2 O campo empírico e os dados do questionário: buscando a materialidade das condições objetivas

A compreensão das políticas de formação docente passa pelo conhecimento das condições materiais das redes municipais, da cobertura do atendimento à educação infantil, da situação da escolaridade dos profissionais, das características políticas e econômicas dos municípios e, mesmo, das condições de vida da população.

Ball e Bowe propõem a análise das políticas públicas por meio da interação entre contextos (MAINARDES, 2006). Na abordagem do ciclo de políticas, a trajetória da política deve ser compreendida com base em cinco contextos: contexto de influência, contexto da produção do texto, contexto da prática, contexto dos resultados/efeitos, contexto da estratégia política. Segundo Mainardes (2006):

> Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (p. 49).

De fato, a política é sempre complexa e sua análise envolve fatores diversos. Dentre os elementos a serem considerados na análise das políticas, Rua (1998) destaca conceitos como arena e tomada de decisão. A efetivação das políticas está muito relacionada aos interesses dos atores em disputa e envolve processos de negociação e barganha política. Isso ajuda a entender, por exemplo, como municípios com capacidades financeiras semelhantes podem oferecer condições de vida tão diferenciadas à população.

Diante desta complexidade, o desafio que se coloca é o de encontrar um caminho analítico. Um procedimento importante é a descrição do contexto. Entretanto, faz-se necessário evitar o "descritivismo", levantando algumas hipóteses e apontando caminhos para que a investigação seja aprofundada, já que várias questões se desenham, mas não cabem nos limites desta dissertação. A perspectiva aqui adotada é a de que o contexto é fundamental para compreender o texto: as condições materiais e os discursos serão textos em diálogo (BAKHTIN, 1992).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

Assim, foram realizados, neste capítulo, alguns exercícios de análise, buscando: compreender os fatores que explicam as diferenças no nível de formação dos profissionais de um município para o outro; conhecer as condições que favorecem ou dificultam a formação dos profissionais; perceber as convergências e divergências na ação dos governos municipais.

A seguir será apresentado um contexto do campo, com as principais características da RMRJ, no que se refere à constituição do território, às atividades econômicas e às condições de vida da população.

2.1. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro: aspectos políticos, econômicos e sociais

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi escolhida como campo empírico desta pesquisa devido a sua concentração populacional e a sua importância na dinâmica do estado. Segundo resultados preliminares do Censo Demográfico realizado pelo IBGE, em 2010, 718.210 das 986.075 crianças de 0 a 4 anos do estado residiam na Região Metropolitana, o que representa 72,8% da população nessa faixa etária. Essa concentração da população, e, mais especificamente, da população infantil, torna esta região muito relevante para um estudo sobre as políticas públicas para a educação.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, atualmente, é composta pelos municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá (RIO DE JANEIRO, 2010).

Os municípios que hoje compõem a Região Metropolitana têm origem em processos sucessivos de fragmentação do território. Entre 1565 e 1883, foram criados os municípios do Rio de Janeiro (1565), Magé (1789), Maricá (1815), Niterói (1819), Itaguaí (1820), Iguaçu (1833) e Itaboraí (1883). Com o passar dos anos e a ocorrência de transformações políticas e econômicas, novos municípios surgiram a partir desses. Em 1890, São Gonçalo foi desmembrado de Niterói. O município de Iguaçu, que compreendia territórios das freguesias de São João de Meriti e Nossa Senhora do Pilar (atual Duque de Caxias), foi extinto, em 1835, e seu território dividido entre Magé e Vassouras. Em 1836, as freguesias de Iguaçu,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

Macapicu, Jacutinga e Pilar passaram a fazer parte, provisoriamente, de Niterói. Mas ainda no ano de 1836 o município de Iguaçu foi restaurado. Em 1916, Iguaçu passou a chamar-se Nova Iguaçu. O território de Nova Iguaçu deu origem a novos municípios: Duque de Caxias (que englobava São João de Meriti), em 1943 e Nilópolis, em 1947; Também em 1947, São João de Meriti se emancipou de Duque de Caxias. E, em 1960, o município de Paracambi emancipou-se de Itaguaí. (IBGE CIDADES)

O modelo desenvolvimentista de substituição de importações, adotado pelo país a partir dos anos 1940, favoreceu o crescimento das Regiões Metropolitanas. A concentração de investimentos na cidade do Rio de Janeiro e em seu entorno possibilitou o crescimento significativo da região, tanto do ponto de vista econômico quanto populacional. Esse fenômeno pôde ser observado na diversificação da produção industrial e na expansão do setor de comércio e serviços (MELO, 2001).

