

POLICY REVIEW: Avaliação da Qualidade da Educação Infantil: Melhores Práticas e Desafios

Autores:



Guilherme Lichand
Professor de Educação
na Stanford GSE



Mateus Mazzaferro
Doutorando no Stanford
Center on Early Childhood



João Jablonski
Mestrando em Políticas Públicas
Stanford University



Bruno Ikeuti
Mestrando em Educação
Stanford GSE

O desafio brasileiro:

Em 2019, foi realizado um projeto piloto de avaliação da educação infantil no Sistema Nacional de Educação Básica (Saeb), com sua primeira aplicação ocorrendo em 2021. Apesar da baixa taxa de respostas e do desenho amostral que não permite a análise dos dados no nível municipal - que detém a responsabilidade pelas políticas de Primeira Infância -, essa iniciativa representou avanço por se tratar de uma ação coordenada em escala nacional. Avaliar a educação infantil é condição indispensável para o monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação e, mais ainda, para fornecer subsídios que apoiem as diversas frentes que compõem as políticas de Primeira Infância. Ainda, o fim do primeiro ciclo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a discussão em curso sobre a revisão do indicador nos dão oportunidade para discutir como a educação infantil deveria ser avaliada no contexto do Saeb.

A discussão sobre os sistemas de avaliação para a educação infantil depende da capacidade de adaptar e combinar melhores práticas nacionais e internacionais. Para tal, algumas perguntas centrais precisam ser respondidas. Em particular: (1) quais habilidades e competências devem ser avaliadas? (2) Quais são as melhores estratégias para avaliar e documentar desigualdades no desenvolvimento e aprendizagem das crianças em idade pré-escolar? (3) Para além do desafio de mensurar habilidades e competências, como avaliar os insumos que cada criança recebe para formá-las, como a qualidade do atendimento nas creches e pré-escolas?

Esta revisão de políticas produzida pelo Lemann Center da Stanford Graduate School of Education, discute algumas dessas questões à luz da experiência internacional e de municípios brasileiros, com base em entrevistas com especialistas nacionais e internacionais.

PRINCIPAIS MENSAGENS:

- Há razões para priorizar a mensuração de habilidades e competências que sejam: (1) maleáveis, i.e., que respondam a decisões dos governos locais que afetam os insumos presentes em suas creches e pré-escolas; e (2) preditivas de métricas de aprendizagem subsequentes (como o desempenho em língua portuguesa e matemática a partir do ingresso no Ensino Fundamental). Com base na literatura internacional, faz sentido priorizar a mensuração de habilidades e competências rudimentares relacionadas ao letramento e à matemática, bem como funções executivas (atenção, memória de trabalho e controle inibitório).
- Os melhores sistemas de educação infantil avaliam também a qualidade do ambiente pré-escolar, fundamental para a formação e manutenção dessas competências.
- Existem instrumentos para medir competências e qualidade do ambiente pré-escolar já validados para o contexto brasileiro. É possível adaptá-los e combiná-los para criar uma agenda de avaliação otimizada para os objetivos de avaliação de cada sistema. A escolha dos instrumentos e a sua respectiva estratégia de implementação deve depender dos tipos de informação que cada município deseja obter e das ações que deseja informar com os dados coletados.
- É importante considerar a aceitação da agenda avaliativa pelos profissionais de educação locais, bem como a alocação de tempo e recursos necessários para a aplicação das avaliações – inclusive a disponibilidade e acessibilidade de ferramentas digitais.

Como se avalia a educação infantil no Brasil?

Apesar dos esforços de avaliação da educação infantil em nível nacional serem recentes, iniciativas em nível local têm sido ensaiadas há mais de uma década. No Rio de Janeiro (RJ), por exemplo, um estudo foi conduzido para introduzir uma versão brasileira do Ages and Stages Questionnaire (ASQ) - um questionário que avalia o desempenho das crianças em áreas como comunicação, habilidades motoras, resolução de problemas e habilidades socioemocionais - como ferramenta de rastreio na educação infantil. Educadoras e coordenadoras pedagógicas levantaram a objeção de que o ASQ não reflete competências educacionais na pré-escola, dada sua raiz na psicologia clínica e psiquiatria, e o instrumento não foi incorporado à política de avaliação do município. Para contornar este problema, pesquisadores da UFRJ se concentraram em desenvolver o international Performance Indicator for Primary Schools (iPIPS), ferramenta focada em competências mais relacionadas ao currículo pré-escolar, como linguagem, letramento e habilidades matemáticas. Esse instrumento foi utilizado e validado nas cidades do Rio de Janeiro (RJ), Juiz de Fora (MG) e Petrolina (PE). Em paralelo, outros instrumentos internacionais adaptados como o Early Development Instrument (EDI) e o early Human Capability Index (eHCI) foram testados e validados em estados como São Paulo e no Rio Grande do Sul, mas nunca incorporados como parte de uma política pública de avaliação da educação infantil.

