram produzidas as Unidades de Análise - UA tendo como critério a ordem semântica (Bardin, 2011), isto é, frases ou excertos do documento que apresentavam um dos índices listados na Tabela 2. Tendo em vista que em cada UA optou-se por manter a referência documento/ano/página não realizou-se a enumeração das mesmas. Concluída a etapa de recorte do material, realizou-se a agregação ou classificação deles produzindo, a partir deste procedimento, categorias de análise. Destaca-se que as categorias estão diretamente relacionadas aos índices. No entanto, o processo de categorização foi indutivo, na medida em que os índices e categorias foram delineados a partir da leitura flutuante e analítica do material, isto é, não existiam *a priori* (Franco, 2008).

Por fim, realizou-se o tratamento dos resultados por meio do processo de interpretação e inferência. Nesta última etapa, as Unidades de Análise foram articuladas com os pressupostos teóricos que orientam o desenvolvimento do estudo e, por meio desta comparação, foram produzidas as inferências e interpretações. Por fim, destaca-se que além da descrição das categorias optou-se pela contagem dos indicadores de alguns índices elencados, sendo que estes serão apresentados junto às categorias.

## APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção do artigo apresenta-se a apresentação e análise dos resultados decorrentes da Análise de Conteúdo. Para tanto, organizou-se a seção em duas subdivisões. Na primeira, realiza-se uma apresentação sintetizada dos documentos analisados, destacando o contexto que foram produzidos e os participantes no processo de elaboração. Por sua vez, na segunda subdivisão apresentam-se as categorias produzidas. As Unidades de Análise foram dispostas em cinco categorias, nas quais aborda-se, respectivamente: a) O conceito de qualidade; b) Legitimação do conceito; c) Público-alvo do documento; d) Proposições; e e) Interrelação com proposição de estratégias avaliativas. Destaca-se que, em cada uma dessas categorias, foram criadas subcategorias.

## SÍNTESE DOS MATERIAIS ANALISADOS

Nesta subseção apresenta-se uma síntese dos materiais que compuseram o *corpus* da pesquisa. Reitera-se que o Plano Nacional de Educação 2001-2011 (Brasil, 2001), ao abordar a etapa da Educação Infantil definia como um dos objetivos a curto prazo o estabelecimento de

“padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil [...] públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo” (Brasil, 2001, p. 12). Além destes, enfatizava-se que as creches e pré-escolas deveriam apresentar suas propostas pedagógicas e, os sistemas de ensino, deveriam admitir profissionais com formação adequada (Brasil, 2001).

É nesta perspectiva que o Ministério da Educação assume, gradativamente, o papel autoritário de diretrizes e indutor de políticas públicas. Assim, em 2006, foram publicados três documentos que estabelecem parâmetros de qualidade para a primeira etapa da educação básica. O documento “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil” (Brasil, 2006a) foi elaborado de modo interdisciplinar e por meio da colaboração de diferentes segmentos da sociedade. Nele elencaram-se aspectos referentes aos contextos, a funcionalidade, a estética e técnicas construtivas que deveriam ser consideradas no momento de construir ou reformar instituições educacionais para crianças pequenas (Brasil, 2006a). Com isso, percebe-se que o documento é direcionado ao corpo técnico e gestores dos sistemas de ensino.

No mesmo ano, o Ministério da Educação, atendendo ao Plano Nacional de Educação (2001-2011), valendo-se de metodologias participativas e em colaboração com a sociedade, publicou os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006b, 2006c). Este documento foi organizado em dois volumes. No primeiro eram apresentados os fundamentos teóricos do atendimento às crianças nas instituições de educação infantil, bem como discorre-se acerca do conceito de qualidade e disserta-se acerca de pesquisas desenvolvidas nesta etapa da educação básica (2006b). Por sua vez, no segundo volume são apresentados um conjunto de parâmetros, isto é, normas de qualidades, sendo que estas eram organizadas em seções que abordam, respectivamente, às instituições, os gestores, aos profissionais e a infraestrutura (Brasil, 2006c).

O documento “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” (Brasil, 2009), conforme o indicado no título, indicava aspectos que poderiam ser mensurados ou avaliados no contexto desta etapa da Educação Básica. Assim, era um documento elaborado pelo Ministério da Educação e destinado às instituições de atendimento às crianças pequenas com o objetivo de subsidiar processos de autoavaliação, servindo como guia para o estabelecimento de grupos de trabalhos institucionais.

