

LICENCIATURA PLENA EM PEDAGOGIA

CAMILA NALIN DAMASCENO

**QUALIDADE DO ENSINO NA EDUCAÇÃO
INFANTIL: UM ESTUDO A PARTIR DOS
DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**



Rio Claro
2015

CAMILA NALIN DAMASCENO

QUALIDADE DO ENSINO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM
ESTUDO A PARTIR DOS DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

Orientadora: Prof.^a Dr.^a RAQUEL
FONTES BORGHI

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto de Biociências da
Universidade Estadual Paulista “Júlio de
Mesquita Filho” - Câmpus de Rio Claro,
para obtenção do grau de Licenciada em
Pedagogia.

Rio Claro
2015

372.218 Damasceno, Camila
D155q Qualidade do ensino na educação infantil: um estudo a
partir dos documentos do ministério da educação / Camila
Damasceno. - Rio Claro, 2015
51 f. : il.

Trabalho de conclusão de curso (Pedagogia) -
Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de
Rio Claro

Orientador: Raquel Fontes Borghi

1. Educação pré-escolar. 2. Políticas educacionais. 3.
Qualidade social. 4. Qualidade negociada. I. Título.

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso a minha família que sempre me apoio e esteve ao meu lado e a todos aqueles que contribuíram para minha formação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família e ao meu namorado Bruno, que sempre estiveram ao meu lado me apoiando e incentivando.

A minha orientadora, professora Raquel Fontes Borghi, por todo apoio que me deu nesta caminhada, por me orientar e pela imensa paciência.

Agradeço as minhas colegas de turma com quem tive contato no decorrer do curso, e que me auxiliaram nesta trajetória, pelo companheirismo, carinho, amizade.

A todos os professores do Departamento de Educação que contribuíram para minha formação. A todos os funcionários deste campus da Unesp, que trabalham todos os dias prezando o bom funcionamento da universidade.

Sou imensamente grata a Deus pela oportunidade que me deu ao ingresso nesta universidade, por todas as pessoas acima mencionadas, e pela chance de me transformar.

Obrigada!

RESUMO

Este estudo está vinculado ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional, GREPPE (grupo interinstitucional) – Seção Rio Claro. Neste estudo, o objetivo é identificar e analisar as concepções de qualidade de ensino na educação infantil presente nos documentos oficiais do Ministério da Educação: “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” e “Indicadores da qualidade na educação infantil”. O intuito é de contribuir para outras pesquisas do grupo sobre as condições de oferta em instituições municipais e privadas conveniadas. A identificação e análise de tais documentos, podem contribuir ainda, de base para novos estudos sobre políticas públicas para a Educação Infantil. A pesquisa será realizada por meio de análise documental e estudo de referencial teórico sobre a temática.

Palavras-chaves: Educação Infantil. Políticas educacionais. Qualidade de ensino.

ABSTRACT

This study is linked to the Group of Studies and Research in Educational Policy, GREPPE (interinstitutional group) - Section Rio Claro. In this study, the goal is to identify and analyze the quality of teaching concepts in early childhood education in official documents of the Ministry of Education: "National Quality Parameters for Early Childhood Education" and "Quality Indicators in Early Childhood Education". The aim is to contribute to other research group on supply conditions in municipal and private institutions have agreements. The identification and analysis of such documents, can contribute even as a basis for further studies on public policies for Early Childhood Education. The research will be conducted by means of document analysis and theoretical study on the subject.

Keywords: Childhood Education, Educational policies, Teaching quality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

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

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CAQ - Custo Aluno-Qualidade

CAQI - Custo Aluno-Qualidade Inicial

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COEPRE - Coordenação de Educação Pré-escolar

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

EC - Emenda Constitucional

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EPPE - The Effective Provision of Pre-School Education Project

FIEP - Federação Internacional de Educação Física

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GIFE - Grupo de Institutos Fundações e Empresas

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

NICHHD - National Institute of Child Health & Human Development

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMEF - Organização Mundial de Educação Pré-escolar

ONU - Organização das Nações Unidas

PT - Partido dos Trabalhadores

PNE - Plano Nacional de Educação

SEB - Secretária de Educação Básica

SECC - Study of Early Child Care and Youth Development

SEESP - Secretaria de Educação Especial

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	11
3 APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS “PARÂMETROS NACIONAIS DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL” E “INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL”	20
3.1 Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil	20
3.2 Indicadores da Qualidade na Educação Infantil	28
4 DISCUSSÃO DO CONCEITO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL	33
4.1 Qualidade do Ensino na Educação Infantil	33
4.2 Qualidade Social ou Qualidade Negociada	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve como objetivo identificar e analisar as concepções de qualidade de ensino na educação infantil presente nos documentos oficiais do Ministério da Educação: “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” e “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”.

O estudo proposto foi realizado sob uma abordagem qualitativa, por meio de um levantamento bibliográfico.

Caracteriza-se a pesquisa bibliográfica pela identificação e análise dos dados escritos em livros, artigos de revistas, dentre outros. Sua finalidade é colocar o investigador em contato com o que já se produziu a respeito do seu tema de pesquisa. (GONSALVES, 2005, p.34)

O interesse pelo assunto surgiu da aspiração de conhecer mais profundamente como o Ministério da Educação (MEC) lida com a questão da qualidade nas instituições de educação infantil. Buscou-se analisar os documentos a partir de aspectos negociáveis de qualidade.

Segundo Domiciano (2009), a área da educação é impactada pelas transformações nos sistemas produtivos e políticos, o que ocasiona frequentes reformas nos sistemas educacionais, dentre essas reformas, estão às ligadas ao financiamento e a responsabilidade pela oferta educativa. Dessa forma, é importante conhecer as produções do MEC que tem o intuito de melhorar a qualidade da educação infantil ofertada.

O presente estudo foi organizado da seguinte maneira: primeiramente, no Capítulo 2, apresenta-se um breve histórico do atendimento na educação infantil, sendo necessário para uma melhor compreensão do conteúdo apresentado.

Os documentos “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” e “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”, por serem os focos deste trabalho, são apresentados no Capítulo 3.

No Capítulo 4, apresenta-se uma análise sobre conceitos ligados especificamente a qualidade da educação.

2 BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A educação infantil, juntamente com o ensino fundamental e ensino médio, compõem a Educação Básica no Brasil. Cabe a educação infantil o atendimento da criança entre zero e cinco anos de idade, esse atendimento é realizado em creches, para as idades de zero a três anos, e em pré-escolas, para as idades de quatro a cinco anos.

Oliveira (2011) menciona que a atual demanda por educação no Brasil é bastante elevada, devido a deficiência da cobertura ao atendimento à educação básica. O ensino fundamental está praticamente universalizado, mas a educação infantil e o ensino médio precisam caminhar bastante para alcançar o mesmo patamar. Mas especificamente sobre a educação infantil, Oliveira (2011) apontou em sua pesquisa que a porcentagem de crianças atendidas em creche no Brasil é de apenas 16%. Dados atuais, divulgados pelo Resumo Técnico do Censo Escolar 2013, revelam ampliação da oferta da educação infantil, o documento mostra um crescimento de 7,5% nas creches e uma estabilidade no número de matrículas na pré-escola, causada principalmente pela implantação do ensino fundamental de nove anos que transferiu parte do seu público-alvo para o 1º ano do ensino fundamental.

É importante destacar que a LDB estabelece desde 1996 até 2009 como dever do governo oferecer educação infantil gratuita para crianças com idade a partir de seis anos. Porém, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, determina a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos, tendo o poder público até 2016 para a sua implantação, vinculando em sua redação que:

“§3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”. (BRASIL, 2009)

Para um melhor entendimento da atual situação da educação infantil faz se necessário um breve levantamento histórico, abordando alguns pontos principais da condição de políticas educacionais voltadas para a educação infantil.

Para Kramer (2011) é possível dividir a história da educação infantil brasileira em quatro fases. A primeira fase vai desde o descobrimento até o ano de 1874, quando se dava pouca atenção para assuntos ligados a infância. A segunda fase é o

período entre os anos de 1874 até 1889, marcado principalmente pela existência de projetos oriundos de grupos particulares, em especial médicos, que tinham como foco o atendimento a criança. A terceira fase é o período entre os anos de 1890 até 1930, marcado por avanços ligados as áreas de higiene infantil, médicas e escolares. E a última fase é o período entre os anos de 1930 até 1980, marcado pela criação do Ministério da Educação e diversas transformações políticas e econômicas no país.

Durante o período do descobrimento até 1874, pouco se fazia pela infância. Com relação ao atendimento existia a “Casa dos Expostos” com o objetivo a acolher crianças abandonadas nas primeiras idades, e em 1873 foi fundada a “Escola de Aprendizes Marinheiros” para os abandonados maiores de doze anos. Do ponto de vista jurídico existia o Código de Leis e Regulamentos Orphanológicos, que tratava apenas de assuntos ligados as crianças órfãs.

Com relação ao segundo período, de 1874 a 1889, a autora relata a existencia de poucos projetos destinados ao atendimento da criança, onde se destacava a presença de diferentes realidades, uma destinada às crianças oriundas das famílias de escravos e outra destinada para os filhos da elite.

É notável o envolvimento da classe médica em questões ligadas a proteção da saúde das crianças pequenas, segundo Domiciano (2009) esse movimento também ocorreu em outros países, visando a proteção das crianças pobres de doenças e condições precárias de sobrevivência.

A idéia de proteger a infância começava a despertar, mas o atendimento se restringia a iniciativas isoladas que tinham, portando, um caráter localizado. Assim, mesmo aquelas instituições dirigidas às classes desfavorecidas [...] eram insuficientes e quase inexpressivas frente à situação de saúde e educação da população brasileira. (KRAMER, 2011, p. 50)

Segundo Domiciano (2009) o atendimento a criança iniciou-se seguindo uma tendência assistencialista, caritativa e medico-higienista. Alguns fatores como o alto índice de mortalidade infantil, desnutrição e acidentes domésticos, levaram a pensar em um ambiente para a criança fora do ambiente familiar.

