

Aline Buy dos Santos

Prêmio Anual de Qualidade da
Educação:
uma análise crítica

Monografia

Departamento de Educação
Curso de Especialização em Educação
Infantil

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

Curso de Especialização em Educação Infantil: Perspectivas de trabalho
em Creches e Pré-escolas

Prêmio Anual de Qualidade da Educação: uma análise crítica

Aline Buy dos Santos

Orientadora: Cristina Carvalho

Aline Buy dos Santos

**Prêmio Anual de Qualidade da Educação:
uma análise crítica**

Monografia apresentada ao Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Educação Infantil, pela conclusão do curso de Especialização em Educação Infantil - Perspectivas de Trabalho em Creches e PréEscolas.

Orientadora: Cristina Carvalho

Rio de Janeiro
Março 2015

Agradecimentos

Aos meus filhos, Lorenzo e Valentina. Obrigada por me inspirarem todos os dias.

A Vitor Hugo meu marido e amigo. Obrigada pelo amor e pelo incentivo.

A minha mãe, Maria Angela. Obrigada pela dedicação e apoio.

A minha orientadora, Cristina Carvalho. Obrigada pela atenção e paciência na elaboração desse trabalho.

Aos professores do Curso de Especialização em Educação Infantil. Obrigada por todo aprendizado em nossos encontros.

A Bruna Moraes, Caroline Sotero e Lilia de Oliveira, minhas companheiras de viagem à PUC. Obrigada pelas discussões e pela amizade.

Resumo

Este trabalho analisa o Prêmio Anual de Qualidade da Educação promovido pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Para esta análise foram utilizados os textos das Resoluções e Decreto que regulamentam este processo de seleção, publicados no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro e o depoimento de profissionais de educação infantil da rede pública municipal. O depoimento foi produzido através da entrevista à Diretora de uma das Unidades escolares vencedora do referido prêmio. Buscou-se compreender os critérios de avaliação e a postura da Secretaria Municipal de Educação em relação às instituições participantes. Houve ainda o objetivo de captar a concepção de qualidade implícita neste prêmio, tendo em vista o modelo de Estado da atual gestão do município.

Palavras-chave: Educação Infantil; Estado; Qualidade.

SUMÁRIO

Introdução	7
Capítulo 1 - A Educação Infantil como espaço de disputa	10
1.1 Estado e Educação: uma discussão necessária	10
1.2 O modelo de Estado Neoliberal	12
1.3 A Educação Infantil no contexto da reforma neoliberal brasileira	13
Capítulo 2 - Educação Infantil: uma questão de qualidade	18
2.1 Diferentes abordagens sobre a qualidade	18
2.2 O debate sobre a qualidade da educação infantil no Brasil	20
2.3 A qualidade da Educação na atual gestão do município do Rio	22
Capítulo 3 – Prêmio Anual de Qualidade da Educação	26
3.1 O Decreto nº 32718 - O Prêmio e seus critérios	26
3.2 A experiência do Prêmio na visão da Creche	31
3.3 Considerações críticas sobre o Prêmio	34
Considerações finais	41
Referências Bibliográficas	44

Introdução

Em termos de políticas públicas e produção acadêmica, o Brasil possui um vasto repertório sobre a educação infantil. Passaram-se mais de vinte e cinco anos desde que o direito à educação infantil pública e gratuita foi assegurado a toda e qualquer criança pela Constituição Federal. Desde então, diante das demandas crescentes e da pressão da sociedade, as políticas públicas na área têm se encarregado da ampliação de sua oferta. Assim, ainda que lentamente, o número de crianças matriculadas em creches e principalmente em pré-escolas vem aumentando com o passar dos anos. Apesar das ressalvas¹, a democratização no acesso se constitui como importante conquista, mas a situação da maioria das crianças brasileiras que dependem do atendimento público permanece longe do que seria ideal porque a qualidade da educação oferecida ainda é um grande desafio à concretização dos direitos assegurados no papel.

Tenho me deparado com essa contradição desde que assumi o cargo de professora de educação infantil no município do Rio de Janeiro, há três anos. Por um lado, os documentos oficiais - tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (2009), Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Brasil, 2009), entre outros² - revelam uma concepção de criança cidadã de direito, sujeito histórico e produtor de cultura, e de educação infantil enquanto espaço de formação cultural, mas, por outro lado, crianças e profissionais são submetidos a condições concretas de precariedade. Turmas lotadas, poucos profissionais, alta rotatividade dos funcionários contratados, determinações que chegam de um dia para outro e necessitam ser cumpridas a “toque de caixa”, além das distintas concepções de infância e de finalidades da educação infantil que permeiam as práticas, são apenas algumas dentre tantas inquietações.

Desde que cheguei à creche e assumi o papel de professora tento compreender a trama que envolve o meu trabalho. Pela falta de um espaço onde pudesse ouvir e compartilhar minhas angústias, pela falta de experiência e de

¹ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), publicada em setembro de 2012 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela que apenas 30,8% das crianças de 0 a 4 anos estão matriculadas em creches e pré-escolas.

² Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006 v1 e v2), Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças (Brasil, 2009), Indicadores de qualidade (BRASIL, 2009).

embasamento teórico, busquei o Curso de Pós-Graduação *Educação Infantil: perspectivas de trabalho em creches e pré-escolas*, na esperança de encontrar respostas para estas questões.

As leituras e discussões me ajudaram a refletir sobre minha prática e a enxergar alguns descompassos. Tenho visto turmas de trinta crianças sob os cuidados de apenas dois adultos, às vezes um, que no esforço de cumprir o atendimento, submetem-nas a relações que mais se assemelham a uma linha de produção; o volume de “trabalhinhos” que, equivocadamente, têm suprimido o espaço do olhar cuidadoso e responsivo nos planejamentos e nas práticas pedagógicas, espaços improvisados em vista da infraestrutura carente de reformas.

Mesmo com todos estes indícios de que alguma coisa vai mal, surpreendentemente, a creche em que trabalho foi contemplada no ano de 2013 com o Prêmio Anual de Qualidade da Educação Infantil, promovido pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Longe de penalizar deliberadamente as profissionais envolvidas e esforçadas em fazer um bom trabalho com as crianças, incluindo a mim, mas que carecem de espaço para serem ouvidas e de uma política sólida de formação e valorização profissional, meu questionamento vai além dos muros da creche, porque conforme afirma Scramingnon (2011)

Os direitos das crianças garantem avanço jurídico, mas os resultados desse avanço necessitam ser traduzidos em ações concretas para que possam realmente ser considerados como políticas públicas direcionadas ao atendimento das crianças. (p. 37)

A autora traz em seu estudo sobre a formação dos profissionais que atuam nas creches da rede municipal do Rio de Janeiro informações e referências que ajudaram a situar o tema do presente trabalho no campo das políticas públicas. Dentre elas destaco as contribuições de RUAS (1998), no que se refere aos conceitos que distinguem as decisões políticas das políticas públicas. Segundo a autora,

As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. (p. 1)

O prêmio Anual de Qualidade da Educação, instituído pelo prefeito através do Decreto Nº 32718 de 30 de agosto de 2010, visa à premiação dos servidores municipais lotados em unidades que prestam serviço de atendimento exclusivamente à educação infantil e à educação especial, com o objetivo de recompensar os *servidores que conjugam esforços com vista à melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados na área educacional à população carioca*. Neste sentido, está compreendido no bojo das ações as quais a autora se refere.

Porém, em função das contradições que identifiquei como sujeito dessa realidade, e situando este fenômeno em uma totalidade, no âmbito de um projeto de sociedade, me pergunto em que medida este prêmio representa um compromisso real com a qualidade da educação infantil do município do Rio de Janeiro. Este trabalho visa desenvolver uma análise crítica do Prêmio Anual de Qualidade da Educação, o que inclui sua proposta, seus critérios e, partindo do princípio de que a educação se constitui como um campo de disputas ideológicas, desvendar as concepções que o subjazem. No primeiro capítulo, discuto o papel do Estado e a educação como política pública e espaço de disputa. Contextualizo a educação infantil no município do Rio de Janeiro e as principais medidas adotadas pela atual gestão. No segundo capítulo, trago a discussão sobre as concepções de qualidade construídas historicamente e concepção de qualidade captadas nas publicações oficiais da Prefeitura do Rio de Janeiro. Por último, apresento o Prêmio Anual de Qualidade da Educação, sua organização e seus critérios, a postura da Secretaria Municipal de Educação em relação às unidades classificadas e às não classificadas. Para isso foram utilizadas Resoluções e Decretos publicados em Diário Oficial do município e depoimentos de profissionais de educação infantil da rede pública.

Capítulo 1

Estado e Educação: A educação infantil como espaço de disputa

1.1

Estado e educação – uma discussão necessária

A Educação pública nos sistemas de ensino é disputada por propostas políticas diversas, pela sociedade, pelos políticos, pelos sindicatos, por atores distintos. Os direitos hoje garantidos no papel, como o direito à educação gratuita e à definição de seu padrão de qualidade, não advém da boa vontade de alguém. Foram duramente conquistados através das lutas sociais. O papel do Estado pode garantir a regulação das políticas de modo que estes direitos sejam assegurados na concretude dos espaços e das relações ou pode permitir que os direitos sejam transformados em privilégios de poucos. Discutir a qualidade da educação pressupõe, portanto, um debate anterior sobre esta relação entre o Estado e as políticas sociais, como a educação.

O ser humano, ao produzir a própria existência em grupo, transformando a natureza e imprimindo a sua marca neste processo, estabeleceu, ao longo de sua história, relações que deram origem a determinadas formas de organização da vida social. O Estado pode ser compreendido como a organização política criada para que a sociedade funcione para todos os indivíduos que dela fazem parte. O modo de conceber a criança e as políticas sociais destinadas a ela, ou a sua ausência, serão construídos de acordo com as relações sociais e o modelo de Estado de cada período histórico.

Na teoria de Marx, as relações de produção – da existência humana – dão origem à estrutura econômica da sociedade, que constitui a sua base. Sobre esta base surge o arranjo jurídico e político denominado *superestrutura*. Das relações sociais de produção decorre a divisão de classes, a dos trabalhadores e a dos que vivem da exploração de sua força de trabalho. A gênese do Estado está, para Marx, na luta de classes pela hegemonia. A função do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo, assim, que os interesses comuns de

uma classe particular se imponham como o interesse geral da sociedade (Coutinho, 1998).

Marx compreende o Estado enquanto sociedade política ou conjunto de aparelhos repressivos para adequar as massas a um tipo de produção. Segundo Coutinho (1998), Gramsci enriquece a teoria de Estado marxista a partir do conceito de sociedade civil, que constitui o conjunto das organizações responsáveis por difundir e elaborar ideologias, como a igreja, o partido, os sindicatos, a escola e a imprensa. Portanto, a hegemonia de um grupo social não se dá apenas pela dominação dos aparelhos de coerção, mas pela dominação destes aparelhos privados, que se tornam espaços de disputa. É a relação entre estas duas esferas, relativamente autônomas, que conforma o Estado. Ambas servem para conservar ou promover uma nova forma de produção segundo os interesses de um grupo, mas de modos diferentes. Na sociedade política, as classes o fazem mediante a coerção, enquanto na sociedade civil, disputam a direção intelectual e moral da sociedade através dos aparelhos privados de hegemonia.

A educação escolar deve ser compreendida como objeto de disputa, uma vez que a escola é um dos aparelhos privados de hegemonia que constituem a sociedade civil. Sendo assim, analisar a educação enquanto política social implica desvendar as ideias sobre educação defendidas e difundidas por determinados grupos num contexto histórico. Singer (1996) situa o debate sobre a educação e seus fins, polarizado em torno de duas visões principais, uma *civil democrática* e outra *produtivista*.

