

Congreso Iberoamericano de Educación
METAS 2021

Un congreso para que pensemos entre todos la educación que queremos
Buenos Aires, República Argentina. 13, 14 y 15 de septiembre de 2010

Docentes

Profissionais da educação infantil e esferas governamentais: quem se responsabiliza pela formação docente?

Camila dos Anjos Barros¹

¹ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Email: barros.camila@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Embora prevista desde a Constituição Brasileira de 1988, a municipalização do ensino fundamental e da educação infantil só ganha força com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que garantia um repasse de verbas do governo federal para os municípios, à medida que estes assumissem a responsabilidade pelo ensino fundamental. Posteriormente, este fundo é substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que abrange também a educação infantil e o ensino médio. Esse processo de municipalização deu início à discussão sobre a responsabilidade de cada ente federado na promoção da educação básica. Nesse sentido, o objetivo deste texto é discutir a responsabilidade pela formação dos profissionais da educação infantil, compreendendo que tipo de instituições estão envolvidas nesta formação e, principalmente, qual a participação do governo federal.

Para tanto, apresento dados referentes à formação dos profissionais que atuam na educação infantil, coletados através de questionários preenchidos por profissionais das Secretarias Municipais de Educação de 59² municípios do Estado do Rio de Janeiro, no contexto da pesquisa “Educação infantil e formação de profissionais no Estado do Rio de Janeiro: concepções e ações”, coordenada pela professora Sonia Kramer.

Trago ainda trechos de entrevistas realizadas com parte desses profissionais. Este texto, portanto, estabelece relações entre o que diz a legislação brasileira, a literatura acadêmica, e os profissionais das Secretarias Municipais de Educação, no que se refere à formação dos profissionais de educação infantil. Cabe questionar os baixos investimentos que têm sido feitos na área da educação, entretanto, a tendência a criticar as ações do governo federal não tem levado em conta o incremento da participação desta instância na formação dos professores nos últimos dez anos através de parcerias entre a união e os municípios.

2. MUNICIPALIZAÇÃO E A RELAÇÃO ENTRE ESFERAS GOVERNAMENTAIS

De acordo com o artigo 30, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 compete aos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988). Isso quer dizer que, a partir desse momento, estabelece-se a responsabilidade dos municípios em assumir a demanda de ensino fundamental e educação infantil de suas populações. Entretanto, isso praticamente não ocorre até a criação do Fundef. Segundo Pinto (2007):

(...) se no período de 1991 a 1996 as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, com a entrada em vigor do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), nota-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chega em 2006 atendendo 52% das matrículas públicas. (p.878)

² Inicialmente seriam analisados os questionários de 58 municípios, porém durante a elaboração desse texto mais uma Secretaria Municipal de Educação devolveu o questionário ao grupo de pesquisa.

Sabemos que os municípios contam com aporte desigual de recursos financeiros entre si, bem como há grandes desigualdades entre os recursos municipais e estaduais. Assim, ainda segundo Pinto (2007) o custo do aluno sofre variações significativas de município para município, o que significa desigualdade na qualidade do atendimento oferecido aos alunos; e os municípios passam a se responsabilizar por mais alunos embora tenham menos recursos que os estados.

A Constituição afirma também, em seu artigo 211, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). Esse regime de colaboração tem sido motivo de discussão, já que a destinação de recursos federais, em termos de percentual do Produto Interno Bruto muitas vezes tem sido aquém da desejável (CASTRO, 2007; BRZEZINSKI, 2010). Além disso, o fato de o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) destinar percentuais diferentes de seus recursos para cada etapa ou modalidade da educação, através do estabelecimento de fatores de ponderação, possibilita uma disputa entre os entes federados pelos alunos que geram mais recursos (PINTO, 2007).