Enquanto para as famílias mais abastadas pagavam uma babá, as pobres se viam na contingência de deixar os filhos sozinhos ou colocá-los numa instituição que deles cuidasse. Para os filhos das mulheres trabalhadoras, a creche tinha que ser de tempo integral; para os filhos de operárias de baixa renda, tinha que ser gratuita ou cobrar muito pouco; ou para cuidar da criança enquanto a mãe estava trabalhando

fora de casa, tinha que zelar pela saúde, ensinar hábitos de higiene e alimentar a criança. A educação permanecia assunto de família. Essa origem determinou a associação creche, criança pobre e o caráter assistencial da creche. (DIDONET, 2001, p. 13)

O terceiro período mencionado por Kramer (2011) trouxe avanços para o atendimento da criança, começando pelo movimento de determinados grupos que tinham como intenção diminuir a apatia que dominava as esferas governamentais quanto ao problema da criança. Dentre esses grupos, destaca-se o responsável por fundar o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil em 1899, localizado no Rio de Janeiro, e que tinha como objetivo atender crianças menores de oito anos.

A criação do Instituto foi fundamental para que surgissem movimentos e discussões em torno de questões como criação de creches, jardins de infância e maternidades. Como consequência em 1908 foi inaugurada a primeira creche popular, destinada a filhos de operários com até dois anos, e, em 1909, foi fundado o Jardim de Infância Campos Salles, no Rio de Janeiro.

Com relação a criação dos jardins da infância no Brasil, Kuhlmann (2011) relata a importância de esclarecer que as primeiras iniciativas foram do setor privado para o atendimento às crianças da elite. No Rio de Janeiro foi fundado em 1875 o jardim da infância do Colégio Menezes Vieira, e em São Paulo o da Escola Americana em 1877. No ano de 1896 foi criado, pelo setor público, o jardim da infância Caetano de Campos para o atendimento das crianças da burguesia.

Sobre esse período, Kuhlmann (2011) relata também surgimento do Instituto de Proteção à Infância do Rio de Janeiro, criado pelo médico Arthur Moncorvo Filho, que tinha como objetivo dar assistência as mulheres grávidas e aos recém-nascidos. Posteriormente foi criado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, e em 1919 o Departamento da Criança, com o objetivo de fiscalizar o atendimento as crianças, tanto por instituições ou por mães voluntárias, que cuidavam dessas crianças de forma precária.

No final do século XIX e início do século XX, novas propostas pretenderam encontrar uma solução aos problemas trazidos pelas concepções e pelas experiências em debates no período anterior. Criaram-se leis e propagaram-se instituições sociais nas áreas da saúde pública, do direito da família, das relações de trabalho, da educação. As instituições jurídicas, sanitárias e de educação popular substituíam a tradição hospitalar e carcerária do Antigo Regime. (KULMANN, 2011, p. 56)

No final do século XIX, a sociedade brasileira passa por transformações políticas e econômicas, como o processo de industrialização e urbanização, há o

crescimento das cidades localizadas nas regiões mais ricas devido a migração da população que buscava trabalho e melhores condições de vida, essas transformações afetaram diretamente a infância e foram determinantes para o surgimento das creches.

Devido a muitos fatores, como o processo de implantação da industrialização no país, a inserção da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho e a chegada dos imigrantes europeus no Brasil, os movimentos operários ganharam força. Eles começaram a se organizar nos centros urbanos mais industrializados e reivindicavam melhores condições de trabalho; dentre estas, a criação de instituições de educação e cuidados para seus filhos. (PASCHOAL e MACHADO, 2009)

Segundo Kuhlmann (2000, p. 8) entre 1922 a 1970:

[...] as instituições de educação infantil viveram um lento processo de expansão, parte ligada aos sistemas de educação, atendendo crianças de 4 a 6 anos, e parte vinculada aos órgãos de saúde e de assistência, com um contato indireto com a área educacional.

Para Kuhlmann (2011) a pré-escola tem uma característica principal seu caráter assistencialista, sendo, portanto, constituído e pensado para essa finalidade.

O que cabe avaliar e analisar é que, no processo histórico de constituição das instituições pré-escolares destinadas à infância pobre, o assistencialismo, ele mesmo, foi configurado como uma proposta educacional específica para esse setor social, dirigida para a submissão não só das famílias, mas também das crianças das classes populares. (KUHLMANN, 2011, p. 166)

Em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, constituído de quatro departamentos, Departamento Nacional de Ensino, Departamento Nacional de Saúde Pública, Departamento Nacional de Assistência Pública e Departamento Nacional de Medicina Experimental, responsáveis por assuntos ligados a educação, saúde pública e assistência hospitalar. Esse ministério centralizou todos os assuntos ligados a educação, e conseqüentemente a infância, por cerca de trinta anos.

Com o surgimento do ministério, o atendimento a infância tinha sua ênfase no setor público, mas também convocava a iniciativa privada. Segundo Kramer (2011, p. 60-61) “O governo dividiria os custos com os órgãos particulares mas centralizaria a direção e o controle do atendimento. ”

[...] percebem-se duas tendências que até os dias de hoje caracterizam o atendimento à criança em idade pré-escolar: o governo proclama(va) a sua importância e mostra(va) a impossibilidade de resolvê-lo dada as

dificuldades financeiras em que se encontra(va), enquanto imprimia uma tendência assistencialista e paternalista à proteção da infância brasileira, em que o atendimento não se constituía em direito, mas em favor. Ambas as tendências ajudam a esconder que o problema da criança se origina na divisão da sociedade em classes sociais. (KRAMER, 2011, p.61)

Segundo Kramer (2011) foram criados diversos órgãos com caráter assistencialistas destinados ao atendimento da criança. Em 1940, foi criado o Departamento Nacional da Criança, destinado a coordenar as atividades relacionadas à proteção da infância. Em 1941, surgiu o Serviço de Assistência a Menores, direcionado ao atendimento de menores de dezoito anos abandonados e delinquentes. Em 1975, foi criada a Coordenação de Educação Pré-Escolar, que centraliza as atividades desenvolvidas pelas Secretárias Estaduais e Municipais de Educação voltadas à educação das crianças menores de sete anos. Com relação a iniciativa privada, existe também a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP), que iniciou suas atividades no país em 1952 e continua até os dias atuais. Além desses órgãos, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) também tem desenvolvido alguns trabalhos no país (KRAMER, 2011).

Na prática, esses diversos órgãos se inter-relacionam e, muitas vezes, suas atividades se superpõem. Quer o atendimento seja público, quer seja privado, quer seja, ainda, mantido por convênio entre ambos os setores, prevalece a centralização do controle por parte do Estado. (KRAMER, 2011, p. 63)

Domiciano (2009) relata que o atendimento a criança no Brasil ficou marcado pela divisão entre creches e jardins de infância ou pré-escola. A creche ficou destinada as crianças entre zero a três anos, e possuía como característica principal o amparo aos pobres e necessitados. Já o jardim de infância e a pré-escola ficaram destinados ao atendimento das crianças de quatro a seis anos, ficando vinculados a órgãos e sistemas educacionais.

Segundo Kramer (2006) a pré-escola passa a ter atenção do governo federal somente a partir de 1974, com a criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar (MEC/COEPRE), o que impulsionou o debate sobre as funções e currículos da pré-escola, um discurso que apontava a pré-escola como necessidade, porém sem planejamento orçamentário.

Em 1981, surge o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, lançado pelo MEC, que teve como objetivo principal a expansão do atendimento da criança a

custos baixos, desvinculando definitivamente a pré-escola da escola de 1º grau. (KRAMER, 2006)

De acordo com Gomes (2004) as mudanças legislativas refletiram mudanças importantes no panorama social e educacional, a educação infantil veio crescendo e sua demanda aumentando, principalmente na chamada década perdida, quando a recessão econômica levou a mulher para o mercado de trabalho, as dificuldades econômicas motivaram a expansão da educação infantil principalmente no âmbito municipal.

A partir do fim dos anos 70 e nos anos 80, quando as dificuldades econômicas se acentuaram em sucessão ao “milagre brasileiro”, dois fenômenos marcaram a expansão da educação infantil: o incremento da matrícula municipal e o novo papel das organizações não-governamentais (cf. Vieira, 1986; Craidy, 1994; Demo, 1994; Gusso, 1994). Paralelamente à distensão e à abertura políticas, as administrações municipais se revelaram sensíveis aos reclamos populares, de tal modo que um estudo considerou o aumento da matrícula da educação pré-escolar e a contribuição dos Municípios como fenômenos nacionais, talvez os maiores da década (Brasil, 1989; Instituto de Planejamento e UNICEF, 1990). (GOMES, 2004, p. 34)

Durante a década de 1980 ocorreram fortes movimentos e manifestações contra essa alternativa de ensino de baixo custo, denunciavam sobre a falta de qualidade e precariedade das instituições de Educação Infantil. Essas manifestações também defendiam que a criança passasse a figurar como sujeito de direitos.

Segundo Domiciano (2009) antes da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o financiamento da educação não apreciava a educação infantil no campo de vista legislativo. Sendo que a manutenção dessa etapa educacional ficava a cargo de órgãos de assistência social. A Constituição trouxe avanços em relação ao atendimento à infância, o principal deles foi que a partir daquele momento as crianças com até 6 anos de idade passavam a ter direito a educação gratuita em creches e pré-escolas.

Importante foi o papel desempenhado pelos movimentos sociais que conquistaram o reconhecimento, na Constituição de 1988, do direito à educação das crianças de 0 a 6 anos e do dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas para tornar fato esse direito (assegurada a opção da família), reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. (KRAMER, 2006, p. 801)

Campos e Haddad (1992, p. 19) explicam que:

O quadro geral esboçado pelos dados disponíveis para a década de 80 caracteriza-se por uma grande instabilidade e por sérios desencontros

na direção e gestão das políticas federais de financiamento dos programas de pré-escolares e creches no país. A transição política resultou em expressivos ganhos legais, com a promulgação da Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. No entanto, os novos direitos reconhecidos para as crianças menores de 7 anos não foram garantidos por nenhuma previsão em relação a uma fonte específica de recursos.