Desde a introdução da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017, pesquisadores direcionaram seus esforços para criar sistemas de avaliação que fossem de acordo com as expectativas estabelecidas pelo currículo. Nesse contexto, o Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social (LEPES) da Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto (USP-RP) desenhou e validou o Instrumento das Aprendizagens na Primeira Infância (INAPI), uma ferramenta que, além de medir competências ancoradas no currículo pré-escolar, engaja a criança na atividade da avaliação por meio de histórias e desafios lúdicos e apropriados à faixa etária. Atualmente, uma versão do INAPI está presente no sistema de monitoramento da educação infantil da Secretaria Estadual de Educação do Ceará, e outras versões vêm sendo utilizadas em Sobral (CE), Patos (PB) e previstos futuros usos em Barretos (SP) e Joinville (SC), com cobertura estimada de cerca de 365 mil crianças.

Além de competências, especialistas ressaltam a importância de avaliar o ambiente de aprendizagem na educação infantil. Esforços nessa área já foram propostos em nível nacional pelo MEC em 2011 com os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e implementados pelo SAEB em 2019 por meio do Questionário Eletrônico do(a) Professor(a) da Educação Infantil. Mais recentemente, pesquisadores do LEPES em parceria com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal desenharam e validaram a Escala de Avaliação de Ambientes de Aprendizagens dedicados à Primeira Infância (EAPI), um instrumento que avalia dimensões da qualidade do ambiente de aprendizagem na pré-escola, como espaço, práticas pedagógicas, equipe e gestão e diversidade. O EAPI nasceu como adaptação brasileira do instrumento Measuring Early Learning Environments da UNICEF e foi pilotado em diversos municípios como Fortaleza (CE), Goiânia (GO), Porto Velho (RO), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). Outros municípios que participaram do estudo inicial como Boa Vista (RR), Sobral (CE) e Barretos (SP) já incorporam a EAPI em sua política de avaliação educacional.

O que fazem outros países?

A [tabela complementar](#) compila detalhes sobre a avaliação da educação infantil no Brasil e em mais 14 países.

A forma mais simples de avaliação, baseada em observação informal e anotações de professoras, é utilizada em países como Polônia, Peru, Inglaterra, França e Espanha. Na França, a avaliação é baseada em três conceitos: a individualização da avaliação para que o progresso

da criança seja medido em relação a ela mesma, a avaliação positiva e o engajamento dos pais e responsáveis. Os profissionais da educação utilizam um caderno de acompanhamento, cujo formato é decidido por cada localidade, mas que deve estar fundamentado em cinco domínios de aprendizagem: mobilizar a linguagem em todas as suas dimensões; agir, expressar-se e compreender por meio das atividades físicas; agir, expressar-se e compreender por meio das atividades artísticas; construir ferramentas para desenvolver o pensamento; e explorar o mundo. Apesar de úteis dentro da sala de aula, esses tipos de avaliação são limitados em sua capacidade de informar decisões de autoridades educacionais e governamentais.

Com o objetivo de fornecer dados padronizados para governos e outras instituições, organizações não-governamentais como Save the Children e UNICEF desenvolveram e disseminaram suas próprias ferramentas de avaliação do desenvolvimento e da aprendizagem na primeira infância. O International Development and Early Learning Assessment (IDELA) e o Early Childhood Education Formative Assessment Package são instrumentos padronizados que avaliam dimensões como habilidades motoras, linguagem, habilidades matemáticas e habilidades socioemocionais. Esses instrumentos foram utilizados em dezenas de países ao redor do mundo e influenciaram políticas de educação infantil em diversos países do Sul Global.