Nos anos 1970, as Regiões Metropolitanas foram institucionalizadas, no bojo de uma política nacional de desenvolvimento urbano e expansão da produção industrial:

> A consolidação dessas regiões inseriu-se no projeto do governo Geisel como uma solução para a insuficiência da estrutura político-administrativa calcada nos limites municipais, a qual não possuía a flexibilidade e a agilidade necessárias para atender às demandas de milhões de pessoas que viviam concentradas nas grandes áreas metropolitanas. (MOTTA, 2001, p.26)

Nesse contexto, a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, vem a reboque das pretensões de desenvolvimento industrial do governo militar, mas também do interesse de empresários fluminenses. Com a transferência da capital do país para Brasília, inicia-se um projeto de minar as singularidades do estado da Guanabara para que este se integrasse ao estado do Rio, formando um complexo industrial e militar no novo estado. (MOTTA, 2001)

Ainda segundo Motta (2001), estes dois estados eram bastante diferentes em termos políticos e socioeconômicos. O estado da Guanabara contribuía mais para o PIB nacional, possuía um setor de serviços mais próspero e uma produção industrial ligeiramente superior, perdendo para o estado do Rio apenas na produção agrícola.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

Essa estrutura favoreceu que os municípios da Baixada Fluminense funcionassem como cidades-dormitório. Em termos de distribuição da população no território, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentava um "padrão segregador de estruturação do espaço urbano, caracterizado, grosso modo, pela moderna produção residencial no centro e pela conseqüente expulsão das camadas populares para a periferia" (LAGO, 1999, p.12). Segundo Melo (2001), a população dos municípios da Baixada gerava riqueza para o estado da Guanabara, mas habitava cidades carentes de infra-estrutura. Com a fusão, o novo estado precisou administrar a situação de pobreza dos municípios fluminenses e a fragilidade de sua máquina administrativa.

A situação histórica de desigualdade, precariedades e ausência do Estado foi terreno fértil para o surgimento de movimentos sociais, ou seja, grupos organizados em torno da reivindicação dos direitos que estavam sendo negados a uma grande parcela da população. Sobre a natureza e as características desses movimentos, Cunha (1991) discute "a existência de um caráter espontâneo nos movimentos sociais e sua relação com o Estado" (p.63). Segundo o autor, o caráter de independência do Estado, frequentemente atribuído a esses movimentos, não ajuda na compreensão do fenômeno, pois é na interação com o Estado que estes grupos atingem seus objetivos. Assim, o Estado pode estimular ou conter demandas. Além disso, a espontaneidade desses movimentos é notória, porém relativa, já que, em muitos casos, se percebe uma influência ideológica dos partidos de esquerda, por meio, principalmente, da ação religiosa.

Nos municípios da Baixada Fluminense, destaca-se o papel da igreja, como espaço de socialização, e de ativistas políticos que, no final dos anos 1970, encontraram na região um lugar propício para sua atuação. Essa conjuntura fez com que eclodissem, nos anos 80, movimentos sociais que, de alguma forma, já estavam sendo engendrados, durante a ditadura militar. A dificuldade de acesso a serviços básicos foi um dos principais fatores de mobilização (MAIA, MACEDO e MONTEIRO, 2007).

Foi nesse contexto que surgiram, na Baixada Fluminense, mas também em outros pontos da RMRJ, creches e pré-escolas comunitárias. Estes espaços foram criados por pessoas ligadas aos movimentos sociais e mesmo pelas próprias mães que buscavam locais para os filhos pequenos. Porém, o atendimento nem sempre

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

se deu em condições adequadas dada a carência de condições materiais e a ausência de conhecimentos sobre a educação e o cuidado das crianças de 0 a 6 anos (FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL, 2001).

