

duzido pelo MEC em 2002 enfocava uma metodologia de avaliação da qualidade dos jardins de infância (pré-escolas). Na época em que foi concebido, algumas lideranças do MEC buscavam a integração da atenção das creches e pré-escolas, a fim de criar uma rede única sob os auspícios da Educação.

A metodologia foi batizada de Desenvolver a Qualidade em Parceria (DQP) e visava criar um referencial de avaliação de qualidade para os serviços dos 0 aos 5 anos. Ou seja: disponibilizar um instrumento para avaliar tanto os serviços dos 0 aos 3 quanto os serviços dos 3 aos 5, a partir de uma matriz comum. O documento ficou em compasso de espera até 2007, quando houve mudança de liderança na Direção Geral de Educação do MEC.

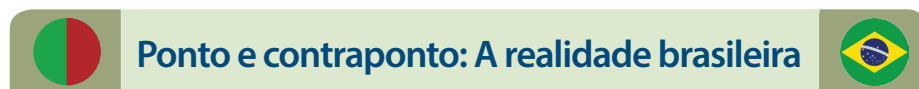
Doze educadores, escolhidos em diferentes regiões do país, capacitaram dez educadores de Infância cada um, que capacitaram outros tantos – o que resultou, em um ano, na capacitação de aproximadamente 1.200 educadores de Infância para a utilização da metodologia. O projeto DQP foi discutido em todo o país e o governo o assumiu como política pública. Infelizmente, após mudanças de governo, que geraram mudanças também no MEC, esse processo foi extinto e não houve mais esforços para garantir que o DQP fosse efetivamente adotado de forma ampla e consistente pelos educadores de Infância.

Crianças pequenas não são ouvidas nas avaliações

Outro aspecto que pode ser considerado frágil na atual avaliação é a não inclusão da voz dos alunos da pré-escola entre os que são consultados durante o processo. Nos esforços empreendidos para envolver diferentes atores no processo da avaliação externa dos agrupamentos, os alunos maiores até fazem parte dos grupos ouvidos pela equipe. Entretanto, não existem estratégias específicas para ouvir as crianças matriculadas na pré-escola. A participação das crianças menores no processo tem o potencial de revelar percepções e recomendações dos usuários diretos do sistema de pré-escolas, podendo gerar ideias e sugestões importantes não identificadas pelos outros atores.

Credenciamento das creches deixa de fora as instituições sem condição de pagar

Muitas instituições não aderem à certificação por questões puramente financeiras: o custo fica em torno de 9 mil euros.



Conhecer a realidade de Portugal, no que se refere à avaliação das políticas de Educação Infantil e do desempenho das creches e pré-escolas, pode iluminar a nossa própria situação, tornando mais claros os desafios brasileiros nessa área.

Avaliação da Educação Infantil no Brasil, em sete pontos

1 Existem dados, mas falta integração – O Brasil vem produzindo sistematicamente, ao longo do tempo, dados estatísticos retratando a realidade educacional, utilizados como instrumento básico para avaliação, planejamen-

to e auxílio na elaboração e na implantação de políticas para a melhoria da Educação Infantil. O censo escolar e as pesquisas realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), tratando de diferentes aspectos da Educação Infantil, geram importantes indicadores para a avaliação e o monitoramento do atendimento às crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas.

Embora a avaliação de creches e pré-escolas ainda não esteja incluída no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), instituído em 2001, a construção e disseminação dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e Indicadores de Qualidade na Educação Infantil lançaram as bases para a inclusão da Educação Infantil nas formulações sobre a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, considerando as especificidades da educação nessa faixa etária. O Plano Nacional de Educação prevê essa inclusão, na estratégia própria sobre avaliação (estratégia 6), na meta que trata da Educação Infantil (meta 1).

Apesar dos avanços, ainda há muito a ser feito para tornar a avaliação de creches e pré-escolas brasileiras mais sistemática, coletiva e transformadora

2 Legislação assegura caráter diferenciado à Avaliação da Educação

Infantil – A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e as Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil determinam que o acompanhamento e a avaliação na Educação Infantil não tenham caráter classificatório, de seleção, promoção ou retenção. Seu objetivo é acompanhar o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças. A alteração no artigo 21 da LDB, de 4 de abril de 2013, trata especificamente da questão da avaliação em Educação Infantil, tornando obrigatório o despacho, pelas instituições educacionais, de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança a partir de 4 anos (quando se inicia a obrigatoriedade de matrícula no sistema educacional).

3 Padrões de Qualidade foram sistematizados e divulgados – Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil estabelecem padrões para o sistema educacional no que tange à organização e ao funcionamento das instituições, e são suficientemente amplos para abranger diferenças regionais. Eles discutem concepções de infância e suas consequências para a avaliação, explicitam as competências dos sistemas de ensino e caracterizam as instituições de Educação Infantil a partir de definições legais.

4 Indicadores de Qualidade garantem a tradução dos padrões mais amplos em descrições específicas das situações desejadas e subsidiam processos de autoavaliação institucional

– Os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil, elaborados de forma participativa pelo MEC, UNICEF e outros parceiros e lançados em 2009 pelo MEC, têm o objetivo de auxiliar equipes que atuam na Educação Infantil (incluindo a família e as pessoas da comunidade) a participar de processos de autoavaliação para verificar a qualidade das creches e pré-escolas. A orientação é de que o material seja utilizado pelas instituições de Educação Infantil num processo de adesão voluntária, e os resultados não devem se prestar à comparação. Pesquisa realizada em parceria pelo MEC, UNICEF, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Ação Educativa e Instituto Avisa Lá gerou

um relatório de monitoramento de uso dos indicadores, lançado em maio de 2013 durante Fórum da Undime, mostrando que há diferentes tipos de uso dos indicadores por diferentes atores.

5 Existem iniciativas no sentido de identificar estágios de desenvolvimento das crianças que frequentam as creches – No Rio de Janeiro, há iniciativas para avaliar os centros de Educação Infantil que atendem crianças de 0 a 3 anos por meio da medição do desenvolvimento das crianças que ali se encontram. Uma avaliação-piloto foi realizada em novembro de 2010, com a aplicação do Age & Stage Questionnaire 3 (ASQ3) em 46 mil crianças de 0 a 3 anos de creches municipais.

Segundo a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, “os resultados dos estímulos recebidos pelas crianças brasileiras em creches se aproximam dos patamares de desenvolvimento infantil internacionais”². Entretanto, há muita controvérsia sobre a utilização de instrumentos de medição do desenvolvimento de crianças, aplicados por educadores sem treinamento específico, como principal parâmetro de avaliação da qualidade da Educação Infantil.

6 Planos de Ação Articulada induzem municípios a realizar uma ampla avaliação de seus sistemas educacionais – A partir da adesão, em 2007, ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e os municípios brasileiros passaram a elaborar seus Planos de Ações Articuladas (PAR). O MEC oferece um ambiente virtual para a elaboração do PAR – o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (Simec). O diagnóstico proposto é de caráter participativo e tem por objetivo promover uma análise compartilhada da situação educacional da rede municipal, levantando informações sobre 82 indicadores.

7 Existem orientações, produzidas por Grupo de Trabalho do MEC, visando à construção de um Sistema de Avaliação da Educação Infantil – Em 2011, o Ministério da Educação instituiu Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil 2, que teve como atribuições propor diretrizes e metodologias de avaliação, analisar diversas experiências, estratégias e instrumentos de avaliação e definir cursos de formação sobre avaliação na e da Educação Infantil para compor a oferta da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores. O Grupo foi coordenado pela Secretaria de Educação Básica do MEC. O resultado foi o documento “Educação Infantil: Subsídios para a Construção de uma Sistemática de Avaliação”, disponível on-line³.

Apesar dos avanços, ainda há muito a ser feito para tornar a avaliação da creche e pré-escola mais sistemática, processual, coletiva, envolvente e transformadora. ■



² SAE. Avaliação realizada no Rio de Janeiro aponta que creches fortalecem o desenvolvimento infantil. 27 out. 2011. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/?p=8621>.

³ MEC. Educação Infantil: Subsídios para a Construção de uma Sistemática de Avaliação. out. 2012. Disponível em: file:///C:/Users/Luciane/Downloads/educacao_infantil_sistemtica_avaliacao.pdf.

Participação da sociedade civil

Veja neste capítulo

- ▶ Organizações criadas para facilitar a participação da sociedade civil e fortalecer o trabalho com a faixa etária de 0 a 5 anos.
- ▶ As Associações de Pais e a Confederação Nacional das Associações de Pais (Confap).
- ▶ As organizações profissionais de caráter não sindical e seu papel no aperfeiçoamento das políticas públicas de Educação Infantil, na consultoria ao Ministério da Educação, na formação contínua dos educadores de Infância e na divulgação científica.



Embora as decisões sobre financiamento, força de trabalho e orientações pedagógicas relativas a todos os níveis de ensino, incluindo a Educação Pré-Escolar, sejam de responsabilidade do MEC, um conjunto de canais de participação democrática garante o diálogo com os educadores e a sociedade e sua participação em decisões sobre política educacional.

No nível macro, conta-se com a atuação de dois conselhos consultivos, redes intersetoriais de instituições nos municípios, uma confederação de pais de alunos e várias organizações profissionais não sindicais representativas dos educadores de Infância. No nível micro, inúmeras associações de pais e os conselhos dos agrupamentos de escolas buscam assegurar a participação da comunidade na gestão das instituições educativas. Esses conselhos funcionam e têm representatividade em todos os níveis, com a presença de representantes do Executivo e Legislativo, facilitando, assim, que as decisões sejam colocadas em prática.

Conselhos e articulações

No nível nacional

- **Conselho Nacional de Educação (CNE)**¹: organização consultiva e independente, emite pareceres a pedido do MEC ou quando os membros acreditam ser importante marcar uma posição sobre algum tema relevante na área de Educação. Os pareceres são elaborados por painéis compostos por especialistas e representantes de grupos de interesse escolhidos, buscando incluir a diversidade de posições existentes quanto à questão debatida. As recomendações do CNE não têm peso de lei, porém possuem grande visibilidade e credibilidade junto à sociedade. Já fizeram, por exemplo, um parecer recomendando que as creches fossem acolhidas pelo MEC, o que gerou discussões no país mas até a conclusão desta pesquisa (2012) não havia mudado.
- **Conselho das Escolas**²: órgão consultivo que representa os estabelecimentos de ensino público do país junto ao MEC no que se refere à definição das políticas pertinentes para a Educação Pré-Escolar e os ensinos Básico e Secundário. Foi regulamentado em maio de 2013 e é formado por 30 diretores de estabelecimentos de educação pública eleitos por seus pares e com garantia de representatividade geográfica proporcional. Parece ter sido a fórmula que o governo encontrou para promover a aproximação entre o MEC e os dirigentes das escolas públicas, uma vez que o CNE é um órgão que trata de temas muito mais amplos.