Alguns países que passaram por reformas recentes nos seus sistemas de avaliação desenvolveram estratégias adaptadas aos seus próprios contextos. O Chile, por exemplo, adaptou dimensões de instrumentos padronizados para criar o seu próprio sistema de monitoramento de desenvolvimento e aprendizagem baseado no currículo pré-escolar, o DIA (Diagnóstico Integral de Aprendizagens). Esse instrumento consiste em um protocolo padronizado de observação de educadores que avalia as dimensões de Identidade e Autonomia, Convivência e Cidadania, Linguagem e Pensamento Matemático. Já a Estônia desenvolveu um protocolo multidimensional que avalia letramento e habilidades matemáticas com instrumentos de rastreio padronizados, e outros desfechos socioemocionais por meio da observação de educadores. No Canadá, cada província tem autonomia para definir seus próprios protocolos de avaliação. Atualmente, a província de Manitoba utiliza o Early Years Evaluation – Teacher Assessment (EYE-TA), um instrumento padronizado de relato de educadores que coleta informações holísticas sobre o desenvolvimento da criança, incluindo desenvolvimento de identidade, habilidades socioemocionais, linguagem e letramento, e desenvolvimento físico e motor. A província de Alberta, por outro lado, aprovou recentemente uma reforma que busca implementar instrumentos padronizados de rastreio para habilidades de linguagem e matemáticas até 2025, mas ainda não possui um protocolo oficial. Esse tipo de abordagem adaptada aos contextos locais garante que a avaliação gere informações relevantes tanto para educadores em sala de aula quanto para tomadores de decisão em órgãos governamentais.

Em relação à qualidade do atendimento oferecido às crianças, alguns países têm realizado grandes esforços para avaliar a oferta de seus serviços. Na Estônia, por exemplo, uma inspeção é feita por oficiais visando fiscalizar a capacidade de cada instituição de garantir o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças com base no currículo nacional de educação infantil estoniano. O método de inspeção inclui processos como a análise de relatórios institucionais, entrevistas com funcionários e membros da comunidade escolar, além da checagem do ambiente de aprendizagem e da observação de atividades educacionais. Ademais, existe uma avaliação interna obrigatória desde 2006 que visa identificar pontos fortes e áreas de melhoria em tópicos como administração e gestão, cooperação com grupos de interesse, o processo de educação e escolarização e resultados relacionados à criança/estudante. As instituições de educação infantil podem solicitar o apoio de um conselheiro do Ministério da Educação para ajudar no processo.

Na Inglaterra, a inspeção se baseia em observações e entrevistas com profissionais da instituição e membros da comunidade escolar, e é realizada sem aviso prévio. O inspetor coleta dados sobre como é frequentar essa instituição, o que ela faz bem e o que precisa melhorar. Assim como na Inglaterra, na Estônia, os relatórios de inspeção e as providências tomadas por cada estabelecimento ficam disponíveis para consulta na internet. A padronização do procedimento serve para avaliar o sistema como um todo, e as perguntas realizadas utilizam uma linguagem de fácil compreensão para funcionários, pais e responsáveis.

O que dizem os especialistas?

Competências e qualidade: dois lados da mesma moeda

Sistemas de ensino utilizam protocolos de avaliação que contêm instrumentos para avaliar competências da criança, bem como a qualidade do ambiente de aprendizagem na educação infantil, o que permite a visualização das desigualdades nas oportunidades educacionais. Especialistas ressaltaram a importância de avaliar cada uma dessas dimensões independentemente. Quando interrogada sobre a importância de diferentes competências na educação infantil, a professora Jelena Obradovic da Escola de Educação da Universidade de Stanford, enfatiza o valor de incluir múltiplas dimensões na avaliação de competências:



Jelena Obradovic
Professora
Stanford GSE

“Habilidades mais fluidas, como funções executivas, têm boa validade preditiva em termos de resultados de aprendizagem. Se o letramento e a numeracia precoces prevêm resultados acadêmicos futuros, também refletem a desigualdade nas oportunidades educacionais.”

Além disso, Camila Martins, pesquisadora do LEPES e líder na criação do INAPI, ressaltou a importância de utilizar instrumentos de avaliação baseados no currículo e na cultura local. A avaliação do INAPI foi criada com base em documentos nacionais e é estruturada em quatro princípios fundamentais: (I) A aprendizagem como um processo socialmente situado; (II) O brincar como o centro da aprendizagem na primeira infância; (III) A aprendizagem como um processo dinâmico; e (IV) As aprendizagens como domínios que integram diferentes áreas do desenvolvimento:



Camila Silva
Líder de Equipe
LEPES USP-RP

“Uma coisa é uma criança ter um repertório linguístico, outra coisa é ela conseguir se expressar dentro de um contexto sociocultural. [...] A ferramenta do INAPI preenche essa lacuna, refletindo sobre o papel social da pré-escola ”.

