

1 Educação infantil e formação de profissionais: a política nacional e as políticas municipais

A formação de professores é um tema frequentemente discutido no campo educacional. No entanto, a formação de professores para a educação infantil é assunto recente, dado o reconhecimento mais tardio do atendimento às crianças de 0 a 6 anos como uma tarefa educativa. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) foi o primeiro documento oficial a incluir o atendimento às crianças desta faixa etária entre as incumbências do Estado em relação à educação. Segundo Corsino e Nunes (2010), é a partir deste momento que as políticas educacionais assumem um caráter universalizante, ou seja, a educação (e nesse contexto também a educação infantil) passa a ser reconhecida como um dever do Estado e um direito do cidadão.

Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Estado brasileiro passa a se configurar politicamente sob o regime federativo¹, que se caracteriza pela autonomia dos entes federados e pela colaboração entre eles. Nessa nova configuração, a responsabilidade pela gestão da educação infantil passa a ser compartilhada pelas instâncias do governo em dois níveis distintos. O primeiro nível é o da política nacional de educação, no qual as decisões são tomadas através de estatutos legais (Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases, Plano Nacional de Educação etc.). O segundo nível é o da política municipal, através da qual o atendimento de qualidade à população infantil deve se concretizar (CORSINO E NUNES, 2010).

1.1. A política nacional

Levando em conta que as ações empreendidas pelos governos municipais na efetivação do direito das crianças à educação estão interligadas às disposições do governo federal, o objetivo deste tópico é compreender como vem se configurando a política nacional de educação no que diz respeito à formação dos profissionais de educação infantil. Para isso serão consideradas leis, documentos e ações provenientes do governo federal que tratem da formação de profissionais.

¹ Cabe ressaltar que, com a queda do Império em 1889, o Brasil foi proclamado uma República Federativa. No entanto, até o pacto federativo estabelecido pela Constituição, as relações intergovernamentais se caracterizaram por grande concentração política e financeira na instância federal.

A Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (BRASIL, 1996) é tomada como um marco, pois nela, pela primeira vez, a formação dos profissionais de educação infantil em nível superior é explicitada como uma decisão política. Como define Rua, decisão política significa “uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.” (1998, p.1). No entanto, a autora chama a atenção também para o fato de que uma decisão política não é suficiente para que ações organizadas ou, em outras palavras, políticas públicas, se realizem. Há uma série de fatores intervenientes nesse processo que podem ir de conflitos de interesse a limitações técnicas e financeiras.

A formação de profissionais para a educação infantil e as primeiras séries do ensino fundamental em nível superior pode ser considerada, hoje, parte da agenda política, pois constitui não só objeto de discussão, mas de formulação de metas a serem alcançadas. No entanto, essa é uma conquista relativamente recente. A seguir, buscamos identificar como este tema vem sendo tratado na esfera social e política até culminar na decisão explicitada pela lei nº 9.394/96. Do mesmo modo, buscamos identificar as repercussões desta determinação legal e compreender que agentes estiveram envolvidos ao longo desse processo.

1.1.1. Legislação

Um levantamento inicial da legislação educacional permite entrever o que tem sido sugerido, induzido ou determinado no campo da formação de professores. Passo a destacar os trechos concernentes ao tema nas leis nº 4.024 (BRASIL, 1961), nº 5.692 (BRASIL, 1971) e nº 9.394 (BRASIL, 1996).

Em meio a conflitos e polêmicas, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1961) foi aprovada, após mais de 15 anos de tramitação no Congresso. De um lado, os defensores da educação religiosa procuravam manter escolas particulares subvencionadas pelo Estado. De outro, um grupo de educadores liberais defendia que a escola pública fosse laica, gratuita e para todos.

No que diz respeito à formação, a lei nº 4.024/61, dedicou seu capítulo IV à formação do magistério para o ensino primário e médio. Esta lei delegou aos cursos normais a formação de professores e do quadro técnico das escolas (orientadores, supervisores etc.), quando estes atendiam ao ensino primário e à infância. O ensino médio, por sua vez, contou com a exigência de professores graduados em nível superior, aprovados em concursos de provas e títulos e registrados no órgão competente.