No nível dos municípios

- **Conselhos Municipais de Educação**: instância de coordenação e consulta que tem como objetivos (i) avaliar e acompanhar o funcionamento do sistema de educação do município, (ii) articular a interação entre os responsáveis pelo sistema educacional e os parceiros sociais interessados e (iii) propor ações visando promover melhorias na eficiência e eficácia do sistema³. É composto por representantes do Executivo e do Legislativo locais, representante regional do MEC, representantes de instituições de ensino público e privado da pré-escola ao ensino superior, representantes de docentes (da pré-escola ao ensino superior) de instituições públicas, representantes das associações de pais e de estudantes, representantes de instituições filantrópicas que atuam na área de educação, representantes de outros órgãos públicos ligados às áreas de saúde, assistência social, esportes, emprego e segurança, e convidados especiais com conhecimento específico sobre temas que estejam sendo discutidos.
- **Carta Educativa**⁴: documento que organiza a oferta de serviços educacionais em função da disponibilidade de equipamentos e da demanda

¹ Decreto-lei nº 125/2011, de 29 de dezembro.

² Decreto regulamentar nº 5/2013

³ Decreto-lei nº 7/2003, de 15 de janeiro.

⁴ Idem.

Em Portugal, um conjunto de canais de participação democrática garante o diálogo com os educadores e a sociedade e sua participação em decisões sobre política educacional

de alunos para a pré-escola e ensinos básico e secundário em cada município. É elaborada pelo governo local (Câmara Municipal) e aprovada pelo legislativo local (Assembleia Municipal), após discussão e parecer do Conselho Municipal de Educação. Após sua aprovação, a Carta Educativa é o instrumento que orienta a gestão do sistema educativo, incluindo o apoio às redes privadas (com ou sem fins lucrativos), o acesso a financiamentos e a alocação de recursos humanos, materiais e financeiros por parte do MEC ou de outros órgãos públicos. A Carta é revista a cada cinco anos.

No nível dos agrupamentos e escolas

- **Conselho Geral dos Agrupamentos:** em cada um dos cerca de mil agrupamentos⁵ em Portugal, o Conselho Geral é o órgão estratégico de direção que define as linhas orientadoras das atividades das escolas que o compõem: as regras internas, regulamentos, planeamento estratégico. É formado por representantes dos agentes de ensino (incluindo os de pré-escola), dos pais e da comunidade, por meio de organizações com caráter econômico, social, cultural e científico (centros de saúde, fundações, conservatórios, empresas etc.). Estes últimos são escolhidos pelos professores, pais e membros da comunidade. O Conselho Geral escolhe o diretor do agrupamento e tem poder também para destituí-lo.

O envolvimento dos pais na vida escolar inclui a participação em vários órgãos das escolas e na preparação e aprovação de suas normas internas, por meio de associações



“O Conselho Geral do Agrupamento conta com representantes dos professores, dos pais e da comunidade. Também chamado Assembleia da Escola, na essência funciona segundo a lógica do conselho da administração: quer dizer, administra e tem lá os vários parceiros. Um dos pontos mais discutidos é a paridade (1/3 de representação dos pais, 1/3 de professores e 1/3 de funcionários). Os professores queriam sempre que o conselho tivesse na maioria professores e que o presidente fosse professor. O Ministério disse que não. Os professores teriam que estar em minoria, e o presidente poderia não ser um professor. A solução de conciliação foi que realmente os professores estão em minoria, mas o presidente tem que ser um professor. O presidente do Conselho Geral, que não é o diretor da escola, é sempre um professor. Ele tem que ter um projeto, que é apresentado ao Conselho Geral em uma audiência, que pode ser pública.”

Professor da Universidade do Minho

- **Conselhos Pedagógicos e Administrativos⁶:** cada agrupamento de escolas, ou escola não agrupada, possui um Conselho Pedagógico (órgão de coordenação, supervisão pedagógica e orientação educativa da escola, nos domínios pedagógico-didático, de acompanhamento dos alunos e de formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente). Participam dele, além do diretor e de profissionais responsáveis pela parte

⁵ Conjunto de instituições escolares de diferentes níveis de ensino.

⁶ Decreto-lei nº 75/2008.

pedagógica das instituições que compõem o agrupamento de escolas, pais e alunos do ensino secundário e um Conselho Administrativo (órgão deliberativo em matérias administrativo-financeiras, com participação do diretor e de funcionários do agrupamento ou escola não agrupada).

Organizações representando mães, pais e familiares

Associações de Pais e Confederação Nacional das Associações de Pais (Confap⁷)

O envolvimento dos pais na vida escolar inclui a participação em vários órgãos das escolas e na preparação e aprovação de suas normas internas. A participação nas atividades da pré-escola é reforçada pelo trabalho de Associações de Pais. Essas associações visam à defesa e à promoção dos interesses dos seus associados em tudo que diz respeito à educação e ao ensino dos seus filhos. São independentes do Estado, dos partidos políticos, das organizações religiosas e de quaisquer outras instituições ou interesses.

Em 2004, foi criada a Confap, com o objetivo de coordenar, estimular, lutar pelos direitos e representar, em nível nacional, as associações locais e regionais de pais. A confederação atua ainda como parceira social de órgãos governamentais, autoridades locais e outras instituições no sentido de garantir que os direitos e deveres dos pais sejam observados.



“Nesse Conselho Geral do Agrupamento, os pais têm uma participação relevante, sem dúvida. Eles são indicados pelas Associações de Pais – essa é a via. Se não há Associação de Pais, são eleitos pelos pais; convoca-se uma reunião e elege-se. Mas há uma Confederação dos Pais, que é muito importante. Basta reparar, se lerem os jornais, quando aparece política de educação, aparece sempre o presidente da Confap. Se é uma escola que ainda não tem Associação de Pais, a Confap tenta promover a sua fundação, para criar um movimento civil que seja uma força dentro da escola.”

Professor da Universidade do Minho

Organizações profissionais representativas dos educadores

As organizações profissionais representativas dos educadores têm tido grande importância na valorização e expansão do campo da Educação Infantil em Portugal. Desde o final do regime autoritário salazarista, elas representam para os educadores uma maneira de influir nas políticas públicas, reivindicar, criticar e buscar apoio na implementação de mudanças. Todas possuem um viés de formação e divulgação científica – cada qual com suas particularidades. Respeitadas e autônomas, essas organizações são as principais responsáveis pela formação continuada dos educadores (veja no capítulo 3, “Formação e identidade profissional”).

As organizações profissionais representativas dos educadores têm um papel importante na valorização e expansão da Educação Infantil em Portugal

⁷ OCDE (2012). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>. Acesso em: 10 fev. 2012.

Organizações profissionais de educadores em Portugal

	APEI	GEDEI	ASSOCIAÇÃO CRIANÇA	MEM
	Associação de Profissionais de Educação de Infância	Grupo de Estudos para o Desenvolvimento da Educação de Infância		Movimento Escola Moderna
O QUE É	Associação de âmbito nacional, constituída por mais de 3 mil associados, quase todos educadores, criada em 1981 por um grupo de educadores de Infância; “pessoa coletiva de utilidade pública ⁸ ” (2007).	Instituição científico-pedagógica, criada em 1993 por um grupo de especialistas em Educação de Infância, integrando instituições, pesquisadores e formadores em uma associação formal, legalizada. Sua coordenação itinerante a cada ano fica localizada em uma universidade.	Associação desenvolvida dentro da universidade, por um grupo de profissionais preocupados em oferecer oportunidades de prática e reflexão sobre a prática tanto aos estudantes, durante a sua formação em Educação de Infância, como aos profissionais já atuantes. É apoiada pelas fundações Gulbenkian e Aga Khan.	Movimento de promoção dos valores da democracia dentro das escolas (1960), que em 1976 tornou-se Associação de Professores e, em 2001, foi reconhecido como pessoa coletiva de utilidade pública, com mais de 2 mil associados em todo o país.
O QUE FAZ	<ul style="list-style-type: none"> * Formação continuada voltada à inovação nas práticas educativas. * Política educacional. * Pesquisa no âmbito da Educação de Infância. * Divulgação dessas pesquisas. * Intercâmbio nacional e internacional com associações similares. 	<ul style="list-style-type: none"> * Partilha de investigação, experiências e práticas de formação. * Realização de simpósios. * Publicação de uma revista científica sobre Educação de Infância (até 2006). 	<ul style="list-style-type: none"> * Formação continuada. 	<ul style="list-style-type: none"> * Criação de grupos de autoformação cooperada. * Formação no Centro de Formação do MEM valendo créditos oficiais para os professores garantirem sua ascensão na carreira docente.
EXEMPLO DE INTERVENÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> * Elaborou documento e fomentou a defesa da tutela partilhada entre MEC e MSSS na atenção a crianças na faixa etária de 0 a 5 anos, organizando um movimento público. * Adquiriu os direitos de adaptação do <i>Baby Hill</i>, referencial para a avaliação da qualidade da educação nas creches. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ajudou a levar a discussão da necessidade de qualificar as práticas para mais lugares do país, por meio de simpósios e formações. 	<ul style="list-style-type: none"> * Assessora Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS) no desenvolvimento da metodologia da “pedagogia-em-participação”, que se baseia na triangulação de ações, teorias e crenças. 	<ul style="list-style-type: none"> * Embora seu foco seja no 1º ciclo do Ensino Básico, a metodologia com base na participação ativa de professores e alunos inspira a pré-escola: evento recente reuniu 2 mil professores, em sua grande maioria da Educação de Infância.

8 Despacho nº 23 469/2007, Gabinete do Primeiro-Ministro.

Um dos entrevistados se referiu a essas organizações profissionais como “militância pedagógica”, o que traduz o espírito em que foram criadas e são mantidas. Destacam-se, dentre as citadas, a Associação de Profissionais de Educação de Infância (Apei), o Movimento Escola Moderna (MEM), o Grupo de Estudos para o Desenvolvimento da Educação de Infância (Gedei) e a Associação Criança, exemplo de apoio à Educação Infantil em parceria com fundações privadas na busca da qualidade (veja tabela “Organizações profissionais de educadores em Portugal”).

Desafios, contradições e como estão sendo equacionados

Da análise das entrevistas com os profissionais ligados à Educação Infantil em Portugal emergiram alguns possíveis desafios relativos ao processo de participação social, listados a seguir.

- Reforçar a participação de representantes de educadores de Infância e pais de crianças de 3 a 5 anos nos Conselhos Gerais dos Agrupamentos, de modo a fortalecer a identidade das pré-escolas.
- Articular diferentes instâncias de participação social – associações profissionais e sindicatos, para discutir e tentar influenciar políticas sociais conduzidas no contexto da crise econômica, que vêm determinando cortes na contratação de profissionais da Educação Infantil, estagnação dos processos de progressão na carreira e outras medidas com impacto negativo sobre a qualidade da educação das crianças de 3 a 5 anos.



Ponto e contraponto: A realidade brasileira



Conhecer a realidade de Portugal, no que se refere à participação social nas políticas de Educação Infantil, pode iluminar a nossa própria situação, tornando mais claros os desafios brasileiros nessa área.