A visão civil democrática encara a educação em geral e a escolar em particular como processo de formação cidadã, tendo em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. Entre outros propósitos, a educação deve, principalmente, proporcionar aos filhos das classes trabalhadoras a consciência e motivação que permita o *engajamento em movimento coletivos visando tornar a sociedade mais livre e igualitária* (SINGER, 1996, p. 5).

A visão produtivista concebe a educação, sobretudo a escolar, como preparação dos indivíduos para o ingresso mais vantajoso possível na divisão social do trabalho. Cada indivíduo possuiu uma capacidade produtiva em potencial que deve ser desenvolvida através da educação e do esforço do próprio indivíduo e de cuidados com a saúde e outros. *O bem-estar de todos é o resultante da soma dos ganhos individuais, que, em um mercado de trabalho livre e concorrencial, são*

proporcionais ao capital humano acumulado em cada um dos indivíduos (SINGER, 1996, p. 6).

Segundo o autor, as duas visões valorizam a educação como meio de melhorar a sociedade, mas possuem origens ideológicas opostas. A visão produtiva é baseada na ideologia liberal, segundo a qual, os homens são iguais perante a lei e devem ser livres para competirem no mercado. O maior ou menor esforço individual define o ganhador e o perdedor. A união dos esforços individuais conduz ao bem de todos. Qualquer tentativa de igualar a condição dos homens transferindo os excedentes dos ganhadores aos perdedores é considerada injusta e prejudicial para a sociedade.

A ideologia democrática não legitima os resultados da lógica de mercado e parte da premissa de que a sociedade capitalista é dividida em classes e os homens que detém o capital entram no mercado com vantagens decisivas, que pré determinam os ganhadores e perdedores. Daí a importância de interferir e atenuar estas diferenças de modo que estas não se aprofundem, através da garantia de direitos políticos, acesso ao seguro social de saúde, e educação pública e gratuita.

1.2

O modelo de Estado Neoliberal

O período em que o *Welfare State* se concretizou nos países considerados desenvolvidos ficou conhecido como a era de ouro do capitalismo, porque, ao fundir os ideais liberal e democrático, esses países conseguiram avanços no desenvolvimento econômico e estabilidade político-social. A partir de meados da década 1970, o crescimento da produção e da produtividade caiu, gerando desemprego, limitando a arrecadação tributária e aumentando o déficit dos cofres públicos. Assim, o Estado de Bem Estar entra em crise, pelas contradições do modo de produção capitalista, tendo como desfecho os seguidos cortes de verbas para os serviços sociais e o *resurgimento de forte onda liberal antidemocrática que tomou o nome de neoliberalismo* (SINGER, 1996, p. 7).

A doutrina neoliberal aponta o Estado de Bem Estar Social como responsável por efeitos deformantes na economia e na sociedade. São vários os argumentos que

fundamentam essa crítica. O financiamento das políticas sociais pelo Estado exerce pressão fiscal sobre as empresas dificultando a acumulação de excedentes que deveriam ser investidos na produção. Além disso, os serviços sociais e o pleno emprego tendem a acomodar os indivíduos. A igualdade se traduz em desestímulo ao trabalho e à competitividade, resultando nos baixos índices de produtividade e desenvolvimento da sociedade de modo geral. A solução para a crise proposta pelo neoliberalismo consiste, portanto, na abolição do pleno emprego, redução do Estado e eliminação das políticas sociais. O mercado é eleito como único espaço democrático por excelência, porque concilia objetivos competitivos, servindo a todos eles. Assim, as relações sociais e o próprio homem são submetidos a sua lógica.

De modo geral, no campo das políticas educacionais, cabe ao Estado neoliberal garantir uma educação básica geral deixando os outros níveis de ensino sujeitos à lei do mercado. As propostas mais radicais sugerem a abolição do sistema público de ensino e pequeno subsídio a ser complementado pela renda do cidadão na compra da educação. Outras propostas seguem a linha da privatização do sistema de ensino, que obrigaria as escolas públicas sobreviventes a melhorarem sua qualidade frente à concorrência privada. Uma última estratégia está na descentralização, que delega a responsabilidade da educação aos estados e municípios, uma vez que os grandes sistemas de ensino são apontados como burocráticos e ineficientes.

1.3

A educação infantil no contexto da reforma neoliberal brasileira

O Brasil foi assolado, assim como outros países da América Latina, pela onda neoliberal que já havia sido introduzida pelo governo Collor (1990) em suas políticas de enxugamento do Estado. Deste modo, as propostas de reforma trazidas pelos organismos internacionais deixaram suas marcas na educação em nosso país. Apesar dos esforços e da intensa participação da sociedade civil na luta pela educação e reconhecimento da criança cidadã, conquista expressa nos documentos oficiais e na Política Nacional de Educação Infantil (1994) elaborada após a

constituente, a Lei de Diretrizes e Bases (1996) foi definida num contexto histórico de disputa, trazendo consigo, além da valorização da educação infantil, a descentralização e a prioridade da educação básica entre outros aspectos afinados com a reforma do Estado proposta pelo Banco Mundial.

Através da descentralização o Estado transfere para os entes federativos a sua obrigação com a educação básica, permanecendo como o mentor das diretrizes e requisitos gerais. De provedor, o Estado passa a agente regulador da qualidade, cujo sentido de direito cede lugar ao sentido da produtividade, aferida via exames de avaliação em larga escala.

No que tange à educação infantil, além da lógica do custo mínimo de implantação das políticas, outras consequências da reforma proposta pelo Banco Mundial contribuíram para o afastamento da sua finalidade educativa e de direito da criança. Rosemberg (2002), em relatório de pesquisa sobre as organizações multilaterais e as políticas de educação infantil, destaca que o volume notório de empréstimos do Banco Mundial à América Latina na década de 1990 apresenta dois enfoques principais a esta etapa da educação. Na pré-escola, concebida como

[...] apêndice e uma prolongação antecipada da escolarização, uma estratégia preventiva do fracasso escolar (mais do que habilitadora do êxito escolar) e, nessa medida, efetiva em termos de custos (economizando recursos, que de outro modo, seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar). (TORRES, 1996, p. 175 apud ROSEMBERG, 2002, p.45)

A outra linha de ação para crianças pequenas é denominada DI – Desenvolvimento infantil:

Documentos consultados, de autoria ou divulgados pelo BM, incluem o DI nas políticas de combate à pobreza através do investimento no capital humano e, indiretamente, nas políticas de igualdade de oportunidades para homens e mulheres (Young, 1996b). Em vários de seus documentos, o BM atribui ao DI uma função instrumental, que visa prevenir ou compensar carências de crianças pobres, procurando especialmente maior eficiência do ensino fundamental, de modo a combater o “círculo vicioso de reprodução da pobreza”. (ROSEMBERG, 2002, p. 47).

A pressão da sociedade civil pela ampliação do acesso à educação infantil pública de um lado e de outro a execução de uma proposta de Estado Mínimo, intensificada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995) e consolidada no governo Lula (2003), não poderiam resultar em um quadro diferente do que temos hoje: milhares de crianças ainda fora da escola ou, dentro dela, submetidas a um

processo de exclusão porque a ampliação das vagas não acompanha a melhoria da qualidade.

O caso do Rio de Janeiro não é diferente. Embora as propagandas veiculadas pela atual gestão incluam o investimento na Educação Infantil com a ampliação das vagas e a construção dos Espaços de Desenvolvimento Infantil – EDI, dentro da política de promoção do *Salto de qualidade na Educação Carioca*, uma análise do modelo de gestão gerencial meritocrático e produtivista da rede pública de ensino³, baseado na política de bonificação por metas, revela seu viés economicista, afinado com o ideário neoliberal.

O documento *Gestão de Alto Desempenho* (Rio de Janeiro, 2012) conta a história das mudanças implementadas pelo atual governo do município desde 2009, pautadas em práticas de gestão de sucesso do setor privado:

Isto se traduziu em tomar medidas estratégicas como a melhoria dos canais de comunicação da Prefeitura com a população, que permitiu entender as reais demandas da cidade e eleger prioridades. Ou no pagamento de bônus por desempenho para os servidores municipais, como se faz em muitas empresas de grande porte, melhorando a satisfação e a produtividade dos funcionários. Mas a mudança mais importante foi o desenvolvimento de um Plano Estratégico, com metas muito claras a curto e longo prazo, e cercado por uma estrutura que garante seu funcionamento na prática. (Rio de Janeiro, 2012, p. 9).

Essa estrutura se traduz, principalmente, no enxugamento da máquina estatal, nas Parcerias Público Privadas e no inédito empréstimo com o Banco Mundial:

O Rio de Janeiro foi a primeira cidade do mundo a fazer uma operação de swap de dívida com o Banco Mundial. Neste tipo de operação, uma dívida contraída anteriormente é transferida de um credor para outro com objetivo de renegociar e reduzir as taxas de juro. Este empréstimo só foi possível porque a administração municipal saneou suas contas, ampliou seus programas na área de Saúde e Educação e estabeleceu um plano de metas a serem cumpridas pela Prefeitura. Contrapartidas exigidas pelo banco e que já estavam contempladas entre as iniciativas da Gestão de Alto Desempenho. (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 60).

Sobre a atuação representativa do setor privado, o documento destaca a *captação de recursos através de fontes alternativas* para viabilizar o ambicioso Plano Estratégico e as obras necessárias aos jogos olímpicos de 2016:

O objetivo era focar seu orçamento em áreas prioritárias como Saúde e Educação, e identificar quais projetos poderiam ser financiados de forma alternativa. Esta opção exigiu um esforço de criatividade por parte dos gestores municipais na busca

³ Ver trabalho de SANTOS, 2014.

de soluções inovadoras, e uma maior aproximação com a iniciativa privada. (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 62).

De acordo com o *Caderno de Políticas Públicas* do município, entre 2009 e 2014 foram criadas 27.632 vagas em creches, praticamente dobrando o total de matrículas na rede municipal, que passou a atender 67 mil crianças (página). Entretanto, boa parte destas vagas ainda permanece nas instituições conveniadas, que operam em condições precárias e com um orçamento bastante limitado. A ampliação das vagas também aconteceu graças ao Programa Infância Completa – PIC, destinado às crianças que não conseguem vagas nas creches. Segundo o portal da prefeitura do Rio, o PIC consiste em um

[...] modelo alternativo e complementar de atendimento a crianças de 6 meses a 3 anos e 11 meses que não estão matriculadas em creche ou Espaço de Desenvolvimento Infantil (EDI). O programa prioriza o acesso para as crianças beneficiárias do Cartão Família Carioca, acompanhando, assim, a política da Prefeitura do Rio de acesso à creche para as famílias em situações mais vulneráveis. No PIC, o atendimento ocorre sempre aos sábados, das 8h às 16h.⁴

A despeito da trajetória histórica da conquista do direito à educação infantil, a atual gestão apresenta como alternativa à demanda por vagas e as determinações legais da União, um único dia da semana para o atendimento às crianças na fila de espera das creches públicas do município, ignorando as especificidades deste espaço de formação cultural, de convívio, de estreitamento de laços.

O destaque da política de educação infantil do município é, definitivamente, o Espaço de Desenvolvimento Infantil, que une creche e pré-escola e oferece os *estímulos essenciais* para que as crianças *tenham um aprendizado adequado ao seu desenvolvimento* (RIO DE JANEIRO, 2014, p.16)⁵

Em salas preparadas para receber crianças dos seis meses até os 5 anos e 11 meses, professores com especialização em Educação Infantil iniciam o convívio com o ambiente escolar. O conceito do EDI considera a necessidade de **preparar o ser humano para o aprendizado** desde os primeiros momentos, com a construção da base de toda a sua vida intelectual. (RIO DE JANEIRO, 2014, p. 16, grifos meus)

Para além da criação de um espaço onde creche e pré-escola estejam integradas, o que pode ser reconhecido como um avanço em relação à trajetória da educação infantil no município, são necessárias algumas ressalvas a respeito do EDI

⁴ <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=131778> acessado em 20 de dezembro de 2014.