Nessa disputa, a educação infantil está entre os grupos menos cotados e conseqüentemente menos interessantes para os governos. O fator de ponderação para a pré-escola é 0,9 e para a creche 0,8, atrás apenas da Educação de Jovens e adultos cujo fator de ponderação é 0,7. Pinto (2007) destaca que este fator de ponderação está longe de corresponder ao custo real dos alunos, já que o custo real do aluno de creche é muito maior que o de um aluno do ensino fundamental, o que mostra que a decisão dos fatores de ponderação seguiu critérios tão-somente políticos.

Por outro lado, Weber (2008) apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação como uma possibilidade de promover o regime de colaboração. Segundo a autora, a criação do Sistema Nacional de Educação e a proposta de intervenções acordadas entre as esferas de governo podem ser alternativas para resolver os impasses que permeiam esta relação.

A municipalização pode ser compreendida como uma medida democrática, que propiciou o desenvolvimento de políticas em um nível mais próximo do cidadão, porém alguns pesquisadores apontam conseqüências negativas desse processo. Torres et al, 2006 apud Alves, 2008 destaca que as opções feitas pelas diferentes redes de ensino para o atendimento das crianças gera disparidades entre o desempenho da rede municipal e o desempenho da rede estadual, sendo que esta costuma apresentar melhores resultados. Ainda segundo este autor, a proximidade da população com os governos municipais pode aumentar a preocupação com questões mais emergenciais como a merenda escolar, por exemplo, e diminuir o foco na questão da aprendizagem.

Como os próprios nomes sugerem, o Fundef e o Fundeb se destinam à valorização do magistério e à valorização dos profissionais da educação, respectivamente. Dessa forma, seus recursos são direcionados, prioritariamente, à formação inicial e continuada dos profissionais da educação e ao pagamento de profissionais, estando prevista a elaboração do plano de carreira dos profissionais (BRASIL, 2004; BRASIL, 2008).

Sendo assim, a União se mostra comprometida com a formação dos profissionais da educação, através da destinação de recursos a um fundo para este fim. Parece que funciona o sistema de colaboração entre os entes federativos, já que a União não se

omitiu no que diz respeito à formação dos profissionais da educação básica que legalmente é responsabilidade dos municípios e estados. Entretanto, diversos pesquisadores defendem que a parcela relativa de investimento da instância federal na educação básica é muito pequena. Ocorre também que os profissionais da educação infantil estão desvalorizados, pois a esta etapa da educação são destinados menos recursos do Fundeb. Se é fato que a união não abandonou os municípios, é fato também que existe uma insatisfação nos termos desta participação.

3. A PESQUISA SOBRE FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS: QUESTIONÁRIOS E ENTREVISTAS

Desde o fim de 2008, vem sendo realizado o projeto “Educação Infantil e Formação de Profissionais no Estado do Rio de Janeiro: concepções e ações”, que tem o objetivo de pesquisar, numa perspectiva macro, a situação da infância, das políticas de educação infantil e da formação dos profissionais nos municípios do Estado do Rio de Janeiro e, numa perspectiva micro, as interações e práticas entre adultos e crianças em creches, escolas de educação infantil e escolas de ensino fundamental em alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro. Este projeto se articula a uma pesquisa anterior, realizada entre 1999 e 2005, intitulada “Formação de Profissionais de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação”.

Nesse sentido, as principais estratégias metodológicas destas pesquisas tem sido a aplicação de questionários; a realização de entrevistas e a observação. No primeiro projeto, as respostas ao questionário informaram o desconhecimento por parte de muitos profissionais em relação aos dados sobre infância e educação infantil em seus municípios, o contexto de desigualdade quando comparados os municípios entre si, a precariedade de propostas oficiais para a educação infantil, a formação continuada de caráter eventual, com pouca participação das universidades públicas, a indicação como forma usual de admissão do diretor às escolas, entre outras questões (KRAMER e NUNES, 2007).

O questionário aplicado em 2009 é o mesmo aplicado em 1999 após um cuidadoso processo de revisão que visava poder captar questões novas, decorrentes das transformações da realidade sem deixar de produzir dados comparáveis entre esses dois momentos. Trago aqui dados coletados principalmente através dos questionários preenchidos em 2009 por profissionais das Secretarias Municipais de Educação de 59 dos 92 municípios que compõem o Estado do Rio de Janeiro, realizando algumas comparações com as informações obtidas em 1999. Trago também trechos de algumas das entrevistas realizadas pelo grupo de pesquisa em 23 municípios.