Incorporando-se às orientações da Constituição de 1988, o MEC publicou diretrizes para nortear a política de educação infantil sintetizadas em princípios que conceituam a educação infantil como primeira etapa da educação básica que integra creches e pré-escolas distintas apenas pela faixa etária, com ação complementar à família, integrando educação e cuidado.

O reconhecimento das creches e pré-escolas como parte do sistema educacional, na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pode ser caracterizado como a necessária superação de um obstáculo. (KUHLMANN, 2011, p.186)

Os princípios enfatizavam a ação educativa por intermédio de especificidades do currículo, da formação do profissional, normatizam o acolhimento de crianças com deficiências e estabelecem como objetivos da política de educação infantil: expandir a cobertura, fortalecer a nova concepção e promover a melhoria da qualidade (BRASIL, 1994).

A Lei nº 9493 de 1996, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), tornando a educação infantil a primeira etapa da “educação básica”, também composta pelo ensino fundamental e pelo ensino médio. A LDB também divide a educação infantil em duas etapas: creches para crianças de zero a três anos e pré-escolas para crianças de quatro a seis anos. Porém, a LDB é alterada em 2013 destinando a Educação Infantil às crianças de até cinco anos, desse modo, as creches são oferecidas para crianças de até três anos e as pré-escolas para crianças de quatro a cinco anos. Essa alteração se deu pela implantação do ensino fundamental de nove anos que transferiu parte do público-alvo da pré-escola para o 1º ano do ensino fundamental.

Outro fator importante para o atendimento à infância foi a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069 de 1990 – ECA), que reafirma o direito à educação presente na CF/88 de forma mais completa.

A qualidade dessa educação acabou ficando para segundo plano frente a necessidade de ampliação do atendimento, que se deu através de repasses de

verbas direto para as prefeituras e instituições privadas de caráter filantrópico e comunitário, que em muitas vezes acabam operando de maneira precária. Dentre os aspectos de precariedade mais comuns podemos apontar as condições dos prédios e equipamentos, falta de materiais pedagógicos, falta de formação dos educadores e ausência de projetos pedagógicos (Kramer, 2006).

No que diz respeito às políticas educacionais, para consolidar o direito e ampliar a oferta com qualidade, muitos desafios colocam-se: ausência de financiamento da educação infantil e as lutas por sua inclusão no FUNDEB, a organização dos sistemas municipais; a necessidade de que as políticas de educação infantil sejam articuladas com políticas sociais; a formação dos profissionais da educação infantil e os problemas relativos à carreira; as ações e pressões de agências internacionais, que têm exigido um constante alerta da parte dos movimentos sociais, em particular dos fóruns estaduais e do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); as precárias condições das creches comunitárias não transferidas para as redes municipais de educação. (KRAMER, 2006, p.803)

Segundo Corrêa (2003) a maioria do atendimento a criança em creches e pré-escola no Brasil tem por tradição direcionamento a população de baixa renda. Outro ponto destacado pela autora é a necessidade da expansão de ofertas de vagas, pois esse atendimento é um direito da criança, que em muitos casos é desrespeitado.

A universalização da educação infantil, bem como sua qualidade, está diretamente ligada as políticas educacionais e seus recursos financeiros, é inegável que para promover uma “boa” educação altos recursos financeiros são indispensáveis.

Segundo o Censo Escolar da Educação Básica 2013 é possível verificar uma expansão no número de matrículas em creches, houve um aumento de 7,45% em relação a 2012, correspondendo a 189 mil novas matrículas. Já em relação a pré-escola, é possível notar um avanço menor no número de matrículas, em relação ao ano anterior o aumento foi de 2,22%, representando um total de 105 mil novas matrículas. As matrículas em creches e pré-escolas correspondem em números, respectivamente, 2.730.119 e 4.860.481. O total de matrículas realizadas em 2013 na Educação Infantil foi de 7.590.600.

Com relação ao financiamento da educação infantil, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) que vigorou até 2006 privilegiava apenas o ensino fundamental, em detrimento aos outros níveis de ensino. Já o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que está em vigor até 2020, possui a finalidade de distribuir os recursos para todos os níveis da educação básica, incluindo a partir de 2007 a educação infantil como beneficiária. (BRASIL, 2007)

Conforme a lei 11.494, de 20 de junho de 2007, ficou estabelecido a aplicação de no mínimo 25% dos recursos financeiros arrecadados pelos municípios e estados na manutenção e desenvolvimento da educação básica, e a complementação pela União quando “[...]o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente[...]” (BRASIL, 2007, Art. 4º).

Quanto a distribuição de recursos que compõem os fundos “[...] no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial [...]” (BRASIL, 2007, Art. 8º).

Em relação a distribuição de recursos especificamente para a educação infantil, as ponderações entre as matrículas seguem, no mínimo, as seguintes pontuações:

- I - creche pública em tempo integral - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
- II - creche pública em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);
- III - creche conveniada em tempo integral - 0,95 (noventa e cinco centésimos);
- IV - creche conveniada em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);
- V - pré-escola em tempo integral - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- VI - pré-escola em tempo parcial - 0,90 (noventa centésimos).

É importante destacar que o FUNDEB traz avanços para educação infantil, ao disponibilizar recursos específicos permite aumento de sua oferta, melhora na infraestrutura das unidades e uma potencial melhora na qualidade, ou, no mínimo, uma busca pela melhoria da qualidade da educação.

3 APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS “PARÂMETROS NACIONAIS DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL” E “INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL”

Os documentos apresentados a seguir foram publicados pelo Ministério da Educação (MEC) com o objetivo principal de melhorar a qualidade da educação infantil em níveis nacionais.

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil contêm referências de qualidade que devem ser utilizadas pelas instituições de educação infantil, resultando em igualdade de oportunidades educacionais levando em conta as diferenças, diversidades e desigualdades do território nacional.

Os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil foram publicados com o objetivo de servir como instrumento de auto avaliação para as instituições de educação infantil.

A escolha desses documentos para análise se deve ao fato de serem publicações oficiais do MEC que discorrem sobre a qualidade na educação infantil.

3.1 Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil

O documento “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” foi apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Secretária de Educação Básica (SEB) em 2006, e está dividido em dois volumes. Foi elaborado pela Diretora de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, Jeanete Beauchamp, pela Coordenadora-Geral de Educação Infantil, Karina Rizek Lopes, pela Equipe de Coordenação-Geral de Educação Infantil, Ideli Ricchiero, José Pereira Santana Júnior, Magda Patrícia Müller Lopes, Neidimar Cardoso Neves, Nilma de Carvalho Bastos, Roseana Pereira Mendes, Stela Maris Lagos Oliveira, Vitória Líbia Barreto de Faria, e pelas consultoras, Maria Lúcia de A. Machado e Maria Malta Campos.

Como colaboradores constam as seguintes instituições: Anped, CNTE, Consed, CONTEE, Fiep, FNCEE, Unicef, Gife, Unesco, Omep, Mieib, Secretaria de Atenção à Saúde, Secretaria de Política de Assistência Social, UNCME, Undime, Sesu, Setec, Seesp, Seed.

Esta publicação contém referências de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais, por creches, pré-escolas e centros de Educação Infantil, que promovam a igualdade

de oportunidades educacionais e que levem em conta diferenças, diversidades e desigualdades de nosso imenso território e das muitas culturas nele presentes. (BRASIL, 2006, p. 3)

A introdução do documento faz uma distinção conceitual entre parâmetros e indicadores. Os parâmetros são definidos como referência, ponto de partida, ponto de chegada ou linha de fronteira. E os indicadores presumem a possibilidade de quantificação, servindo como instrumento para medir o nível de aplicabilidade do parâmetro. Portanto, os parâmetros são mais amplos e genérico, e, os indicadores são mais específicos e precisos.

A apresentação do documento foi realizada em dois volumes. O primeiro volume apresenta uma concepção de criança e de pedagogia da Educação Infantil, mostra a trajetória histórica do debate da qualidade na Educação Infantil, as principais tendências encontradas em pesquisas recentes, os desdobramentos previstos na legislação, e, os consensos e polêmicas no campo. O segundo volume inicialmente aponta as competências dos sistemas de ensino e a caracterização das instituições de educação infantil, e posteriormente apresenta os parâmetros de qualidade para os sistemas educacionais e para as instituições de educação infantil no Brasil.

O primeiro volume do documento está dividido em quatro tópicos: a concepção de criança e de pedagogia da Educação Infantil; o debate sobre a qualidade da educação em geral e o debate específico no campo da educação da criança de 0 até 6 anos; os resultados de pesquisas recentes; a qualidade na perspectiva da legislação e da atuação dos órgãos oficiais do país.

O tópico número 1 - Concepção de criança e de pedagogia da Educação Infantil - a partir do ponto de vista de diversos autores (BONDIOLI e MANTOVANI, 1998; SOUZA; KRAMER, 1991; MYERS, 1991; CAMPOS ET AL., 1993; OLIVEIRA; ROSSETTI-FERREIRA, 1993; MACHADO, 1998; OLIVEIRA, 2002) define a criança como um ser competente para interagir e produzir cultura no meio em que se encontra. É essa interação social que permite a constituição e desenvolvimento da criança.

A qualidade do atendimento oferecido a criança pelas instituições de ensino colabora para seu melhor desenvolvimento. Algumas atitudes para que haja interação social são apontadas no texto: apoiar a organização em pequenos grupos;

incentivar a brincadeira; dar tempo para desenvolver as propostas de trabalho; oferecer diferentes tipos de materiais; organizar o tempo e espaço de forma flexível.

Além de ser esse espaço para a interação social a instituição de Educação Infantil tem a função indissociável do cuidar/educar, priorizando os direitos e necessidades das crianças como alimentação, saúde, higiene e a proteção ao acesso do conhecimento sistematizado.

O tópico número 2 - O debate sobre a qualidade da educação e da Educação Infantil - mostra que a partir da última década do século XX, no debate sobre a qualidade da educação houve um deslocamento das preocupações, antes a ênfase estava na quantidade de alunos atendidas e depois concentrou-se na permanência desses alunos.

A educação brasileira sofreu grande influência de órgãos de cooperação internacional, foram adotadas concepções do mundo empresarial e sistemas de avaliação de resultados, como instrumento para verificar a qualidade do ensino. Porém, esses sistemas de avaliação vem sendo foco de debates que questionam seus critérios de avaliação e premiação, por ampliarem as desigualdades nas escolas.