Inicialmente, as reivindicações foram motivadas pelo direito da mãe trabalhadora, no entanto, pouco a pouco, ganhou foco o direito da criança. Essas creches, por vezes, se articularam em associações que visavam à luta pelos direitos das crianças e por políticas públicas para esta faixa etária. Contaram, também, com o apoio de organizações não-governamentais, muitas vezes de atuação internacional (idem).

Os anos 1980 foram marcados por um cenário econômico de recessão e precarização do trabalho. No entanto, verificou-se também alguma melhora nas condições de vida da população, que, embora mais pobre, parece ter logrado mais acesso a serviços sociais básicos como os de saúde e educação, por exemplo, o que pode indicar, dentre outros fatores, algum sucesso dos movimentos reivindicatórios (LAGO, 1999).

Nos anos 1990, o estado experimentou um aumento expressivo do número de emancipações de municípios: de 1986 a 2001, 28 novos municípios surgiram. Na RMRJ, Magé perdeu parte considerável de seu território com a emancipação do distrito de Guapimirim (1992). Japeri (1993), Belford Roxo (1993), Queimados (1993) e Mesquita (2001) se emanciparam de Nova Iguaçu. O distrito de Seropédica emancipou-se de Itaguaí, em 1997. No mesmo ano, o distrito de Tanguá deixa de pertencer à Itaboraí. Essa explosão de processos emancipatórios está relacionada ao momento político vivido a partir do final da década de 1980, especialmente à promulgação da Constituição, em 1988. Segundo Oliveira (2004), a ampliação da autonomia político-administrativa dos municípios e a sensação de maior participação social contribuíram para a fragmentação do território. Esses processos emancipatórios envolveram também interesses eleitorais e de arrecadação de recursos, já que a descentralização envolve o repasse de verbas pelo governo federal.

Uma consequência importante da fragmentação do território é a dependência dos municípios menores do Fundo de Participação dos Municípios. Este fundo visa minimizar a enorme desigualdade na capacidade de arrecadação dos municípios e a situação de pobreza em que muitos municípios se encontram.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

No caso da RMRJ, os municípios emancipados a partir da década de 1990 têm em comum "um baixíssimo desempenho econômico e um alto grau de precariedade nas condições de reprodução dos seus habitantes e na capacidade de gestão pública local" (LAGO, 2009, p.2).

Considerando os dados indicativos das condições de vida da população encontramos disparidades entre as áreas da RMRJ. A partir dos dados censitários de 2000, Lago (2009) fez um breve diagnóstico sociourbano da área metropolitana, cuja característica mais marcante é a segregação socioespacial associada à distribuição desigual dos bens e serviços no território. As regiões periféricas e de favela carecem de habitações adequadas, saneamento, abastecimento de água, opções culturais e de lazer. Os municípios de Japeri, Seropédica, Belford Roxo e Itaboraí são apontados como bolsões de pobreza. Na capital e em Niterói se concentram as áreas mais elitizadas.

De acordo com a tipologia socioespacial utilizada por Lago (2009) nas áreas de tipo "superior", localizadas na Zona Sul, Barra e Icaraí, 42% dos ocupados eram dirigentes ou exerciam funções de nível superior, percentual bem acima da média da região que era de 10%. No outro extremo estavam as áreas de tipo "popular inferior", onde apenas 3% dos ocupados eram dirigentes ou profissionais de nível superior. As áreas de tipo "popular inferior" se localizavam predominantemente na fronteira do território metropolitano e em áreas de favela próximas ao núcleo metropolitano. Nestas áreas também se encontravam as maiores taxas de analfabetismo, tendo o município de Tanguá registrado o maior índice (43%). Os dados referentes à renda *per capita*, seguem a mesma tendência, confirmando a existência de uma correlação entre escolaridade e renda.

O crescimento populacional observado pode ser explicado, principalmente, por dois tipos de fenômeno: imigrantes de outras regiões do Brasil, principalmente do Nordeste, fixaram-se em áreas de favela do centro metropolitano e moradores da própria metrópole deslocaram-se do núcleo para a periferia. Nas regiões periféricas encontra-se maior oferta de espaços a serem ocupados e preços mais acessíveis à população migrante, que não teve condições de permanecer na região central da metrópole. Assim, o próprio território se estrutura a partir da desigualdade de renda, gerando uma forte hierarquização socioespacial e a concentração de serviços e opções de lazer em determinadas áreas da metrópole.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

Nesse contexto, os municípios da RMRJ têm em comum a grande densidade demográfica, altos índices de pobreza e desigualdade e baixíssimas taxas de cobertura em creche. As taxas de cobertura em creche podem ser observadas na tabela a seguir.