É perceptível que a discussão sobre a formação do professor do ensino fundamental e da educação infantil em nível superior não fazia parte da pauta dos legisladores. Segundo Weber (2000), esta lei foi aprovada “no contexto da implementação do processo desenvolvimentista na sociedade brasileira, que vai de par com a industrialização e a urbanização crescentes e a demanda progressiva por acesso à escola” (p.131). Assim, ainda segundo a autora, muitos estudiosos destacam que a urgência em formar professores para o ensino primário orientou a referida lei.

A lei nº 5.692 (BRASIL, 1971), que estabeleceu as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, também exigiu como formação mínima para as séries iniciais a habilitação específica de 2º grau, porém mencionou a elevação progressiva dos níveis de formação docente, bem como o aperfeiçoamento e a atualização destes. Aqueles denominados especialistas por esta lei (administradores, orientadores etc.) deveriam ser formados em curso superior, bem como os professores de ensino médio. Não houve nenhuma menção à formação de profissionais da educação infantil. Estabeleceu-se a admissão por concurso público de provas e títulos tanto para o magistério de 1º quanto para o de 2º grau. Além disso, merece destaque o artigo 39, que vinculou nível de formação e salário: “Os sistemas de ensino devem fixar a remuneração dos professores e especialistas de ensino de 1º e 2º graus, tendo em vista a maior qualificação em cursos e estágios de formação, aperfeiçoamento ou especialização, sem distinção de graus escolares em que atuem”.

Aparentemente, despontaram alguns avanços se compararmos esta lei à anterior: valorização da formação, que se traduz em maiores salários para os professores mais titulados; menção à formação constante; exigência de formação superior para especialistas. No entanto, como indica Weber (2000), esta lei dá

margem para que “não só sejam legitimados diferentes graus de preparação, como também se generalize a obtenção de diploma em nível superior por intermédio da licenciatura curta” (p.132). Parece que, mais uma vez, a necessidade de formar profissionais em grande quantidade se sobrepõe à necessidade de formar profissionais com qualidade.

No período que antecede a lei nº 9.394 (BRASIL, 1996), a legislação educacional no que se refere à formação de professores, além de incipiente, mostrou um histórico de iniciativas emergenciais. Parece que a formação de professores sempre ocupou um lugar de urgência, mas nunca de prioridade, já que a qualidade foi relegada em razão da necessidade de formar rapidamente os professores. A tônica da lei nº 9.394/96 parece entrever uma busca da qualidade, incompatível com uma formação precária de professores. A mais recente Lei de Diretrizes e Bases foi a primeira que estabeleceu a formação em nível superior para professores de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, admitindo a formação em nível médio, modalidade normal. Segundo o artigo 62,

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 1996, art.62).

Esta lei demonstrou também preocupação com a formação inicial, estabelecendo, por exemplo, a exigência de carga horária de estágio: “A formação docente, exceto para a educação superior, incluirá prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas” (BRASIL, 1996, art.65).

Campos (1999) percebeu uma hierarquização entre as classes de professores decorrente de uma construção social que passa pela escolaridade diferenciada dos professores: os de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental eram formados em cursos de magistério de nível médio, enquanto os professores do segundo segmento do ensino fundamental eram formados em cursos superiores. Em uma terceira categoria estariam os professores leigos, sem qualquer formação específica, atuando principalmente nas creches. Neste contexto, as determinações

da LDB se mostram oportunas e fica clara a importância de políticas de elevação dos níveis de escolaridade dos profissionais.

A promulgação da referida lei fez fervilhar o debate sobre os cursos de pedagogia e normal superior nos anos que se seguiram. Isso porque determinou no parágrafo 4º do artigo 87 que: “Até o final da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”. O professor da educação infantil e das primeiras séries do ensino fundamental seria formado em universidades nos cursos de pedagogia ou em institutos superiores de educação, embora fosse admitida a formação em cursos de nível médio com a modalidade normal.

As determinações da LDB de 1996 conferiram novos papéis às instâncias responsáveis pela formação e contratação de professores, alteraram o conteúdo da formação, que precisou incorporar temas relativos ao trabalho com a criança pequena, e atingiu as instituições, que tiveram que se adequar às novas exigências, formando aqueles profissionais sem a habilitação que já se encontravam em exercício. Deste modo, os atores envolvidos - cursos normais, cursos de pedagogia em universidades públicas ou privadas, governos federal, estaduais e municipais - viram seus interesses afetados e suas responsabilidades modificadas, o que teve consequências diversas e contraditórias, como por exemplo, a extinção do curso normal em alguns estados sem a necessária ampliação do acesso ao ensino superior, como ocorreu no Pará (MONTEIRO E NUNES, 2006).