⁵ <http://www.rio.rj.gov.br/dIstatic/10112/4379008/4130264/EducacaoPORT1211.pdf> acessado em 30 de dezembro de 2014.

como iniciativa estratégica da atual gestão, como o viés preparatório para etapas posteriores de ensino e compensatório de carências, alinhados com as concepções do Banco Mundial. Dentre os resultados esperados da implementação do Plano estratégico 2013-2016, documento elaborado e divulgado pela Prefeitura, observa-se

Ampliação do acesso à Educação Infantil em 30 mil vagas, garantindo que as vagas oferecidas atendam à demanda da população mais vulnerável; melhoria do desenvolvimento infantil das crianças atendidas, assegurando condições básicas de saúde e permitindo o nivelamento de diferenças socioeconômicas no desempenho escolar futuro; articulação de todas as ações da Prefeitura voltadas para a Primeira Infância para a garantia do atendimento integral da criança e sua família. (RIO DE JANEIRO, 2013, p. 33).

O plano ainda prevê o desenho e implementação da *Escola da Família, modelo alternativo e intersetorial de atendimento às crianças e formação dos responsáveis sobre cuidados na Primeira Infância*, além do *Refinamento na Política de Acesso à Creche (a partir da inclusão de critérios de priorização mais customizados em relação às necessidades das famílias)*. Atualmente a matrícula em creches públicas é realizada mediante sorteio, de acordo com os seguintes critérios

A definição das vagas no sorteio obedece as seguintes prioridades, nesta ordem: crianças cuja família seja beneficiária do Cartão Família Carioca; crianças com deficiência; crianças cuja família esteja inscrita no programa Bolsa Família; crianças que estejam relacionadas na lista de espera da creche, elaborada em 2012; crianças ou familiares vítimas de violência doméstica; crianças ou alguém do núcleo familiar acometidos por doenças crônicas; crianças com alguém do núcleo familiar que faz uso abusivo de drogas; crianças com alguém do núcleo familiar que seja presidiário ou ex-presidiário; ter irmão(ã) gêmeo(a) que também está sendo inscrito(a); e ser filho de mãe adolescente.⁶

Observa-se novamente a tentativa de minimizar a deficiência de vagas em creches, pré-escolas e Espaços de Desenvolvimento infantil, por parte do poder público municipal, através de artifícios que não representam necessariamente um avanço na conquista de direitos. Neste caso representa um retrocesso no sentido de oferecer políticas de baixo custo para crianças pobres reforçar as desigualdades ao invés de combatê-las. As iniciativas da atual gestão, por tudo que foi exposto neste capítulo, caracterizam-na por um modelo neoliberal de Estado, que refletirão na sua concepção de qualidade da educação. É o que será discutido no próximo capítulo.

⁶ <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=4118786> acessado em 22 de dezembro de 2014.

Capítulo 2

Educação infantil – Uma questão de qualidade

2.1

Diferentes abordagens sobre a qualidade

A incorporação das creches e pré-escolas ao capítulo da Educação na Constituição Federal de 1988 (art. 208, inciso IV) atribui ao Estado o dever de assegurar às crianças pequenas a matrícula em escola pública (art.206, inciso IV), gratuita e de qualidade (art. 206, incisos IV e VII), e isto implica considerar a qualidade da educação, acima de tudo, um direito. No entanto, a qualidade é categoria relativa e delineada, assim como as políticas de educação, por um debate em torno de concepções distintas:

A definição de qualidade da educação e a seleção de critérios que possibilitem medidas de qualidade são temas em constante discussão no campo educacional. Na educação infantil, este é um debate bastante atual, que comporta diferentes posicionamentos nos meios especializados. (CAMPOS 2011, p. 6).

Segundo Campos (2013), o debate sobre a qualidade na educação infantil assumiu um percurso próprio, marcado inicialmente pela abordagem psicológica, com foco nos aspectos afetivos do desenvolvimento infantil. Posteriormente, a teoria da privação cultural na década de 1960 influenciou a mudança de foco para os aspectos cognitivos, visando os resultados na escola primária.

A continuidade do debate levou a um aprofundamento das abordagens no campo da Psicologia do desenvolvimento, contribuindo para a construção de concepções de qualidade mais integradas, que buscavam um equilíbrio entre a preparação para a escola e o respeito à fase de desenvolvimento da criança. (CAMPOS, 2013, p. 27).

Em 1991, uma nova abordagem surge na Comunidade Europeia, alinhada com o projeto de sociedade *que reforçava uma concepção de qualidade mais integrada, atenta para as questões das desigualdades sociais e de gênero e, ao mesmo tempo, voltada às necessidades das crianças pequenas* (Campos, 2013, p. 28). A proposta foi aprimorada por estudiosos como Peter Moss (2000) e Ellen Penn (2011), que atentaram para questões como atrelamento de certas iniciativas, empreendidas em nome da garantia de qualidade da educação, aos objetivos

econômicos pautados pelos interesses de mercado, o etnocentrismo das concepções dominantes dos países desenvolvidos e o papel do Estado na promoção da qualidade.

Neste sentido, cabe destacar a concepção da Qualidade Total, proposta ideológica que visa, no contexto da política neoliberal, ajustar a educação enquanto campo estratégico, à lógica empresarial voltada às necessidades de mercado.

A tese da Qualidade Total recoloca também, no campo da educação, conceitos como eficiência, eficácia, produtividade, com uma nova roupagem, da mesma forma como introduz outros, a exemplo da terminologia “parceria”, expressão e concepção construída nas organizações populares e que passou a ser utilizada no contexto da parafernália neoliberal, geralmente como proposta entre ideários e interesses antagônicos - na verdade, acobertando, pela suposta possibilidade de parcerias, em interesses contraditórios e até inconciliáveis, o seu real significado, à vocação privativista. (SITO, 2014, p.8)

Outro aspecto que deve ser discutido em relação à proposta da Qualidade Total na educação é a maneira reducionista de lidar com os problemas estruturais deste campo, que servem para mascarar, por exemplo, a falta de investimentos do Estado em políticas sociais.

É concebido que, de forma reducionista, através dos comitês, dos times e/ou pactos de qualidade firmados em cada instituição de ensino, produz-se, gradativamente, o contágio de todo o complexo educacional mudando, em decorrência, as mazelas do sistema. Ora, buscar resolutividade para os problemas educacionais em nível de complexidade com esses limites de análise do fenômeno educativo, retrata o quanto é “descompromissada” e nefasta a política neoliberal para a educação brasileira. (SITO, 2014, p.13)

O autor revela que a filosofia racionalista subjaz a esta concepção de qualidade concebendo o ser humano enquanto ser utilitário, servil, ajustado a um comportamento padronizado.

A visão de mundo que envolve a ideologia da qualidade, racionalista do tipo instrumental, tem o objetivo de condicionar o ato de pensar, a criatividade, a personalidade dos indivíduos e do coletivo, modelando, padronizando um comportamento a uma normalidade eficiente e eficaz ao mundo do capital. (JÚNIOR, 1994: 60 apud SITO, 2014, p.13)

Deste modo, a organização escolar que serve a este tipo de propósito é pautada no distanciamento entre quem pensa e quem executa, onde a “liderança” tem um papel imprescindível. Este modelo objetiva consolidar a visão da *organização, dos seus objetivos estratégicos, cabendo tal responsabilidade à alta administração, ou seja, a cúpula estabelece as metas (pensar) e os trabalhadores executam (fazer)*. (SITO, 2014, p.14)

Esta lógica se reproduz numa esfera mais ampla, da relação entre União, Estado e Município. A estratégia de descentralização trazida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (1996), conforme exposto no capítulo anterior, de um lado transferiu a responsabilidade de prover educação pública aos estados e municípios e, por outro, centralizou o papel da União na elaboração das políticas e diretrizes curriculares e na regulação do padrão de qualidade da educação, que se deu através de exames e ainda hoje marcam presença nas redes de ensino. A avaliação da qualidade, nestes moldes, funciona como

mecanismo de regulação do trabalho escolar, o que implica na divulgação dos resultados, no controle das ações dirigidas ao alcance das metas, instituídas fora do ambiente escolar, e, ao mesmo tempo, imputa aos envolvidos a responsabilização pelos resultados educacionais obtidos. (GARCIA e BARBALHO, 2013, p.3).

Libâneo (2001, apud GARCIA e BARBALHO, 2013) mostra que as avaliações externas às escolas, apesar de coletarem informações, não têm contribuído para as mudanças desejadas pela sociedade, posto que o seu viés economicista privilegia a relação custo/benefício e não a construção de uma educação pautada em critérios sociais e pedagógicos de qualidade. A divulgação dos resultados, dentre outros fins, estimula a competição entre os sistemas e instituições, legitimando a ideologia da meritocracia.

2.2

O debate sobre a qualidade da educação infantil no Brasil

No contexto brasileiro, a reforma de Estado da década de 1990 trouxe para o cenário da educação esses sistemas *de avaliação de grande escala, por meio dos quais as escolas são avaliadas pelos resultados apresentados por seus alunos em testes de conhecimento* (CASASSUS, 2002 apud. CAMPOS, 2013 p. 34). Apesar das influências dessas perspectivas em outras etapas da Educação, no campo da educação infantil, os movimentos sociais reivindicavam, desde a década de 1970, a qualidade da educação com foco nas crianças, o que conferiu ao debate sobre a construção da qualidade na educação infantil um percurso diferente.

Estes atores, que foram responsáveis pelas conquistas expressas na Constituição de 1988, articulados com novas equipes de governo elaboram o

documento *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*, amplamente divulgado pelo MEC e bem recebidos pelas unidades em 1995. Os *Critérios* não consistem em detalhamento das etapas de implementação de uma proposta. Foram redigidos no sentido positivo, *afirmando compromissos dos políticos, administradores e dos educadores de cada creche com um atendimento de qualidade, voltado para as necessidades fundamentais da criança* (BRASIL, 1995, p. 7).

Deste modo, compreende-se que as crianças têm direito à brincadeira; à atenção individual; a um ambiente aconchegante, seguro e estimulante; ao contato com a natureza; à higiene e à saúde; a uma alimentação sadia; a desenvolver a sua curiosidade, imaginação e capacidade de expressão; ao movimento em espaços amplos; à proteção ao afeto e à amizade; a expressar seus sentimentos; à uma especial atenção durante seu período de adaptação à creche, a desenvolver sua identidade cultural, racial e religiosa.

Neste mesmo caminho, observa-se até o início dos anos 2000 uma trajetória em busca de procedimentos mais participativos com ênfase na cooperação acerca da qualidade da Educação Infantil. Nas palavras de Campos (2013)

Com apoio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Movimento Interfóruns da Educação Infantil, respectivamente articuladores de uma gama de mobilizações internacional e local, foi realizada uma pesquisa que ouviu crianças, educadores, funcionários, pais e pessoas da comunidade próximas a 53 creches e pré-escolas de quatro estados, de diferentes regiões do país, a respeito de suas concepções sobre a qualidade da Educação Infantil. Essa consulta trouxe um material que pode ser considerado como importante subsídio na definição de critérios de qualidade para essa etapa da educação. (CAMPOS; COELHO; CRUZ, 2006 apud CAMPOS, 2013, p.35)

O passo seguinte foi a elaboração de um documento que subsidiasse a autoavaliação dos estabelecimentos públicos de educação infantil, intitulado *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil*, que foi distribuído gratuitamente às creches e pré-escolas pelo Ministério da Educação.