Tabela 1 - Taxa de cobertura em creche nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2009

Município	Cobertura (%)
Belford Roxo	5,5
Duque de Caxias	4,9
Guapimirim	28,5
Itaboraí	3,8
Itaguaí	18,4
Japeri	0,3
Magé	18,4
Maricá	9,9
Mesquita	7,4
Nilópolis	7,3
Niterói	17,4
Nova Iguaçu	3,2
Paracambi	11,8
Queimados	2
Rio de Janeiro	23,2
São Gonçalo	6,1
São João de Meriti	3,5
Seropédica	12,5
Tanguá	6,8

Fonte: Nunes; Corsino; Kramer (coord.). Educação Infantil e formação de profissionais no estado do Rio de Janeiro (1999-2009) - Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Traço e Cultura, 2011.

Em pesquisa realizada entre os anos de 2009 e 2011, no estado do Rio de Janeiro, Nunes, Corsino e Kramer (2011) classificam os municípios em quatro faixas, de acordo com o seu grau de atendimento de crianças em creche. Na categoria dos municípios com alto índice de atendimento foram situados aqueles com taxas de cobertura acima dos 50%; na categoria dos municípios com médio índice de atendimento aqueles com taxas de cobertura entre 30 e 50%; na categoria médio/baixo índice de atendimento estão os municípios com taxas de cobertura que variam de 16 a 30%; e, por fim; na categoria de municípios com baixo atendimento estão aqueles com taxas abaixo de 16%.

Como vemos na Tabela 1, a grande maioria dos municípios da RMRJ se encontra na faixa de mais baixo atendimento em creche, sendo o pior resultado encontrado em Japeri onde apenas 0,3% das crianças de 0 a 3 anos residentes no

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

município são atendidas. Apenas os municípios de Guapimirim com 28,5% das crianças atendidas, Magé com 18,4%, Niterói com 17,4% e Rio de Janeiro com 23,2% apresentaram resultados ligeiramente melhores, encaixando-se na categoria de atendimento médio/baixo. Itaguaí alcançou 18,4% e Maricá, 9,9%[4].

Quanto à população, densidade demográfica e índices de pobreza e desigualdade, segundo o IBGE, e ao desenvolvimento infantil, segundo o Unicef, a situação dos municípios da região é a seguinte:

Tabela 2 - População, Densidade Demográfica, Incidência da Pobreza, Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Infantil por município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Município	População (hab.)	Densidade demográfica (hab/km²)	Incidência da pobreza (%)	Índice de Gini	IDI
Belford Roxo	469.332	6031,38	60,06	0,38	0,633
Duque de Caxias	855.048	1828,51	53,53	0,42	0,643
Guapimirim	51.483	142,7	46,21	0,42	0,672
Itaboraí	218.008	506,56	59,43	0,39	0,643
Itaguaí	109.091	395,45	52,93	0,4	0,731
Japeri	95.492	1166,37	76,37	0,38	0,603
Magé	227.322	585,13	64,02	0,41	0,643
Maricá	127.461	351,55	38,72	0,44	0,725
Mesquita[1]	168.376	4310,48	...	...	0,659
Nilópolis	157.425	8117,62	32,48	0,4	0,74
Niterói	487.562	3640,8	12,47	0,46	0,872
Nova Iguaçu	796.257	1527,6	54,15	0,41	0,651
Paracambi	47.124	262,27	49,08	0,41	0,785
Queimados	137.962	1822,6	67,52	0,39	0,587
Rio de Janeiro	6.320.446	5265,81	23,85	0,48	0,79
São Gonçalo	999.728	4035,9	39,86	0,41	0,721
São João de Meriti	458.673	13024,56	47	0,4	0,696
Seropédica	78.186	275,53	50,85	0,4	0,695
Tanguá	30.732	211,21	68,12	0,39	0,594

Fonte: IBGE Cidades (população, densidade demográfica, incidência da pobreza e coeficiente de Gini); Unicef. Situação da Infância Brasileira 2006. Brasília, 2005. (IDI)

Notas:

* Os dados de população e densidade demográfica são para o ano de 2010.