O Grupo de Trabalho (GT) Avaliação da Educação Infantil foi proposto pelo Ministério da Educação com objetivo de estabelecer diretrizes e metodologias de avaliação desta etapa da educação básica (MEC, 2011). Os trabalhos desenvolvidos por este grupo foram sistematizados por meio de um documento síntese, no qual, além de discorrer acerca dos fundamentos da proposição, apresentava-se uma sistemática de avaliação, na qual pretendia-se avaliar diferentes aspectos relacionados a questões orçamentárias, aos espaços e materiais, aos recursos humanos e a expansão das vagas. Assim, o documento almejava, sobretudo, fornecer subsídios que permitiram inserir a etapa inicial educação básica em um sistema nacional de avaliação a ser desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Ainda no contexto de definição de indicadores, o Ministério da Educação, por meio de acordo técnico com a Universidade Federal do Paraná - UFPR, publica o documento

“Contribuições para a Política Nacional: a avaliação em Educação Infantil a partir da avaliação do contexto”. O grupo de trabalho responsável pela elaboração de documentos, buscou analisar diferentes instrumentos avaliativos utilizados no contexto internacional, optando por adequar ao contexto brasileiro os *Indicatori e Scalla della Qualità Educativa del Nido e Autovalutazione della Scuola dell’Infanzia* (Brasil, 2015). Propunha-se, ao longo do documento, o desenvolvimento de procedimentos avaliativos e autoavaliativos nas instituições de educação infantil, para, a partir dos resultados identificados, elaborar plano de ação.

Em 2016, em um contexto de fragilização dos órgãos públicos pela emergência de políticas neoliberais, ocorre a revogação da Portaria nº 369/2016 que regulamentaria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Brasil, 2016). Esta medida vai de encontro com os indicadores até então elaborados e coloca em suspensão as discussões acerca da avaliação na/da Educação Infantil. Em 2018, o Ministério da Educação, com apoio da iniciativa privada, publicou a revisão dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (Brasil, 2018), no qual apresentava-se oito áreas focais e vinte princípios que deveriam ser atendidos. Justificava-se a revisão nos parâmetros em virtude do desenvolvimento do conhecimento no campo pedagógico, além da necessidade de adequação ao que foi definido na Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2017).

A revisão dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (Brasil, 2018) representou um ponto de inflexão nas discussões acerca das políticas públicas de avaliação e qualidade da Educação Infantil, representando uma ruptura ao que até então vinha sendo construído. E na esteira deste documento que a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, em colaboração com o Movimento pela Base, publicou o documento Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil, destinando-o, exclusivamente, aos docentes da etapa inicial da educação básica (FMCSV, 2020). Visto isso, na próxima seção, realiza-se a análise dos documentos apresentados.

#### CATEGORIZAÇÃO DOS MATERIAIS ANALISADOS

Nesta subseção do artigo, apresentam-se as categorias produzidas em decorrência da análise dos dados. Reitera-se que as Unidades de Análise foram organizadas em cinco categorias que abordam, respectivamente, a) O conceito de qualidade; b) Legitimação do conceito; c) Público-alvo do documento; d) Proposições; e e) Interrelação com proposição de estratégias avaliativas.

Na categoria “**Conceito de Qualidade**” classificou-se as Unidades de Análise que permitem identificar as concepções de qualidade que se encontravam de modo explícito ou implícito nos documentos analisados. Por sua vez, essa categoria foi organizada em duas subcategorias, nas quais abordam-se, respectivamente, a) os documentos que apresentam o processo da definição do conceito de qualidade; e b) os documentos que definem qualidade como algo pressuposto ou *a priori*.

A compreensão de que a qualidade é uma produção social e depende de variáveis contextuais está presente, predominantemente, nos documentos nacionais elaborados até 2018 (Brasil, 2006a, 2006c, 2009, 2011, 2015). Lê-se em Brasil (2006a, p. 24) que

1) a qualidade é um conceito socialmente construído, sujeito a constantes negociações; 2) depende do contexto; 3) baseia-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades; 4) a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas.