De acordo com os *Indicadores*,

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)

Por ser concebida de diversas formas, a qualidade da educação deve ser definida e avaliada num processo participativo e aberto. De caráter voluntário e democrático o documento chama à reflexão sobre a qualidade da educação, toda comunidade: familiares, professoras/es, diretoras/es, crianças, funcionárias/os, conselheiras/os tutelares, de educação e dos direitos da criança, organizações não governamentais (ONGs), órgãos públicos e universidades, enfim, toda pessoa ou entidade que se relaciona com a instituição de educação infantil e deve se mobilizar pela melhoria de sua qualidade (p. 16).

Os *Indicadores* destacam aspectos importantes que devem ser considerados neste exercício de autoavaliação: Os direitos humanos fundamentais, que apresentam especificidades em relação às crianças, expressas na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; o reconhecimento e a valorização das diferenças de gênero, étnico-racial, religiosa, cultural e relativas a pessoas com deficiência; valores sociais mais amplos, como o respeito ao meio ambiente, o desenvolvimento de uma cultura de paz e a busca por relações humanas mais solidárias; legislação educacional brasileira, que define as grandes finalidades da educação e a forma de organização do sistema educacional, regulamentando essa política nos âmbitos federal, estadual e municipal e os conhecimentos científicos sobre o desenvolvimento infantil, a cultura da infância, as maneiras de cuidar e educar a criança pequena em ambientes coletivos e a formação dos profissionais de educação infantil.

2.3

A qualidade da Educação na atual gestão do município do Rio

A pesquisa sobre o modelo de estado que marca a atual gestão das políticas de educação no município do Rio mostra uma concepção de qualidade no sentido oposto aquela difundida nos *Critérios* e nos *Indicadores*, tanto no que diz respeito à sua essência, quanto à sua construção. Enquanto os *Indicadores* sugerem um modelo participativo na avaliação da qualidade da educação, a política de educação da rede municipal adota critérios pensados pela esfera do poder central, apoiado em

consultorias financiadas pelo dinheiro público e pelos conselhos formados por empresários e personalidades não tão próximas da realidade das escolas.

Isso porque nas políticas neoliberais a mudança é vista como parte de ações gerenciais administradas desde um “centro pensante”, técnico, ao passo que a tendência das políticas participativas é gerar envolvimento na “ponta” do sistema. E é nos momentos em que o serviço público é administrado por políticas participativas que se abre a possibilidade para incrementar tanto a qualidade do serviço público como a organização dos seus trabalhadores [...]. (FREITAS, 2005, p.914).

Ao retomarmos as metas descritas no *Plano Estratégico 2013-2016*, é possível captar um compromisso que expressa a preocupação, sobretudo, com números:

- Obter uma nota média entre as escolas públicas municipais igual ou superior a 6,0 para os anos iniciais e igual ou superior a 5,0 para os anos finais do IDEB⁷ em 2015.
- Garantir que, pelo menos, 95% das crianças com 7 anos de idade ao final do ano de 2016 estejam alfabetizadas.
- Reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º ao 6º ano em 2016.
- Ter pelo menos 35% dos alunos da rede municipal em tempo integral até 2016.
- Garantir que 96% dos alunos da rede municipal se formem no 2º segmento até os 16 anos.
- Criar 60 mil vagas para educação infantil entre 2009 e 2016 (RIO DE JANEIRO, 2013, p.63)

Desde o início do primeiro mandato, a gestão atual tem se dedicado intensamente a melhorar o nível de aprovação no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, lançando mão da meritocracia para alcançar esta meta prioritária. À educação infantil, objetiva-se a ampliação das vagas através dos Espaços de Desenvolvimento Infantil, que possuem três frentes de atuação: *Expansão do Atendimento, Salto de qualidade e Integração intersetorial*. O Salto de qualidade, que interessa a este trabalho,

consiste na garantia de professores de educação infantil em todas as turmas desde berçário orientados a partir de uma clara proposta pedagógica. Também prevê a elaboração e implementação de Sistema de Avaliação e Monitoramento (visando à garantia do desenvolvimento infantil e da qualidade do serviço oferecido) (idem, p.64)

Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) determine a formação mínima na modalidade Normal para os profissionais da Educação Infantil, a lei ainda está em vias de se concretizar na realidade, haja vista que a rede ainda apresenta um número restrito de professores de educação infantil. O recém

⁷ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Exame nacional realizado com base nas disciplinas de português e matemática para estudantes da rede pública.

criado Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR), elaborado e aprovado em detrimento da opinião da categoria dos professores da rede pública, vem funcionando como incentivo à migração dos professores ativos à carga horária de 40h semanais, artifício que a Prefeitura adotou no intento de cobrir as turmas de creches da rede que ainda estão, ilegalmente, sob os cuidados exclusivos dos Agentes de Educação Infantil, muitos destes sem a formação adequada e prevista pela LDB. Cabe ressaltar, neste sentido, a urgência de concursos para suprir o quadro ainda deficiente, que não tem acompanhado a ampliação da oferta de vagas às crianças.

Quanto à *clara proposta pedagógica* a que se refere o documento, trata-se das Orientações Curriculares para a Educação Infantil. Este documento, elaborado pela SME, tem por objetivo, *oferecer à Rede Municipal de Ensino importantes norteadores que auxiliem as instituições existentes a elaborar, desenvolver e avaliar, com autonomia, seu projeto pedagógico* (RIO DE JANEIRO, 2010a, p. 9). Segundo as Orientações, *as instituições de educação infantil – EDIs, creches e pré-escolas – são cada vez mais, espaços de ações pedagógicas intencionais e sistematizadas que, por isso, têm impacto na educação básica* (Idem, p. 10).

Seria necessária uma análise detalhada deste documento, bem como uma investigação sobre o quanto e como ele influencia a elaboração dos projetos pedagógicos das creches e pré-escolas do município, porém esta análise não cabe nos limites do presente trabalho. Prestando-me apenas a uma sucinta descrição, depreende-se da leitura do documento *uma concepção integrada do desenvolvimento e Educação Infantil que dê a mesma importância às ações de cuidado e educação* (RIO DE JANEIRO, 2010a, p.12). As experiências planejadas pelo adulto devem levar em consideração os objetivos e habilidades a serem desenvolvidos pelas crianças de acordo com as áreas de linguagens e os conhecimentos tipicamente trabalhados com as crianças nessa faixa etária (IDEM, p.39). De modo que o professor

Consulte os objetivos gerais e as habilidades com os quais gostaria de trabalhar para fazer um planejamento que inclua todas as possibilidades, vivências e experiências que sejam possíveis em sala e/ou outro espaço da sua creche. A partir da identificação dos objetivos e habilidades das áreas de linguagens, reestruture-os de acordo com o assunto escolhido e as possibilidades de trabalho. (RIO DE JANEIRO, 2010a, p.43)

Para além da abordagem cognitivista, explicitada através dos objetivos e habilidades a serem desenvolvidos, do carácter fragmentário que se reflete na divisão do conhecimento por “áreas”, e que supõe uma concepção de criança universal, cujos interesses podem ser previsíveis, posto que os conhecimentos são “tipicamente” trabalhados, outro dado alarmante em relação a esta “clara proposta” é que ela consiste na intenção de padronizar a Proposta Pedagógica da Educação Infantil da rede pública municipal, isto expresso no *Plano Estratégico 2013-2016*, dentre as *Diretrizes da Educação*:

Construir um processo pedagógico modelo, estabelecendo um padrão de excelência no ensino fundamental, baseado no ensino em tempo integral e na educação infantil.

Ser reconhecida pela sociedade como um sistema de ensino que proporciona oportunidade para que todos os jovens terminem o ensino fundamental na idade correta, prontos para ingressar no Ensino Médio e com um projeto de vida para o seu futuro.

Ampliar o atendimento em creches e pré-escolas, proporcionando um ambiente adequado à criança em seus primeiros anos de vida, com reflexo em seu desenvolvimento físico e mental.

Capacitar, instrumentalizar e motivar os professores da rede pública municipal de ensino, utilizando novas tecnologias, para uma prática mais efetiva no processo de aprendizagem (p. 61, grifos meus).

Mais adiante, no mesmo documento, o quadro descritivo da situação atual da educação infantil no município, confirma-se esta hipótese:

Desde 2009, o atendimento à Educação Infantil foi ampliado em 15 mil vagas em creches. Em relação à qualidade, o avanço se deu com a criação do cargo de Professor de Educação Infantil, qualificação dos agentes auxiliares de creche, desenho e implementação de orientações curriculares para creche e pré-escola. (RIO DE JANEIRO, 2013, p.66)

Ora, se as Orientações têm por finalidade, nortear e respeitar a autonomia das unidades escolares, não deveriam ser implementadas, mas sugeridas. Pelas razões aqui apresentadas, concludo que este perfil de Estado conservador pautado em princípios competitivos e mercadológicos, no que se refere à concepção de qualidade da educação, a política do município aproxima-se muito mais da Qualidade Total do que da qualidade enquanto categoria construída democraticamente, afirmada como direito. A meritocracia tem sido utilizada como incentivo à melhoria da qualidade, materializada nos prêmios promovidos pelo poder público, que, ao invés de construir o diálogo, a reflexão e a colaboração, tende a reproduzir as propostas difundidas pela Secretaria Municipal de Educação e acirrar a disputa entre as unidades escolares. É o que será discutido no capítulo que segue.

Capítulo 3

Prêmio Anual de Qualidade da Educação

3.1

O Decreto nº 32718 - O Prêmio e seus critérios

O decreto nº 32718 de 30 de agosto de 2010, que *Fixa critérios para premiação de servidores lotados em unidades de educação infantil e de educação especial da Rede Pública Municipal*, institui o Prêmio Anual de Qualidade da Educação, tendo em vista que, para o Prefeito Eduardo Paes, *a melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos prestados na área educacional requer a participação dos servidores que atuam nas diferentes etapas da educação básica* (RIO DE JANEIRO, 2010b).

O Prêmio, cujo objetivo consiste em *recompensar os servidores que conjugam esforços com vista à melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados na área educacional à população carioca*, tem como regra principal a análise dos projetos pedagógicos anuais das instituições concorrentes, por uma comissão especial, instituída para esta finalidade.

A Comissão Especial, cujos membros são designados anualmente em Diário Oficial⁸ pela Secretária de Educação, é composta por cinco representantes da própria Prefeitura do Rio de Janeiro, dois do Conselho Municipal de Educação, sendo um deles representante do governo e outro da sociedade civil, dois da Comissão Parceiros da Educação Carioca e dois de Universidades que possuam curso de graduação em Pedagogia ou Institutos Superiores de Educação.

A Comissão Parceiros da Educação Carioca foi criada pelo Município em 2009, início do primeiro mandato do prefeito Eduardo Paes. Trata-se de um conselho estratégico da sociedade civil idealizado para monitorar e cobrar o andamento dos programas da Secretaria de Educação.

Composto por 22 pessoas, entre especialistas em educação, intelectuais, economistas, ex-prefeitos, representantes do Terceiro Setor, de instituições de

⁸ Resolução SME nº 1.094, de 02 de setembro de 2010; Resolução SME n.º 1206 de 19 de outubro de 2012

ensino e de pesquisa. Os integrantes da Parceiros da Educação Carioca terão acesso a todos os indicadores e dados da SME, monitorando de perto os avanços no sistema de ensino municipal. (RIO DE JANEIRO, 2009, p. 39)

Essa Comissão, que tem por objetivo acompanhar a qualidade da educação, mantém entre seus membros, personalidades como ex-prefeito Israel Klabin, o professor da Fundação Getúlio Vargas Marcelo Neri, o escritor Simon Schwartzman, o consultor da Cesgranrio Rubem Klein, os economistas Maria Silvia Bastos e André Urani, e o diretor da TV Globo Luís Erlanger. Atualmente, fazem parte da Comissão Especial de Avaliação a economista Sheila Najberg e Beatriz do Rego Novaes⁹.