Historicamente, com relação a qualidade na Educação Infantil, os primeiros questionamentos foram ligados a abordagem psicológica, como os aspectos negativos gerados pela separação entre mãe e criança, e os efeitos das teorias de privação cultural. Com a continuidade dos debates houve o amadurecimento das ideias, passando a criticar o foco exclusivo na questão de separação entre mãe e criança, e abordando questões como a valorização do papel da mulher, e principalmente a preocupação com a escolaridade futura da criança e suas experiências vividas no cotidiano da Educação Infantil.

A Educação Infantil no Brasil é marcada por diversas desigualdades, há diferenças sociais e econômicas, mas também discriminações de etnia e gênero, e contrastes entre as regiões do país. Com tantas diferenças torna-se difícil controlar tanto o acesso à Educação Infantil, como também a qualidade do ensino oferecida. No tópico 2 há a indicação de algumas conclusões acerca da qualidade:

A partir do debate mais geral sobre a qualidade na educação e mais especificamente em relação ao atendimento na Educação Infantil, é possível extrair algumas conclusões:

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. (BRASIL, 2006, p. 24)

O tópico número 3 - Resultados de pesquisas recentes - relata a existência de pesquisas sobre o desempenho cognitivo e socioemocional das crianças que frequentam estabelecimentos de Educação Infantil. Essas pesquisas são importantes pois apontam quais critérios devem ser priorizados pelas instituições para que as crianças obtenham resultados mais positivos de desenvolvimento.

O documento cita um artigo publicado em 1997, que apresenta uma ampla pesquisa realizada no Brasil e no exterior, o resultado da pesquisa reforça que as crianças que frequentam uma Educação Infantil de boa qualidade obtêm melhor desempenho em teste de desenvolvimento e na escola primária. A pesquisa aponta para três fatores determinantes da qualidade: a formação dos professores, o currículo e a relação da escola com a família.

Algumas pesquisas sobre o tema foram realizadas, no Brasil e no exterior, as de maior relevância foram realizadas na Inglaterra e nos EUA. O EPPE The Effective Provision of Pre-School Education Project (Projeto sobre a Oferta Efetiva de Educação Pré-Escolar), foi coordenado pelo Instituto de Educação da Universidade de Londres, foi iniciado em 1997, e teve duração cinco anos. O SECC (Study of Early Child Care and Youth Development), foi coordenado pelo The NICHD - National Institute of Child Health & Human Development (Instituto Nacional de Saúde Infantil e Desenvolvimento Humano) do Ministério da Saúde dos Estados Unidos, foi iniciado em 1989, teve três fases sendo a última realizada em 2005.

Conforme apontado no documento, os resultados das pesquisas realizadas não são conclusivos, mas a maioria destaca pontos em comum, como a qualidade do ambiente em que a criança está se desenvolvendo (creche e família) e a complementariedade entre a educação da creche e a da família durante os três primeiros anos de vida. Outros fatores estão associados a qualidade de ensino nas creches, são eles: o tamanho dos grupos de crianças, a intensidade das interações entre adultos e crianças e o conhecimento dos educadores.

O tópico número 4 - A qualidade na perspectiva da legislação e da atuação dos órgãos oficiais no Brasil - faz um breve histórico legislativo da Educação Infantil.

Como considerações gerais o volume 1 dos Parâmetros Nacionais destaca que a Educação Infantil ao ser considerada como primeira etapa da Educação Básica passa a contar com todos os princípios e diretrizes voltados para a educação. Porém, transformar os princípios legais em realidade é um desafio, é possível verificar esse problema tanto em relação ao acesso quanto em relação a qualidade do atendimento.

Com relação a qualidade do atendimento na Educação Infantil é exposta uma preocupação de diversos órgãos e entidades como o MEC, grupos ligados a universidades, centros de pesquisa e Fóruns de Educação Infantil em melhorar os serviços oferecidos na creche e pré-escola. É exposto também que censos escolares apontam que existem instituições que não contam com condições mínimas de funcionamento definidas na legislação.

O segundo volume dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil está dividido em três tópicos: Competências dos sistemas de ensino; Caracterização das instituições de Educação Infantil no Brasil e Parâmetros Nacionais de Qualidade para as Instituições de Educação Infantil.

O primeiro tópico - Competências dos sistemas de ensino - inicia com a seguinte exposição:

A Constituição Federal, a LDB (BRASIL, 1996) e o PNE (Brasil, 2001) determinam competências e responsabilidades para os sistemas de ensino complementadas com diretrizes e resoluções formuladas pelo CNE. Esse contexto legal abrange o sistema educacional como um todo, desde os órgãos responsáveis nos níveis federal, estadual e municipal até as instituições de Educação Infantil. (BRASIL, 2006, p.13)

A responsabilidade pelo ensino é segmentada entre os órgãos públicos, desse modo, cada um é responsável por competências específicas.

A qualidade do ensino oferecido nas instituições de Educação Infantil não é de responsabilidade apenas da instituição, mas também do órgão público competente, que deve apoiar em instâncias financeiras, administrativas e pedagógicas.

É fundamental compreender que as competências dos sistemas de ensino são fragmentadas em três níveis: federal, estadual e municipal.

Em nível federal as competências estão divididas entre o MEC e o Conselho Nacional de Educação. As principais competências do MEC são: articular-se aos demais órgãos para proporcionar uma gestão integrada e colaborativa entre os três níveis de governo; participar do Conselho Nacional de Educação; estabelecer

diretrizes, objetivos, metas e estratégias para área; responsabilizar-se junto com o sistema de ensino pela qualidade da Educação Infantil; garantir o cuidado e a educação das crianças de zero a seis anos. As principais competências do Conselho Nacional de Educação são: assessorar o MEC a diagnosticar problemas; deliberar medidas para aperfeiçoamento do sistema de ensino; emitir pareceres; examinar problemas da Educação Infantil e da formação de professores; colaborar na preparação do Plano Nacional de Educação.

Em nível estadual as competências estão divididas entre as secretárias de educação dos estados e os conselhos estaduais de educação. As principais competências das secretárias de educação são: articular-se aos demais órgãos para proporcionar uma gestão integrada e colaborativa entre os três níveis de governo; estabelecer diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área; ampliar progressivamente o atendimento às crianças de zero a seis anos; responsabilizar-se pela qualidade da formação dos profissionais da área; garantir o cuidado e a educação das crianças de zero a seis anos. As principais competências dos conselhos são: estabelecer normas e regulamentos para o credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil; manifestar-se sobre questões relativas à Educação Infantil e à formação de profissionais da educação; assessorar a secretária de educação; analisar e emitir pareceres sobre questões relativas a Educação Infantil.

Em nível municipal as competências estão divididas entre as secretárias municipais e os conselhos municipais. As principais competências das secretárias de educação são: articular-se aos demais órgãos para proporcionar uma gestão integrada e colaborativa entre os três níveis de governo; estabelecer diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área; ampliar progressivamente o atendimento às crianças de zero até seis anos, buscando o atendimento de toda demanda municipal; responsabilizar-se pela qualidade do atendimento. As principais competências dos conselhos são: estabelecer normas e regulamentos para o credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil; subsidiar a elaboração e acompanhamento do Plano Municipal de Educação; manifestar-se sobre questões relativas à Educação Infantil e à formação de profissionais da educação; assessorar a secretária de educação; analisar e emitir pareceres sobre questões relativas a Educação Infantil.

O segundo tópico - Caracterização das instituições de Educação Infantil no Brasil - identifica as instituições de Educação Infantil como creches, pré-escolas, centros ou núcleos que desenvolvem suas atividades em salas anexas a escolas de Ensino Fundamental atendendo crianças de zero até seis anos de idade.

As instituições de Educação Infantil públicas são caracterizadas como gratuitas, laicas e apolíticas. As instituições privadas possuem as categorias: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. As particulares são instituídas por pessoa jurídica ou física. As comunitárias são instituídas por pessoa jurídica ou física que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade. As confessionais são instituídas por pessoa jurídica ou física que atendem a orientação confessional e ideológica específica. As filantrópicas são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas com o objetivo de atender comunidades carentes, são instituições sem fins lucrativos.

Na data de publicação deste documento, a matrícula em instituições de Educação Infantil era permitida ao longo de todo o ano letivo, caso haja vagas. Porém, matricular ou não as crianças entre zero até seis anos é de critério opcional dos responsáveis legais pela criança. Atualmente, a partir de 2016, passará a ser obrigatória a matrícula a partir dos quatro anos, conforme definido pelo artigo 4º da Lei nº 12.796, de 2013, “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade. ”

Como também definido pela LDB em seu artigo 29:

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

O terceiro tópico - Parâmetros Nacionais de Qualidade para as Instituições de Educação Infantil - apresenta os parâmetros com o objetivo de estabelecer uma referência nacional. Os parâmetros estão divididos em cinco grupos: relativos a proposta pedagógica das instituições; relativos a gestão das instituições; relativos a professores e demais profissionais que atuam nas instituições; relativos as interações de professores, gestores e demais profissionais das instituições e relativos a infraestrutura das instituições.

Os parâmetros relativos a proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil são:

- As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil contemplam princípios éticos, políticos e estéticos.
- As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil promovem as práticas de cuidado e educação na perspectiva da integração dos aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível.
- As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil consideram que o trabalho ali desenvolvido é complementar à ação da família, e a interação entre as duas instâncias é essencial para um trabalho de qualidade.
- As propostas pedagógicas explicitam o reconhecimento da importância da identidade pessoal dos alunos, suas famílias, professores e outros profissionais e a identidade de cada unidade educacional nos vários contextos em que se situem.
- As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil consideram a inclusão como direito das crianças com necessidades educacionais especiais.
- As propostas pedagógicas são desenvolvidas com autonomia pelas instituições de Educação Infantil a partir das orientações legais.