Da mesma forma, no documento que apresenta os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil (Brasil, 2009), percebe-se a vigilância constante dos autores em indicar a complexidade inerente ao processo de definir o que seja uma educação de qualidade. Assim, aponta-se que esta definição requer um processo amplo de negociação e, acima de tudo, contemplar diferentes fatores culturais, históricos e sociais (Brasil, 2009).

Perspectivas similares são observadas nos dois documentos elaborados para elaborar e testar mecanismos de avaliação da qualidade da Educação Infantil. No trabalho publicado pelo Grupo de Trabalho do Ministério da Educação, identifica-se uma preocupação em adotar uma concepção ampla de qualidade, afastando-a das propostas que a resumem a mensuração de resultados (Brasil, 2011). No entanto, reconhecia-se, neste documento, que o caráter relativo associado ao conceito, demandaria considerar alguns tópicos ou critérios específicos (Brasil, 2009).

Na proposição de instrumentos avaliativos para mensuração da qualidade elaborada por meio de acordo técnico do Ministério da Educação (Brasil, 2015), também se identifica um reconhecimento que “a qualidade é participativa e negociada” (Brasil, 2015, p. 32). Mas a esta adjetivação, acrescentava-se um reconhecimento que a qualidade não poderia ser compreendida como um ponto de chegada ou elemento que possibilitaria estabelecer um ranqueamento, mas sim, o seu diagnóstico deveria resultar em uma postura transformadora por parte das instituições (Brasil, 2015).

Nota-se que esta definição de qualidade como algo complexo e que demandaria uma ampla participação social é gradativamente suprimido por uma definição técnica, especialmente, nos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (Brasil, 2018) e no documento elaborado pela iniciativa privada (FMCSV, 2020). Neste viés, na revisão elaborada pelo órgão governamental lê-se que a qualidade pode ser definida “como o conjunto de características positivas que a Educação Infantil deve oferecer” (Brasil, 2018, p. 13), isto é, adota-se uma definição genérica.

Por sua vez, o documento elaborado pela iniciativa privada restringe a definição de qualidade a partir de duas áreas focais (Currículos, interações e práticas pedagógicas; Espaços, materiais e mobiliários), justificando que esta escolha decorre do fato que “as evidências indicam que a qualidade das interações é o fato de maior impacto nas aprendizagens das crianças a curto prazo e implica ter: um currículo intencional adequado a faixa etária, práticas pedagógicas centradas nas crianças, relações de qualidade [...]” (FMCSV, 2020, p. 3). Neste documento identifica-se uma tendência à descentralização e, conseqüentemente, desresponsabilização do estado. Para Laval (2019), subjacente a essa pretensa modernização dos serviços públicos haveria um intento neoliberal. Este posicionamento é corroborado por Sousa e Oliveira (2003, p. 874-875), na medida em que identificam um processo aparentemente paradoxal:

De um lado, centralizam-se os processos avaliativos e, por outro, descentralizam-se os mecanismos de gestão e financiamento, tornando-os meios destinados a

“otimizar” o produto esperado, os bons resultados no processo avaliativo. A avaliação torna-se então um mecanismo indutor da excelência e, como desdobramento, naturaliza-se a desigualdade. Dentro dessa lógica, a avaliação encerra duas potencialidades bastante funcionais. De um lado, torna-se peça central nos mecanismos de controle, que se deslocam dos processos para os produtos, transferindo-se o mecanismo de controle das estruturas intermediárias para a ponta, via testagens sistêmicas, “os controles remotos”. Não importa como ocorre o processo ensino-aprendizagem, desde que ocorra.

Assim, mesmo que o documento elaborado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal não apresente uma proposição sistemática de avaliação, acredita-se que ele crie condições para que estas possam ocorrer, na medida em que estabelece parâmetros e responsabiliza um determinado segmento escolar (professores) para a sua realização. A qualidade seria atribuída às instituições que conseguem garantir a aprendizagem das crianças. Nota-se que, mesmo havendo um consenso na comunidade acadêmica acerca da inviabilidade de avaliar crianças pequenas em decorrência até mesmo dos pressupostos legais, ocorreu, em períodos recentes, tentativas de aplicar mecanismos de avaliação em larga escala a partir da adaptação de instrumentos internacionais (Carvalho, Costa, 2013; Coelho, Macário, 2020).