** Os dados de incidência da pobreza e Índice de Gini constam do Mapa de Pobreza e Desigualdade

[4] Os municípios de Itaguaí e Maricá foram considerados parte das regiões da Costa Verde e Baixadas Litorâneas, respectivamente, pois Nunes, Corsino e Kramer (2001) utilizaram-se da definição de RMRJ vigente até 2009.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

(2003) e foram calculados com base no Censo Demográfico 2000 e na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002/2003.
[1] Não há dados sobre pobreza e desigualdade no município de Mesquita pois a incidência da pobreza e o Índice de Gini foram calculados a partir do Censo 2000, quando o município ainda pertencia a Nova Iguaçu.

Antes de proceder às considerações sobre os dados, cabem alguns esclarecimentos sobre os indicadores selecionados. Os dados sobre população e densidade demográfica, provenientes do Censo 2010, visam dar dimensões mais objetivas aos problemas de pobreza e desigualdade assinalados. Além disso, esses dados sugerem a complexidade da região, já que a concentração populacional é um fato frequentemente mal administrado pelos governos que não dão conta, por motivos diversos, da oferta de serviços básicos à população.

No Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003, publicado pelo IBGE, as variáveis que compõem a medida de pobreza se relacionam à "capacidade de consumo das pessoas, sendo considerada pobre aquela pessoa que não consegue ter acesso a uma cesta alimentar e de bens mínimos necessários a sua sobrevivência" (IBGE, 2008, s.p). Além disso, pobreza está associada à privação do bem-estar, sendo o bem-estar definido por um conjunto de fatores tais como saúde, educação, moradia, e possibilidades de participação na vida social e política. Já o Índice de Gini indica os níveis de desigualdade na distribuição de renda da população, variando de 0 a 1, onde 1 corresponde à distribuição igualitária de renda e 0 à concentração absoluta.

Por fim, na busca de um conceito de desenvolvimento infantil que abarque os direitos das crianças estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o Unicef constrói o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) levando em conta variáveis relacionadas a "oferta de serviços de saúde; oferta de serviços de educação; e cuidado e proteção que a família deve proporcionar à criança nos primeiros anos (representados pelo nível de educação do pai e da mãe)" (UNICEF, 2005, p. 108). A escala deste indicador varia de 0 a 1, onde 1 corresponde à melhor condição de desenvolvimento infantil e 0 à pior.

Dadas as diferenças de ano da coleta dos dados e da metodologia empregada, os dados da Tabela 2 não podem ser analisados do ponto de vista da comparação, mas é importante que possam ser tomados como um conjunto. Os altos percentuais de incidência da pobreza, associada aos dados de população de cada município sugerem que a pobreza e a desigualdade afetam milhões de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

pessoas no estado do Rio de Janeiro. Não é possível, contudo, estimar quantas seriam essas pessoas, já que a incidência de pobreza não foi calculada para o ano de 2010 e, além disso, se tem observado uma tendência à redução da pobreza e da desigualdade nos últimos anos (IPEA, 2011).

De um modo geral, a RMRJ chama a atenção pela precariedade das condições de vida da população indicada pelos dados: mais da metade dos municípios apresenta percentuais de pobreza acima dos 50%. Não por acaso, esses mesmos municípios são aqueles que possuem os mais baixos índices de desenvolvimento infantil. Exceção deve ser feita ao município de Itaguaí que, apesar da incidência de pobreza de 52,93%, apresenta um índice de desenvolvimento infantil consideravelmente mais alto que os demais municípios, o que pode indicar a implementação de políticas municipais voltadas para crianças entre 0 e 6 anos.

Os municípios de Japeri, Queimados e Tanguá parecem enfrentar as situações de maior pobreza e precariedade. Apenas 23,63% da população de Japeri não vivem em situação de pobreza. Queimados, além da incidência de pobreza de 67,52%, possui o menor IDI da RMRJ e o segundo menor do estado. Já Tanguá possui o segundo maior percentual de pobreza e o segundo menor IDI da região.