De fato, é um desafio elevar a escolaridade dos profissionais da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental através da formação em nível superior. No entanto, ao invés de uma formação que aliasse o ensino e a pesquisa, em cursos de pedagogia, a nova LDB, em consonância com as orientações das agências internacionais, estimulava políticas de formação nos Institutos Superiores de Educação que seria uma opção menos onerosa, e frequentemente oferecida por instituições privadas (FREITAS, 2002).

Weber (2000) também discutiu o lugar em que se deve formar o professor, trazendo à tona os embates decorrentes da proposta da lei de formar professores em cursos normais superiores. O decreto 3.276/99, por exemplo, determinava que somente os cursos normais superiores poderiam habilitar para a docência na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, decisão que desagradou

educadores, desconsiderando o que vinha sendo feito nos cursos de pedagogia, mas não foi adiante devido às reações dos movimentos de profissionais da educação (BRZEZINSKI, 2010).

Kishimoto (1999) se posicionou em defesa da formação do profissional de educação infantil em cursos de pedagogia em universidades, ressaltando a tradição destas instituições na formação de professores, e criticou a alternativa de formação oferecida pelo normal superior, de duração menor e estrutura que afasta a formação docente de uma formação universitária mais ampla. Maues (2003) também ressaltou que a formação em nível superior fora das universidades apresenta desvantagens por não aliar ensino, pesquisa e extensão e entendeu a proposta dos cursos normais superiores como uma alternativa de baixo custo.

No que diz respeito às metas para a formação de professores em nível superior, a Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001), que instituiu o Plano Nacional de Educação, previa que, em cinco anos, todos os professores de educação infantil tivessem habilitação específica de nível médio e, até o fim do decênio 2000-2010, 70% tivessem formação específica de nível superior. E ainda, que a partir da vigência do plano, somente seriam admitidos novos profissionais na educação infantil que possuíssem a titulação mínima em nível médio, modalidade normal, dando-se preferência à admissão de profissionais graduados em curso específico de nível superior. Essas e outras metas deveriam ser alcançadas com a colaboração da União, estados e municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais.

No entanto, dados do Inep (EDUDATABRASIL) mostram que, no ano de 2006, no Brasil, 4.918 professores de creche e 6.343 professores de pré-escola possuíam apenas o ensino fundamental. Embora isso já signifique um avanço em relação aos números de 2000 (11.123 professores com o ensino fundamental nas creches e 21.334 nas pré-escolas), a meta inicial não foi atingida. Cabe destacar as metas do novo Plano Nacional de Educação, a ser instituído a partir da aprovação do Projeto de Lei 8.035² (BRASIL, 2010). No que diz respeito à formação de professores, a meta é a de que todos os professores da educação básica possuam

² Após 18 meses de tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 8.035 foi aprovado em junho de 2012.

formação específica de nível superior e 50% deles pós-graduação *lato e stricto sensu* até o fim da vigência do plano, em 2020.

Dentre as iniciativas do governo federal para responder à demanda por formação está o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil),

(...) um curso, em nível médio, na modalidade Normal, que proporcionará aos professores sem a habilitação mínima exigida pela legislação vigente e que atuam como docentes nas instituições de educação infantil, o domínio dos conteúdos do Ensino Médio e a formação pedagógica necessários para a melhoria da qualidade de sua prática profissional. (BRASIL, 2005, p.5)

Cabe ressaltar o caráter emergencial deste programa, que tem início em 2005, para corrigir as defasagens existentes à época. No entanto, esta formação segue acontecendo até hoje, o que pode indicar que profissionais sem formação continuam sendo contratados pelos municípios.

Constata-se, atualmente, o desenvolvimento de uma política desigual de formação de professores, na qual convivem cursos normais oferecidos pelo estado ou por instituições privadas, o Proinfantil, oferecido pelo governo federal em parceria com estados e municípios e os cursos de pedagogia oferecidos por faculdades públicas ou privadas. No ensino superior, poucos frequentam universidades públicas, vivenciando a ambiência acadêmica e as atividades de pesquisa e a grande maioria cursa pedagogia, após o ensino médio normal, como bolsista em instituições privadas ou em cursos à distância, através da Universidade Aberta do Brasil, ao mesmo tempo em que desenvolvem a atividade docente (FREITAS, 2007a).