Observa-se que há uma correlação entre as subcategorias elaboradas para classificar as Unidades de Análise que abordam a definição de qualidade e aquelas produzidas na categoria **Legitimação do conceito**. Documentos que definem a qualidade como um conceito socialmente construído e transversalizado por fatores históricos e culturais (Brasil, 2006a, 2006b, 2006c, 2009, 2011 e 2015) tendem a legitimar os parâmetros e/ou indicadores propostos, pois eles seriam oriundos da negociação e da participação de diferentes segmentos sociais ou, ainda, de grupos de trabalho interdisciplinares. Neste viés, Brasil (2006c, p. 3), por exemplo, destaca que os parâmetros de infraestrutura decorrem da “parceria com educadores, arquitetos e engenheiros envolvidos em planejar, refletir e construir/reformar os espaços destinados à educação das crianças de 0 a 6 anos”. Já nos documentos em que se propõe indicadores ou metodologias de desenvolvimento da avaliação institucional, percebe-se que há uma ênfase em estratégias que levariam os diferentes segmentos da comunidade escolar a participarem dos processos avaliativos e, ainda, uma primazia da autoavaliação institucional (Brasil, 2009, 2011, 2015).

Nestes casos, nota-se que os conhecimentos provenientes das ciências da educação não estão ausentes, mas são ressignificados de modo oferecer subsídios para pensar as propostas nacionais (Campos *et al*, 2011). Em contrapartida, em Brasil (2018) e no documento produzido pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV, 2020) percebe-se que confiança e a legitimidade associada ao conceito de qualidade decorrem, especialmente, de trabalhos científicos ou, ainda, de discussões da área econômica. Na revisão dos parâmetros, até enfatiza-se a participação de “diversas entidades representativas da Educação Infantil no Brasil” (Brasil, 2018, p. 8), mas na sequência, ressalta-se que os fundamentos se encontram, também em “estudos, levantamentos, discussões, relatório de especialistas e escutas aos diversos setores da sociedade” (Brasil, 2018, p. 8).

Assim, para justificar o discurso da qualidade da educação, percebe-se, gradativamente, o deslocamento de modo a contemplar fundamentos exógenos à participação social. Nos Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil essa reconfiguração torna-se

perceptível na medida em que destaca-se a pertinência de uma educação qualificada para a primeira infância, pois ela “configura-se como uma das áreas educacionais que mais retribui à sociedade os recursos nela investidos, contribuindo para a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças” (Brasil, 2018, p. 12). Torna-se perceptível, a partir do excerto apresentado a emergência de um fundamento econômico de gestão dos serviços públicos, na medida em que eles são compreendidos como investimento.

A estes discursos com um viés econômico, observados tanto em Brasil (2018), quando no documento elaborado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2020), percebe-se ainda a presença de um argumento oriundo da neurociência, observado, por exemplo, em afirmações como “o desenvolvimento cerebral que permitirá a aprendizagem ao longo da vida tem especial relevância durante a Primeira Infância” (Brasil, 2018, p. 12) ou, ainda, “[...] as experiências específicas de uma criança nos seus primeiros anos de vida têm o profundo efeito de limitar ou expandir seu potencial social, físico e cognitivo” (Brasil, 2018, p. 12). Já na proposta da iniciativa privada, identifica-se um uso recorrente da expressão “pesquisas recentes comprovam”, o que, além de ser um estilo de escrita, aparenta ser um recurso argumentativo. As neurociências, quando aplicadas de modo acrítico ao campo da pedagogia, conforme Charlot (2020), podem ser compreendidas como resultantes de uma deriva antropológica característica das sociedades neoliberais, na medida em que sua aplicação resulta em um intento de otimizar a produção do capital humano (Cenci, 2020). Por fim, percebe-se que, tanto o argumento econômico, como aquele oriundo das ciências, oculta que a Educação Infantil de qualidade é, antes de tudo, um direito das crianças.