O município de Niterói, por sua vez, apresenta a situação mais favorável do grupo de municípios apresentado na tabela, com percentual de pobreza de 12,47%, o menor da RMRJ, além de um IDI de 0,87, o maior da região e o segundo maior do estado. O município do Rio de Janeiro, capital do estado, também apresenta indicadores mais favoráveis: o segundo menor percentual de pobreza e o segundo maior IDI da região. Vale ressaltar que esses dois municípios, apesar da menor incidência de pobreza, apresentam os mais altos índices de desigualdade, segundo o Índice de Gini, o que quer dizer que embora haja menos pobres, a diferença entre ricos e pobres se faz sentir mais fortemente.

Fatores como população, pobreza e desigualdade se relacionam. O tamanho da população é apontado pelos municípios como um fator que dificulta a oferta de atendimento (NUNES, CORSINO e KRAMER, 2011). No entanto, se compararmos as tabelas 1 e 2, não é possível estabelecer uma relação direta entre população e taxas de cobertura. Por outro lado, os índices de pobreza parecem

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

acompanhar as taxas de cobertura, ou seja, salvo Itaguaí e Magé, os 10 municípios com percentuais de incidência de pobreza acima de 50% também são aqueles que apresentam as mais baixas taxas de cobertura em creche.

Cabe também a ressalva de que população pobre não significa município pobre. O município de Duque de Caxias possui o maior PIB *per capita* da região para o ano de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2011), mas está entre os 10 municípios com incidência de pobreza acima dos 50% e atende a 4,9% das crianças em creche.

Essa breve descrição da constituição do território que hoje é considerado RMRJ e das condições de vida da população mostra o quanto estes municípios se relacionam, e aponta a necessidade de que os dados sobre a formação e escolaridade dos profissionais de educação infantil sejam compreendidos dentro de seu contexto de produção.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

2.2. O questionário como instrumento

No âmbito do projeto "Educação Infantil e formação de profissionais no estado do Rio de Janeiro: concepções e ações", desenvolvido entre 2009 e 2011, um questionário, acompanhado de uma carta explicativa[5], foi enviado aos 92 municípios do estado. Na maior parte dos municípios foi feita a solicitação de que o documento fosse remetido pelo correio. No entanto, em 24 municípios foram realizadas entrevistas[6]. Nestes casos, os questionários foram recolhidos pelos pesquisadores no momento da entrevista. Ao todo, 59 municípios devolveram o questionário preenchido.

Na análise a seguir, foram considerados os municípios da RMRJ que responderam ao questionário, o que significa 16 dos 19 municípios da região, a saber, Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

A construção do instrumento se deu a partir da revisão do questionário aplicado, em 1999, no projeto "Formação de profissionais da educação infantil no

[5] Ver anexos.
[6] Os critérios para a seleção dos municípios nos quais foram realizadas entrevistas estão descritos no item 3.1.

estado do Rio de Janeiro" (KRAMER et al, 2001). Naquele momento, o grupo sentiu a necessidade de acessar dados que possibilitassem a construção de um panorama da educação infantil e da formação de seus profissionais. À época, informações desta natureza eram bastante escassas, o que impeliu o grupo à realização da pesquisa. Hoje, embora a construção e a divulgação das estatísticas educacionais tenham melhorado consideravelmente, muitas informações relevantes ainda precisam ser obtidas através da consulta direta aos municípios. Além disso, esta estratégia metodológica pretendeu se constituir em um trabalho não apenas de informação, mas também de formação para os respondentes. À medida que estes se mobilizassem na busca das informações, compreenderiam aspectos importantes do sistema educacional e da criação de políticas (KRAMER e NUNES, 2007b).

O questionário foi revisado na tentativa de, ao mesmo tempo, abarcar o novo e permitir a comparação dos dois momentos em que os projetos foram desenvolvidos. Um cuidado importante foi tomado em relação aos termos que seriam empregados nos enunciados dos itens. Muitas vezes surgiu a preocupação de que o modo de fazer as perguntas legitimasse certas práticas dos municípios. Optou-se por não perguntar, por exemplo, se há concurso público para ingresso na rede de ensino do município. Embora essa seja uma informação importante e seja de conhecimento público que há municípios que não realizam concurso para ingresso dos professores, com a inclusão desta pergunta, poderia parecer admissível a adoção de outro mecanismo que não o concurso. Com isso, ressalto que o questionário não é um instrumento neutro e carrega, de certa maneira, nossas concepções. Além disso, essa postura gerou problemas como a falta de algumas informações.