A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Decreto nº 6.755 (BRASIL, 2009b), apóia a ampliação das matrículas em cursos de licenciatura e pedagogia em instituições públicas de ensino superior, tendo em vista a formação inicial de professores, o que pode ser considerado uma resposta a esta formação desigual.

Por fim, um caminho parece se delinear no que diz respeito à formação de professores. Sobre a política docente no Brasil, Gatti, Barretto e André (2011) apontam uma tendência de constituição de um sistema nacional de educação, integrado por iniciativas do governo federal como a Universidade Aberta do

Brasil, a assunção, pela Capes, de responsabilidades pela educação básica, a Política Nacional de Formação, entre outras. Deste modo, o governo federal vem tentando promover a articulação das políticas para dar conta das demandas de formação dos profissionais.

1.1.2. Fóruns de discussão e produção acadêmica

Os fóruns de discussão, tanto em âmbito nacional como internacional, cumpriram papel relevante no debate sobre a importância da educação infantil e da formação de seus profissionais. No âmbito internacional destaca-se a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, que contou com a participação de representantes de governos, organismos internacionais e bilaterais de desenvolvimento, e organizações não-governamentais. O objetivo principal desta conferência foi discutir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de adultos e crianças.

Segundo declaração e plano de ação resultantes desse encontro, uma das propostas para os países participantes era a de adotar como meta a “expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil” (sp.). Essa meta traz à tona o tema da educação infantil, embora sua abordagem fosse bastante ampla, como fica explicitado no artigo 5º da Declaração: “A aprendizagem começa com o nascimento. Isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionados seja por meio de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado.”

Neste momento, a discussão sobre o desenvolvimento infantil não estava vinculada necessariamente à oferta de educação pública, podendo ter como foco as famílias. Além disso, a preocupação com a educação das crianças pequenas passa a ser considerada pré-condição para a “qualidade, equidade e eficiência” (sp.) do ensino fundamental, o que, se por um lado, confere importância à educação infantil, por outro, não coloca o foco nos direitos das crianças, que por si só já justificariam o estabelecimento de uma meta para o atendimento às crianças de 0 a 6 anos. Apesar destas contradições, merece destaque o fato de o tema dos cuidados e educação infantis figurar em uma Conferência que objetivava

a Educação para Todos. A Conferência realizada em Jomtien, segundo a página da UNESCO na internet³, marca uma ampliação da ação deste órgão no Brasil, a partir da assinatura de um acordo de cooperação com o Ministério da Educação.

No mesmo sentido, no ano 2000, foi realizada a “Cúpula Mundial de Educação” em Dakar, Senegal. Esta conferência retomou e reafirmou a Declaração firmada em Jomtien. Nela, os países envolvidos se comprometeram a expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena. No entanto, a universalização do ensino fundamental e a questão da qualidade despontam como as maiores preocupações do encontro.

No Brasil, a democratização política do país a partir do final dos anos 1980 permitiu a consolidação de espaços de debate entre grupos e setores da sociedade. No bojo de uma série de discussões promovidas pelo Ministério da Educação sobre a educação infantil e publicadas sob a forma de orientações (BRASIL, 1993, 1995, 1999), foi realizado, em 1994, em Belo Horizonte, um “Encontro Técnico sobre Política de Formação do Profissional de Educação Infantil”, que dá origem a uma coletânea de textos (BRASIL, 1994), primeira publicação do MEC dedicada exclusivamente à formação de profissionais da educação infantil. Nesta coletânea, Barreto (1994) aponta que “A formação do professor é reconhecidamente um dos fatores mais importantes para a promoção de padrões de qualidade adequados na educação, qualquer que seja o grau ou modalidade”. (p.11)

Paralelamente a esses encontros, devemos considerar a produção acadêmica, principalmente porque professores e pesquisadores tomaram parte nestas discussões e ofereceram subsídios para a tomada de algumas decisões. Embora dispusessem de poucas informações à época, as pesquisas existentes apontavam que muitos profissionais que atuavam na educação infantil não possuíam a escolaridade mínima de ensino médio na modalidade normal (BARRETO, 1994). O quadro do atendimento à criança pequena no que diz respeito à formação e carreira evidenciou o baixo nível de escolaridade dos educadores; falta de disciplinas direcionadas especificamente para o atendimento de crianças pequenas, especialmente as de 0 a 4 anos, nos cursos de formação de professores; baixos salários e desprestígio da profissão (CRUZ, 1996).