A terceira categoria refere-se aos destinatários dos documentos, isto é, quais os segmentos sociais que se espera que façam uso deles. Nesse viés, percebe-se que os Parâmetros Nacionais da Qualidade na Educação Infantil (Brasil, 2006a, 2006b, 2006c) são destinados a diferentes segmentos da sociedade e ao conjunto de profissionais e gestores direta ou indiretamente relacionados ao planejamento e desenvolvimento de práticas na Educação Infantil. Por sua vez, os indicadores e proposições de instrumentos avaliativos (Brasil, 2009, 2011, 2015) tem como principal objetivo subsidiar a construção de sistemáticas avaliativas nos sistemas de ensino e das instituições, mas enfatiza-se que “adesão das instituições de educação infantil deve ser voluntária, uma vez que se trata de uma autoavaliação” (Brasil, 2009, p. 16). O intento de subsidiar a tomada de decisões por meio do detalhamento dos parâmetros é assumido explicitamente pelo documento supracitado, na medida em que se lê que “compreendendo seus pontos fortes e fracos, a instituição de educação infantil pode intervir para melhorar sua qualidade, de acordo com suas condições, definindo suas prioridades e traçando um caminho a seguir na construção de um trabalho pedagógico e social significativo” (Brasil, 2009, p. 15).

Por sua vez, nos documentos mais recentes (Brasil, 2018; FMCSV, 2020) nota-se um deslocamento do público-alvo. Assim, mesmo que o documento nacional de 2018 apresenta áreas focais para avaliação da qualidade que se encontram além da instituição, há ênfase no trabalho interno. Assim, afirma-se no documento “As instituições da área educacional, ao receberem as crianças, podem ser o elo entre as mais diversas Instituições públicas, criando as condições para o desenvolvimento de uma rede intersetorial” (Brasil, 2018, p. 12-13). Observa-se, novamente, que o discurso da autonomia e descentralização é acompanhado por iniciativas de controle social (Freitas, 2007; Laval, 2019).

O documento Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil (FMCSV, 2020), por sua vez, ao focalizar em duas áreas, destina-se, prioritariamente, aos docentes. Nesse viés, o documento explicita a sua intencionalidade ao dirigir-se a este público: “use este material como apoio em seus estudos, individualmente ou em grupo, consulte pontualmente as práticas associadas a cada parâmetro e inspire-se no trabalho de outros professores” (FMCSV, 2020, p. 4). O discurso de responsabilidade do docente para garantir a qualidade da primeira etapa da Educação Básica é a tônica do documento, na medida em que há o uso reiterado da expressão ‘o professor é responsável pela/por [...]’. Tornar-se-ia pertinente uma análise específica dos mecanismos presente neste material para a formação de uma determinada subjetividade docente por meio de uma reflexão conduzida pela prática ou pela exemplificação de modelos a serem observados (Bochetti, Bueno, 2012).

Na categoria **Proposições** os documentos foram organizados em dois grupos. No primeiro, foram categorizados àqueles que indicam parâmetros, isto é, normatizam ou especificam regras gerais a serem seguidas. Neste agrupamento, são contemplados Brasil (2006a, 2006b, 2006c, 2018) e FMCSV (2020). O segundo agrupamento, trata das produções do Ministério da Educação que são propositoras ou visam subsidiar a criação de instrumentos para avaliação da qualidade da Educação Infantil, sendo que se contempla nesta subcategoria Brasil (2009, 2011, 2015). Por meio da análise das duas subcategorias, identifica-se que há uma correlação entre elas, na medida em que os documentos propositores de indicadores ou que visam subsidiar a criação de mecanismos avaliativos estão intimamente associados a existência dos parâmetros, isto é, o momento de construção dos parâmetros não se encerra em si mesmo, exigindo o desenvolvimento de mecanismos indutores ou de diagnóstico da sua operacionalização. Neste viés, pode-se observar apenas que a revisão dos Parâmetros Nacionais da Qualidade na Educação Infantil (Brasil, 2018), bem como o documento da iniciativa privada (FMCSV, 2020) não foram sucedidos, até o momento, dos mecanismos de avaliação.

A última categoria produzida a partir da análise dos materiais refere-se aos **Mecanismos de Avaliação de Qualidade**. A partir dos índices apresentados na Tabela 2, trabalhava-se com a possibilidade de existirem quatro tipos de mecanismos. Nota-se que a ausência de estratégias de avaliação pode ser observada em quatro documentos consultados (Brasil, 2006a, 2006b, 2006c, 2018), o que decorre da própria natureza destes documentos - parâmetros. Nos Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil (FMCSV, 2020) a proposição de instrumentos avaliativos também se encontra ausente. No entanto, nota-se que o documento apresenta estratégias de autoavaliação e autorreflexão que poderiam ser incluídos nas estratégias de subjetivação dos docentes (Bochetti, Bueno, 2012).