A partir dos dados coletados foram elaboradas algumas tabelas e gráficos que serão apresentados a seguir:

Tabela 1: Municípios participantes da pesquisa, segundo a condição da Secretaria de Educação implementar algum projeto de formação em serviço que envolva profissionais da Educação Infantil - 2009

A secretaria implementa algum projeto?	Nº de Municípios	
	2009	%

Sim	50	84,7
Não	8	13,6
Sem resposta	1	1,7
Total	59	100,0

Fonte: Pesquisa Educação Infantil e Formação de Profissionais no Estado do Rio de Janeiro: Concepções e Ações, PUC-Rio, 2009.

Como pode ser observado na tabela acima, oito dos cinquenta e oito municípios que responderam a este item do questionário afirmam não implementar nenhum projeto de formação em serviço que envolva profissionais da educação infantil. Aqui vemos a ausência tanto do município que não está cumprindo a sua responsabilidade de assumir a formação em serviço quanto da União, que deveria desenvolver mecanismos para cumprir sua função supletiva quando os municípios não são capazes de prover a qualidade da educação. Se analisarmos este dado em termos percentuais percebemos melhor a dimensão do problema: em 13,6 % dos municípios professores e auxiliares não contam com nenhum tipo de formação em serviço segundo as respostas das Secretarias. Cabe aqui a discussão sobre a qualidade da formação em serviço naqueles municípios que afirmam realizar projetos nesse sentido, considerando que a simples existência desses projetos não garante mudanças qualitativas da prática docente.

Sobre as instituições que participam da formação dos profissionais de educação infantil, foi possível perceber que na maioria dos municípios (quarenta e nove municípios) a Secretaria Municipal de Educação é a principal instituição envolvida na formação em serviço dos profissionais. Sendo que em dezoito municípios ela é a única instituição que os respondentes consideram responsável pela formação e em trinta e um municípios existem parcerias com outras secretarias, ou com instituições estaduais, federais ou privadas. Apenas um município afirma que a Secretaria Estadual de Educação é a única instituição envolvida na formação em serviço dos profissionais e um município afirma que uma ONG é a única instituição envolvida na formação em serviço dos profissionais.

A participação federal foi afirmada por dezessete municípios. É digno de nota que, como pode ser visto na tabela abaixo, a participação federal teve um crescimento considerável no período em estudo. Mesmo assim, alguns pesquisadores como Brzezinski, 2010, apontam para uma desresponsabilização do governo federal já que no Plano Nacional de Educação instituído em 2001, das vinte e sete metas relativas à formação, dez exigem a parceria do MEC com outros setores governamentais e dezessete são de exclusiva responsabilidade de estados, municípios ou organizações;

Tabela 2: Proporção de municípios participantes da pesquisa com parceria em projetos de formação em serviços que envolvem os profissionais de Educação Infantil, segundo as instituições envolvidas ou participantes - 1999/2009

Instituições Participantes	Municípios (%)	
	1999	2009
Secretaria Municipal de Educação	97,9	94,0
Secretaria Municipal de Cultura	23,4	18,0
S.M. de Assist./ Desenv./ Promo Social	25,5	8,0
Secretaria Municipal de Saúde	31,9	26,0

Outra secretaria municipal	4,3	6,0
Instituição estadual	14,9	16,0
Instituição federal	17,0	34,0
Instituição particular	14,9	4,0
Outra Instituição	8,5	10,0

Fonte: Pesquisa Educação Infantil e Formação de Profissionais no Estado do Rio de Janeiro: Concepções e Ações, PUC-Rio, 1999/2009.

Se em 1999, 17% dos respondentes mencionou a participação federal na formação de seus profissionais, em 2009 34% consideraram a instância federal como participante da formação de seus profissionais, tanto através de convênios com universidades federais quanto através do próprio MEC em iniciativas como o Fundeb e o Proinfantil.