Sobre a avaliação dos projetos pedagógicos, lê-se no artigo 3º

§ 1º A avaliação mencionada neste artigo levará em conta, inicialmente, o conteúdo do projeto e, vindo a ser selecionado, será avaliada, também, sua execução.

§ 2º Farão jus à premiação as unidades cujos projetos estejam posicionados, na classificação final, nos quantitativos correspondentes a:

- I – trinta por cento do total das creches públicas, incluídos os Espaços de Educação Infantil – EDI – com funcionamento específico nessa modalidade;
- II – trinta por cento do total de unidades com atendimento exclusivo em pré-escola, incluídos os Espaços de Educação Infantil – EDI – com funcionamento específico nessa modalidade;
- III – trinta por cento do total de unidades com atendimento exclusivo em educação especial.

Segundo o Artigo 4º,

o Prêmio corresponde ao valor de uma remuneração mensal individual do servidor, incidente no mês de outubro do ano correspondente à execução do Projeto avaliado, excluídos quaisquer valores de natureza eventual, com pagamento no segundo semestre do ano subsequente. (RIO DE JANEIRO, 2010b)

O artigo 5º estabelece alguns critérios que os servidores das unidades classificadas devem atender. Deste modo, fazem jus ao prêmio os servidores que

I – estejam em efetivo exercício na unidade educacional durante todo o ano letivo;
 II – não ultrapassem o período máximo de cinco dias de ausência ao trabalho durante o ano letivo;

§ 1º Para o fim previsto neste Decreto considera-se ausência o não comparecimento do servidor ao trabalho, ainda que se caracterize afastamento amparado pela legislação vigente, bem como a decorrente de imp pontualidades.

§ 2º Incidindo o servidor em ausências no limite previsto no inciso II deste artigo, o valor da premiação, em consonância com o disposto no art. 4º, corresponderá aos seguintes percentuais:

- I – até dois dias de ausências – cem por cento;
- II – de três a quatro dias de ausência – oitenta por cento;
- III – cinco dias de ausência – cinquenta por cento. (Rio de Janeiro, 2010b)

⁹ Sobre esta última, a pesquisa não conseguiu identificar maiores informações.

A Resolução SME Nº 1.094, de 02 de setembro de 2010, que designa os membros da Comissão especial de avaliação, dispõe em seu anexo II, *os Critérios de avaliação, seleção e classificação das unidades da rede pública que atendem exclusivamente à educação infantil*. São apresentados os seguintes critérios: Elaboração do projeto pedagógico anual; Estrutura do projeto pedagógico anual; Desdobramentos do projeto pedagógico anual, Monitoramento das crianças e Avaliação da Equipe.

Sobre a *Elaboração do Projeto*, são analisados os seguintes critérios:

Consistência e Coerência – as escolhas feitas são coerentes e consistentes para uma proposta de trabalho com crianças nesta faixa etária?;

Pertinência – o conteúdo é pertinente para a etapa educacional, demonstrando equilíbrio teórico-prático na elaboração do PPP?;

Adequação – à faixa etária atendida; à demanda da comunidade; aos documentos municipais, aos recursos disponíveis?

Apresenta justificativas equilibradas para as escolhas feitas?

A elaboração do PPP é fruto de esforço coletivo?

Sobre a *Estrutura do projeto pedagógico anual*, a avaliação visa observar se o projeto

Apresenta estrutura lógica (introdução, conhecimentos utilizados, justificativa, proposta de trabalho, recursos, monitoramento e avaliação, equipe, etc.) dando ao leitor uma clara visão das ideias e trabalho dos profissionais?

Aborda pontos/questões relevantes para um projeto para a creche e pré-escola?

Indica procedimentos de monitoramento do trabalho desenvolvido pelos adultos (administrativo, registros das ações em sala, avaliação e auto avaliação, etc)?

Os *Desdobramentos do projeto pedagógico anual* apresenta os seguintes subcritérios: *Do projeto pedagógico, Das ações de formação, Do uso de recursos e Das relações internas e externas*. Sendo assim, os desdobramentos do projeto pedagógico são avaliados de acordo com:

Planejamento pedagógico: como é feito e com que frequência; registros do planejamento;

Supervisão pedagógica: qual o tipo de supervisão os profissionais recebem;

Rotina diária: menção clara sobre decisões tomadas sobre o cotidiano das crianças;

Registros das ações: indicações de como registrar e a utilização dos registros para planejamento;

Revisão do projeto pedagógico: indicações de atualizações frequentes do mesmo;

Atividades: complexidade, adequação e supervisão;

Da organização da sala e espaços de aprendizagem/brincadeira para as diferentes idades.

As *ações de formação* são analisadas quanto às seguintes categorias:

Frequência;

Conteúdo;

Formato;

Avaliação;
Alcance das ações de formação: inclui todos os profissionais?

O *uso dos recursos* está relacionado aos materiais, espaços e recursos humanos, de modo que a Comissão Especial analisa os projetos à luz das seguintes questões:

Faz relação entre o planejamento e a utilização de materiais existentes?
Descreve os espaços disponíveis e necessidade melhoramentos;
Utiliza com eficácia os espaços disponíveis;
Descreve planos para aquisição e aproveitamento de materiais adequados a faixa etária;
Recursos humanos: indicações de aproveitamento das habilidades, talentos e criatividade da equipe;
Estrutura da equipe.

No que se refere às *relações internas e externas*, a Resolução determina que sejam avaliadas as relações *entre os profissionais; com os pais e família (reuniões, comunicações escritas, etc.); com a comunidade e suas instituições; com outros profissionais (de saúde, conselho tutelar; etc.); com a CRE e SME.*

O critério *Monitoramento das crianças* considera se o projeto da instituição:

Explicita procedimentos de avaliação? Se sim, quais?
Apresenta meios/instrumentos para avaliação sistemática das crianças?
Demonstra conhecimento sobre desenvolvimento infantil e suas particularidades?
Dá indicações de aproveitamento das situações educativas pelas crianças?
Frequência do monitoramento e da avaliação.

A *avaliação da equipe* é analisada de acordo com a presença das seguintes indicações:

Monitoramento de cada profissional;
Que a equipe busca solucionar problemas utilizando recursos e possibilidades disponibilizados pela rede e/ou outros parceiros;
Que a equipe busca solucionar problemas utilizando recursos e possibilidades disponibilizados pelos membros da sua própria equipe;
Que a equipe se esforça para lidar produtivamente com os pais e comunidade;
Que a equipe mantém relações respeitadas com as crianças reconhecendo suas habilidades e necessidades? Se fazem, como isto é previsto

Tendo em vista que o Decreto que institui o prêmio em questão prevê que os critérios sejam divulgados anualmente em diário oficial pela Comissão Especial de Avaliação, no ano seguinte é publicada uma nova resolução, que apresenta os critérios em outro formato, desta vez mais sucinto. A Resolução SME nº 1149, de 03 de agosto de 2011 apresenta instruções de formatação e estruturação do projeto a concorrer, tais como fonte, quantidade de páginas (máximo de 30 laudas); características gerais da instituição e da comunidade; Projeto pedagógico;

Planejamento pedagógico anual; Avaliação e acompanhamento; Referências bibliográficas e anexos, onde devem constar fotografias, formulários e exemplos de planejamento de atividades.

Sobre o Projeto Pedagógico, são avaliados os seguintes critérios:

Influências teóricas – princípios e conceitos, considerações sobre desenvolvimento, aprendizagem e socialização (literatura que leem ou se inspiram para o desenvolvimento do trabalho pedagógico)

Diagnóstico da situação atual

Levantamento e identificação de problemas e necessidades

Definição de prioridades (aspectos que a instituição considera importantes)

Metas (o que esperamos que as crianças vivenciem na instituição) e objetivos pedagógicos gerais (o que programamos para as experiências das crianças)

Construção da estrutura do currículo

Supervisão pedagógica – conteúdo, frequência e formato

Inclusão: procedimentos e atendimento

No tópico *Planejamento pedagógico anual* devem constar o planejamento anual da escola e de cada grupamento, de modo que sejam descritos o tema, as preocupações da instituição, os objetivos pedagógicos, a organização dos tempos e dos espaços comuns, a descrição dos grupos, os recursos disponíveis, descrição dos temas, experiências e sua pertinência a cada faixa etária, algumas observações sobre aprendizagem e socialização.

São sugeridas cinco referências de leitura, dentre elas, duas são publicações oficiais da Secretaria Municipal de Educação: Orientações Curriculares para a Educação Infantil (2010a) e Planejamento na Educação Infantil (2010).

A Resolução SME Nº 1197, de 09 de agosto de 2012, ratifica a maioria dos critérios da resolução que a precede, no entanto, há a redução do número limite de páginas dos projetos, que a partir de então devem ser apresentados em 18 páginas. A Resolução também inclui uma nova etapa na avaliação dos projetos. Além da análise do conteúdo e das visitas da Comissão, haverá uma

avaliação a ser feita e enviada pela Coordenadoria Regional de Educação - CRE, por intermédio de instrumento próprio elaborado pela Gerência de Educação Infantil – E/SUBE/CED/GEI e pelo Instituto Helena Antipoff, à Coordenadoria de Educação – E/SUBE/CED até 30/11/2012, com vista à Comissão de Avaliação de Projetos Pedagógicos de Educação Infantil e de Educação Especial.

A nova etapa de avaliação realizada pelas Coordenadorias Regionais de Educação, representantes mais próximos do poder central em cada região seria um material relevante a esta pesquisa, porém, o instrumento elaborado pela Gerência de Educação Infantil – GEI, não foi encontrado na investigação.

A Resolução SME Nº 1285 de 23 de janeiro de 2014 modifica a redação da Resolução SME nº 1197, fixando os critérios desta última para a avaliação e classificação dos projetos concorrentes aos prêmios dos anos posteriores. Os critérios que antes eram publicados anualmente, com possíveis alterações, tem sido os mesmos desde 2012.

Para os fins previstos no Decreto nº 32.718, de 30 de agosto de 2010, a avaliação, seleção e classificação dos projetos pedagógicos das unidades concorrentes ao Prêmio Anual de Qualidade da Educação dar-se-ão, **anualmente**, de acordo com os critérios constantes dos Anexos I e II que acompanham este ato normativo. (RIO DE JANEIRO, 2014, p.14)

Conforme o Decreto nº 32718, e as demais Resoluções conjuntas a ele apresentadas neste trabalho, a relação das unidades contempladas pelo Prêmio Anual de Qualidade é divulgada em Diário Oficial do Município, junto do relatório da Comissão Especial de Avaliação. Os relatórios precedentes ao último publicado seguem um mesmo padrão, por essa razão, trago para fins desta análise a redação do Edital SME Nº 04, de 03 de abril de 2014, o último relatório publicado.

A avaliação, a seleção e a classificação dos projetos pedagógicos referentes ao ano de 2013, apresentados pelas Unidades Escolares de Educação Infantil e de Educação Especial, com vista à premiação instituída pelo Decreto nº 32.718, de 30/08/2010 – Prêmio Anual de Qualidade da Educação – foram realizadas em conformidade com a Resolução SME nº 1267 de 10 de outubro de 2013¹⁰ e a Resolução SME nº 1285 de 23 de janeiro de 2014; que apresentaram os critérios e os prazos para a seleção. A comissão avaliadora considerou, também:

- a experiência que as unidades e seus profissionais vêm acumulando desde a inclusão das creches no Sistema Municipal de Ensino;
- a chegada dos Professores de Educação Infantil com formação específica;
- os Agentes Auxiliares de Creche, agora denominados, Agentes de Educação Infantil, que continuam distinguindo-se com relevantes serviços nas unidades.