Por sua vez, Brasil (2009, 2011, 2015) propõem mecanismos de avaliação. Nos dois primeiros (Brasil, 2009, 2011) há predominância de estratégias de autoavaliação dos sistemas ou da instituição. Assim, abrange-se aspectos, tais como a infraestrutura dos arredores da escola, gestão de recursos humanos e aspectos relacionados ao fazer docente. Por sua vez, Brasil (2015), a partir de experiências internacionais, propõem que as autoavaliações sejam acompanhadas de mecanismos de avaliação externos.

Nota-se que, nos documentos consultados, aspectos relacionados à avaliação em larga escala das crianças não são contemplados. Coelho e Macário (2020) identificam, deste modo, que

há um aparente consenso no campo da Educação Infantil acerca da necessidade de falar em avaliação **da** em detrimento de propostas avaliativas **na** etapa inicial da educação básica

[...] a avaliação da criança na educação infantil é uma competência das instituições, visando ao acompanhamento do processo pedagógico e do desenvolvimento dos bebês e das crianças sem objetivo de seleção, promoção ou classificação, o que nos remete às responsabilidades internas ao processo educativo focalizando nas interações com o bebê e a criança em suas conquistas, possibilidades e desafios (Coelho, Macário, 2020, p. 944).

A distinção entre avaliação **na** e avaliação **da** Educação Infantil parece estar consolidada, especialmente nos círculos acadêmicos e na pesquisa nacional a respeito do tema, tendo em vista que iniciativas de aplicar testes em larga escala em crianças pequenas foi rechaçado e alvo de críticas por parte da comunidade científica (Carvalho, Costa, 2013). No entanto, nota-se que a proposição destes mecanismos de avaliação encontra-se sempre latentes, tendo em vista que são condizentes com a racionalidade hegemônica e podem encontrar respaldo nos documentos mais recentes (Freitas, 2007; Laval, 2019)

Por fim, destaca-se que o estudo dos documentos elaborados ao longo das últimas duas décadas evidencia uma ruptura nos modos que a qualidade e a avaliação da Educação Infantil vinham sendo abordados. Pode-se organizar, desta forma, dois grandes grupos de documentos. O primeiro contempla uma definição de qualidade como construção social e que envolve um conjunto amplo de fatores para além das instituições escolares. Nesta perspectiva, podem ser caracterizados como parte desta tendência Brasil (2006a, 2006b, 2006c, 2009, 2011, 2015). Em contrapartida, Brasil (2018) representa um ponto de inflexão, na medida que, mesmo abordando a qualidade como algo complexo, insere novos argumentos para fundamentá-la. Além disso, neste documento, observa-se a participação de instituições e fundações privadas para a sua constituição. Já a produção da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2020) assume e reforça uma percepção de que a qualidade seria algo a ser obtido, especialmente, por meio da ação dos docentes.

No que tange aos dois últimos documentos (Brasil, 2018; FMCSV, 2020) identifica-se que a sua elaboração ocorreu em um momento de fragilidade dos órgãos governamentais e a consolidação de um discurso neoliberal conservador no campo das políticas públicas. Com isso, entende-se que eles são reflexos deste duplo processo e podem representar, ainda, um avanço do discurso neoliberal para uma etapa da Educação Básica que, até então, parecia estar incólume a uma ação mais contundente das políticas neoliberais. Frente a isso, torna-se pertinente ressaltar que o discurso acerca da qualidade e da avaliação da Educação Infantil são pertinentes para subsidiar a tomada de decisões governamentais e institucionais, mas que elas precisam ser planejadas, sobretudo, como mecanismos de consecução do direito das crianças a um atendimento de qualidade. Reduzi-las a averiguação da eficácia institucional ou para mensurar a produção de capital humano poderia induzir, em última instância, a adoção de propostas pedagógicas que vão de encontro aos pressupostos da Pedagogia da Infância e a doutrina de proteção e desenvolvimento integral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscou-se analisar os documentos nacionais que discutem e propõem parâmetros, diretrizes e indicadores de avaliação da qualidade de Educação Infantil. Inicialmente, abordou-se o caráter paradoxal existente no discurso de qualidade e avaliação e argumentou-se que, no contexto brasileiro, as discussões em torno da definição de qualidade da Educação Infantil foram fundamentais para a consecução propostas pedagógicas e a organização dos sistemas de ensino de modo fundamentado na doutrina de proteção e desenvolvimento integral. Destacou-se ainda que o Plano Nacional de Educação 2001-2011 representou um ponto de inflexão nesta trajetória, na medida em que é a partir dele que o Ministério da Educação assume o papel de indutor e proponente de diretrizes nacionais específicas sobre o tema da qualidade da primeira etapa da Educação Básica.