³ <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/ia/about-this-office/>

No final dos anos 1990, Kishimoto coordenou uma pesquisa sobre a formação de profissionais de creche no estado de São Paulo. De um modo geral, destaca-se a baixa qualificação desses profissionais. Na capital, a maior parte dos profissionais em exercício em instituições privadas possuía o ensino médio completo, enquanto nas instituições públicas a maior parte dos profissionais possuía o ensino fundamental completo. Apenas menos de 5% dos educadores possuíam ensino superior, nos dois casos. Já no interior do estado, predominavam profissionais com ensino médio tanto nas creches públicas quanto nas privadas e cerca de 12% possuíam formação superior. Esta pesquisa investigou também os cursos para a formação do profissional de educação infantil no final dos anos 1990, encontrando oferta irrisória tanto no nível médio quanto superior. Nos poucos cursos existentes, as propostas curriculares não abordavam o trabalho com a criança de 0 a 3 anos e a tendência era a de uma formação conjunta entre educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, o que quase sempre resultava na preponderância das disciplinas voltadas à docência no ensino fundamental (KISHIMOTO et al., 1998).

Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002), ao analisarem políticas propostas por governos e agências internacionais, perceberam um estímulo ao atendimento informal das crianças pequenas como alternativa de baixo custo e pouco investimento na formação de pessoal. Os autores afirmam que o “atendimento com critérios e padrões de qualidade passa necessariamente por um discurso que prioriza o investimento na formação de pessoal” (p. 90) e citam a iniciativa da comunidade europeia que exige título universitário e investe no currículo dos professores, obtendo bons resultados.

A pesquisa “Formação de Profissionais de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro”, realizada em 1999 e publicada em relatório (KRAMER et al., 2001), aprofundando o tema da formação dos profissionais de creches e pré-escolas, apresentou algumas questões e tensões, tais como profissionais convivendo com diferentes exigências de formação inicial e conflitos entre as orientações municipal, estadual e federal. A quantidade significativa de profissionais não habilitados trabalhando com as crianças foi destacada como questão preocupante, pois tanto as crianças têm o direito de serem atendidas por profissionais qualificados como os profissionais têm direito à qualificação. Além

disso, Kramer e Nunes (2007a) constataram diferenças significativas quanto à exigência de formação mínima para o exercício dos cargos de professor e auxiliar na educação infantil. A maior parte dos municípios pesquisados exigia nível médio para professores e nível fundamental para auxiliares, ou seja, a função das auxiliares era distanciada do atendimento pedagógico. Metade dos municípios pesquisados não possuía plano de carreira e boa parte admitia professores com contrato provisório, o que revela uma desvalorização do profissional. Uma das conclusões desta pesquisa foi a de que a formação de professores é requisito da democratização da educação infantil, indispensável para assegurar o direito de todas as crianças de 0 a 6 anos à educação.

Os resultados de pesquisas divulgados no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 foram tema de discussão em outro importante encontro sobre os rumos da educação infantil, o simpósio “Educação Infantil: construindo o presente”. Realizado em abril de 2002, em Brasília, este encontro dedicou uma de suas mesas redondas ao tema da formação e carreira do magistério. As falas dos palestrantes indicaram preocupação com a escolaridade dos profissionais já que uma quantidade significativa deles sequer possuía o ensino médio na modalidade normal, principalmente quando se tratava do atendimento em creches. O encontro foi promovido por instituições de diversos setores. Constam da lista de organização do evento a Comissão de Educação do Senado Federal, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, a UNESCO, a Universidade de Brasília, a Confederação Nacional da Indústria e o Serviço Social da Indústria, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação e o Fórum de Educação Infantil do Distrito Federal.