O terceiro desafio presente nesse processo de revisão foi tentar alcançar a diversidade das políticas municipais. Em alguns momentos, o grupo se flagrou tentando formular perguntas que "organizassem" a realidade, quando o mais profícuo é deixar a diversidade emergir. Deste modo, optou-se por explicitar nas instruções de preenchimento[7] o que estava sendo considerado com o uso dos termos creche, pré-escola, e auxiliar, pois eles não são consensuais nem evidentes. No projeto de 1999, foi observado que, para definir o que seria creche e pré-

[7] Ver anexos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

escola, algumas Secretarias consideravam a idade da criança, outras classificavam o estabelecimento de acordo com período de atendimento, se parcial ou integral (KRAMER e NUNES, 2007a). Optamos também por proporcionar espaços, em perguntas abertas, para que os municípios apresentassem suas especificidades, como, por exemplo, no item 27 "Existem auxiliares que atuam diretamente com as crianças? Se sim, como são denominados?"

Do ponto de vista estrutural, o questionário revisado possui 68 itens organizados em seis blocos temáticos: dados gerais do município; sistema de ensino no município, organização e funcionamento da educação infantil no município; formação dos profissionais da educação infantil; ingresso e carreira dos profissionais da educação infantil; e recursos financeiros e materiais. Na presente investigação serão considerados, principalmente, os dados referentes aos blocos 4 e 5 do questionário que se referem à formação e ao ingresso e carreira dos profissionais, respectivamente.

O Bloco 4 visa conhecer os projetos de formação em serviço implementados pelas Secretarias de Educação, as instituições envolvidas e as instituições responsáveis pelo planejamento, as pessoas a quem esses projetos se destinam, o modo como são realizados, os temas que vêm sendo abordados, a motivação dessas ações e a existência de documentos sobre a formação. Já o Bloco 5 traz questões sobre a escolaridade exigida para o ingresso dos profissionais na educação infantil, a natureza dos concursos, os tipos de vínculo empregatício, piso salarial, carga horária, a existência de plano de carreira, mecanismo de nomeação, tempo de mandato e requisitos para o exercício da função de diretor.

Complementarmente, serão utilizados dados do Inep, para o ano de 2009, sobre a escolaridade dos profissionais que atuam em creches e pré-escolas. Cabe esclarecer que esses dados foram obtidos através dos Indicadores Demográficos e Educacionais do Plano de Ações Articuladas, já que a base de dados disponibilizada pelo Inep (EDUDATABRASIL) só apresentava dados até o ano de 2006.

2.3. O que dizem os questionários

Os questionários nos permitiram levantar informações importantes sobre como os governos municipais vêm administrando a oferta de educação infantil, e,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

principalmente, como vêm desenvolvendo sua política de formação dos profissionais. A seguir serão apresentadas algumas características da formação que ajudam a entender esta política: as instituições envolvidas, o lugar dos cursos de formação inicial, o quadro da escolaridade nos municípios e ações municipais que contribuem para a transformação ou manutenção deste quadro.

Sobre as instituições envolvidas na formação dos profissionais da educação infantil, o relatório da pesquisa (NUNES, CORSINO e KRAMER, 2011) aponta o incremento da participação federal, que quase dobrou no período 1999-2009 passando de 17% a 33,3%. A participação das próprias Secretarias se manteve em 97,9%. A Tabela 3 foi elaborada a partir do item 29 do questionário que perguntava que instituições estão envolvidas na formação dos profissionais e no qual mais de uma resposta poderia ser assinalada. Nos municípios da Região Metropolitana, a Secretaria também é a principal promotora da formação: em todos os municípios onde há algum projeto de formação dos profissionais, a Secretaria Municipal de Educação está envolvida, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 3 - Instituições envolvidas na formação dos profissionais de educação infantil nos municípios da Região Metropolitana participantes da pesquisa, 2009

Instituições envolvidas	N	%
Secretaria Municipal de Educação	15	100
Secretaria Municipal de Cultura	4	26,67
S.M. de Assist./Desenv./Promoção Social	1	6,67
Secretaria Municipal de Saúde	6	40
Outra secretaria municipal	...	...
Instituição estadual	3	20
Instituição federal	8	53,33
Instituição particular	1	6,67
Outra instituição	...	...