Participação social na Educação Infantil brasileira, em sete pontos

1 Existem canais estabelecidos para o exercício da democracia direta e participativa – O direito à participação tornou-se, com a “Constituição Cidadã” de 1988, a essência do Estado Democrático de Direito. A partir daí, foram assegurados aos cidadãos diversos mecanismos que possibilitam, para além da democracia representativa, o exercício da democracia direta e participativa.

2 Gestão democrática da Educação é um princípio do MEC⁹
No MEC, as políticas públicas de articulação e fortalecimento dos sistemas de ensino, visando à melhoria da qualidade da Educação Básica como direito social, têm como princípio e como preceito legal a gestão democrática da educação, que possibilita a participação da sociedade civil na formulação, avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, implementadas pelos

⁹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), artigo 3º, § VIII.

diversos sistemas de ensino do país, inclusive os responsáveis pela Educação Infantil de 0 a 5 anos. Os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação devem ser elaborados de forma participativa.

3 Dois conselhos são canais de participação na formulação e acompanhamento das políticas educacionais; no entanto, sua atuação é limitada pela insuficiente representatividade – Os Conselhos Municipais de Educação (CME) são órgãos colegiados¹⁰, com representantes da sociedade civil que participam na gestão e na formulação de políticas educacionais na maioria dos municípios brasileiros. O Brasil possui 3.127 conselhos municipais instituídos, em 56% dos municípios existentes. Sua pluralidade de representantes – da própria Secretaria da Educação, dos professores, diretores e funcionários da rede municipal, da rede estadual e da rede particular, do ensino superior, de organizações não governamentais (ONGs), de entidades religiosas e de associações empresariais – atende ao princípio da gestão democrática do ensino público, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Falta, no entanto, representatividade. Por exemplo, em 2014, o Conselho Municipal de uma grande metrópole do Sudeste não tinha representantes do Executivo e do Legislativo – com isso, as decisões ali tomadas corriam o risco de não avançar. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, existentes em todos os municípios, possibilitam o controle social sobre a aplicação dos recursos financeiros dos órgãos públicos responsáveis pela gestão da política educacional, inclusive as Secretarias Municipais de Educação responsáveis pelas creches e pré-escolas.

4 Famílias são convidadas a elaborar e acompanhar a proposta pedagógica de creches e pré-escolas – Por meio de seus representantes nas Associações de Pais e Mestres e nos Conselhos de Escola, as famílias das crianças de 0 a 3 anos podem exercer seu direito à participação na instituição escolar de seus filhos. No entanto, isso não quer dizer que o princípio da gestão democrática seja plenamente realizado na prática da maioria das creches e pré-escolas.

5 Movimentos sociais nas áreas de mobilização e advocacy elaboram propostas de lei, pareceres e estudos que levam a avanços na Educação Infantil – O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) une profissionais de Educação Infantil na luta por fortalecer o atendimento às crianças de 0 a 5 anos, com qualidade, em creches e pré-escolas. Nascido dos Fóruns Estaduais de Educação Infantil iniciado nos anos 1990, o MIEIB foi criado em 1999 em torno de temas como a necessidade de ampliação da rede para atender a todas as crianças, a discussão de um marco legal de formação dos educadores e a integração da EI aos outros sistemas de ensino. Seus integrantes defendem a abertura permanente à participação dos interessados e reconhecem a pluralidade de ideias e sua livre expressão¹¹. Em 2012, o MIEIB contava com a participação de Fóruns de Educação Infantil de 27 Unidades da Federação.

No Brasil, há Conselhos Municipais de Educação na maioria dos municípios, mas sua atuação é limitada pela falta de representatividade

¹⁰ MEC. Gestão Democrática da Educação out. 2006. Disponível em:

<http://www.blogeducacao.org.br/wp-content/uploads/2010/03/Conselho-municipal-de-educacao.pdf>.

¹¹ Para mais informações, acesse o site do MIEIB, disponível em: <http://www.mieib.org.br/pagina.php?menu=institucional>.

A Rede Nacional da Primeira Infância mobiliza os municípios com o objetivo de garantir os direitos das crianças de 0 a 5 anos – inclusive o direito à Educação. É formada por um conjunto de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam na promoção e defesa dos direitos da Primeira Infância. A coordenação da rede é feita por uma organização eleita, que muda a cada dois anos. Há encontros presenciais e interações via Internet, com debates pertinentes à Educação Infantil.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação mobiliza, pressiona e comunica por educação de qualidade dos 0 aos 17 anos. Trata-se de uma articulação ampla e plural de cerca de 200 organizações da sociedade civil em prol da construção de um país justo e sustentável por meio de uma educação pública e de qualidade. Surgiu em 1999 e foi decisiva para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e no estabelecimento do Piso Salarial Nacional para os Professores, além de ter introduzido o conceito de Custo Aluno Qualidade (veja no capítulo 2, “Fontes de financiamento”).

6 Associações, sindicatos de professores, universidades e organizações não governamentais atuam na formação continuada dos profissionais de Educação Infantil – Todas essas instâncias – como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), que tem um importante grupo de investigação só para a faixa de 0 a 6 anos – procuram discutir o campo da Educação Infantil, promovendo congressos, encontros, trocas de informação e mobilização dos educadores para melhorar as políticas públicas que lidam com essa faixa etária.

Sindicatos de professores, por exemplo, são um espaço de discussão e reivindicação que também oferecem cursos em Educação Infantil para associados. Muitas organizações não governamentais (ONGs) trabalham com ações na área da Educação Infantil, muitas vezes dando suporte pedagógico ou fazendo a gestão direta de creches próprias ou de equipamentos públicos do município, como é o caso do Rio de Janeiro.

7 A expansão e qualificação da Educação Básica é impulsionada pela participação social – A partir dos anos 1990, com a virtual universalização do Ensino Fundamental, ganham força os movimentos em prol da qualidade da educação, ao mesmo tempo que continua a luta pela universalização da Educação Infantil e do Ensino Médio. Na década de 1980, movimentos por Educação liderados por mães de comunidades pobres, exigindo a construção de escolas de Ensino Fundamental e creches, pressionaram os governos a cumprir sua obrigação de oferecer esses equipamentos a todos os cidadãos.

Atualmente o aumento no número de creches e pré-escolas é uma forte exigência da população, e o compromisso com a expansão desses equipamentos foi decisivo para a eleição de governantes municipais em 2012. É importante notar que, com a Emenda Constitucional nº 59/2009, passa a existir a obrigatoriedade de atender as crianças de 4 e 5 anos, com data para seu cumprimento fixada para 2016, e os municípios têm esse período para se adequar. Em 2013, com a lei nº 12.796/2013, a Emenda vira lei e altera a LDB. ■



Expansão da cobertura

Veja neste capítulo

- ▶ Evolução da oferta de serviços de creches e pré-escolas públicas e privadas em Portugal.
- ▶ Os principais fatores que influenciaram a expansão da cobertura.
- ▶ Desafios ainda não resolvidos.



Durante o final da década de 1990 e os primeiros 12 anos do século XXI, Portugal conseguiu um aumento expressivo da oferta de vagas às crianças de 0 a 5 anos, no sistema de creches e pré-escolas. As pré-escolas públicas, de responsabilidade do Ministério da Educação e Ciência (MEC), e as filantrópicas, de responsabilidade do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS), tiveram, em apenas três anos (1996 a 1999), sua cobertura ampliada de 57% para 72% entre crianças de 3 a 5 anos de idade. Mais de 90% das crianças de 5 anos têm hoje acesso gratuito às pré-escolas. A cobertura do sistema de creches e o atendimento pelas mulheres atuando como Amas aumentaram de 13% para 34,9%¹.

Esse salto quantitativo foi impulsionado pela prioridade concedida pelo governo português ao atendimento às necessidades das crianças de 0 a 5

¹ CNE (2011). *Estado da Educação 2011. A Qualificação dos Portugueses*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos-e-relatorios/estado-da-educacao/31-estado-da-educacao-2011-a-qualificacao-dos-portugueses>. Acesso em: 8 set. 2012

anos, afinada com consensos estabelecidos por todos os países membros da União Europeia. Essa prioridade foi traduzida em verbas destinadas especificamente à expansão do atendimento em creches e pré-escolas, provenientes de loterias e de programas específicos.

Expansão da cobertura das creches superou a meta europeia para 2010

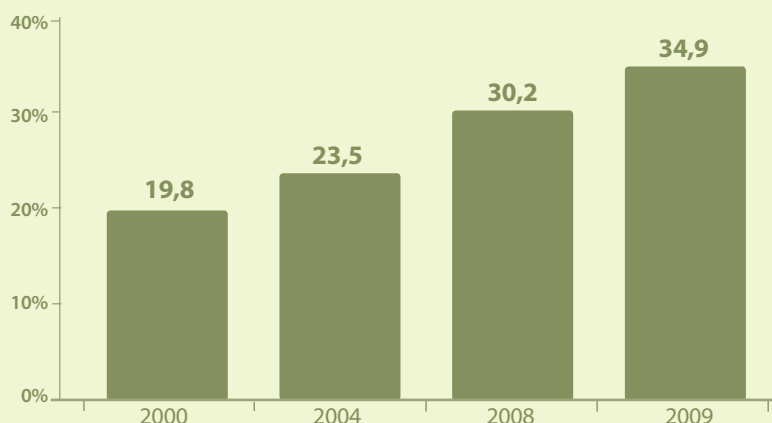
Em Portugal, a oferta de vagas em creches teve aumento significativo entre 2000 e 2009, como mostra a figura “Evolução da taxa de cobertura de creches e Amas”. Segundo o Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do MSSS, entre 1998 e 2010 houve crescimento de 63,1% na capacidade instalada. Em apenas um ano (entre 2009 e 2010), a ampliação foi de 6,4%, o que representa 7 mil novas vagas disponíveis. Relatório do Conselho Nacional de Educação (CNE) afirma que, em 2009, a cobertura para as crianças de 0 a 3 anos era de 34,9%. Em 1999, essa cobertura era de apenas 13%. Dessa forma Portugal superou a meta europeia de 33% de crianças incluídas em estruturas de acolhimento até 2010.

Tendo em vista a crise econômica atual e a presente baixa taxa de natalidade² (estima-se que em 2012 tenha havido uma redução de quase 20% no número de bebês nascidos em Portugal), o forte investimento na expansão da rede de creches públicas foi interrompido. A ideia atual

² Taxa de natalidade recua 20%, a maior descida dos últimos anos. *Sol*, 13 nov. 2012. Disponível em: http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=62828. Acesso em: 8 set. 2014.

Evolução da taxa de cobertura de creches e Amas

Portugal continental (em %)



Fonte: Conselho Nacional de Educação. *Estado da Educação 2010: Percursos Escolares*. Lisboa: CNE, 2010. p. 21. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/EstadoEducao/EE2010PDF.pdf>. Acesso em: 5 set. 2014.

do governo português não é investir na criação de novos equipamentos e sim potencializar o uso dos que já existem, tendo ampliado a capacidade de atendimento das creches em todas as turmas (berçário, 1 a 2 anos e 2 a 3 anos).