Por outro lado, especialistas também destacaram as razões pelas quais a avaliação da qualidade não pode ser menosprezada:



Jaqueline Natal
Early Childhood Development Action
Network (ECDAN)

"Quando penso em avaliação de pré-escola, principalmente no contexto de políticas públicas, penso em avaliar qualidade. A literatura mostra que a boa qualidade favorece bons resultados. Temos que olhar para aspectos de qualidade, como infraestrutura e processos escolares".

Ao discutir essas dimensões, Caio Callegari, que foi Secretário Adjunto de Educação no Município de Mogi das Cruzes, rede com 107 unidades escolares de educação infantil, compartilha da visão de Jaqueline Natal: "Sublinho que esta avaliação precisa trazer um primeiro aspecto de avaliação institucional: as condições de oferta de ensino, considerando a qualidade da infraestrutura e dos materiais escolares de maneira adequadamente adaptada ao público de 0 a 5 anos, além da realização das práticas pedagógicas indicadas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Esse tipo de avaliação requer uma base de parâmetros estabelecidos e rubricas para vistorias técnicas. Isso permite, por exemplo, diferenciar a qualidade da oferta de ensino entre escolas públicas e escolas privadas conveniadas com o poder público – lembrando que a economicidade é elemento jurídico central para o conveniamento e pode haver consequência prejudicial na qualidade da oferta." Ele também reflete sobre a importância de um elemento ligado a qualidade da educação infantil relacionada ao nível de desenvolvimento das interações e socializações entre as crianças. Para ele, a avaliação é um insumo de reorientação dos trabalhos dos educadores e não pode ter qualquer desdobramento punitivo ou de sanção.

Objetivos da avaliação

Antes de colocarmos em prática políticas de avaliação da educação infantil, é importante que se definam os objetivos do programa de avaliação. Os objetivos ajudam a definir qual o nível de esforço e quais procedimentos devem ser adotados para implementar a prática nas redes.

Sobre essa questão, a Professora Jelena Obradovic, da Escola de Educação de Stanford, reflete: "Primeiro, temos que pensar qual é o objetivo da avaliação. Estamos tentando tirar um retrato da aprendizagem das crianças em uma grande população? Estamos tentando obter informações sobre como as crianças individuais estão se saindo e o que os professores podem fazer a respeito? Ou estamos interessados em avaliar a eficácia de um programa pré-escolar? Essas perguntas vão nortear a escolha dos instrumentos".

Essa reflexão traz à tona a distinção entre avaliações formativas e somativas. A avaliação somativa consiste em uma medida única, geralmente realizada ao final de um período de instrução, com o objetivo de criar uma imagem em larga escala dos resultados de aprendizagem de uma coorte. Esse tipo de avaliação fornece informações mais relevantes para tomadoras de decisão de alto escalão, incluindo pessoas dentro de órgãos governamentais, que detêm a responsabilidade de formular e implementar políticas públicas. O professor o professor Nikhit D'Sa da Universidade de Notre Dame em Illinois enfatiza a importância das avaliações somativas:



Nikhit D'Sa
Professor
Universidade Notre Dame

“Informações em toda a cidade de como as crianças estão se saindo na pré-escola permitirão que o município acompanhe como os investimentos de vários anos estão afetando o desenvolvimento das crianças, entenda como o município pode concentrar seus esforços e use as informações para promoção e formulação de políticas baseadas em dados”

Em contrapartida, a avaliação formativa consiste em medidas recorrentes da aprendizagem, que tem como objetivo uma imagem em pequena escala sobre a trajetória de aprendizagem de cada indivíduo. Esse tipo de avaliação fornece informações mais relevantes para educadoras, coordenadoras pedagógicas e cuidadoras. O professor Ricardo Primi da Universidade São Francisco realça que:



Ricardo Primi
Professor
Universidade São Francisco

“As avaliações formativas são fundamentais, do ponto de vista da professora, para que ela possa integrá-la no seu trabalho em sala de aula”.