Por meio da análise do *corpus* de pesquisa foi possível identificar três períodos que se sucederam ao longo da recente trajetória acerca da temática em estudo. Inicialmente, foram identificados documentos, nos quais, além da proposição de parâmetros, havia uma negociação intersetorial e aberta à sociedade civil para definir socialmente os significados de qualidade. O segundo momento abarca um conjunto de iniciativas técnicas, nas quais almejava-se elaborar

instrumentos avaliativos condizentes com os documentos elaborados até então. O terceiro momento, iniciado com a aprovação da Base Nacional Comum Curricular, representa um momento de reconfiguração dos modos de compreender a qualidade da Educação Infantil, na medida em que a legitimidade das definições conceituais se torna o conhecimento científico ou estudos da área econômica. Da mesma forma, amplia-se as áreas de avaliação buscando contemplar, também, a ação dos profissionais que atuam nesta instituição.

Neste viés de reconfiguração dos discursos em torno da qualidade da Educação Infantil, o documento elaborado pela iniciativa privada pode ser compreendido como uma síntese de uma racionalidade que tende à hegemonia, especialmente, nos momentos de fragilidade dos órgãos institucionais. Identificou-se, no documento supracitado, uma maior responsabilização dos profissionais e, em contrapartida, a redução das discussões em torno das dimensões estruturais ou das políticas públicas intersetoriais. Por fim, destaca-se que estas proposições recentes parecem ser reflexos da consolidação de uma racionalidade neoliberal no campo educacional e nos modos de gerir o estado.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOCCHETTI, André; BUENO, Belmira Oliveira. Um professor (sempre) a formar: o governo das subjetividades docentes em programas especiais de formação. **Currículo sem Fronteiras**. v. 12, n. 2, p. 376-392, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.curriculosemfronteiras.org/vol12iss2articles/bocchetti-bueno.pdf> Acesso em 25 mai. 2025.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2017.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 25 mai. 2025.

BRASIL. **Educação Infantil: Subsídios para construção de uma sistemática de avaliação**. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Educação Infantil - MEC/SEB/COEDI, 2012.

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

BRASIL. **Integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino**. Brasília: MEC, 2002.

BRASIL. **Lei nº 8.069/1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm) Acesso em 25 maio 2025

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) Acesso em 25 mai. 2025

BRASIL. **Lei nº 10.172/2001**. Institui o Plano Nacional de Educação 2001-2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf> Acesso em 25 mai. 2025

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade na Educação Infantil**. Coordenação Geral de Educação Infantil - MEC/SEB/COEDI, 2018.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Vol. 1. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Educação Infantil - MEC/SEB/COEDI, 2006a.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Vol. 2. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Educação Infantil - MEC/SEB/COEDI, 2006b

BRASIL. **Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil**. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Educação Infantil - MEC/SEB/COEDI, 2006c

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994.

BRASIL. **Propostas Pedagógicas e Curriculares em Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1996a.

BRASIL. **Portaria MEC nº 981**, de 26 de agosto de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 369, de 05 de maio de 2016, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 ago. 2016. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=47621-portaria-981-02set-pdf&category\\_slug=agosto-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=47621-portaria-981-02set-pdf&category_slug=agosto-2016-pdf&Itemid=30192) Acesso em 25 mai. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Elsevier Editora Ltda, 1992.

BONAMINO, Alícia; SOUSA, Sandra M. Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/rtQkYDSjky4mXG9TCrgRSqJ/?format=pdf&lang=pt> Acesso 25 mai. 2025.

BONDIOLI, Anna. Indicadores operativos e análise de qualidade: razões e modos de avaliar. In: CIPOLLONE, Laura (Org.). **Instrumentos e indicadores para avaliar a creche: um percurso de análise da qualidade**. Curitiba: Editora UFPR, 2014. p.47-72.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6.ed. Brasília : MEC, SEB, 2009.