Expansão da cobertura das pré-escolas: menor que a das creches

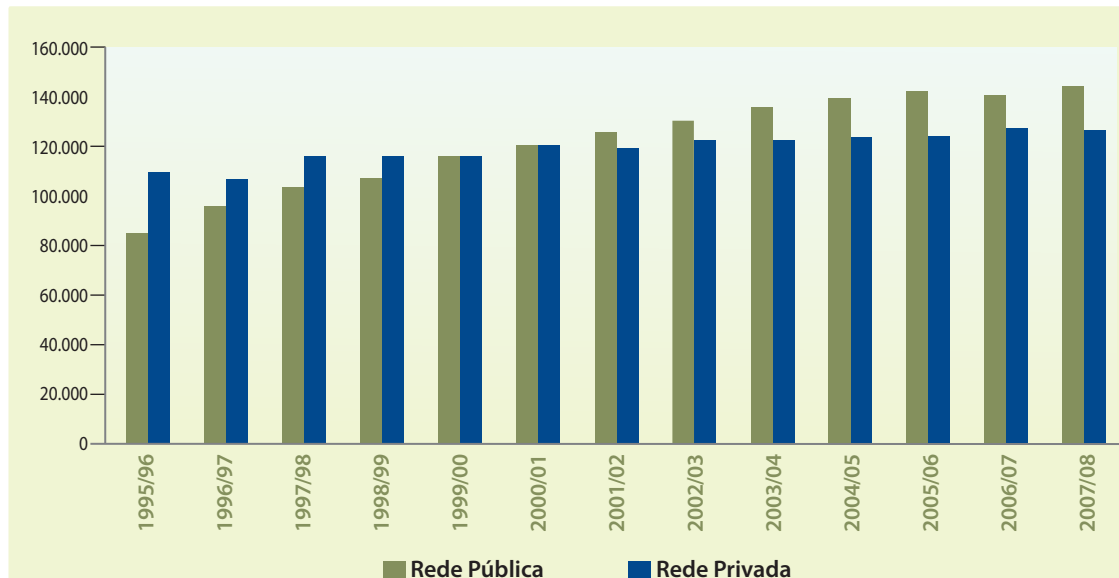
O aumento na oferta de serviços pré-escolares em Portugal foi bem menor do que o observado nas creches. Cabe destacar, entretanto, que a cobertura da pré-escola no país já estava em patamares bem altos havia vários anos (quase 80%). Entre 2000 e 2010, a expansão desses serviços ficou em torno de 6,2%, passando de 6.574 a 6.979 pré-escolas em todo o país. O aumento significou acréscimo de 20% no total de crianças atendidas por essa modalidade educacional, segundo relatório do CNE de 2011.

Número de crianças em pré-escolas públicas ultrapassa o do sistema privado

Como mostra a figura “Evolução do número de crianças inscritas na pré-escola”, entre 1996 e 2008 houve maior incremento no número de crianças matriculadas na rede pública de pré-escolas, tendo ultrapassado, a partir de 2001-2002, a oferta privada nessa área.

Evolução do número de crianças inscritas na pré-escola

Segundo a rede institucional, em Portugal



Fonte: Conselho Nacional de Educação. *Estado da Educação 2010: Percursos Escolares*. Lisboa: CNE, 2010, p. 25. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/EstadoEducacao/EE2010PDF.pdf>. Acesso em: 5 set. 2014.

A faixa etária dos 5 anos é a que tem maior cobertura de pré-escola

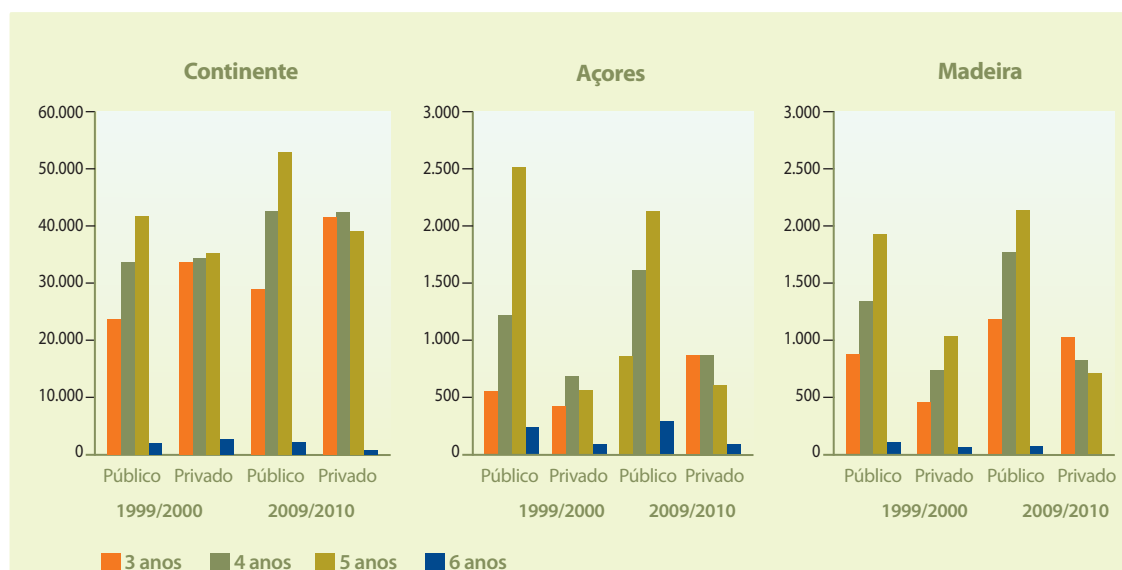
O grupo etário de 5 anos continua, ao longo dos anos, como, de longe, de maior cobertura nas pré-escolas públicas. Como já possui uma proporção mais próxima da universalidade, o crescimento de cobertura na faixa dos 5 anos foi bem menor do que o crescimento nas faixas de 3 e 4 anos. Nesse período, houve um aumento de cobertura de aproximadamente 24% para 3 e 4 anos no continente. A figura “Evolução do número de crianças matriculadas na pré-escola” apresenta a evolução do número de crianças matriculadas na pré-escola em Portugal entre 2000 e 2010, por natureza institucional (pública ou privada), idade (3, 4, 5 e 6 anos) e localização (continente, Açores e Madeira).

Expansão com qualidade

Áreas externas e internas de tamanho e qualidade adequados, bons equipamentos e materiais nas salas de atividades, educadores de Infância com formação específica e proporção adequada entre alunos e professores são hoje uma realidade na grande maioria das creches e pré-escolas em Portugal. No processo recente de expansão da rede, que elevou a cobertura das crianças de 0 a 3 anos a 35%, a qualidade desses fatores estruturais foi garantida.

Evolução do número de crianças matriculadas na pré-escola

Por natureza institucional, idade e localização, em Portugal



Fonte: Conselho Nacional de Educação. *Estado da Educação 2011: A Qualificação dos Portugueses*. Lisboa: CNE, 2011. p. 35.
Disponível em: <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos-e-relatorios/estado-da-educacao/31-estado-da-educacao-2011-a-qualificacao-dos-portugueses>.
Acesso em: 5 set. 2014.

Fatores como compromisso político e expansão e melhorias das unidades existentes foram fundamentais para a ampliação do sistema de creches e pré-escolas

Estudo³ utilizando a Escala de Avaliação do Ambiente em Educação de Infância (ECERS-R) encontrou que apenas 22,4% de uma amostra de 201 salas de jardins de infância (pré-escolas) nos distritos do Porto e de Viseu não apresentavam as condições mínimas de funcionamento. Esse mesmo estudo constatou que as pré-escolas públicas apresentaram resultados globais ligeiramente superiores (nota 3,68) do que as pré-escolas com fins lucrativos (nota 3,28) e as filantrópicas (nota 3,21).

A preocupação de vários dos especialistas entrevistados reside na dúvida sobre até que ponto o investimento na qualidade do processo educativo nas creches e pré-escolas tem recebido a mesma ênfase que o investimento na qualidade da infraestrutura.

Expansão da cobertura: fatores determinantes

A expansão de cobertura observada em Portugal só foi possível por meio de consistentes investimentos realizados pelo governo em diversas frentes.

Entre eles, destacam-se o compromisso político de ampliação do atendimento a crianças de 0 a 3 anos (resultado da pressão de metas ambiciosas estabelecidas pela União Europeia), fortes investimentos, entre 2006 e 2013, na construção de novas unidades e expansão e melhorias das unidades existentes, utilizando fundos provenientes de diferentes programas, principalmente Pares, Paies e Proder (*veja no capítulo 2, “Fontes de financiamento”*).

Desafios, contradições e como estão sendo equacionados

Ainda há déficit de vagas em creches

Apesar da decisão do governo em não seguir com a forte expansão da cobertura das creches, durante suas visitas os pesquisadores observaram que o déficit de vagas ainda afeta muitas pessoas no país, e é especialmente relevante nas regiões de alta densidade populacional, como Lisboa, Porto, Setúbal e Braga.

Oferta de vagas na pré-escola ainda não corresponde à procura

Relatório da CNE de 2010 (*veja a figura “Crianças não admitidas por falta de vagas nas pré-escolas da rede pública”*) indica que a relação entre as crianças inscritas na pré-escola e as não admitidas por falta de vagas ainda é considerável, mesmo para as de 5 anos (5,4%), aumentando para as crianças de idades mais baixas – 13,7% para os 4 anos e 25,2% para os 3 anos.

Quanto às crianças de 5 anos, a região mais carente é a do Alentejo (antiga Direcção Regional de Educação do Alentejo – DREAle), que não atende a 19,2% de crianças. A falta de vagas para o segmento de 4 anos é mais notória nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo (antiga Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo – DRELVT) e Algarve (antiga Direcção

3 FERNANDES, R.I.R.S. *Avaliar a qualidade em educação pré-escolar: um estudo integrador*. 2009. Dissertação (Mestrado em Temáticas da Psicologia Orientação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto.

Regional de Educação do Algarve – DREAlg), enquanto para as crianças de 3 anos a situação mais problemática é registrada no Algarve, onde cerca de 70% das crianças não conseguem ser admitidas, seguido de Lisboa e Vale do Tejo com 48%.