Para além da distinção entre formação avaliativa ou somativa, Caio Callegari defende que os instrumentos sejam desenhados para permitir que a equidade seja avaliada: “Um diretor de escola, a partir dos registros feitos em seus ambientes educativos, precisa ter evidências para identificar, por exemplo, a ocorrência de discriminações variadas (como racismo e sexismo) na educação infantil, e poder agir adequadamente junto ao corpo de profissionais da educação na escola. Igualmente, uma rede de ensino precisa de informações qualificadas para compreender se há tratamento diferenciado das crianças entre as creches e pré-escolas, e se as crianças mais vulneráveis estão tendo acesso a piores condições de desenvolvimento (que seria o oposto da equidade).”



Caio Callegari
Coordenador de Inovação em Políticas
Instituto Unibanco

“Há, neste último aspecto, um elemento fundamental para a avaliação da educação infantil: ela não deve analisar apenas a qualidade, mas também a equidade.”

Considerações práticas

Por fim, especialistas apontaram detalhes importantes que devem fazer parte do desenho de uma política pública de avaliação na educação infantil, em especial, a necessidade de aceitação por parte da comunidade escolar. Caio Callegari, partilha um dos principais debates sobre o tema durante sua gestão: “A avaliação da qualidade da educação infantil segue como uma das principais polêmicas entre as políticas públicas educacionais no âmbito das redes municipais de ensino. Isso se explica sobretudo pelo receio acertado de educadores e educadoras em trazer

aspectos de “produtividade” na creche e na pré-escola, gerando indução contrária ao respeito dos tempos diferenciados de desenvolvimento entre as crianças e da perspectiva fundamental do “brincar”.

Para resolver este ponto, ele defende que é fundamental alinhar com a rede qual a expectativa de uso dos dados coletados. Na rede em que atuou, ele indica que: o contorno fundamental da avaliação era prover aos profissionais da educação parâmetros para organizarem suas atuações em favor do desenvolvimento das crianças, seja pela análise continuada da evolução das crianças, seja como vocabulário comum para a troca com pares educadores sobre melhores estratégias pedagógicas. Em outras palavras, a avaliação foi proposta como meio para induzir a “intencionalidade pedagógica” na Educação Infantil, sem reduzir os tempos dedicados ao cuidado e ao brincar; pelo contrário, garantindo que essas atividades sejam mais coesas e coerentes na escola.”

Daniel Santos, professor da USP-RP, reforçou a ideia de que a aceitabilidade do protocolo de avaliação por parte de educadoras e coordenadoras pedagógicas é indispensável para uma implementação eficaz da política.



Daniel Santos
Professor
LEPES USP-RP

"Instrumentos tradicionais enraizados na psicologia e na área da saúde, como o ASQ, são menos aceitos por profissionais da educação. Por outro lado, instrumentos enraizados no currículo, como o INAPI, têm mais potencial para ser integrados nas atividades em sala de aula e, portanto, são mais bem aceitos."

Ainda sobre esse ponto, o professor Nikhit D'Sa adiciona: “A comunicação regular, consistente e clara sobre o propósito desses esforços para as professoras e outras pessoas envolvidas será fundamental para garantir a aceitabilidade [parafraseado]”.

Além disso, é essencial que se considere a necessidade de alocar tempo e recursos institucionais para a implementação das políticas de avaliação. A aplicação do EAPI, por exemplo, pode durar até 3,5h e tem de ser realizado por uma avaliadora independente, como uma observadora treinada ou pessoal de outra pré-escola. Para os instrumentos de competências baseados no currículo, o tempo de aplicação varia entre 20 a 30 minutos. Para os instrumentos padronizados que avaliam o desenvolvimento como um todo, a aplicação dura entre 20 a 40 minutos. De qualquer forma, pode-se esperar uma média de 60 minutos por criança no caso de uma avaliação que combine dois instrumentos. Sobre esse ponto, o professor Ricardo Primi alerta: “[...] considerando o trade-off com alocação de tempo e recursos, ferramentas digitais que pudessem ser administradas pela professora seriam ideais”.

Callegari cita a importância da atuação do Governo Federal no auxílio às redes de ensino, ele defende que além de estruturar guias e rubricas observacionais de referência para uso em todo o país, fundamentais para que as redes construam seus indicadores locais, o MEC deveria construir indicadores nacionais mirando a dimensão da qualidade do ponto de vista da infraestrutura, a partir do censo escolar. E conclui: “Assim, poderá aprimorar a alocação de recursos nos programas federais de fomento à Educação Infantil, destinando maiores valores para as redes de ensino que efetivamente mais precisam de apoio para melhorar a qualidade da oferta.”