CARVALHO, Maria Alice de Sousa; COSTA, Sônia Santana. Avaliação na educação infantil: Tendências e desafios. **Revista Retratos da Escola. Brasília**, v. 7. n. 12. Jan/Jun. 2013. p. 179-189. Disponível em <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/272>. Acesso 25 mai. 2025.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual. **Revista Interfaces de Saberes**. 2006. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-de-politicas-publicas-e-programas-governamentais-uma-abordagem-conceitual>. Acesso em 25 mai. 2025.

CENCI, Angelo Vitório. Neoliberalismo. capital humano e educação. In.: FÁVERO, Altair. A.; TONIETO, Carina.; CONSALTÉR, Evandro. (Org.). **Leituras sobre educação e neoliberalismo**. Curitiba: CRV, 2020. p. 87-106.

CHARLOT, Bernard. **Educação ou Barbárie?** Uma escolha para a sociedade contemporânea. São Paulo: Editora Cortez, 2020.

COELHO, Rita da Cássia de Freitas. MACÁRIO, Alice de Paiva. Educação Infantil e Avaliação: Processos e perspectivas. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**. Juiz de Fora, MG. v. 10. n. 1. p. 940-960, jan./jun. 2020. Disponível em <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/32013>. Disponível em 25 mai. 2025.

DAHLBERG, Gunilla. MOSS, Peter. PENCE, Alan. **Qualidade na Educação da Primeira Infância: Perspectivas pós-modernas**. Porto Alegre: Penso, 2019.

DARDOT, Pierre.; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIDONET, Vital. Creche... A que veio... para onde vai... **Em Aberto**. v. 18 n. 73. 2001. p. 11-27. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3033>. Acesso em 25 mai. 2025.

ENGUITA, Mariano. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo.; SILVA, Tomas Tadeu. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 93-110.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de Conteúdo**. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2008.

FREITAS, Luiz Carlos. Eliminação adiada: O ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**. vol. 28. n. 100. p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/h8RgCZ6JvYpJNLr8MXxvNMf/abstract/?lang=pt> Acesso em 25 mai. 2025.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil**. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/parametros-qualidade-educacao-infantil-apoiando-contextos-interacoes/>

GENTILI, Pablo. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. In.: SILVA, Tomaz Tadeu; GENTILI, Pablo (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 1994.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. São Paulo: Boitempo, 2019.

LAVAL, Christian; VERGNE, Francis. **Educação democrática: A revolução escolar iminente**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2023.

KUHLMANN, Jr. Moyses. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Editora Mediação, 2011.

RIBEIRO, Bruna. **Avaliação “da” e “na” educação infantil: Significando conceitos e práticas**. Rede Marista de Solidariedade. Curitiba: Champagnat, 2015

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas de Educação Infantil e Avaliação. **Cadernos de Pesquisa**. v. 43. n. 148. Jan./Abr. 2013. p. 44-75. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/rCQyvkvxLbt68jLbyvmy3bwh/abstract/?lang=pt> Acesso em 25 mai. 2025.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação da educação infantil: propostas em debate no Brasil. **Interacções**, Lisboa, v. 10, n. 32, p. 68-88, 2014. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/6349> Acesso em 25 mai. 2025.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação da Educação Infantil: questões controversas e suas implicações educacionais e sociais. **Revista de Educação PUC – Campinas**, v. 23, n. 1, pp. 65-78, jan./abr., 2018. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reveduacao/article/view/3958> Acesso em 25 mai. 2025.

SOUSA, Sandra Zákia; ARCAS, Paulo Henrique. Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **Educação: Teoria e Prática**, [S. l.], v. 20, n. 35, p. 181, 2010. Acesso em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/4091> Disponível em 25 mai. 2025.

SOUSA, Sandra Zákia.; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24. n. 84. p. 873-896, set. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Qz7TkWG9XWK4kKSHZqzvZBc/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 25 mai. 2025.

SOUSA, Sandra Zákia; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Avaliação da Educação Infantil: aportes de iniciativas estrangeiras. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 65, p. 376-406, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/3778> Acesso em 25 mai. 2025.

Recebido em: 25 de maio de 2025  
Aprovado em: 11 de dezembro de 2025