Alteração legal prejudica a oferta às crianças de 3 e 4 anos

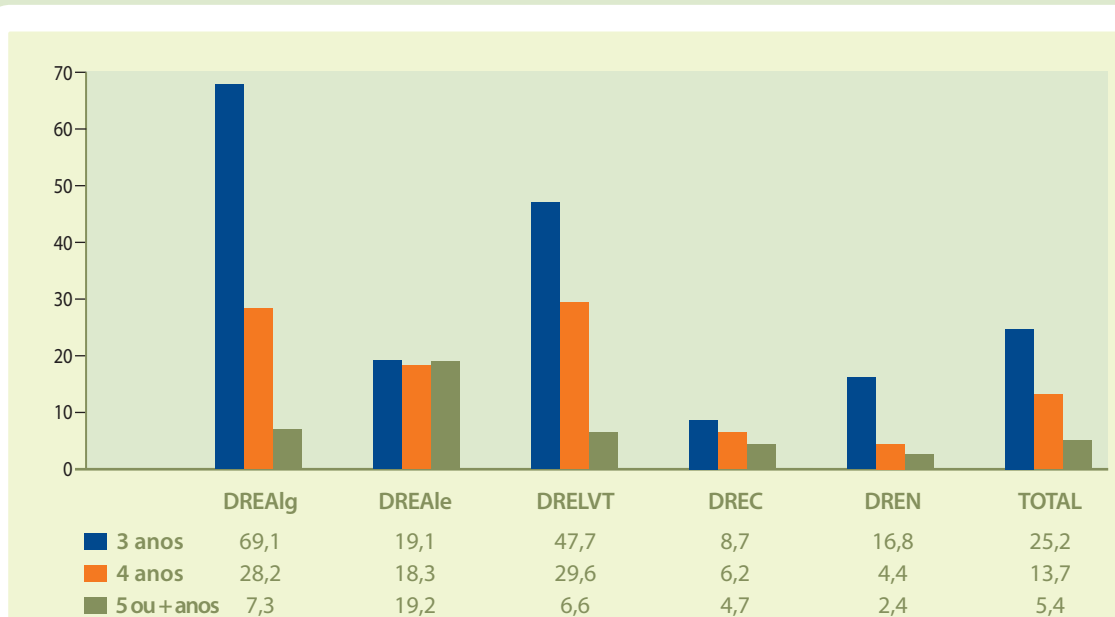
A prioridade à matrícula de crianças de 5 anos, com o objetivo de mais bem prepará-las ao primeiro ano da Educação Básica, acaba limitando o acesso das crianças menores à pré-escola pública.



“A última alteração na Lei de Bases fez empobrecer o conceito que era de obrigatoriedade dos 3 aos 5. Ou seja, quando se fez o programa de expansão em 97, garantiu-se a obrigatoriedade de oferta dos 3 aos 5. A última alteração a Leis de Bases, contrariamente a tudo quanto os pareceres da área recomendaram, foi de consagrar a obrigatoriedade de oferta e de vinculação dos pais à matrícula das crianças com 5 anos. O que é um fato é que... como a prioridade, em termos de acesso, é sempre para as crianças que estão mais

Crianças não admitidas por falta de vagas nas pré-escolas da rede pública

Segundo a idade e por DRE*, em Portugal continental (2008/2009), em %



Fonte: Conselho Nacional de Educação. Estado da Educação 2010: Percursos Escolares. Lisboa: CNE, 2010. p. 25. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/EstadoEducacao/EE2010PDF.pdf>. Acesso em: 5 set. 2014.

* Como visto no Capítulo 1, as Direções Regionais de Educação (DRE) foram extintas em dezembro de 2012.

próximas da escolaridade obrigatória. Ainda há alguns contextos, em áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, em que as crianças de 3 anos... e muitas vezes as de 4... não têm acesso à rede pública.”

Ex-dirigente do MEC

Propostas a caminho

Diante dos dados que apontam para um sistema público de pré-escolas provavelmente superlotado, o Conselho Nacional de Educação indicou no relatório *Estado da Educação*, de 2011, que seria necessário verificar até que ponto a população mais pobre estaria sendo afetada pela falta de vagas. Ele defendeu que se fizesse “uma monitorização próxima das situações de defasamento entre a oferta e a procura e uma intervenção concertada a nível local, que concretize a equidade no acesso de toda a população abrangida”⁴.

Nas entrevistas realizadas pelos pesquisadores em Portugal, constatou-se a preocupação de vários dos especialistas entrevistados com a qualidade do processo educativo dentro das salas de atividades. Eles argumentaram que os fatores estruturais nos quais se concentraram os investimentos em Educação Infantil representam apenas de 35% a 40% da variância da qualidade de uma escola de Educação de Infância.

Além disso, os entrevistados percebem como principal desafio de Portugal dar o salto qualitativo em termos do conteúdo pedagógico e das metodologias mais adequadas para que as crianças se desenvolvam de maneira integral, em todo o seu potencial. Esses especialistas reconhecem que os fatores estruturais positivos precisam estar presentes para que o salto qualitativo possa ser dado, mas que a simples expansão da cobertura não é suficiente para garantir que a Educação de Infância faça a diferença no acesso à cultura, ao emprego e a ganhos que perdurem ao longo da vida.

O principal desafio de Portugal é dar o salto qualitativo na Educação de Infância em termos do conteúdo pedagógico e das metodologias mais adequadas

Ponto e contraponto: A realidade brasileira

Conhecer a realidade de Portugal, no que se refere à expansão da oferta de Educação Infantil em creches e pré-escolas, pode iluminar a nossa própria situação, tornando mais claros os desafios brasileiros nessa área.

Expansão da Educação Infantil no Brasil, em seis pontos

1 O esforço existe – O esforço do Brasil no sentido de garantir o acesso das crianças de 0 a 5 anos à Educação Infantil vem sendo constante e contínuo, a partir, em especial, do final do século XX (quando a Educação Infantil passa a ser um direito assegurado em lei) e primeira década do século XXI.

⁴ CNE. *Estado da Educação (2011). A Qualificação dos Portugueses*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. 2011. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos-e-relatorios/estado-da-educacao/31-estado-da-educacao-2011-a-qualificacao-dos-portugueses>. Acesso em: 5 set. 2014.

Esse esforço é norteado pela consciência de que ainda somos um dos países mais desiguais do mundo e de que uma das formas de superar essa desigualdade é investir na Educação Básica a partir da Primeira Infância. Para tanto, foram criados programas específicos de apoio aos municípios, como o ProInfância e o Brasil Carinhoso.

2 ProInfância investe em construção de novas creches e pré-escolas – O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância) foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC. Até 2011, o Programa apoiou a construção de 2.543 escolas por meio de convênios com municípios e estados. O ProInfância foi incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2) em 2011 e, a partir de então, informa que investiu na construção de outras 3.135 creches e pré-escolas, chegando a um total de 5.678 novas unidades de Educação Infantil em todo o país.

O Programa tem como meta apoiar a construção de mais 3 mil novas creches e pré-escolas até 2014⁵. A execução dos convênios com os entes federativos, entretanto, parece ser um desafio: segundo assessoria de imprensa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em fevereiro de 2013, o prazo dado aos municípios para construção das unidades precisou ser ampliado para atender aos pedidos de centenas de municípios que não iriam conseguir entregar as obras a tempo, o que acarretaria no corte de seus financiamentos e, portanto, na não conclusão das unidades⁶.

3 “Brasil Carinhoso” amplia número de vagas para as crianças mais pobres – Essa ação é intersetorial (Educação, Saúde e Desenvolvimento Social) e tem como principais objetivos (i) retirar da miséria as famílias com filhos entre 0 e 6 anos que sejam beneficiárias do Bolsa Família, buscando reforçar a transferência de renda para essas famílias, (ii) ampliar o número de creches públicas e conveniadas em todos os estados brasileiros e (iii) melhorar os serviços de saúde direcionados às famílias mais pobres que possuam crianças pequenas.

Entre outras coisas, o Brasil Carinhoso ampliou, a partir de 2012, o repasse de recursos para as famílias participantes do Programa Bolsa Família que possuem pelo menos um filho com até 15 anos. O governo afirma que essa ação contribuiu para que 8,1 milhões de crianças e adolescentes nessa faixa etária saíssem da miséria. Para que os serviços de Educação Infantil cheguem à população mais pobre, a Ação Brasil Carinhoso dá estímulos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, incentivando o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses (especialmente as beneficiárias do Bolsa Família) nas creches públicas ou conveniadas com o poder público.

⁵ Para mais informações, acesse o site do FNDE, disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>.

⁶ Prazo do MEC para construção de creches e pré-escolas é ampliado. *Agência Brasil*, fev. 2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-02-20/prazo-do-mec-para-construcao-de-creches-e-pre-escolas-e-ampliado>.

Isso é feito em duas frentes:

(i) O MEC antecipa os valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) para as vagas em novas turmas de Educação Infantil abertas pelos municípios e pelo Distrito Federal. Com isso, os municípios não têm de esperar pela divulgação dos resultados do Censo Escolar da Educação Básica para receber os recursos;

(ii) O MDS [Ministério do Desenvolvimento Social] repassa 50% mais recursos por vaga ocupada por crianças beneficiárias do Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas. Este recurso adicional pode ser utilizado para custear alimentação e cuidados pessoais das crianças⁷.

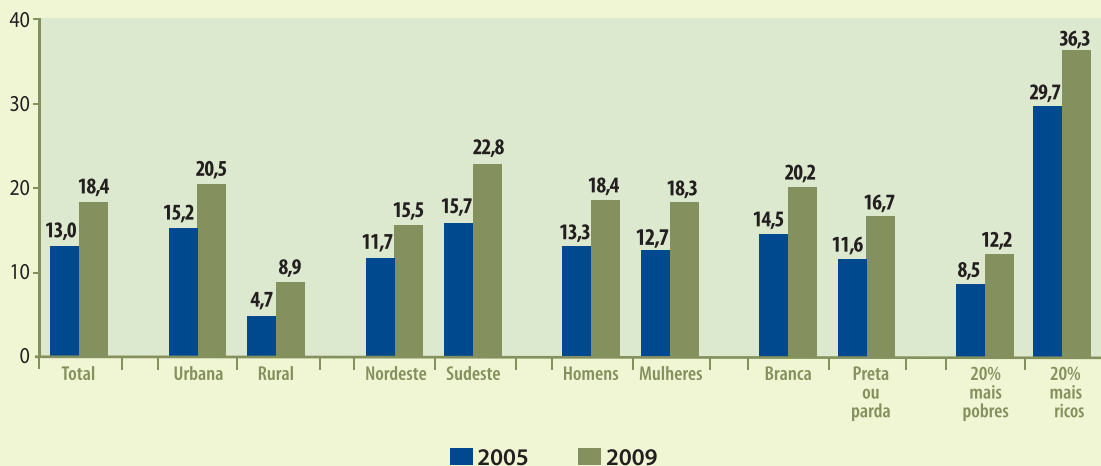
4 Cresce a porcentagem de crianças atendidas em pré-escolas: mais de 70% – Entre 2005 e 2009, a porcentagem de crianças de 4 e 5 anos frequentando a pré-escola aumentou 12,5%: de 62,3% para 74,8%. Em 2011, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) mostrava que a taxa de frequência bruta à pré-escola crescera para 77,4%, um aumento de 3,4% em dois anos.