Importante ressaltar a qualidade crescente dos projetos, elaborados a partir de ações definidas e direcionadas ao desenvolvimento integral do aluno, à inclusão, ao respeito às diferenças, como determinação política, com vistas à Excelência da Educação . (D.O. p.89).

3.2

A experiência do prêmio na visão da Creche

¹⁰ Ratifica as regras instituídas pela Resolução SME n.º 1.197, de 09 de agosto de 2012.

Ao deparar-me com tantos critérios de avaliação na leitura daquelas resoluções e decreto, criei certa expectativa em relação ao relatório final da Comissão Especial de avaliação, de onde imaginava poder concluir o que pensam a respeito da qualidade da educação infantil, aqueles que foram escolhidos para selecionar os melhores projetos da rede. Porém, a superficialidade deste relatório não me permitiu encontrar aquilo que eu procurava. Precisava saber se as unidades concorrentes ao prêmio recebiam, da Comissão ou da Secretaria Municipal de Educação, um retorno mais específico em relação ao próprio desempenho. Em busca desta resposta, agendei uma entrevista à Diretora e professora de educação infantil de uma creche da Zona Oeste do Rio de Janeiro, que nos últimos anos passou por duas experiências distintas: a de vencer o prêmio em 2012 e perder no ano seguinte. A entrevista, gravada, baseou-se em um roteiro de perguntas semi estruturado. Sobre a divulgação do resultado à premiação, a Diretora relatou:

Quando nós vencemos, o primeiro contato foi através do Diário Oficial. Eles (SME) também mandam por e-mail a relação (das Unidades classificadas). A devolução do trabalho acontece, mas demora um pouco. Nós recebemos o projeto com algumas anotações feitas a lápis, sobre formatação e alguns termos retificados. Essa placa que a gente ganha, fazem um evento convidam todas as creches e eles entregam o prêmio às creches que venceram.

Meu objetivo era captar o tipo de tratamento dado às unidades que não são contempladas, afinal, a qualidade do atendimento a milhares de crianças está em questão, portanto, acredito ser imperativo que, constatada qualquer dificuldade em atingir a qualidade desejada, a Secretaria de Educação, atue junto àquelas unidades que necessitam de apoio. Para minha surpresa, constatei o contrário, um completo descaso, como é possível constatar no depoimento da diretora da Unidade Escolar:

O que foi feito apenas uma vez, que eu soube, foi um encontro, que eu não fui porque aconteceu exatamente quando nós ganhamos, na décima CRE com a Gerência de Educação Infantil. Ela disse o que faltou para que outras creches ganhassem. Faltou a parte teórica porque as pessoas colocam muitas fotos, falam da prática mas esquecem que atrás da prática tem uma teoria, então, quem é o teórico por trás do trabalho da creche? Ela apontou como a causa de muitas creches não terem vencido. O trabalho de 2013 ainda não voltou para a creche. Não houve uma reunião para explicar o que faltou. Há uma explosão de satisfação para as creches que ganham. Fica todo mundo feliz porque é o décimo quarto salário. Então na verdade a empolgação de ganhar, ela sobrepõe à frustração de quem nunca ganhou. E pouquíssimo se fala sobre quem não ganhou, o porquê que não ganhou. Desde 2010 eu só me lembro dessa única reunião. A devolução do projeto é muito demorada. O de 2013 ainda não recebemos, e já estamos próximos do resultado de 2014.

Quis saber o que seria, para essa diretora, uma educação infantil de qualidade. O Projeto Pedagógico da creche é suficiente para avaliar a qualidade da educação e o esforço dos profissionais envolvidos neste trabalho?

Eu acho que a maior prova de qualidade é ver a criança feliz, ser bem recebida. Ver a criança pular do colo da mãe para o colo da educadora. É, sem esperar, entrar uma mãe na secretaria e dizer “poxa estou muito feliz porque meu filho está gostando”. O projeto é a culminância, a gente manda foto, monta o teórico, mas é uma culminância. Quando vejo uma criança feliz, brincando acho que a gente está caminhando para a qualidade.

Sobre os fatores que dificultam a oferta do atendimento de qualidade, a Diretora relatou os desafios enfrentados no cotidiano da creche:

A gente tem dificuldades em várias partes. Quando a gente tem uma fila enorme de espera, nossas salas estão muito cheias. São muitos bebês. A cada dia diminui mais o número de profissionais para atender essas crianças. O nosso bairro aqui é enorme, e a gente tem mais de cem crianças na fila de espera. Isso é uma dificuldade muito grande, porque a gente não consegue atender a demanda dessa comunidade. Temos dificuldades quando algumas mães acreditam que a creche ainda é apenas assistencialista e joga para nós toda responsabilidade de cuidar dessa criança. Eu acredito que a creche é assistencialista sim, mas também tem um cunho completamente educacional pedagógico, e a gente ainda recebe mães que ainda não entendem isso, que não veem a creche como direito da criança que acham que é só estar aqui para ser cuidada.

A infraestrutura, materiais necessários ao trabalho na creche e os recursos disponíveis também foram apontados como problemas durante a entrevista realizada:

Eu acho que temos muitas creches que estão longe de um espaço físico adequado, um espaço físico que dê liberdade para essa criança. A gente faz o que a gente pode mas eu acho que o espaço deveria ser pensado melhor. Por exemplo, nossas salas são amplas, mas nós não temos um mobiliário adequado, os cantinhos que as pessoas falam tanto, a gente cria sabe? A gente vai dando nosso jeito, a gente traz uma caixa faz um espaço para colocar fantasia, faz um espaço para brincar de panelinha, mas o mobiliário que deveria ter nós não temos. A gente faz por amor, a gente cria o nosso espaço, que não é mil maravilhas mas a gente está tentando sempre adaptar para fazer melhor mas ainda falta muita coisa pra se ter o espaço correto, os brinquedos corretos, A quantidade de brinquedos... porque a gente sabe que lá no papel está escrito o que? “Tem que ter cinco brinquedos de cada para evitar conflitos”. Nós não temos isso. Isso não chega na nossa creche e pra verba que nós recebemos existem outras prioridades. Eu deixo de comprar um brinquedo para comprar uma balança que quebra. Não é perfeito sempre teremos dificuldades O nosso parquinho de madeira nem existe mais. A madeira fica no tempo, estraga. Ela estragou, então pra não haver risco para a criança a gente já até tirou algumas partes de lá. No parquinho de madeira eles quase não brincam mais. Nós não temos autonomia para retirar, dependemos da liberação da gerência de infraestrutura. O recurso é suficiente? Claro que não! Não mesmo. É como uma casa. Quando você começa a ajeitar uma coisa estraga outra... você tem que comprar produtos de limpeza, fazer obra, a verba que recebemos não é suficiente. Você concerta um telhado, a comunidade quebra um vidro, você compra o liquidificador, quebra a balança... É muita coisa.

Sobre a formação continuada dos profissionais em serviço, a diretora aponta as diferenças entre as gestões atual e anterior da Prefeitura do Rio e suas implicações na formação dos profissionais:

Antigamente a gente lia muito. Era muita coisa mesmo. Nos centros de estudos a gente lia muitos textos. Me lembro que uma vez eu fui à palestra da Zilma (Ramos de Oliveira)¹¹. Poxa vida, era a Zilma! Quando a educação assumiu as creches, o livro dela era nosso guia! Agora não. Não tem mais nada. As pessoas também não querem ler, não se interessam. Também, se você for comparar, um professor que entra agora, ganha o mesmo que eu, que tenho 10 anos de prefeitura. Se bobear, ganha até mais.

Outro aspecto abordado com a diretora ao longo da entrevista foi relacionado às supervisões dos órgãos centrais. A Diretora solicitou que desligasse o gravador e explicou no que consistiam, mas sob a condição de não publicar seu depoimento. Fui autorizada a dizer, somente para constar, que as supervisões dos órgãos centrais acontecem, mas diante das dificuldades enfrentadas no cotidiano *não representam uma ajuda, que é o que a gente precisa.*

3.3 Considerações críticas sobre o Prêmio

Em determinado momento da pesquisa deparei-me com a seguinte pergunta: Qual a relevância deste tema? Afinal, um prêmio não constitui, isoladamente, uma política de avaliação da qualidade. Entretanto, minha experiência profissional, ou seja, a experiência daquilo que vivo enquanto professora não me permite negar a importância deste prêmio: os baixos vencimentos mantidos pela Prefeitura do Rio, com seus reajustes sem ganhos reais, acrescidos a um plano de carreira pouco promissor fazem com que o Prêmio Anual de Qualidade da Educação seja um meio viável de melhorar nossos salários.

¹¹ Possui graduação em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (1969), mestrado em Educação (Psicologia da Educação) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1978), doutorado em Psicologia (Psicologia Experimental) pela Universidade de São Paulo (1988) e Livre-docente pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. É Professora Associada (aposentada) da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia do Desenvolvimento Humano, atuando principalmente nos seguintes temas: educação infantil, creche, formação de professores, desenvolvimento infantil e currículo para educação infantil.

Todo ano, em média 120 creches e pré-escolas são premiadas. Só no ano de 2012, 312¹² instituições públicas de educação infantil, de um total de 449, escrevem e enviam seus projetos no intuito de concorrer. É um dado relevante, porque revela que este prêmio e seus critérios podem influenciar a construção dos projetos pedagógicos de um número considerável de Unidades Escolares.

O primeiro aspecto do Prêmio que precisa ser questionado tem a ver com o público a quem ele se destina: os servidores. Recompensar os servidores pelo esforço empenhado na melhoria da qualidade à primeira vista parece louvável, porém, o quadro de funcionários dos estabelecimentos de educação infantil da Prefeitura do Rio não é composto exclusivamente por servidores públicos. Só na creche onde realizei a entrevista há cozinheiras, auxiliares de serviços gerais, porteiras e auxiliares de creche contratadas de empresas terceirizadas e ONGs. A relevância de seus serviços é incontestável à concretização de um Projeto Pedagógico. Para além do fato de que a flexibilidade das relações de trabalho seja uma alternativa de baixo custo para cobrir o quadro deficiente de profissionais, estas pessoas lidam diariamente com as crianças e diante de uma iniciativa deste cunho, também merecem ter o seu trabalho reconhecido.

O segundo aspecto passível de crítica diz respeito à Comissão Especial de Avaliação, que confirma a presença marcante das parcerias público privadas defendidas e viabilizadas pela atual gestão, através das Organizações sem fins lucrativos e das consultorias, como é o caso da Comissão Parceiros da Educação Carioca. Empresários, economistas, TV Globo, Oi Futuro, Fundação Lemann, Sindicato das escolas particulares entre outros setores da sociedade civil são convocados a pensar e fiscalizar a qualidade da educação desde 2009. *É a sociedade dizendo a educação que ela quer*, disse à época a ex-secretária de Educação Cláudia Costin. (JORNAL DO BRASIL, 2009)¹³.