No decorrer dos anos 2000, a preocupação crescente com a qualidade da educação infantil se revelou na publicação pelo MEC, entre outros documentos, de “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” (BRASIL, 2006a). A inclusão das creches e pré-escolas nos sistemas municipais de educação e a expansão crescente das matrículas nesta etapa trouxeram à tona a discussão sobre a qualidade na educação infantil, e conseqüentemente, sobre a formação de seus profissionais.

Mais recentemente foi aprovada a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Parecer CNE/CEB nº 20), que confirma a necessidade de que o professor que atua nesta etapa seja habilitado em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação. E acrescenta outros requisitos como reconhecer as especificidades dos processos de desenvolvimento e aprendizagem desta faixa etária e reconhecer e respeitar os direitos das crianças e suas famílias (BRASIL, 2009d).

Nos últimos anos, a qualidade da educação infantil também foi tema de algumas pesquisas. Campos, Coelho e Cruz (2006) apresentaram os resultados da “Consulta sobre a qualidade da educação infantil”, realizada em quatro estados brasileiros. Sobre a escolaridade dos profissionais que atuam em instituições de educação infantil, a pesquisa apontou um percentual de professores que possuíam curso superior que variou de 49% nas instituições cearenses pesquisadas a 21,3% nas instituições mineiras. Cabe a ressalva feita pelas autoras de que as amostras por estado não podem ser consideradas estatisticamente representativas, mas sugerem a existência de disparidades entre instituições.

Na mesma linha, Campos (2010) destaca os resultados encontrados em uma pesquisa realizada em parceria entre o MEC, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Fundação Carlos Chagas em seis capitais brasileiras, incluindo o Rio de Janeiro. A autora aponta a formação dos professores como um dos maiores desafios atuais, já que há profissionais que não possuem qualquer formação pedagógica trabalhando na educação infantil, sobretudo nas creches. Destaca ainda a graduação na área de educação e mais especificamente a certificação para trabalhar com a educação infantil como um, dentre vários outros fatores, promotores da qualidade da educação.

A legislação, os fóruns de discussão e a produção acadêmica são três instâncias em interação que nos dão pistas sobre a política educacional. Ao tomarmos as dinâmicas que se estabeleceram nesses três âmbitos como material de análise, dos anos 1990 aos dias de hoje, é possível perceber algumas mudanças no ideário educacional e político. Em primeiro lugar, organismos internacionais afirmaram a educação infantil como uma etapa importante da educação, a partir,

principalmente, de pesquisas que ressaltaram os benefícios experimentados pelas crianças que frequentaram instituições de educação infantil. Assim, o atendimento a crianças de 0 a 6 anos ganhou visibilidade e demandou políticas específicas. Soma-se a isso a constatação da situação problemática da educação infantil e da formação de seus profissionais, por pesquisas acadêmicas, reafirmadas por movimentos de educadores: “A história da educação infantil revela um cenário de precariedades”. (CORSINO E NUNES, 2010, p. 5).

Em segundo lugar, é possível observar uma preocupação crescente com a questão da qualidade da educação nos diversos níveis de ensino. O pensamento no campo científico, conforme se apropria dos conhecimentos sobre o desenvolvimento infantil e as interações sociais entre as crianças, afirma a necessidade de profissionais qualificados. Essa ligação entre formação e qualidade contribui para que o tema da formação entre na pauta de discussões.

No entanto, nota-se que as iniciativas de formação inicial dos professores e elevação da escolaridade dos profissionais são desiguais e por vezes contraditórias, estando, ainda, bastante aquém das metas estabelecidas. Pesquisas recentes ainda apontam a baixa escolaridade dos profissionais de educação infantil, principalmente, nas creches.

1.2. As políticas municipais

A Constituição de 1988 estabeleceu a municipalização de diversos serviços públicos de interesse social. Segundo Souza e Faria (2003), esse processo se justifica, principalmente, pela associação, quase consensual à época, entre centralização e autoritarismo. Nesse contexto, a descentralização oportunizaria a revalorização da instância local através da maior autonomia conferida aos municípios. No entanto, ainda segundo esses autores, a adoção de princípios democráticos na ação dos governos não depende, necessariamente, da instância que propõe e executa as políticas, mas está mais relacionada com as “possibilidades de controle e acompanhamento por parte da sociedade (...)” (p.46).