5 Cresce a porcentagem de crianças atendidas em creches, mas ainda é pequena – Entre 2005 e 2009, o crescimento no número de municípios que implantaram creches públicas foi da ordem de 11%. Embora

7 MDS. Brasil Carinhoso. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria/brasil-carinhoso>.

Evolução da taxa de frequência à creche no Brasil

Por situação de domicílio, região, sexo, cor e quintos de renda familiar per capita (em %)

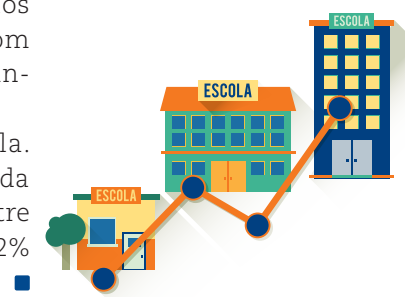


Fonte: IBGE, Pnad 2009, Relatório de Observação nº 4. *As Desigualdades na Escolarização no Brasil 2010* (p.32)
Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais-1/catalogo/conselhos/conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social/relatorios/as-desigualdades-na-escolarizacao-no-brasil-relatorio-de-observacao-no-4/download>.

tenha havido crescimento, está longe de alcançar a meta prevista no PNE (2001-2010) que era de 50%. A porcentagem de crianças de 0 a 3 anos atendidas por creches teve um aumento de 5,4%: de 13% para 18,4%. Em 2011, a Pnad mostrava que a taxa de frequência bruta à creche havia crescido para 20,8%, um aumento de 1,6% em dois anos.

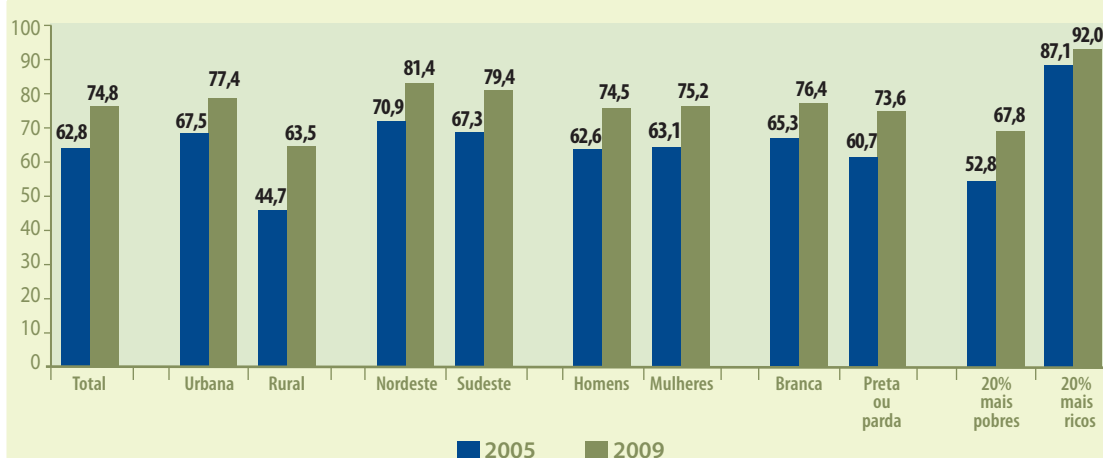
6 O acesso à Educação Infantil é influenciado por fatores socioeconômicos – O aumento de 5,4% na taxa de frequência de crianças de 0 a 3 anos às creches entre 2005 e 2009 distribuiu-se desigualmente entre os grupos sociais: quem vive na zona rural e os mais pobres são os menos beneficiados pela expansão até o momento da conclusão desta pesquisa (2012). Em 2009, apenas 12,2% de crianças do quinto mais pobre da população frequentavam a creche, enquanto entre crianças pertencentes ao quinto mais rico da população esse número chega a 36,3%. Esses dados são significativos, especialmente se considerarmos que quase 80% das crianças de 0 a 5 anos pertencem a famílias com renda per capita de até 1 salário mínimo, portanto aquelas mais atingidas pela pobreza.

O quadro de desigualdade de acesso também se reflete na pré-escola. No Brasil, apenas 67,8% das crianças de 4 e 5 anos do quinto mais pobre da população estavam matriculadas em alguma instituição educativa. Entre aquelas pertencentes ao quinto mais rico, esse percentual sobe para 92% (veja quadro abaixo).



Evolução da taxa de frequência à pré-escola no Brasil

Por situação de domicílio, região, sexo, cor e quintos de renda familiar per capita (em %)



Fonte: IBGE, Pnad 2009. Relatório de Observação nº 4. *As Desigualdades na Escolarização no Brasil 2010* (p.33)
Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais-1/catalogo/conselhos/conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social/relatorios/as-desigualdades-na-escolarizacao-no-brasil-relatorio-de-observacao-no-4/download>.

A experiência portuguesa e sua contribuição para o Brasil

Veja neste capítulo

- ▶ Um balanço das principais questões levantadas pelos itens “Desafios, contradições e como estão sendo equacionados” e “Ponto e contraponto”, presentes nos capítulos anteriores.
- ▶ A relevância da experiência portuguesa no levantamento de alternativas para a realidade brasileira.



Ao buscar resolver o problema de como expandir o atendimento a crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas de boa qualidade, Portugal encontrou algumas respostas inspiradoras, que serão descritas na primeira parte deste capítulo.

Nesta primeira seção, são sintetizadas as descobertas expostas nos capítulos anteriores, relativas a temas-chave na formulação de políticas públicas e processos estruturados para, ao mesmo tempo, ampliar a quantidade de crianças atendidas por creches e pré-escolas e assegurar que os processos pedagógicos ali desenvolvidos possuam a qualidade indispensável para garantir seu desenvolvimento físico, afetivo e sociocognitivo.

Na segunda parte são compartilhadas reflexões sobre algumas convergências e divergências identificadas entre Portugal e Brasil, em relação aos temas-chave mencionados.

PRIMEIRA PARTE

Respostas encontradas por Portugal ao enfrentar o desafio de expandir, com qualidade, a cobertura das creches e pré-escolas

Ao equacionar o desafio de expandir as oportunidades de cuidado e educação oferecidas às crianças de 0 a 5 anos, Portugal fez bom uso das oportunidades apresentadas pelo contexto internacional ao final dos anos 1990 (estímulo e apoio da União Europeia ao cumprimento da meta de ampliar o atendimento em creches para 30%, até 2010). Ao mesmo tempo, teve de lidar com as ameaças presentes nesse mesmo contexto a partir do final dos anos 2000 (crise econômica mundial que, a partir de 2008, vem determinando cortes progressivos e significativos nos gastos públicos, principalmente com políticas sociais).

Diante do desafio de garantir a expansão das vagas em creches e pré-escolas buscando a qualidade dos processos educativos, Portugal acabou percorrendo um caminho próprio, criando respostas adequadas à sua realidade específica.

Alguns aspectos que vale destacar:

- gestão dos aspectos pedagógicos, organizacionais e financeiros dos sistemas de creches e pré-escolas;
- utilização de diferentes fontes de financiamento;
- elaboração, de forma participativa, de Orientações Curriculares para a pré-escola, disseminadas por meio de processos formativos;
- incremento da formação profissional e valorização dos educadores de Infância;
- incentivo à participação da sociedade nas decisões administrativas e pedagógicas;
- desenvolvimento de processos de avaliação externa, buscando atingir padrões e metas de qualidade.

Gestão dos aspectos pedagógicos, organizacionais e financeiros dos sistemas de creches e pré-escolas

Estratégias de gestão possibilitam a dois ministérios cooperar, buscando coerência e consistência no projeto educativo e de cuidado para as crianças de 0 a 5 anos, intencionalidade pedagógica e manejo adequado de recursos, com racionalização do uso de equipamentos e preocupação constante com padrões de qualidade.

Gestão pedagógica assegura coerência ao projeto educativo nacional

O Ministério da Educação e Ciência (MEC), responsável pelas pré-escolas públicas, e o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS), responsável pelas creches e pré-escolas privadas sem fins lucrativos (filantrópicas), dividem tarefas e cooperam para assegurar a educação das crianças de 0 a 5 anos. Essa cooperação possibilita que as pré-escolas filantrópicas sigam as diretrizes educacionais do MEC.

Para expandir o atendimento a crianças de 0 a 5 anos, com qualidade, Portugal investiu, entre outras coisas, no desenvolvimento de processos de avaliação externa

Além disso, as três redes de pré-escola (pública, filantrópica e privada com fins lucrativos) que atendem às crianças de 3 a 5 anos estão sob responsabilidade pedagógica do MEC. Todas as pré-escolas portuguesas seguem a mesma legislação no que concerne à qualificação profissional dos educadores de Infância, padrões de funcionamento e currículo.

A intencionalidade pedagógica das creches é evidenciada pela exigência do MSSS de que, em todos os equipamentos que atendem crianças de 0 a 3 anos, existam educadores de Infância coordenando os projetos educativos.

Gestão centralizada dos serviços públicos é contrabalançada pelo diálogo com a sociedade

Embora no modelo de gestão dos serviços públicos em Portugal as decisões sobre financiamento, força de trabalho e orientações pedagógicas, entre várias outras, sejam de responsabilidade do MEC, existe diálogo com os educadores e a sociedade, por meio da interlocução com conselhos, associações profissionais e Confederação de Associações de Pais.

Um exemplo dessa interlocução é a ação do Conselho Nacional de Educação, uma organização de consulta, independente, que funciona junto ao MEC, emitindo pareceres a pedido do Ministério ou quando considera importante marcar uma posição. Ele organiza painéis com a intenção de representar a diversidade e até antagonismos quanto à questão debatida, para os quais convidam representantes dos vários setores (educadores, pais, técnicos, Amas etc.), procurando balancear especialistas e grupos com interesses específicos. As soluções provenientes desses fóruns são negociadas, e, portanto, mais fáceis de serem absorvidas.

Racionalidade administrativa possibilitou rápida expansão da cobertura e uma transição suave da pré-escola para o primeiro ciclo do Ensino Básico

Convênios e mecanismos de repasse fizeram chegar aos governos locais (municípios/autarquias) os recursos para construção e manutenção de pré-escolas públicas, e às instituições privadas mantenedoras de creches e pré-escolas filantrópicas os recursos provenientes de variadas fontes de financiamento.

A constituição dos agrupamentos de escolas, reunindo equipamentos escolares da pré-escola e do Ensino Básico obrigatório em uma mesma unidade organizacional, com órgãos próprios de administração e gestão, além de economizar recursos, construiu as bases de uma articulação melhor e fluidez na transição que as crianças realizam ao completar 6 anos, entre Educação Pré-Escolar e Ensino Básico. No entanto, o modelo suscita críticas ao aspecto pedagógico, como a possível perda da ludicidade própria da identidade do pré-escolar e sua escolarização precoce.

Utilização de diferentes fontes de financiamento

O Estado compartilha com as famílias e com as autarquias (que são responsáveis pela manutenção dos espaços e pagamento do pessoal auxiliar nas instituições públicas) os encargos pelo funcionamento das creches e pré-escolas. A expansão teve início em 1997, com recursos do governo na-

O modelo de gestão dos serviços públicos em Portugal é centralizado, mas existe diálogo com os educadores e a sociedade, por meio de conselhos e associações

cional, da União Europeia e das loterias. Para a construção dos equipamentos, somaram-se, no período entre 2006 e 2013, recursos provenientes não apenas da receita de impostos, mas também de programas internacionais.