Os parâmetros relativos a gestão das instituições de Educação Infantil são:

- As instituições de Educação Infantil funcionam durante o dia, em período parcial ou integral, sem exceder o tempo que a criança passa com a família.
- A organização em agrupamentos ou turmas de crianças nas instituições de Educação Infantil é flexível e deve estar prevista na proposta pedagógica da instituição.
- A gestão das instituições de Educação Infantil é de responsabilidade de profissionais que exercem os cargos de direção, administração, coordenação pedagógica ou coordenação-geral.
- Os gestores ou gestoras atuam em estreita consonância com profissionais sob sua responsabilidade, famílias e representantes da comunidade local, exercendo papel fundamental no sentido de garantir que as instituições de Educação Infantil realizem um trabalho de qualidade com as crianças que a frequentam.

Os parâmetros relativos a professores e demais profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil são:

- Os profissionais que atuam diretamente com as crianças nas instituições de Educação Infantil são professoras e professores de Educação Infantil.
- Os professores de Educação Infantil em como função garantir o bem-estar, assegurar o crescimento e promover o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças da Educação Infantil sob sua responsabilidade.
- A equipe de profissionais da instituição de Educação Infantil, composta por gestoras, gestores, professoras e professores, pode ser acrescida de outros profissionais.

O parâmetro relativo as interações de professores, gestores e demais profissionais das instituições de Educação Infantil é:

- Gestoras, gestores, professoras e professores, profissionais de apoio e especialistas das instituições de Educação Infantil estabelecem entre si uma relação de confiança e colaboração recíproca.

Os parâmetros relativos a infraestrutura das instituições de Educação Infantil são:

- Espaços, materiais e equipamentos das Instituições de Educação Infantil destinam-se prioritariamente às crianças.
- Espaços, materiais e equipamentos presentes na instituição de Educação Infantil destinam-se, também, às necessidades das famílias e/ou responsáveis pelas crianças matriculadas e dos profissionais que nela trabalham.

3.2 Indicadores da Qualidade na Educação Infantil

O documento “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” foi apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Secretária de Educação Básica (SEB) em 2009. Foi elaborado pela coordenação-geral de Lee Oswald Siqueira (Fundação Orsa), Maria Cecilia Amendola da Motta (União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação - Undime), Maria de Salette Silva (Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef), Vera Masagão Ribeiro (Ação Educativa). O texto final foi elaborado por Ana Paula, Soares da Silva, Maria Malta Campos, Rita Coelho, Samantha Neves, Vanda Mendes Ribeiro, Tizuko Morchida Kishimoto.

O documento está dividido em três tópicos principais: A qualidade na Educação Infantil; como utilizar os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e Dimensões e Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.

O primeiro tópico - A qualidade na Educação Infantil - enfatiza a importância da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica e sua ampliação do direito a todas as crianças pequenas. Mas, deixa claro que essas características só representam melhores oportunidades educacionais se desempenhado um atendimento de boa qualidade.

Para desenvolver um diagnóstico sobre qualidade nas instituições de Educação Infantil deve-se levar em consideração cinco aspectos: respeito aos direitos humanos fundamentais, no caso das crianças assegurado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); reconhecimento e a valorização das diferenças; fundamentação da concepção de qualidade da educação em valores sociais mais amplos; respeito a legislação educacional brasileira e os conhecimentos científicos sobre o desenvolvimento da criança, a cultura da infância, as maneiras de cuidar e educar e a formação dos professores.

O segundo tópico - Como utilizar os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil - explica que os indicadores de qualidade podem ser utilizados de maneiras flexíveis, ficando a critério da criatividade e experiência de cada instituição. Nesse tópico são dados exemplos da utilização dos indicadores.

O documento foi elaborado a partir de sete dimensões capazes de avaliar a qualidade nas instituições de Educação Infantil, são elas: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagem; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho dos professores e demais profissionais e cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social.

No exemplo sugerido no documento essas dimensões podem ser constatadas por meio de indicadores, que podem ser obtidos através algumas perguntas realizadas. Pelas respostas é possível verificar a qualidade da instituição em cada indicador. Participam da pesquisa professores, coordenadores pedagógicos, funcionários, pais e participantes da comunidade.

O terceiro tópico - Dimensões e Indicadores da Qualidade na Educação Infantil - explica as dimensões e pontua os indicadores.

A dimensão sobre planejamento institucional explica que tanto os profissionais da educação quanto as famílias devem conhecer e respeitar os objetivos da instituição.

Em relação a proposta pedagógica é relatado que deve ser utilizada como instrumento de trabalho, sendo revisada periodicamente a partir das novas experiências. A elaboração da proposta pedagógica deve ser realizada a partir da legislação vigente e dos conhecimentos acumulados pelos profissionais da educação.

Os indicadores desta dimensão são: proposta pedagógica consolidada; planejamento, acompanhamento e avaliação; registro da prática educativa.

A dimensão sobre multiplicidade de experiências e linguagens explica que conforme a criança vai se desenvolvendo a sua autonomia é construída, ocasionando diversas possibilidades de experiências. As instituições de Educação Infantil devem favorecer e criar oportunidades para que a autonomia da criança seja valorizada.

As professoras devem planejar atividades variadas, disponibilizando os espaços e os materiais necessários, de forma a sugerir diferentes possibilidades de expressão, de brincadeiras, de aprendizagens, de explorações, de conhecimentos, de interações. (BRASIL, 2009, p.40)

Os indicadores desta dimensão são: crianças construindo sua autonomia; crianças relacionando-se com o ambiente natural e social; crianças tendo experiências agradáveis e saudáveis com o próprio corpo; crianças expressando-se por meio de diferentes linguagens plásticas, simbólicas, musicais e corporais; crianças tendo experiências agradáveis, variadas e estimulantes com a linguagem oral e escrita; crianças reconhecendo suas identidades e valorizando as diferenças e a cooperação.

A dimensão sobre interações explica que as instituições de Educação Infantil são frequentadas por adultos e crianças, ocorrendo interações entre crianças, entre crianças e adultos e entre adultos. Essas vivências cotidianas são importantes para que valores morais, como cidadania e cooperação, sejam aprendidos.

Os adultos devem interferir nas interações entre crianças quando ocorrerem situações de conflito, que acontecem principalmente através de agressões físicas e verbais. Porém, as interações positivas, que demonstram relações de cooperação e amizade devem ser valorizadas.

Os indicadores desta dimensão são: respeito à dignidade das crianças; respeito ao ritmo das crianças; respeito a identidade, desejos e interesses das

crianças; respeito as ideias, conquistas e produções das crianças; interação entre crianças e crianças.

A dimensão sobre promoção da saúde relata o importante papel das instituições de Educação Infantil com a saúde das crianças, é necessário assegurar a prevenção de acidentes, os cuidados com a higiene e uma alimentação saudável.

Os indicadores desta dimensão são: responsabilidade pela alimentação saudável das crianças; limpeza, salubridade e conforto; segurança.

A dimensão sobre espaços, materiais e mobiliários considera o espaço físico da instituição importante para o desenvolvimento da criança. A instituição deve conter espaços internos limpos, bem iluminados e arejados, além de espaço externo bem cuidados, onde seja capaz de realizar brincadeiras e jogos para as crianças realizarem necessidades, como correr, pular e jogar bola.

Em relação aos mobiliários é necessário que seja planejado tanto para os bebês quanto para as crianças pequenas, priorizando e incentivando a autonomia. É importante também preservar amplos espaços para que a criança se movimente e explore o ambiente.

Os indicadores desta dimensão são: espaços e mobiliários que favorecem as experiências das crianças; materiais variados e acessíveis às crianças; espaços, materiais e mobiliários para responder aos interesses e necessidades dos adultos.

A dimensão sobre formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais expõe como fundamental para a qualidade da educação a qualificação dos profissionais, é necessário que as professoras sejam bem formadas e contem com o apoio da equipe escolar.

As professoras precisando ser valorizadas pela instituição e pela comunidade. Na instituição são necessárias boas condições de trabalho e cooperação dos demais profissionais. Na comunidade é desejável que haja canais de diálogos para que a família conheça melhor o trabalho desenvolvido com as crianças.

Os indicadores desta dimensão são: formação inicial das professoras; formação continuada; condições de trabalho adequadas.

A dimensão sobre cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social coloca a instituição de Educação Infantil como um espaço de vivências, experiências e aprendizagens. O acompanhamento e participação pela família do trabalho realizada na instituição torna o processo de cuidar/educar mais enriquecedor.

Porém, a responsabilidade pelos direitos da criança não pertence somente a família e a instituição de Educação Infantil, o governo é responsável pela existência da Rede de Proteção aos Direitos das Crianças, garantindo que as crianças sejam sujeitos de direitos como estabelecido pelo ECA.

Os indicadores desta dimensão são: respeito e acolhimento; garantia do direito das famílias de acompanhar as vivências e produções das crianças; participação da instituição na rede de proteção dos direitos das crianças.

4 DISCUSSÃO DO CONCEITO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

4.1 Qualidade do Ensino na Educação Infantil

Conceitualmente qualidade é uma característica subjetiva daquilo que estamos analisando, é o modo de ser, é a propriedade de qualificar os mais diversos serviços, objetos, indivíduos, etc. Como podemos ver qualidade está relacionado às percepções de cada indivíduo e diversos fatores como cultura, produto ou serviço prestado. Pode ser entendida como a qualidade de vida das pessoas de um país, a qualidade da água que se bebe ou do ar que se respira, a qualidade do serviço prestado por uma determinada empresa, ou ainda qualidade de um produto no geral. Como o termo tem diversas utilizações, o seu significado nem sempre é de definição clara e objetiva. Necessidades e expectativas influenciam diretamente nesta definição.

Trazendo este entendimento para o âmbito da educação infantil e de acordo com o documento Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009), apresentado pelo MEC, é possível perceber orientações de que não existe uma resposta única no que diz respeito à questão da avaliação da qualidade na Educação Infantil. Neste sentido o documento aborda:

As definições de qualidade dependem de muitos fatores: os valores nos quais as pessoas acreditam; as tradições de uma determinada cultura; os conhecimentos científicos sobre como as crianças aprendem e se desenvolvem; o contexto histórico, social e econômico no qual a escola se insere. No caso específico da educação infantil, a forma como a sociedade define os direitos da mulher e a responsabilidade coletiva pela educação das crianças pequenas também são fatores relevantes. (BRASIL, 2009, p. 13)

Pelo que se observa no documento,

[...] a qualidade pode ser concebida de forma diversa, conforme o momento histórico, o contexto cultural e as condições objetivas locais. Por esse motivo, o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições. (BRASIL, 2009, p. 14)

Considerando o exposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, artigo 11, inciso V, que determina como incumbência dos Municípios:

Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e o desenvolvimento do ensino.