Dentre os serviços municipalizados estavam algumas etapas da educação. De acordo com a Constituição, 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, art. 30). O regime federativo brasileiro se caracteriza pela autonomia dos entes federados e pela colaboração entre eles. No entanto, em muitos casos, a colaboração têm se revelado competição pelas etapas mais rentáveis, a União não tem cumprido suficientemente sua função supletiva e a autonomia gera disparidades no atendimento, dadas as diferentes capacidades financeiras dos municípios.

Para a compreensão deste cenário são especialmente úteis as ideias de coordenação e autonomia. Arretche (2004) analisa as políticas sociais brasileiras em termos de distribuição federativa da autoridade. Aos municípios e estados, enquanto entes federados, é dada liberdade para estabelecer sua agenda, com prioridades e destinação de recursos próprias. Ao governo federal cabe a coordenação das políticas sociais visando que determinados objetivos sejam alcançados com algum grau de equidade entre os municípios. Esta capacidade de coordenação é limitada por mecanismos fiscais e tributários, mas, por outro lado, o governo federal dispõe de recursos para induzir as decisões municipais.

Exemplo da capacidade indutora das políticas federais é a política de financiamento da educação inaugurada com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Segundo Pinto (2007), “ao atrelar parcela dos recursos vinculados à educação à matrícula no ensino fundamental regular, este fundo induziu um processo de municipalização sem precedentes no Brasil” (p. 879).

No entanto, o Fundef significou a valorização do ensino fundamental em detrimento de outras etapas. Carnielli, Leal e Jesus (2006) ressaltam que, com o Fundef, a competição por recursos entre estados e municípios fez com que a educação infantil ficasse em segundo plano. No Mato Grosso do Sul, Carvalho (2003) revela uma espécie de “jogo de empurra” entre estado e municípios: “O governo estadual (PT) mostrou-se favorável a municipalizar a Educação Infantil (2001), no entanto, o município de Campo Grande (PMDB) não quis” (p.15). Sousa Junior (2003) analisa as repercussões do Fundef no gasto-aluno da educação básica do estado da Paraíba e percebe, na rede estadual, “uma brutal redução, tanto das matrículas quanto do gasto por aluno da educação infantil a partir da implantação do Fundef” (p.12). Vieira (2002) aponta, em Minas Gerais, uma crescente desresponsabilização do governo estadual com a pré-escola, o que

foi agravado pelo Fundef. Já Cunha (2006) apresenta uma revisão de literatura que aponta como uma das principais críticas realizadas por pesquisadores ao Fundef a diminuição do financiamento para a educação infantil e outros segmentos da educação básica.

Com o fim do Fundef, entra em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que contempla toda a educação básica com uma destinação de recursos específica. Apesar dos avanços deste novo fundo, que passa a incluir a educação infantil na política de financiamento da educação, esta etapa continua desvalorizada por um valor per capita aquém do necessário (SOUSA JUNIOR, 2007) e por fatores de ponderação que não correspondem ao custo real dos alunos (PINTO, 2007).

Assim, o atendimento às crianças em creches e pré-escolas tem sido marcado pela desigualdade e diversidade de políticas. Kramer e Nunes (2007b), em pesquisa realizada em municípios do estado do Rio de Janeiro, apontam o desconhecimento por parte de muitos profissionais dos 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. Esta pesquisa demonstra que, apesar dos problemas apontados, os profissionais da educação infantil vêm fazendo esforços para o desenvolvimento desta etapa, mas se deparam com um descrédito, percebido através da escassez ou ausência de verbas para esta área.

Considerando a ideia de coordenação federativa das políticas sociais, cabe pensar quais as possibilidades do governo federal de fazer valer suas indicações para a educação infantil. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 avançou ao determinar que o professor da educação infantil e das primeiras séries do ensino fundamental seja formado em nível superior, embora admita a formação em cursos de ensino médio com a modalidade normal. Se com o modelo federativo da Constituição, a responsabilidade pela oferta da educação infantil é delegada aos municípios, cabe também a eles o cumprimento deste princípio legal. No entanto, o custo financeiro e político para um governo municipal de

exigir a formação superior dos professores pode ser alto, principalmente se levarmos em conta as necessidades de expansão desta etapa.

O capítulo que se segue busca aprofundar a compreensão sobre a situação da formação dos profissionais de educação infantil no âmbito das redes municipais de educação.