Cofinanciamento das famílias, de acordo com a renda

O financiamento da educação da criança de 0 a 5 anos é norteado pelo princípio da responsabilidade da família por educar e cuidar da criança de até 3 anos – período essencial no fortalecimento de vínculos positivos entre a criança e a mãe, modelo para todos os demais vínculos. Parte-se do pressuposto de que a família só abrirá mão da responsabilidade integral de cuidar e educar a criança de até 3 anos, partilhando-a com o Estado, em caso de necessidade. Pressupõe-se, da mesma forma, que apenas em caso de necessidade a família da criança entre 3 e 5 anos abrirá mão da convivência depois do período de cinco horas de atividades pedagógicas obrigatórias, esforçando-se por conviver o máximo de tempo até os 5 anos.

Enquanto nas pré-escolas públicas os pais em geral cofinanciam apenas o componente não letivo, no sistema privado sem fins lucrativos as famílias são responsáveis por cofinanciar, segundo suas possibilidades financeiras, toda a educação dos filhos (componentes letivo e não letivo). A sustentabilidade financeira dos estabelecimentos filantrópicos exige que eles sejam frequentados por famílias de diferentes faixas de renda, o que evita a divisão do sistema em instituições exclusivas para ricos e instituições apenas para pobres.

Recursos específicos para expansão da cobertura

A expressiva ampliação da cobertura de creches em curto espaço de tempo deveu-se, principalmente, ao acesso a recursos do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (Pares), provenientes dos resultados líquidos da exploração dos jogos sociais (loterias)¹, operados pela Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, do Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais (Paies), com recursos governamentais e provenientes das loterias, e do Programa de Desenvolvimento Rural (Proder)², com recursos da União Europeia.

Elaboração, de forma participativa, de Orientações Curriculares para a Pré-Escola, disseminadas por meio de processos formativos

As Orientações Curriculares para a Pré-escola foram elaboradas de forma inclusiva e participativa, ouvindo-se profissionais de Educação de Infância, formadores, investigadores e técnicos da administração central e local, associações profissionais e sindicais, representantes de pais, entre outros.

As orientações foram trabalhadas em Círculos de Estudo em todo o país, e das críticas surgiram duas outras versões até a versão publicada e disseminada em 1997. Com apoio da universidade, publicações adicionais

A expansão da Educação Infantil, em Portugal, foi feita com recursos do governo, da União Europeia e das loterias

1 *Government of Portugal. "Revised European Social Charter – 6th National Report on the implementation of the European Social Charter (revised)". Submitted to the European Council on 23 March 2011, p. 133.*

2 Para mais informações, acesse o site do Proder, disponível em: <http://www.proder.pt/conteudo.aspx?menuid=329&eid=263>.

foram produzidas buscando traduzir conceitos gerais das orientações em recomendações práticas sobre alguns temas-chave com potencial para impactar o cotidiano pedagógico das pré-escolas.

Orientações Curriculares de concepção marcadamente construtivista não impõem um modelo único, mas propõem abordagem comum, a ser considerada e recriada pelos educadores, tendo como princípios inegociáveis: colocar as crianças no centro do processo; considerar as necessidades de cada uma delas; e sempre incluir no projeto pedagógico a família e a comunidade a que pertencem.

Quanto às creches, existe um esforço na direção de criar um processo similar de construção de orientações pedagógicas de forma participativa, mas ainda sem resultados concretos no período em que se realizou o estudo.

Incremento da formação, identidade profissional e valorização dos educadores de Infância

O MEC articula as políticas educativas às políticas de formação profissional, visando oferecer formação inicial de nível universitário a todos os educadores de Infância. A qualificação exigida do educador de Infância é de quatro anos – sendo três de formação universitária (comum para todos os profissionais que querem se tornar professores, da pré-escola ao secundário) e um ano de especialização em Educação Infantil, que tem valor de mestrado. Os cursos de formação para educadores de Infância são oferecidos por universidades e institutos politécnicos espalhados por todo o país, e têm foco na prática, preparando os futuros educadores para serem pesquisadores em ação.

A formação continuada é uma exigência do sistema público de ensino português e pré-requisito para a ascensão funcional. Existem centros que oferecem formação continuada, sensíveis às demandas das pré-escolas, muitas vezes a partir dos interesses e necessidades levantados por elas. Incentiva-se a formação em contexto, com formadores da universidade e outras instituições, deslocando-se até as escolas, trabalhando em conjunto com a equipe escolar, diagnosticando problemas e realizando coletivamente ações transformadoras.

Cursos e formadores recebem certificação governamental, atestando sua qualificação para o papel. Em sua maioria, os centros de formação para professores em Portugal estão ligados diretamente às próprias escolas públicas, mas também podem ter ligações com universidades e ainda com a Associação de Profissionais de Educação de Infância (Apei). São organizadas formações específicas para incentivar o uso das recomendações contidas em documentos distribuídos pelo MEC. O fato de os educadores de Infância terem a mesma carreira e salários que os colegas dos demais níveis de ensino é mais um indicador de sua valorização profissional.

Incentivo à participação da sociedade nas decisões administrativas e pedagógicas

O Conselho Nacional de Educação (CNE), consultivo, viabiliza a participação de várias forças sociais, culturais e econômicas e amplia consensos sobre a política educativa do MEC. O Conselho das Escolas re-

A ampliação do financiamento para a Educação Infantil veio acompanhada por programas e políticas em áreas estratégicas como currículo, avaliação, plano de carreira e formação

presenta os estabelecimentos de educação no tocante à definição das políticas pertinentes para a Educação Pré-Escolar e os ensinos Básico e Secundário junto ao MEC.

No nível dos municípios, Conselhos Municipais de Educação coordenam a política educativa, articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados. Eles analisam e acompanham o funcionamento do sistema educativo municipal, propondo as ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia desse sistema. Esses conselhos têm grande representatividade, tanto social quanto governamental, e a presença de membros do Executivo e Legislativo contribui para que as decisões sejam levadas adiante.

Os Conselhos Gerais dos Agrupamentos definem as linhas orientadoras da atividade das escolas que os compõem – eles têm o poder de escolher e destituir os diretores dos agrupamentos. A Confederação Nacional de Associações de Pais (Confap) representa o conjunto de associações de pais espalhadas por todo o país. Ela atua como parceira social de órgãos governamentais, autoridades locais e outras instituições no sentido de garantir que os direitos e deveres dos pais sejam observados.

As organizações profissionais representativas dos educadores influem nas políticas públicas, ao reivindicar, criticar e buscar apoio na implementação de mudanças. São as principais responsáveis pela formação continuada dos educadores.

Desenvolvimento de processos de avaliação externa, buscando atingir padrões e metas de qualidade

As pré-escolas são avaliadas no contexto da avaliação externa dos agrupamentos aos quais pertencem, por equipes formadas por avaliadores do MEC e profissionais independentes (professores universitários e especialistas em educação). A avaliação considera os resultados do processo educativo desenvolvido, de acordo com as Orientações Curriculares e Metas de Aprendizagem para a pré-escola; aspectos sociais (disciplina, solidariedade) e o reconhecimento da comunidade.

O processo é participativo, por meio de encontros presenciais dos avaliadores com os envolvidos: professores, alunos, funcionários, direção e conselho. O relatório final (divulgado publicamente pela Internet) sinaliza os pontos fortes do trabalho realizado e os aspectos que precisam melhorar.

No âmbito das creches, duas estratégias importantes de avaliação e monitoramento contribuem para garantir a qualidade dessas instituições em Portugal: (i) acompanhamento periódico, pela Inspeção-Geral do Ministério da Segurança e Solidariedade Social (MSSS), de todas as creches filantrópicas (anualmente) e das creches privadas com fins lucrativos (bianualmente), e (ii) certificação de qualidade das creches, realizada pelo MSSS em conjunto com as organizações que representam as instituições filantrópicas.

A inspeção leva em conta, entre outros aspectos, a legalização e a qualidade das instalações, dos equipamentos e materiais, a adequação dos recursos humanos em termos legais, de qualificação e numérico,

Conselhos e organizações, como as de pais e de profissionais, têm grande influência nas políticas públicas, reivindicando, criticando e propondo ações

e a existência e adequação de projetos pedagógicos. A certificação voluntária das creches, oferecida àquelas que solicitam visitas de auditores, contribui para aumentar a qualidade da gestão (impõe regras), a transparência e a participação das pessoas envolvidas.

Os processos avaliativos não são classificatórios, mas um incentivo ao aperfeiçoamento constante das instituições, famílias e crianças, identificando e ressaltando seus pontos fortes.

SEGUNDA PARTE

Reflexões sobre algumas convergências e divergências identificadas entre Portugal e Brasil, na implementação de políticas públicas de expansão e qualificação da Educação Infantil

Gestão e financiamento: como estabelecer prioridades e fazer o máximo com os recursos existentes

Em Portugal e no Brasil, o atendimento à faixa etária de 0 a 5 anos começa a ser prioridade a partir do final do século XX e início do XXI. O compromisso dos governos impactou as políticas de financiamento nos dois países rumo à realização dessa prioridade, com fortes diferenças entre eles na forma como as políticas são concebidas e implementadas.

Em Portugal, a expansão das pré-escolas já havia se consolidado por volta de 1996 e as metas estabelecidas pela União Europeia, de ampliação do atendimento a crianças de 0 a 3 anos, impulsionaram a rápida expansão na cobertura de creches a partir de 2006. Houve fortes investimentos para a construção de novas unidades e expansão e melhorias das unidades existentes, utilizando fundos advindos de lucros provenientes das loterias e de programas internacionais.

Não são simples os desafios que Portugal hoje enfrenta, para continuar financiando a expansão, com qualidade, do atendimento às crianças de 0 a 5 anos. Para começar, informações a respeito do montante de recursos que o governo consegue investir na Educação Infantil, ou sobre quanto isso significa dentro do orçamento para a Educação como um todo, não estão facilmente disponíveis.

A pesquisa não detectou a existência de mecanismos para promover o controle democrático sobre a execução do orçamento da Educação. Existe a percepção, por alguns entrevistados, de que a maior parte dos recursos investidos na Educação Infantil em Portugal direciona-se à infraestrutura, e pouco destina-se aos conteúdos e metodologias pedagógicas. Eles acreditam que investimentos nesses aspectos são essenciais para que um salto qualitativo possa ocorrer na Educação Infantil portuguesa, assegurando seu impacto no acesso à cultura, ao emprego e a ganhos duradouros.

A crise econômica, que levou a uma estagnação dos salários dos docentes e ao aumento da idade para a aposentadoria, afeta os recursos humanos, peça-chave da qualidade da educação. Além disso, é preocupante que

As metas estabelecidas pela União Europeia, de ampliação do atendimento a crianças de até 3 anos, impulsionaram a rápida expansão das creches em Portugal

o estancamento dos programas externos que garantiram a expansão das creches ocorra num momento em que o empobrecimento da população aumenta a procura por vagas, já que mais mulheres precisam trabalhar fora para complementar a renda doméstica. Da mesma forma, o modelo de cofinanciamento pelas famílias é interrogado pelo aumento da inadimplência de muitos pais, desempregados devido à crise, e que não podem se permitir nem uma contribuição mínima.