De igual forma a CF/88 rege o mesmo princípio, como no artigo 206, inciso VII: “garantia do padrão de qualidade”, o que assegura, não só a oferta de vagas, mas também a qualidade na educação infantil.

No artigo 3º da LDB/96 estão expressos os princípios que norteiam o ensino em todas as esferas de competência. O inciso IX determina que a educação deva ter a “garantia do padrão de qualidade”. No artigo 4º da LDB/96, inciso IX define “padrões mínimos de qualidade de ensino” como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Segundo Cabral e Giorgi (2012),

Na prática, nota-se que muitos desses princípios ainda não são uma realidade, especialmente a padrão mínimo de qualidade. [...] Entretanto, essa proposição de “insumos indispensáveis para o desenvolvimento”, devido à sua objetividade, dificulta a efetivação desse direito, até porque, em cada região do país, em cada escola, para cada aluno individualmente, deveriam ser verificados quais são esses “insumos indispensáveis” (BABRAL, GIORGI, 2012, p.122)

Em relação às atribuições da União e dos Estados o artigo 75º da LDB/96 determina:

A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º. A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º. A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

A partir dessa legislação a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, desenvolvida através de uma metodologia participativa, envolvendo entidades

representativas da área de educação, pais, alunos e especialista, elaborou a proposta de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), definindo o valor mínimo a ser aplicado por aluno para as diferentes etapas de ensino, calculando os “custos anuais para garantir a manutenção e atualização desta escola construída dentro dos novos parâmetros de qualidade” (PINTO, 2006, p. 214).

Toda a metodologia de construção do CAQ não tomou como postulado a noção de uma escola ideal, que serviria de modelo para o resto do país, mas sim a de uma escola real, dotada daqueles insumos dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade. Assim, o CAQ foi composto a partir de insumos básicos que todas as escolas do país deveriam assegurar. Por isso, ele é um ponto de partida, dentro da convicção de que à medida que os parâmetros de atendimento melhoram, aumenta-se também o grau de exigência e novas metas de qualidade vão sendo incorporadas. Daí a escolha do nome CAQI (Custo Aluno-Qualidade Inicial). (PINTO, 2006, p. 213)

O CAQI é composto dos seguintes itens: tamanho das escolas, instalações, recursos didáticos em qualidade e quantidade, razão aluno/turma, remuneração de pessoal, formação continuada dos profissionais, jornada de trabalho, jornada do aluno, projetos especiais da escola e gestão democrática.

Embora o CAQI tenha sido aprovado pelo Conselho Nacional de Educação como instrumento de para normatizar os padrões mínimos de qualidade do ensino básico e considerado como referência pelos pesquisadores quando se trata do financiamento da educação, esta proposta ainda não é considerada nos documentos oficiais do MEC, sendo negligenciada pelo poder público.

A lei nº 13005, de 25 de junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência de dez anos, e como um de seus avanços traz o reconhecimento do CAQI e CAQ.

A meta 20 do PNE trata sobre a ampliação do investimento público em educação e traça doze estratégias, das quais quatro constam o CAQI e CAQ e determinam:

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos

indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; (BRASIL, 2014)

Portanto o CAQI é estabelecido como padrão mínimo de qualidade no PNE, devendo ser implantado até junho de 2016. Já o CAQ, mas avançado em relação ao primeiro, é o padrão de qualidade que aproxima o Brasil dos países mais desenvolvidos em termos educacionais, devendo ser estabelecido até 2017, e implantado até 2024.

A demanda por processos mais participativos na definição da qualidade da educação é ainda mais evidenciada pela necessidade do respeito à diversidade cultural e étnica levando em conta a imposição muitas vezes realizada de critérios estabelecidos a partir da lógica dos grupos dominantes.

Tendo isso em consideração, veremos como a qualidade no ensino infantil é afetada pela parceria entre o poder público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos.

É de responsabilidade do Poder Público garantir o direito da criança a creche e a pré-escola, sendo necessário a ampliação do atendimento, mantendo as condições básicas de atendimento e um padrão de qualidade. Entende-se, por condições básicas de atendimento, de acordo com Gouveia (2009, p.44), “a oferta de vagas públicas que pressuponha universalidade e igualdade”.

De acordo com Costa (2014), a qualidade do ensino na educação infantil é influenciada pela limitação de vagas oferecidas pelo Poder Público e, neste caso, alguns municípios buscam atender à necessidade da população através de parcerias com instituições privadas com ou sem fins lucrativos. Nesse sentido, Costa (2014) reforça que:

Tais modelos de parcerias justificam-se alegando tanto a liberdade de escolha dos pais em relação à escola de seus filhos, podendo optar por

uma instituição pública ou privada subvencionada pelo poder público, quanto à ideologia de que o setor privado terá um desempenho de maior qualidade na educação do que o poder público. (COSTA, 2014, p. 18)

Moss (2002) faz as seguintes considerações sobre qualidade da educação:

1) a qualidade é um conceito relativo, baseado em valores; 2) definir qualidade é um processo importante por si mesmo, oferecendo oportunidades para compartilhar, discutir e entender valores, ideias, conhecimentos e experiências; 3) o processo deve ser participativo e democrático, envolvendo grupos diferentes, que incluem alunos, famílias e profissionais; 4) as necessidades, as perspectivas e os valores desses grupos podem divergir; 5) portanto, definir qualidade é um processo dinâmico, contínuo, requer revisões e nunca chega a um enunciado definitivo. (MOSS, 2002, p. 20-21).

Segundo Correa e Adrião (2010), as preocupações surgem a partir do momento que se tem, como premissa, que “[...] programas de educação infantil de qualidade podem, de fato, contribuir para a aprendizagem e o desenvolvimento de todas as crianças nessa faixa etária, especialmente daquelas pertencentes a camadas mais empobrecidas da população. ” (CORREA, ADRIÃO, 2010, p. 8). Dessa forma, não deve ser aceito um atendimento de baixa qualidade e baixo custo às crianças, independentemente de seu nível socioeconômico, justificando, assim, a necessidade de pesquisar as condições de oferta do atendimento em instituições de educação infantil pública e privada parceira.

Havendo controle por parte do Órgão Público, vê-se que o nível de qualidade no ensino da instituição privada parceira deve ser mantido, tendo em vista que para haver repasse de recursos financeiros para as instituições privadas parceiras do poder público que atendem alunos da educação infantil, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o FUNDEB, estabeleceu algumas exigências: a instituição parceira não ter finalidade lucrativa; a gratuidade para todos os alunos; o atendimento dentro do padrão de qualidade definido pelo órgão normativo; a existência de projeto pedagógico e a certificação junto ao Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente.

Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007), para os órgãos internacionais, como a OCDE e a Unesco, a qualidade da educação está articulada a avaliação, pois pode ser definida com base nos resultados educativos expressos no desempenho dos estudantes, porém apenas isso não é suficiente para definir a

qualidade da educação, devendo ser feitas análises mais profundas que ajudem a explicar os resultados obtidos por meio das avaliações.

Os autores destacam em seu trabalho elementos mínimos para um ensino de qualidade:

[...] para uma perspectiva que propicie elementos de comparação entre as instituições educativas, nacionais e internacionais, algumas condições mínimas que impactam a oferta de ensino de qualidade se apresentam, destacando-se:

- a) existência de salas de aulas compatíveis com as atividades e a clientela;
 - b) ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade etc;
 - c) equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares;
 - d) biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa on-line, dentre outros, incluindo acervo com quantidade e qualidade para atender ao trabalho pedagógico e ao número de alunos existentes na escola;
 - e) laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, entre outros;
 - f) serviços de apoio e orientação aos estudantes;
 - g) garantia de condições de acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais;
 - h) ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral;
 - i) programas que contribuam para uma cultura de paz na escola.
- (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 24)

4.2 Qualidade Social ou Qualidade Negociada

Tendo a educação como instrumento de transformação social, que transforma o estudante em sujeito ativo em sua comunidade e na sociedade como um todo, outro entendimento de qualidade da educação resulta em: a qualidade social da educação.

Gerada no interior dos movimentos populares que estavam em ebulição na década de 80, esta concepção sobre a qualidade em educação ganha forma em face ao processo de redemocratização do país, contrapondo à qualidade total de cunho empresarial (Flach, 2005). Este tema ganha nova visão no âmbito da escola pública, mostrando outras direções no entendimento da organização pedagógica e política educacional.

Segundo Flach (2005), dentro da visão do âmbito político, o movimento de esquerda, em destaque o Partido dos Trabalhadores (PT) é aquele que demonstra maior preocupação com a implementação de uma educação de qualidade social para todos os níveis da população. Os caminhos estruturais eram formados com base em: educação de qualidade social como direito de cidadania, gestão democrática com participação popular, valorização dos trabalhadores da educação, financiamento em regime de colaboração e integração entre as políticas e outros entes jurídicos e sociais.

Uma vez que a qualidade social se realiza com o exercício da democracia, a Gestão Educacional precisa ser democrática dando possibilidade de participação real da população nas decisões sobre os assuntos da educação, seja através de conselhos escolares atuantes, seja através de eleições democráticas para dirigentes escolares, ou outros mecanismos de controle social.

Para Flach (2005) este entendimento de qualidade social extrapola a própria escola para envolver toda a sociedade na formação de cidadãos democráticos. Neste sentido é fundamental a valorização dos trabalhadores da educação, não só em termos salariais, mas, e sobre tudo, na qualificação dos profissionais, que deve ser adequada à sua função e necessidades da escola e do sistema.

Para que estas políticas solidifiquem os eixos indicadores de qualidade social na educação o direcionamento busca estar assentado nos princípios de: educação como direito de cidadania; participação popular na gestão; valorização dos trabalhadores em educação; e recursos adequados.