Apesar do aumento quantitativo, há profissionais nas Secretarias Municipais que não percebem essa participação, ou de fato não usufruem determinados programas do governo, o que pode ser observado no depoimento das coordenadoras da educação infantil entrevistadas em dois municípios:

Então eu vejo que o investimento foi muito grande. Toda a parte pedagógica, assim, de apoio pedagógico, nós temos. Então nós temos nas escolas, todas as escolas têm supervisor, inspetor, orientador, professor de educação física, desde a creche. Então é uma estrutura muito grande. E esse investimento é do próprio município porque vocês sabem que o governo federal muito pouco faz pela gente. Então o governo municipal investiu bastante e tudo o que a gente tem pedido dentro das possibilidades, do que pode dar, tem sido dado. (Entrevista transcrita, município 02)

Gostaríamos de rever para ver se nós conseguimos inserir o município (no Proinfantil) porque nós estamos perdendo muito com isso. O governo anterior não aderiu a esses termos, o que vem dificultando a nossa parte pedagógica. (Entrevista transcrita, município 41)

O Proinfantil é um programa que oferece formação normal de nível médio para professores em exercício na educação infantil, que não possuem esta habilitação mínima. Este programa é um exemplo da política de parceria entre o Ministério da Educação e os estados e municípios, no qual cada esfera tem suas responsabilidades. Desse modo, o desenvolvimento do programa no município depende da adesão do governo local, o que nem sempre é feito, trazendo prejuízos à qualidade da educação oferecida às crianças, o que não raro é motivado por questões político-partidárias.

Em outras duas entrevistas, o Proinfantil foi mencionado:

O pro infantil que chegou esse ano, acredito que vocês já ouviram falar, foi um ganho muito grande, eu estou muito feliz. Nós temos 23 cursistas que estão saindo da creche, que foi um bem muito grande, estas auxiliares tendo essa formação. É algo assim belíssimo, vejo a cada dia a Educação Infantil evoluindo no município (Entrevista transcrita, município 38)

É, porque o proinfantil, ele vai atender mais o Nordeste. Aqui não existe esse caso porque nós temos a formação. Eles podem não ter a formação a nível de normal superior ou superior. (Entrevista transcrita, município 44)

Em dois municípios do mesmo estado, a percepção que se tem deste programa aparece de formas muito diferentes. No primeiro, é visto como um ganho, um programa importante que tem tido impactos positivos na educação do município. No segundo é interpretado como algo feito para uma realidade muito distante, como se no próprio estado do Rio de Janeiro não houvesse profissionais atuando na educação infantil sem a habilitação mínima exigida pela lei.

A Lei nº 9.394/96, a mais recente Lei de Diretrizes e Bases, estabelece a formação em nível superior para professores de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, admitindo a formação em nível médio, modalidade normal. No entanto, quando perguntados sobre a formação mínima exigida para o ingresso como docente nas pré-escolas municipais, somente dois municípios declararam exigir ensino superior, dois marcaram tanto a alternativa “ensino superior” quanto a “ensino médio modalidade normal”, cinquenta e dois declararam exigir ensino médio modalidade normal, e três afirmaram exigir apenas o ensino médio, o que coloca estes municípios em situação claramente irregular se confrontados com a exigência legal. Sobre o ingresso nas creches, a situação é praticamente a mesma: quarenta e oito municípios afirmam exigir ensino médio modalidade normal, um marca tanto a alternativa “ensino médio” quanto a alternativa “ensino superior”, três afirmam exigir apenas ensino médio, enquanto dois afirmam exigir ensino superior. Nota-se que a soma dos dados sobre docentes de creche não totaliza cinquenta e nove, o que se explica pelo fato de alguns municípios ainda não atenderem a crianças de 0 a 3 anos.