Longe de desqualificar a participação da sociedade no acompanhamento das ações do governo para a área da educação, há que se considerar que a sociedade é composta por muitos outros atores que poderiam e deveriam ser ouvidos nesta

¹² <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=2733380> acesso em 3 de janeiro de 2015

¹³ <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2009/03/05/municipio-instala-comissao-de-parceiros-da-educacao-carioca/> acesso em 3 de janeiro de 2015

iniciativa. Famílias, crianças, professores da rede, Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação – SEPE, merendeiras, são alguns exemplos. A propósito desta observação, as dificuldades de negociação entre a Prefeitura e a categoria dos professores do município, cuja extensa pauta de reivindicações justificaram a greve de 2013, revela o espaço de escuta destinado aos principais atores envolvidos na educação da rede pública. Ao que parece, as salas superlotadas, a falta de professores e auxiliares, as condições precárias de trabalho, a necessidade de um plano de carreira que valorize de fato os profissionais da área não parecem estar relacionados, do ponto de vista do poder central, à questão da qualidade.

A investigação empreendida não resultou em informações que revelassem o processo de escolha destes membros e o que legitima essa escolha.

Outro aspecto que chama atenção consiste nos critérios aos quais o servidor deve enquadrar-se para “fazer jus” ao prêmio. O servidor, que deve estar em exercício na mesma unidade de educação infantil ao longo do ano em que o projeto foi realizado, não deve ultrapassar cinco faltas, *ainda que se caracterize afastamento amparado pela legislação vigente*. O servidor municipal tem direito às seguintes licenças:

- Licença para tratamento de saúde;
- Licença à Gestante;
- Aleitamento;
- Licença paternidade;
- Licença Avó;
- Licença Avôs;
- Licença Adotante
- Licença por Motivo de Doença em Pessoa da Família; Licença especial;
- Licença por Motivo de Afastamento do Cônjuge;
- Licença para Trato de Interesses Particulares;
- Licença para Serviço Militar Obrigatório;
- Afastamento por Casamento;
- Afastamento por Luto;
- Afastamento para estudo no exterior ou em qualquer parte do Território Nacional;
- Faltas em dias de prova ou exame;
- Dispensa de Ponto para Participação em Eventos (RIO DE JANEIRO, 2013, sumário)

Independente do empenho no exercício de suas atividades, de sua participação na elaboração e execução do projeto pedagógico da unidade, caso a instituição seja classificada como vencedora do prêmio, o servidor, entenda-se professor, agente de educação infantil, diretor, professor articulador, ou qualquer

outro profissional¹⁴ de atuação na creche ou pré-escola, não recebe o valor correspondente à premiação caso exceda cinco dias de afastamento. Caso contrário, sofre descontos progressivos equivalentes ao número de licenças. Não bastasse o critério que ignora a condição humana do sujeito que adoece, que se casa, que cuida de um filho doente, que perde um parente, aquele que investe seu tempo na própria formação, também é punido. É o caso de L., professora¹⁵ de educação infantil há quatro anos, dos quais o Espaço de Desenvolvimento Infantil – EDI onde trabalha venceu o prêmio duas vezes:

Se você tem uma quantidade de falta tem um desconto, e ele é progressivo, de acordo com esse número de faltas. Tanto que às vezes nem recebem porque tem muita licença. No meu caso, foram duas vezes, um ano porque eu fiquei doente e no outro porque usei licença prova nos dias de prova da faculdade. É claro que é injusto. Você perde benefício por conta de direitos que você tem.

Um prêmio que se dispõe a recompensar o servidor pelo empenho na construção de uma educação de qualidade e ignora a qualidade de vida desse sujeito denota algo de contraditório. Fica implícita a ideia de que este prêmio serve menos ao reconhecimento do empenho do que ao controle da produtividade do trabalhador. É possível que um adulto atente às necessidades da criança se as suas próprias são interpretadas como empecilho? Suponho que não.

Pretendo me ater agora aos critérios do prêmio. Não tanto ao seu conteúdo, que do meu ponto de vista parecem, em suma, dizer às unidades “o que” deve conter uma proposta pedagógica. Poderia ser uma das potencialidades do Prêmio, provocar nos sujeitos envolvidos na produção da proposta pedagógica a reflexão sobre alguns eixos importantes: a comunidade e a sua história, as relações com a comunidade, a participação de todos na construção do projeto, a importância dos registros que servem de instrumento ao trabalho contínuo de avaliação e reconstrução da proposta, como um caminho em constante construção, a produção científica da área, etc.

Porém, outros aspectos merecem atenção. O critério *Elaboração do Projeto* deixa pistas de que o projeto pedagógico é pensado pelo adulto para a criança,

¹⁴ Com exceção dos profissionais, contratados, igualmente importantes, tais como merendeiras, auxiliares de serviços gerais, porteiros, aja visto que o Decreto determina a premiação dos “servidores”.

¹⁵ A professora faz parte de um grupo das redes sociais formado por professores de educação infantil do município, onde tive espaço para coletar depoimentos de servidores que sofreram desconto no Bônus por razões variadas. O relato desta professora me chamou atenção por ter sofrido desconto em razão de licença prova. Ela aceitou contribuir para a pesquisa relatando seu caso numa entrevista que aconteceu por e-mail.

adequado à *faixa etária atendida; à demanda da comunidade; aos documentos municipais, aos recursos disponíveis*. O interesse da criança não é um critério de avaliação, mas a faixa etária. Mais importante do que a faixa etária, é a complexidade das culturas infantis e da capacidade e disposição do adulto em dialogar com suas diferentes formas de ver o mundo, enriquecendo o espaço pedagógico onde se dá a construção das propostas. *Dentro dessa perspectiva, é importante nos perguntarmos como entendemos a criança e as culturas infantis e como nos relacionamos com essas diferenças*. (NUNES, 2006, p. 20)

Adequação, do verbo adequar-se, segundo o dicionário Aurélio, significa *tornar próprio, conveniente, adaptar, ajustar-se*. O projeto pedagógico das instituições de educação infantil não devem se adequar ao documentos municipais, mas dialogar com eles.

[...]ainda que um município tenha um projeto político e que uma secretaria de educação elabore seu projeto político pedagógico, este projeto deve representar uma proposta para as escolas, creches e pré-escolas que, muito mais do que apenas reproduzir, completar ou copiar o projeto mais amplo, precisa também elaborar seus próprios projetos envolvendo todos os autores que fazem a prática pedagógica no dia-a-dia. (KRAMER, 2001, p.13)

Ajustar-se aos recursos disponíveis é uma questão fundamental, pois está relacionada a dimensão material necessária à concretização do projeto. Porém ao analisar o depoimento da Diretora entrevistada, percebe-se que a adequação aos recursos disponíveis pode tratar-se de uma armadilha. Se os critérios deste Prêmio consideram que os recursos compreendem os espaços, os materiais disponíveis e os recursos humanos e a realidade, retratada pela Diretora, revela *muitas creches que estão longe de um espaço físico adequado; que não é mil maravilhas, onde a gente vai dando nosso jeito*, porque, ainda que se planeje novas aquisições e se reflita sobre os que precisa de melhorias, os recursos não são suficientes e *a cada dia diminui mais o número de profissionais para atender essas crianças*, conclui-se que a adequação aos recursos disponíveis significa adaptar-se ao imprevisto.

Outro aspecto que chamou atenção foi a mudança nos critérios divulgados nos anos posteriores. Apesar das ressalvas, percebia-se na primeira resolução uma preocupação em detalhar e esclarecer os critérios que seriam analisados, de deixar pistas sobre o que se pretendia captar nos projetos pedagógicos selecionados, pistas do que seria a qualidade almejada. As resoluções seguintes apresentam critérios

mais enxutos, exigindo, projetos pedagógicos igualmente enxutos. O relatório¹⁶ da Comissão Especial de Avaliação explica essa mudança:

A comissão avaliadora passou a considerar também, neste ano, o tempo decorrido desde a incorporação das creches ao Sistema Municipal de Ensino; a experiência que as Unidades Escolares e seus profissionais vêm acumulando neste percurso; a chegada dos professores de Educação Infantil com formação específica aprovados no último concurso; Neste ponto, torna-se importante esclarecer que não apenas os critérios apontados pela Legislação tornaram-se mais claros, mas, sobretudo, a trajetória que a Educação Infantil percorreu nesta Rede de Ensino, autorizou a Comissão responsável pelo processo de avaliação e seleção das unidades de Educação Infantil a exigir Projetos mais consistentes e fundamentados

Em suma, o que justifica a exigência de projetos mais *consistentes* mediante critérios *mais claros*, é a passagem da educação infantil municipal para a Secretaria de Educação, a experiência acumulada das Unidades Escolares e a chegada dos professores de educação infantil concursados, com formação específica. A contratação de professores com formação específica é requisito mínimo, uma exigência prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Foi uma medida corretiva para uma situação de ilegalidade que o poder público vinha sustentando desde a gestão anterior e que ainda está em vias de se concretizar. Reservada a sua importância, seria a chegada dos professores suficiente para alavancar a qualidade do trabalho realizado nas creches e pré-escolas?

Procuo, agora, focar esta análise no desfecho do processo de seleção das Unidades Escolares. O relatório da Comissão avaliadora reconhece a *qualidade crescente dos projetos, elaborados a partir de ações definidas e direcionadas ao desenvolvimento integral do aluno, à inclusão, ao respeito às diferenças*. Uma declaração genérica para uma questão complexa. Não fica evidente o que é um trabalho de excelência, não são divulgadas, junto do relatório, os projetos vencedores de modo a compartilhar essas experiências consideradas diferenciais. As creches e pré escolas, conforme o depoimento da Diretora, não recebem um retorno contundente daqueles que se dispõem a avaliar os esforços de quem constrói a educação infantil no cotidiano. Não existe esforço por parte da prefeitura do Rio ou de seus consultores em dar àqueles que são excluídos neste processo seletivo a condição de avançar na questão da qualidade, do ponto de vista deste trabalho, seria através do diálogo, da escuta, do amparo em relação aos recursos, de participação na construção coletiva do sentido da qualidade.

¹⁶ EDITAL E/SUBE Nº 01, DE 27 DE JANEIRO DE 2012, DIÁRIO OFICIAL de 30 de janeiro de 2012.

Em *O projeto pedagógico da Creche e a sua avaliação – a qualidade negociada*, Bondioli (2013) traz uma experiência de elaboração participativa, negociada e compartilhada sobre indicadores de qualidade para as creches da Região da Emília-Romanha, na Itália que, além de fornecer uma concepção ampla de qualidade, poderia inspirar uma alternativa e auxiliar a reflexão sobre nossa realidade. Na contramão de um modelo ideal difundido pelo poder central, a autora traz a qualidade como produto da avaliação de todos os atores envolvidos no trabalho das creches, uma construção coletiva que tem como referência o projeto pedagógico da unidade. A avaliação como processo formativo, não um instrumento classificatório, seja das crianças, seja dos estabelecimentos entre si.

Nas palavras da autora,

A aquisição de consciência, a troca de saberes, o confronto construtivo dos pontos de vista, o hábito de pactuar e examinar a realidade, a capacidade de cooperar constituem, igualmente, aspectos da “transformação para melhor” que se pretende induzir por meio do “fazer a qualidade”. A avaliação dessa “transformação” constituirá, portanto, o critério básico para comprovar a qualidade. (p. 17)

Este Prêmio é uma ambiguidade por duas razões: Se por um lado os órgãos centrais tem a intenção de criar um padrão de qualidade que, cabe ressaltar, fora definido em detrimento de um debate democrático e público, não se pode gratificar aqueles que atingiram este padrão e abandonar aqueles que não produziram um trabalho considerado satisfatório à própria sorte, porque se esta iniciativa tem por objetivo incentivar o empenho dos trabalhadores, atingirá um efeito oposto ao se revelar inatingível.