No Brasil, o acompanhamento das decisões e da execução do Orçamento da Educação é facilitado pela existência de um conjunto de leis e de canais de participação específicos para tirá-las do papel. A Constituição brasileira estabelece o percentual mínimo das receitas a ser utilizado para o financiamento da Educação pública. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) assegura que os municípios financiem ações voltadas a outras etapas de ensino somente quando estiverem atendidos, de forma plena, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) destaca o financiamento da Educação Infantil e distribui os recursos pelo país considerando o desenvolvimento social e econômico das regiões, ou seja, promove a redistribuição dos recursos vinculados à Educação. A observação da administração das verbas é realizada pelos Conselhos de Acompanhamento³, que realizam o controle social do Fundeb, implantado em todos os municípios do Brasil.

No entanto, é imenso o desafio de expandir com qualidade a Educação Infantil. É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção. Nas unidades públicas, o custo é inteiramente assumido pelo município, Estado ou União. Nas instituições conveniadas (creches comunitárias) não se pode cobrar das famílias nenhum tipo de taxa.

Embora o investimento público direto em Educação já chegue a 5,1% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2010, sendo a maior parte, 4,3%, aplicada na Educação Básica, tem sido insuficiente para assegurar expansão com qualidade. Segundo levantamentos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, seria necessário 10% do PIB para atingir o “Custo Aluno Qualidade” (o custo para garantir os critérios mínimos de qualidade ao processo educativo, em termos de infraestrutura, recursos humanos e metodologias adequadas).

O Plano Nacional de Educação, sancionado em junho de 2014, assegura que, até 2024, esse investimento terá sido plenamente assegurado, garantindo a qualidade da educação que ocorre nas creches, pré-escolas e escolas, envolvendo mais de 50 milhões de crianças, adolescentes e jovens. Em 2012, cerca de 30% das crianças de 3 a 5 anos estavam fora da pré-escola e 80% não eram atendidas em creches. Programas como o ProInfância e a ação Brasil Carinhoso foram desenhados especificamente para tentar dar conta desse déficit.

No Brasil, ainda é imenso o desafio de expandir com qualidade a Educação Infantil, universalizando a pré-escola e ampliando o acesso a creches, como determina o PNE

3 Órgão colegiado composto por representantes da comunidade escolar e da administração pública, tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação de recursos do fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal.

Para tanto, será preciso aperfeiçoar o regime de colaboração com o Governo Federal e incrementar a participação social nos Conselhos de Acompanhamento orçamentário, aumentando a capacidade do município de financiar políticas públicas de Educação Infantil de qualidade e universais. Será imprescindível, também, garantir aos municípios brasileiros, responsáveis pela Educação Infantil, uma fatia de recursos tributários suficientes para que eles possam dar conta, com qualidade, de suas atribuições.

Superando a dicotomia entre Educação e Cuidado

Atualmente, tanto em Portugal como no Brasil, existe uma consciência clara de que Educação e Cuidado são dimensões indissociáveis no atendimento às crianças de 0 a 5 anos. Contudo, enquanto no Brasil esse princípio se expressa em Diretrizes Curriculares que abrangem creches e pré-escolas, em Portugal ele só está consolidado em relação às pré-escolas, cujo processo educativo é norteado por Orientações Curriculares e conduzido por educadores de Infância com formação universitária específica. As creches portuguesas ainda estão vinculadas à área de Assistência Social – como acontecia no Brasil até 2002 –, e, até o momento da conclusão da pesquisa, não contavam com Orientações Curriculares.

Existe, sim, em Portugal, preocupação do Instituto de Segurança Social (ISS) do MSSS em garantir que o componente educacional das creches seja valorizado. Ela se manifesta na exigência da presença de educadores de Infância, responsáveis pelo projeto educativo da instituição, e na disseminação de documentos com orientações pedagógicas. Apesar disso, ainda há muito a ser feito para superar a dicotomia entre educação e cuidado, não só nas creches como também nas pré-escolas, valorizando, por meio de ações concretas, as dimensões educativa e do cuidado:

- nas creches, as crianças de até 1 ano não interagem diretamente com educadores de Infância;
- os auxiliares de ação educativa, que atuam tanto nas creches como nas pré-escolas (encarregados, prioritariamente, do “cuidar”), não têm formação universitária. Nas entrevistas realizadas, não foram mencionados processos de formação contínua específicos para esse segmento;
- os educadores de Infância que atuam em creches não participam da carreira docente, embora tenham a mesma formação dos colegas que atuam em pré-escolas – isso porque as creches não fazem parte do sistema educacional;
- crianças de até 3 anos podem ser cuidadas por Amas – mães de família sem formação específica.

Um indicador de que, no Brasil, a educação da faixa etária de 0 a 5 anos – popularmente associada ao cuidar – não é tão valorizada quanto a educação das crianças de 6 anos em diante – mais associada ao desenvolvimento cognitivo – é o salário auferido pelos professores de Educação Infantil e a sua formação. Os vencimentos desses profissionais são inferiores aos dos colegas do Ensino Fundamental e Médio.

No Brasil, os salários dos professores de Educação Infantil são inferiores aos dos colegas do Ensino Fundamental e Médio, o que não ocorre em Portugal

Em Portugal, os salários dos educadores de Infância foram equiparados ao dos professores dos demais níveis: seu plano de carreira é o mesmo. A universidade brasileira não oferece cursos específicos de graduação em Educação Infantil – os estudantes fazem Pedagogia e, depois, podem especializar-se em Educação Infantil, em nível de pós-graduação.

Investindo na identidade e na formação dos educadores

Portugal e Brasil vêm dedicando esforços sistemáticos ao aperfeiçoamento da formação dos educadores de Infância/professores de Educação Infantil.

No país europeu, isso se traduz na exigência de formação universitária, com cursos específicos sobre educação de crianças de 0 a 5 anos. No Brasil, os programas universitários de graduação não formam especificamente profissionais para atuar na Educação Infantil, embora diferentes instituições de ensino ofereçam programas de pós-graduação *lato sensu* nessa modalidade. Ainda é incipiente, no Brasil, a ênfase conferida por Portugal à formação comprometida com práticas adequadas ao trabalho da Educação Infantil.

Os educadores de Infância portugueses e brasileiros são incentivados a se capacitar continuamente. Em Portugal, vários centros de formação de professores em todo o país oferecem cursos específicos a partir dos interesses e necessidades levantados pelas próprias escolas. Também, ao contrário do que ocorre no Brasil, é muito valorizada a formação em contexto, com formadores que vão até as escolas trabalhar com as equipes escolares, em vez de formar professores isolados em massa.

Organizações profissionais fortes mobilizam o campo da Educação de Infância em Portugal, divulgando informações e oferecendo cursos de formação continuada. No Brasil, organizações e movimentos promovem encontros, trocas de informação e mobilização entre educadores para melhorar as políticas públicas que lidam com essa faixa etária. Talvez, a exemplo de Portugal, o Brasil pudesse criar uma rede de organizações credenciadas para dar apoio à Educação Infantil no que diz respeito à formação continuada de todos os que atuam em creches e pré-escolas, ajudando-os a melhorar os serviços que oferecem.

Tanto lá como cá, a formação dos auxiliares ainda não é satisfatória. A qualidade em Educação Infantil depende em grande parte da formação desses profissionais, que também interagem com as crianças e suas famílias. No entanto, a identidade daqueles que atuam na Educação Infantil é bem mais clara em Portugal do que no Brasil.

Em Portugal, há o educador de Infância e o técnico na área de desenvolvimento infantil, com perfis, competências e práticas bem explicitados. No Brasil há mais de 130 mil profissionais atuando na Educação Infantil, os quais, devido às ambiguidades da lei, podem ser considerados professores, mas sem carreira, sem perfil e sem funções claramente delimitados.

Estratégias de avaliação e monitoramento para assegurar padrões de qualidade

Nos dois países existem estratégias abrangentes para o monitoramento e a avaliação das creches e pré-escolas.

Técnicos na área de Desenvolvimento Infantil e educadores de Infância têm perfis, competências e práticas bem explicitados, em Portugal. No Brasil, isso ainda não acontece

Em Portugal, isso envolve desde a realização de avaliações externas por inspetores dos dois ministérios (MEC e MSSS) e por especialistas, até um sistema de credenciamento de creches com base em padrões de qualidade definidos pelo governo em parceria com as instituições mantenedoras das creches.

No Brasil há também vários esforços no sentido de estabelecer estratégias de monitoramento e avaliação das instituições de Educação Infantil. As dimensões continentais do país, as enormes diferenças regionais, o tamanho da rede de pré-escolas e creches e as regras do regime federativo (com autonomia das prefeituras na operação do sistema) são alguns dos desafios para implementar tais estratégias.

O MEC brasileiro produziu os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil, excelente instrumento para autoavaliação das instituições, se bem aplicado. Entretanto, para ser efetivo é necessária a participação de outros atores além dos professores e gestores das creches, incluindo os pais, representantes da comunidade e funcionários, o que tem se mostrado desafiador para a maioria dessas instituições. Um processo avaliativo saudável sempre inclui perspectivas internas e externas – e estas últimas poderiam ser fortalecidas para aumentar a qualidade do processo avaliativo no Brasil.

Participação da sociedade civil e expansão com qualidade

Em Portugal e no Brasil a participação da sociedade civil é incentivada, com a criação de conselhos nos quais representantes de pais e professores podem participar de decisões nos níveis macro (estado, município) e micro (escolas). A comunicação entre profissionais da educação nas creches e pré-escolas e as famílias das crianças é considerada essencial para garantir a qualidade do processo educativo. Também nos dois países, organizações profissionais e movimentos dos educadores de Infância são ouvidos pelo governo na elaboração de Diretrizes Curriculares e na organização de processos de formação continuada.

Questões candentes para gestores da Educação Infantil brasileira, a partir da análise da experiência portuguesa

- Em que medida indefinições em relação à docência e omissões em relação a outros profissionais prejudicam as políticas de formação desses profissionais? Quais as consequências, para essas políticas, da decisão de definir nacionalmente o perfil, a formação e a competência dos profissionais que atuam na Educação Infantil?
- Organizações específicas ou a articulação entre redes poderiam contribuir para defender melhor a identidade pedagógica dos profissionais de Educação Infantil?
- De que forma articular cada vez melhor as políticas de educação com as de Primeira Infância, ampliando o apoio às famílias com crianças de 0 a 5 anos?

O livro *Educação Infantil em Debate* traz os resultados do estudo realizado sobre essa etapa da educação em Portugal. O objetivo desta publicação é provocar uma reflexão sobre como expandir a Educação Infantil no Brasil com qualidade a partir da análise da experiência portuguesa.

O resumo executivo da pesquisa está disponível para download em www.fundacaoitausocial.org.br e www.fmcsv.org.br.

Coordenação técnica



Apoio



Iniciativa