De acordo com Belloni (2003), qualidade social como direito de cidadania está intimamente ligada a uma política de inclusão social. A inclusão social permite a formação de indivíduos com vistas à emancipação humana e social. Desta forma, a educação é entendida como princípio fundamental no exercício do direito de cidadania.

A oferta de educação de qualidade como direito de cidadania contempla três dimensões específicas e complementares, a saber: I) acesso à educação, II) permanência no sistema ou em atividades educativas e III) sucesso no resultado do aprendizado. Educação de qualidade social é aquela comprometida com a formação do estudante com vistas à emancipação humana e social; tem por objetivo a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia. (BELLONI, 2003, p. 232).

O conceito de qualidade negociada vem de um estudo organizado por Bondioli (2004). Na concepção da autora “a qualidade tem caráter transacional (negociável), participativo, autorreflexível, contextual e plural, processual e transformador.” (Bondioli, 2013, p. 13-14)

A qualidade, em seu aspecto negociável, é vista da seguinte forma:

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser. (BONDIOLI, 2013, p. 14)

Ao destacar seu caráter negociável, a autora complementa:

Cada ator social – no caso da creche, administradores, responsáveis locais, coordenadores pedagógicos, educadoras de creche, famílias, auxiliares – propõe um ponto de vista próprio em relação à qualidade da creche, a partir da própria ótica [...]. Perseguir a qualidade implica uma forma de negociação entre atores sociais, com vistas a um acordo que resulte em um trabalho produtivo. (BONDIOLI, 2013, p. 14)

Da mesma forma Bondioli (2013) discorre sobre a **natureza participativa**, onde “definir e produzir qualidade é uma tarefa política, um trabalho democrático”. No caso da **natureza autorreflexiva**, observa que “a qualidade é uma modelação das “boas práticas”, fruto de uma reflexão compartilhada sobre a capacidade de elas realizarem objetivos consensualmente definidos”. Isso significa “refletir sobre as práticas, sobre os contextos, sobre os hábitos, sobre os usos, sobre as tradições [...] e aos fins”. (Bondioli, 2013, p. 15)

Quanto à **natureza contextual** fica evidente pelas realidades locais explicitados pelos recursos materiais e humanos. A **natureza processual** da qualidade é vista como “um trabalho que se desenreda com o tempo e que não se pode dizer nunca que esteja concluído, e que cresce em si mesmo com um movimento em espiral”. Por fim a autora destaca que a **natureza transformadora** é o aspecto decisivo do processo. É o “modo com que se faz, se assegura, se verifica, se contextualiza, [...] no que se torna uma troca e uma transmissão de saberes.” (Bondioli, 2013, p. 16-17)

Bondioli (2013) conceitua um aspecto essencial na produção de qualidade: os indicadores. Segundo ela:

Os indicadores não são, portanto, padrões, isto é, normas impostas do alto, às quais devemos nos adequar. Não representam, nem mesmo, um “valor médio” de exequibilidade de aspectos da qualidade. São, ao contrário, significados compartilhados [...]. São, portanto, como indica o próprio termo, sinalizações, linhas que indicam um percurso possível de realização de objetivos compartilhados. [...] aquilo que os diferentes atores sociais se empenham em buscar, contribuindo, para isso, cada um de acordo com o próprio nível de responsabilidade. (BONDIOLI, 2013, p. 18-19)

Nesta definição há dois aspectos importantes que precisam ser destacados. Um deles refere-se ao caráter de “significação compartilhada”, portanto, de produção coletiva. O outro está inerente à contribuição de cada um “de acordo com seu próprio nível de responsabilidade”. Um último aspecto a ser mencionado diz respeito ao instrumento para a condução da qualidade negociada, o projeto pedagógico “assume, portanto, um significado negociável. Constitui uma espécie de ‘pacto’ entre o órgão público e o órgão gestor da rede [...], que define compromissos e responsabilidades recíprocas [...]”. (Bondioli, 2013, p. 21)

Sobre os indicadores Freitas (2005, p.922) acrescenta:

Os indicadores são importantes mais pela significação compartilhada que possuem perante os atores da escola que pelo valor numérico ou de análise que possam gerar. Os indicadores têm de ser uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e têm seu lugar natural no curso da avaliação institucional, induzida e acompanhada pelas políticas públicas.

Dessa ação, resultam algumas consequências, entre elas o fato de cada escola atribuir-se a liberdade de delinear a sua própria fisionomia educativa, levando em conta seu contexto, limites e virtudes; o fato de que tais escolhas se tornam públicas e socializadas, ou seja,

O direito de criar sua fisionomia está acompanhado do dever de “tornar público” o seu projeto; e, finalmente, evidencia-se o caráter “ético” dessa operação na medida em que, uma vez público, toma o sentido de uma promessa, de uma admissão de responsabilidade para realizá-lo. (BONDIOLI, 2004, p. 25)

Ainda, em complementação à discussão da qualidade negociada, Freitas (2005) define como:

A qualidade negociada é proposta como alternativa de contra regulação e apoio a processos de mudança complexos nas escolas. Por este conceito, a qualidade é produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola. (FREITAS, 2005, p. 911)

Freitas (2005), na busca pela qualidade, explica sua teoria da educação para a contra regulação da seguinte maneira:

Por um lado, as políticas neoliberais usam e abusam da regulação; por outro, as políticas participativas resvalam no democratismo, nem sempre fortalecem as estratégias locais de realização da mudança e, com isso, não exercitam os trabalhadores da educação para a contra regulação. Contra regulação é resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contra regulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social. Contra regulação não é a mera obstrução ou um movimento de “fechar as fronteiras da escola” com relação às políticas centrais, penalizando o usuário do sistema público. (FREITAS, 2005, p.912)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Congresso de Educação Básica (COEB) em 2013, Gadotti, discute o tema qualidade social nos seguintes termos:

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) ao assumir por lema “Em defesa da educação pública com qualidade social”, nos está indicando uma nova abordagem do tema da qualidade da educação. Falar em qualidade social da educação é falar de uma nova qualidade, onde se acentua o aspecto social, cultural e ambiental da educação, em que se valoriza não só o conhecimento simbólico, mas também o sensível e o técnico. (GADOTTI, 2013, p. 1)

Como discutido anteriormente, para Belloni (2003), qualidade social é tido como direito de cidadania e que está ligada a uma política de inclusão social. Mas, para Gadotti (2013), a escola pública era tida como de boa qualidade porque era destinada para poucos. Agora, que é considerada escola para todos, com a inclusão da camada social menos favorecida, caminha para uma nova abordagem do tema da qualidade da educação. Isso representa uma nova qualidade que inclui transporte, saúde, alimentação, dentre outras necessidades para a formação integral do ser humano. Assim, não basta só inclusão, é preciso oferecer conteúdos capazes de preparar o indivíduo para o pleno convívio social. Gadotti (2013) explica:

Quando a escola pública era para poucos, era boa só para esses poucos. Agora que é de todos, principalmente para os mais pobres, ela precisa ser apropriada para esse novo público, ela deve ser de qualidade sociocultural. Isso significa investir nas condições que possibilitam essa nova qualidade que inclui transporte, saúde, alimentação, vestuário, cultura, esporte e lazer. Não basta matricular os pobres na escola (inclusão). É preciso matricular com eles, também, a sua cultura, seus desejos, seus sonhos, a vontade de “ser mais” (Freire). É preciso matricular o projeto de vida desses novos alunos numa perspectiva ética, estética e ecopedagógica. A educação integral precisa visar à qualidade sociocultural da educação, que é sinônimo de qualidade integral. (GADOTTI, 2013, p. 4)

Para Gadotti (2013, p. 2) “ [...] a qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno e da comunidade é ruim”. A qualidade depende da participação da sociedade na escola, e esta participação “está intrinsecamente ligada à melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais”.

Gadotti (2013, p.9) também menciona que a qualidade da escola pública está diretamente relacionada a formação do professor, sendo indispensável investir na

formação continuada. *“Ao lado do direito do aluno aprender na escola, está o direito do professor dispor de condições de ensino e do direito de continuar estudando”*.

A cerca da qualidade da educação Gadotti (2013, p. 9) conclui:

A qualidade da educação precisa ser encarada de forma sistêmica: da creche ao pós-doutorado. O sistema educacional é formado de muitas partes inter-relacionadas, interdependentes e interativas: o que ocorre em uma delas repercute nas outras. A educação só pode melhorar no seu conjunto”.

Na mesma direção BONDIOLI (2013) discorre o conceito de “qualidade negociada”, evidenciando os indicadores que caracterizam a qualidade na educação. Para a autora o caráter transacional (negociável), participativo, autorreflexível, contextual e plural, processual e transformador, eleva a qualidade a uma natureza transformadora. (BONDIOLI, 2013, p. 13-17)

Segundo Freitas (2005), na qualidade negociada os indicadores devem ser negociáveis porque os problemas são contextualizados e plurais, porém,

[...]é importante frisar que a definição de indicadores, apesar das características locais que fortemente explicarão as dificuldades ou facilidades de realização, é estabelecida no conjunto das necessidades e dos compromissos do sistema público de ensino (FREITAS, 2005, p. 924).

Pelo que se pode verificar, este conceito guarda estreita ligação com os conceitos que determina os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, de acordo com o documento do MEC (BRASIL, 2006). Em evidência, a busca do fator qualidade social fica explícita no item dez quando esclarece:

Os gestores ou gestoras atuam em estreita consonância com profissionais sob sua responsabilidade, famílias e representantes da comunidade local, exercendo papel fundamental no sentido de garantir que as instituições de Educação Infantil realizem um trabalho de qualidade com as crianças que a frequentam. (BRASIL, 2006, Vol. 2, p. 36)

Ainda com relação ao documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, ao discutir sobre o tema “Qualidade na Educação Infantil – Fundamentos” no item “2) o debate sobre a qualidade da educação e da Educação Infantil”, ele destaca:

Por sua vez, o respeito à diversidade cultural e étnica e a consideração das realidades locais, reivindicados por diversos movimentos sociais, no bojo de um questionamento sobre a imposição de critérios estabelecidos

unilateralmente a partir da lógica dos grupos dominantes, reforçam a demanda por **processos mais participativos de definição e aferição da qualidade da educação**. (BRASIL, 2006, p. 20, grifo nosso)

Como se pode ver, o enfoque no termo “participativo” traz a ideia de participação social e, para que haja esse real entendimento é necessário que se tenha negociação entre os diversos grupos ou movimentos sociais. Nesse sentido, fica evidente que o documento mostra a importância de se buscar uma educação infantil de qualidade social negociada.