Vemos que a prescrição legal está longe de se cumprir no Estado do Rio de Janeiro, já que a exigência de ensino superior sequer é feita pela grande maioria dos municípios. Isso pode ser constatado também através dos editais de concursos públicos divulgados pelos municípios.

Se considerarmos o caso específico das creches, a situação é bem mais grave do que a princípio os dados podem indicar. Vimos que a maioria dos municípios exige a formação de ensino médio modalidade normal para a docência na educação infantil, entretanto, não podemos esquecer que os professores não são os únicos a trabalharem com as crianças nas creches. Sob diversas denominações (estimulador materno-infantil, agente auxiliar de creche etc), os municípios contratam pessoas que trabalham diretamente com as crianças, não sendo os professores. Para este cargo nas creches, 25 municípios afirmaram exigir formação de nível médio, enquanto 17 afirmaram exigir nível fundamental. Um dado de realidade a ser considerado é que há casos em que esses auxiliares cumprem a função de professor, sendo os principais responsáveis pela educação das crianças pequenas. Deste modo, é possível que determinadas creches contem predominantemente com profissionais que possuem apenas o ensino fundamental, o que além de um baixo nível de formação representa ausência de formação pedagógica e baixos salários.

Desta forma, o Proinfantil se coloca como uma demanda de municípios do estado do Rio de Janeiro e não somente do Nordeste como acredita nossa entrevistada.

4. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Como vimos, através do pacto federativo, as três instâncias de governo se veem incumbidas de assumir sua parcela de responsabilidade na formação dos profissionais da educação infantil, entretanto, a instância que mais atua neste setor é a municipal. Não podemos deixar de destacar o progressivo aumento da participação federal, através de iniciativas como o Proinfantil, que pode significar uma grande contribuição

para a formação dos profissionais da educação, mas que depende de uma boa relação e de convergência de propósitos entre municípios e União, o que nem sempre ocorre.

O Fundeb, por sua vez, embora avance em reconhecer a educação infantil como primeira etapa da educação básica, destinando recursos para esta etapa, desvaloriza seus profissionais, pois estabelece um fator de ponderação menor que o dos primeiros anos do ensino fundamental, quando a exigência de formação deve ser a mesma, e conseqüentemente, a remuneração deve ser compatível. Além disso, devemos levar em consideração que o custo do aluno da educação infantil, especialmente da creche, é maior que o do aluno do ensino fundamental.

Por fim, os dados mostram que há muito o que se avançar no campo da formação de profissionais da educação infantil, o que se mede pela distância em se atingir o preceito legal de formação em nível superior de seus profissionais e pela existência ainda de professores leigos, o que provavelmente prejudica a qualidade da educação oferecida às crianças pequenas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, F. Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, maio/ago. 2008, v. 38, n. 134, p. 413-440.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acessado em 15/07/2010.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acessado em 07/07/2010.

BRASIL. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização Do Magistério - Manual de orientação. Maio de 2004. Disponível em www.oei.es/quipu/brasil/Manual_FUNDEF.pdf. Acessado em 15/07/2010.

BRASIL. FUNDEB – Manual de orientação. 2008. Disponível em www.fnnde.gov.br/portal/index.php/fundeb-publicacoes. Acessado em 15/07/2010.

BRZEZINSKI, I. Convergências e tensões na formulação das atuais políticas para a formação de professores no Brasil: entre o arcabouço normativo e o respeito às culturas e as formas de vida. In: FRADE, I.C.A.S. (et al). *Coleção Didática e Prática de Ensino – Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente: avaliação educacional, educação à distância e tecnologias da informação e comunicação, educação profissional e tecnológica, ensino superior e políticas educacionais*. Autêntica. Belo Horizonte, 2010. p 750-769.

CASTRO, J. A. de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação e Sociedade*, Campinas, out, 2007, vol.28, n.100, p.857-876.

KRAMER, S.; NUNES, M. F. Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Ago 2007, vol.37, n.131, p.423-454.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, out, 2007, vol.28, n.100, p.877-897.

WEBER, S. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, maio/ago. 2008, vol. 38, n.134, p.305-318.