Por outro lado, que se considera mais preocupante, a qualidade da educação infantil não pode depender do maior ou menor esforço dos servidores mediante a oferta de uma recompensa, porque não resultará da união de esforços individuais tal qual defende o ideário neoliberal. Não se pode pretender atingir a qualidade por *determinação política*, porque a qualidade precisa ser um compromisso de todos em assegurar às crianças aquilo que lhes é de direito, e isto só é possível quando essa concepção de qualidade bem como seus indicadores são construídos coletivamente.

Considerações Finais

Este trabalho permitiu compreender que a qualidade da educação infantil, compreendida enquanto direito das crianças e dever do Estado, não permite um modelo pronto, mas deve ser construída com base em indicadores discutidos por todos os atores envolvidos em seu contexto, que possuem diferentes histórias, valores, objetivos.

A concepção de qualidade do município do Rio de Janeiro se aproxima do conceito de qualidade total e se mantém fiel às propostas neoliberais para a educação infantil, seja pelo seu caráter preparatório, compensador das carências econômicas – que na verdade envolvem problemas muito mais complexos – e a padronização do atendimento, através das Orientações Curriculares emanadas pela SME.

A prioridade da política municipal tem sido o Ensino Fundamental e a aprovação dos alunos da rede no IDEB, o que coloca a qualidade da educação infantil em segundo plano, porque negligencia as especificidades desta etapa da educação em prol de um viés preparatório, afastando-a de seu real propósito, qual seja, constituir um espaço institucionalizado de formação cultural para todas as crianças independentemente de sua condição social, fundamentado em uma concepção de criança produtora de cultura, superando o “vir a ser”. A qualidade da Educação Infantil, do ponto de vista do Poder Municipal é sua capacidade de alavancar os resultados do Ensino Fundamental.

Minha conclusão a respeito do Prêmio Anual de Qualidade da Educação é que a qualidade avaliada está relacionada à capacidade das instituições públicas reproduzirem em suas propostas pedagógicas as concepções pensadas pela Secretaria Municipal de Educação e veiculadas pelos documentos municipais. Caberia aprofundamento deste estudo com uma análise criteriosa destes documentos em comparação aos projetos pedagógicos das instituições da rede.

O trabalho também permitiu concluir que o Prêmio Anual de Qualidade e seu princípio meritocrático vem servindo como estratégia compensatória das más condições de trabalho e desvalorização dos profissionais, assim como da ausência do Estado no amparo às instituições, que, retomando as palavras da Diretora,

necessitam de ajuda. As Instituições públicas de Educação Infantil devem, adaptar-se às condições de precariedade, ajustar-se ao improviso e rezar a cartilha dos documentos municipais. É com este propósito que o Prêmio está comprometido, não a qualidade expressa nos *Indicadores* e nos *Critérios*.

Desde que fui convocada para assumir o cargo de professora de educação infantil na prefeitura do Rio, tenho ouvido no discurso, dentro da creche, algumas frases recorrentes: “sempre foi assim”, “não há muito que fazer”, “na teoria é lindo, na prática é outra coisa”. Longe de ignorar as condições precárias de trabalho e a desvalorização do profissional de educação infantil, que não constituem o foco deste trabalho, mas são fundamentais ao reconhecimento de nós, trabalhadoras, enquanto sujeitos históricos, acredito que precisamos deixar de lado o ranço do conformismo, do individualismo, mascarados por determinadas ideologias que, sem perceber permeiam nossas práticas.

Para isso é fundamental compreender a educação, portanto, a educação infantil, como espaço de disputa. É preciso reconhecer que, embora aja uma ideologia dominante que acaba por reproduzir-se dentro das creches e pré-escolas, existem aparelhos privados de hegemonia como os sindicatos, fóruns, redes e a própria academia, que vem discutindo, vigiando e atuando na contramão dessa ideologia.

Para Farias (1997), se na conjuntura atual a população está alijada dos mecanismos de participação e controle das políticas sociais, a concretização das práticas democráticas está fragilizada, por isso, aos profissionais de educação infantil cabe o enfrentamento político da educação e contribuir na elaboração de uma proposta pedagógica de acordo com as necessidades da população e dos profissionais.

Leite Filho (2001) também destaca o papel dos professores na luta para assegurar as conquistas já expressas na Lei, porque em função de suas características próprias as crianças não conseguem se organizar pela luta de seus direitos. Assim, o autor afirma que

Diante de tal quadro, exige-se uma nova postura dos professores de creches e pré-escolas no Brasil, no sentido de iniciar uma educação infantil que respeite a criança como sujeito de direitos – cidadã. (p.53)

É urgente e necessário reconhecer que todo ser humano é capaz de interferir e mudar a história. Neste sentido o educador precisa reconhecer-se enquanto ser

político e resgatar para si o pensar sobre, o questionamento, a reflexão. Fundamentar a própria prática e ampliar, através da interação, não só os horizontes da criança, mas da própria comunidade escolar visando uma construção coletiva de mudança, que tenha um sentido para as crianças e para os trabalhadores da educação infantil. E, principalmente, aprender com as crianças a transgredir a ordem imposta.

Não é possível separar a essa altura do trabalho, a pesquisadora do objeto. A escrita da vida. Porque aqui a pesquisa traz à tona a minha história. Quando penso em mim mesma há quatro anos atrás recém chegada a uma creche pública, cheia de sonhos e dúvidas, me lembro das dificuldades que enfrentei e me lembro da minha angústia, das respostas que vim buscar neste curso, tão longe. Lembro-me de tudo que eu aprendi aqui, do quanto modifiquei a minha prática e percebo que o caminho para a construção e luta pela qualidade da Educação Infantil é longo e pouco animador. Ainda assim me sinto disposta a percorrê-lo, porque tenho um compromisso ético e político que não me permitem parar por aqui.

Referências bibliográficas

BONAMINO, Alícia. **Contribuições para os estudos de política educacional**. Trabalho apresentado no GT “Estado, política e educação”, na 16ª Reunião da ANPED, Caxambu, Minas Gerais. Setembro de 1983. (mimeo)

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990.

_____. **LEI n. 9394 de 20 de dezembro de 1996**. LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1996.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil**. Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental, Coordenação de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Crerios para um atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais das crianças**. Brasília, 1995.

_____. Congresso. Senado. Resolução nº 05, de 2009. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de dezembro de 2009a, Seção 1, p. 18.

_____. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica – Brasília: MEC/SEB, 2009a.

CAMPOS, M.M. **Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas**. Cad. Pesqui. vol.43 no.148 São Paulo: Jan./Abril. 2013.

CARVALHO, Cristina. “Infância, leitura e escrita: entrando numa escola de formação de professores”. In: KRAMER, S. ET alii. **Educação Infantil em curso**. Rio de Janeiro: Ravil, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, cap. V, p. 73-99.

DRAIBE, Sonia. “As políticas sociais brasileiras: diagnostico e perspectivas”. In: **Para a década de 90: principais perspectivas de políticas publicas**. Brasília. IPEA/IPLAN, Políticas sociais e organização do trabalho, no 4, 1990. P. 1-66.

FARIA, Sonimar. “História e Política de educação infantil” In: Kramer, S. ET alii. **Educação Infantil em curso**. Rio de Janeiro: Ravil, 1997.

FREITAS, L. C. **Qualidade Negociada: Avaliação e Contraregulação na Escola Pública**. Educ. Soc. , Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

GARCIA Luciane; BARBALHO, Maria. **Avaliação e Gerencialismo: qual qualidade educacional?** In: XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação sobre Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social. Recife: 2013, Anais.

KRAMER, Sonia. Propostas Pedagógicas ou Curriculares da Educação Infantil: Para retomar o debate. In: _____.(org) – **Relatório da pesquisa Formação dos profissionais de educação infantil no estado do Rio de Janeiro**, 2001.

_____. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental**. Educ. Soc. [online]. 2006, vol. 27, no. 96, pp. 797-818. ISSN 0101-7330.

_____. “Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil”. In: BAZÍLIO, Luiz e KRAMER, Sonia. **Infância, educação e direitos humanos**. SP. Cortez, 2007

_____. “A infância e sua singularidade”. IN: BEAUCHAMP, J, PAGEL, S e NASCIMENTO, A. (orgs) **Ensino Fundamental de Nove Anos – orientação para a inclusão da criança de seis anos**. Brasília, MEC/SEB, 2007.

LEITE FILHO, Aristeo. “Proposições para uma educação infantil cidadã”. In: LEITE FILHO, Aristeo GARCIA, Regina (orgs). **Em defesa da educação infantil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MARR, Wolfgang Leo. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

NUNES, M.F. Educação Infantil: instituições, funções e propostas – Série Cotidiano a Educação Infantil, nº 23 do programa Salto Para o Futuro, da TVE-Brasil, nov/2006. Disponível em <http://www.tvebrasil.com.br/SALTO/boletins2006/cei/index.htm>.

PENN, Helen. **Primeira infância: a visão do Banco Mundial**. Cad. Pesqui. [online]. 2002, no. 115, pp. 07-24. ISSN 0100-1574.

RIO DE JANEIRO. **Orientações Curriculares para a Educação Infantil**. Secretaria Municipal de Educação do Município do Rio de Janeiro, 2010 (a).

_____. Decreto n.º 32718, de 30 de agosto de 2010. Fixa critérios para premiação de servidores lotados em unidades de educação infantil e de educação especial da Rede Pública Municipal.. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, Ano XXIV, No 113. 31 de agosto de 2010 (b). P.3.

_____. Resolução SME N° 1149, de 03 de agosto de 2011. Divulga os critérios para avaliação, seleção e classificação de projetos pedagógicos anuais com vista à concessão do Prêmio Anual de Qualidade, instituído por intermédio do Decreto N°

32.718, de 30 de agosto de 2010, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XIV, n. 243, 4 de agosto de 2011.

_____. Resolução SME N° 1197, de 09 de agosto de 2012. Divulga os critérios para avaliação, seleção e classificação de projetos pedagógicos anuais com vista à concessão do Prêmio Anual de Qualidade, instituído por intermédio do Decreto N° 32.718, de 30 de agosto de 2010, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XIV, n. 100, 8 de agosto de 2012.

_____. Edital SME N° 04, de 03 de abril de 2014. Torna público, na forma do Anexo Único, o Relatório emitido pela Comissão Especial de Avaliação, designada pela Resolução SME n.º 1.206, de 19/10/2012, publicada em Diário Oficial no dia 22/10/2012, com o resultado final da avaliação dos projetos pedagógicos, referentes ao ano de 2013, apresentados pelas Unidades Escolares que atendem exclusivamente à Educação Infantil e à Educação Especial, com vista à premiação de que trata o Decreto n.º 32.718, de 30/08/2010 – Prêmio Anual de Qualidade da Educação. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, Ano XXVIII, No 15, 04 de Abril de 2014.

_____. **Gestão de Alto Desempenho**. Disponível em www.conselhodacidade.com/v3/pdf/RioGestaoAltoDesempenho.pdf acesso em 22 de dezembro de 2014.

_____. **Caderno de Políticas Públicas: Educação**. <http://www.rio.rj.gov.br/dIstatic/10112/4379008/4130264/EducacaoPORT1211.pdf> acessado em 30 de dezembro de 2014.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil: history repeats**. Cad. Pesqui. [online]. 2002, no. 115, pp. 25-63. ISSN 0100-1574.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas: Conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SANTOS, J. **Gerencialismo no novo modelo de Educação da Cidade do Rio de Janeiro (2009 – 2012): origens, implantação, resultados e percepções**. 2014. 208f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SINGER, Paul. **Poder, política e educação**. In: Revista Brasileira de Educação, São Paulo, ANPED. No 1, jan/abr. 1996, p. 5-15.

SITO, Jorge Antonio. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Disponível em <http://www.alegrete.rs.gov.br/site/secao/arquivo/11-1386070501-973.pdf> acessado em 20 de dezembro de 2014.