Em seguida, o mesmo documento continua reforçando essa ótica quando expõe:

No Brasil, iniciativas nesse sentido têm sido realizadas por administrações municipais que adotaram a concepção de “qualidade social” e por grupos que militam na área educacional. Um dos exemplos é a *Consulta sobre qualidade da educação na escola* (2002), pesquisa realizada em dois estados brasileiros com apoio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, **que procurou ouvir o que diretores, professores, funcionários, alunos, pais e pessoas da comunidade pensam sobre qualidade da escola**. Outro exemplo é o projeto Indicadores da Qualidade na Educação (2004), realizado por Ação Educativa, Unicef, PNUD e Inep, **com participação ampla, que buscou desenvolver um instrumento flexível para ajudar a comunidade escolar a avaliar e a melhorar a qualidade da escola**. Em recente seminário na Bolívia, promovido pelo Conselho de Educação de Adultos da América Latina (CEAAL, 2003), foram apresentadas e debatidas diversas abordagens desse tema, entre as quais essa experiência brasileira e documentos de outros países com critérios de qualidade elaborados por centrais sindicais, movimentos populares e organizações não governamentais. (BRASIL, 2006, p. 20-21, grifo nosso)

Continuando, expõe uma síntese do pesquisador Peter Moss tendo como amparo estudos realizados no continente europeu, em que, segundo ele:

1) a qualidade é um conceito relativo, baseado em valores; 2) definir qualidade é um processo importante por si mesmo, oferecendo oportunidades para compartilhar, discutir e entender valores, ideias, conhecimentos e experiências; 3) **o processo deve ser participativo e democrático, envolvendo grupos diferentes, que incluem alunos, famílias e profissionais**; 4) as necessidades, as perspectivas e os valores desses grupos podem divergir; 5) portanto, definir qualidade é um processo dinâmico, contínuo, requer revisões e nunca chega a um enunciado definitivo. (MOSS, 2002, p. 20-21, grifo nosso).

Atestando o que já foi discutido em capítulo anterior, o documento menciona o trabalho de BONDIOLI que representa a mesma linha de pensamento, onde coloca:

Na mesma linha de reflexão, Anna Bondioli (2004, p. 13-14) sintetiza a natureza da qualidade nos serviços para a “primeiríssima” infância, na perspectiva dos educadores da região da Emília Romanha, na Itália:

- a qualidade tem uma natureza transacional;
- a qualidade tem uma natureza participativa;
- a qualidade tem uma natureza auto-reflexiva;
- a qualidade tem uma natureza contextual e plural;
- a qualidade é um processo;
- a qualidade tem uma natureza transformadora. (BRASIL, 2006, p.23)

Da mesma forma, também traz estreita relação não só com as dimensões (planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social), mas também com a forma proposta de aplicação e uso dos Indicadores de Qualidade na Educação Infantil.

Na busca de maior efetividade na qualidade educacional para as instituições de ensino fundamental, os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil também evidenciam a importância da participação social no processo de auto avaliação quando procura inserir a coletividade no debate para obter os melhores resultados. Isso equivale dizer que se faz necessário a existência de negociação entre os grupos participantes, caracterizando, assim, a obtenção da qualidade social negociada. Nesse foco pode-se observar o trecho do documento (BRASIL, 2009):

Sendo assim, a qualidade pode ser concebida de forma diversa, conforme o momento histórico, o contexto cultural e as condições objetivas locais. Por esse motivo, o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições. (BRASIL, 2009, p.12)

Diante dos documentos e artigos analisados, observa-se que a qualidade em educação é algo complexo e envolve dimensões extraescolares e intraescolares. As dimensões extraescolares contribuem para a referência da qualidade da educação escolar envolvem critérios socioeconômicos e culturais dos entes envolvidos na educação e as obrigações do Estado. As dimensões intraescolares envolvem: as condições de oferta do ensino; a gestão e a organização do trabalho escolar; a formação, profissionalização e ação pedagógica; e por fim envolvem a questão do acesso, permanência e desempenho escolar dos alunos (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

A qualidade na educação infantil é um tema amplo com diversas possibilidades para serem discutidas e avaliadas. Como conclusão do que foi discutido, com base neste trabalho, pode-se dizer que muito deve ser feito para que a escola pública de educação infantil (creche e pré-escola) possa oferecer melhores condições de atendimento. Apesar do empenho que se pode observar em muitos profissionais que criam alternativas interessantes de trabalho, não obstante a escassez de investimento do poder público e de inúmeras outras dificuldades é fundamentalmente importante que a sociedade como um todo se conscientize para a necessidade de uma educação infantil de melhor qualidade. No entanto, ainda que o compromisso profissional de cada educador seja de fundamental importância, é necessário insistir que vantagens qualitativas precisam ocorrer de maneira ampla. Nesse sentido, as ações reivindicatórias devem ter um caráter mais coletivo, ou seja, pelos movimentos que envolva a sociedade civil, as famílias e a comunidade em geral. Uma participação ampla é decisiva na conquista de direitos educacionais, fazendo assim, o Estado assumir sua responsabilidade de ofertar uma educação infantil de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLONI, I. Educação. In: BITTAR, J. (org.). *Governos estaduais: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

BECCHI, E.; BONDIOLI, A.; FERRARI, M.; GARIBOLDI, A. *Ideias orientadoras para a creche: a qualidade negociada*. Trad. Maria de Lourdes Tambaschia Menon. Revisão técnica: Elisandra Godoi e Suely Amaral Mello. Campinas- SP: Autores Associados, 2012. Coleção Formação de Professores. Série Educação Infantil em Movimento.

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

BRASIL. *Censo Escolar da Educação Básica 2013: resumo técnico* / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília : O Instituto, 2014. Disponível em <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf> Acesso em: 03 agosto 2015.

BRASIL. *Lei Nº 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: D.O.U. de 21 junho de 2007.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de novembro de 2009.

BRASIL. *Indicadores da qualidade na educação infantil*. São Paulo: Fundação Orsa; Undime; Unicef; Ação Educativa; Coedi/MEC, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil*. Brasília, 2006.

BRASIL. *Lei n° 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. *Lei n.º 12.796*, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da União Brasília, 4 de abril de 2013.

BRASIL. *Lei n° 13005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 25 de junho de 2014.

BONDIOLI, A. *O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada*. Campinas: Autores Associados, 2004.

BONDIOLI, A. *O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada*. 2 Edição. Campinas: Autores Associados, 2013.

CABRAL, K. M.; DI GIORGI, C. A. G. *O direito à qualidade da educação básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial*. Educação. Porto Alegre. v.35. n.1, p. 116-128, jan./abr. 2012.

CAMPOS, M. M.; HADDAD, L. Educação infantil: crescendo e aparecendo. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: n. 80, p. 11-20, fev. 1992.

CORREA, B.; ADRIÃO, T. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. *Revista Adusp*. Número 48. 2010.

CORREA, B. C. *Considerações sobre qualidade na educação infantil*. Cadernos de Pesquisa, n.119, p.85-112, jul. 2003.

COSTA, B. A. *Programa pró-creche e atendimento público municipal: um olhar para as condições da oferta de educação para a primeira infância*. 2014. 259 f. Dissertação (mestrado) – Departamento de Educação, UNESP, Rio Claro: [s.n.], 2014.

DIDONET, V. *Creche: a que veio, para onde vai*. In: Educação Infantil: a creche, um bom começo. Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v 18, n. 73. Brasília, 2001. p.11-28.

DOMICIANO, C. A. *O Programa Bolsa Creche nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?* 2009. 226 f. Dissertação (mestrado) – Departamento de Educação, UNESP, Rio Claro: [s.n.], 2009.

DOURADO, L. F; OLIVEIRA, J.F; SANTOS, C. A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. MEC/INEP. 2007.

FLACH, S. F. *Qualidade Social da Educação: uma concepção na perspectiva democrática*. In: VI Jornada do HISTEDBR -, 2005, Ponta Grossa. VI Jornada do HISTEDBR, 2005. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada6/trabalhos/1318/1318.pdf> Acesso em: 26/08/2015

FREITAS, L. C. *Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública*. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005 (pg. 912) Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

GADOTTI, M. *QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: UMA NOVA ABORDAGEM*, Congresso de Educação Básica: Qualidade na Aprendizagem, 2013.

GOMES, C.A. *Financiamento e custos da educação infantil ou a corda arrebenta do lado mais fraco*. In: COELHO, R.C.; BARRETO, A.R. Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate. Brasília: Unesco, 2004, p. 31-72.

GONSALVES, E. P. *Iniciação à pesquisa científica*. 4. Ed. Campinas: Alínea, 2005.

GOUVEIA, A. B. *Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil*. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 90, n. 224, p. 32-58, jan./abr. 2009.

KRAMER, S. As crianças se 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e é fundamental. *Educação Sociedade*. São Paulo, vol. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a09v2796.pdf>> Acesso em: 04 de setembro de 2015.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação infantil e é fundamental. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

KUHLMANN, Jr., M. Histórias da educação infantil brasileira. *Revista Brasileira de Educação*, s/v, n.14, maio/ago. 2000.

KUHLMANN JR., Moisés. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 2011.

MOSS, P. *Para além do problema com qualidade*. In: MACHADO, M. L. (Org.) Encontros e desencontros em educação infantil. São Paulo: Cortez, 2002. p. 17-25.

OLIVEIRA, D. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. *RBP AE*, v.27, n. 1, p. 25-38, jan./abr.2011.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da LDB e da Constituição Federal*, 2°. Ed., São Paulo: Xamã, 2007.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A história da Educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.33, 2009.

PINTO, J. M. R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.22, p.197-227, 2006.