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

Esses números confirmam a importância de compreender as concepções municipais, já que são os municípios que efetivamente põem em prática as ações de formação. Cabe acrescentar que, em resposta ao item 39, dez municípios afirmam ter elaborado documentos sobre a formação dos profissionais enquanto seis não têm documentos a esse respeito. Embora quase todos afirmem

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

implementar ações de formação, nem todos tornam claras e sistemáticas essas ações, ou ainda, nem todos se colocam no lugar de formuladores da política.

A participação de instituições federais fica em segundo lugar tendo sido mencionada por oito municípios. O MEC foi apontado como a instituição envolvida por quatro municípios e o FNDE[8] por dois. As universidades UFRRJ, UFF (duas menções) e UFRJ também foram apontadas, sendo que nesta última foi explicitado que o envolvimento da universidade estava ligado ao Proinfantil. Um município optou por indicar o MEC como parceiro na resposta ao item 41, ao invés de incluí-lo na resposta ao item 29. O item 41 também ajuda a compreender melhor a atuação da UFRRJ, que é indicada como uma parceria tanto na execução do Proinfantil, como na oferta de cursos de pós-graduação. O questionário não oferece detalhes sobre como se dá essa relação entre as instituições federais e os municípios. No entanto, esta se mostra uma possível questão de pesquisa.

De um modo geral, o MEC parece estar assumindo um lugar relevante, associado à oferta do Proinfantil. Deste modo, é provável que as relações com as universidades citadas tenham sido intermediadas pela adesão a esse programa. Se de um lado, falta uma relação mais direta entre universidades e municípios objetivando a formação dos profissionais, por outro, esta mediação do MEC tem se mostrado um caminho da política pública que parece, aos poucos, se estender à oferta de ensino superior, com a criação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR).

O PARFOR é uma ação conjunta entre o MEC - por meio da Capes - as Secretarias de Educação dos estados, distrito federal e municípios e as instituições públicas de ensino superior visando à formação inicial e continuada dos professores da educação básica que atuam nas redes públicas. Por meio deste plano, vagas em universidades federais são destinadas a professores em exercício há pelo menos três anos que não possuam a graduação em pedagogia, no caso da educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, ou a licenciatura na disciplina em que atua, no caso dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio (BRASIL, 2009e).

[8] O FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) é uma autarquia federal vinculada ao MEC que tem como função prestar assistência técnica e financeira aos municípios.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

Em contraposição à atuação da instância federal chama atenção a pouca menção à participação do governo estadual, o que indica que ou esta instância não está envolvida na formação dos professores ou não está sendo reconhecida pelos municípios como tal. O Proinfantil é uma parceria entre as três esferas administrativas (BRASIL, 2005). No entanto, apenas um município aponta a Secretaria de Estado de Educação como uma instituição envolvida na formação dos profissionais. Isso pode ser consequência do pouco comprometimento do governo estadual com as responsabilidades assumidas no acordo de participação do programa. Sobre a situação do programa no estado do Rio de Janeiro, Souza (2011) mostra fragilidades nas condições estruturais: falta de equipamentos (vídeo, televisão, impressora, computadores, linha telefônica 0800) e problemas no pagamento dos Professores Formadores (servidores da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro). O próprio fato de o MEC assumir um programa de formação de professores em nível médio na modalidade normal já indica a omissão do governo estadual, que, legalmente, é o responsável pela oferta desta etapa de ensino. A pesquisa realizada em 1999 já apontava a quase omissão do governo estadual na implementação de políticas de formação para os profissionais de educação infantil.

Sobre o modo como têm sido realizadas as ações de formação dos municípios, a pesquisa institucional verificou a predominância de atividades episódicas, tais como oficinas e palestras. Essa mesma tendência é observada na Região Metropolitana, embora nesta os centros de estudo sejam igualmente apontados como ações de formação. Já os cursos de formação inicial foram pouco citados como ações implementadas pelos municípios: o curso superior foi citado por dois municípios e a formação inicial em nível médio por cinco. Numa perspectiva otimista, isso poderia indicar que os profissionais destas redes já possuem a formação inicial, não havendo, portanto, necessidade de parcerias para a oferta destes cursos. Mas não é isso que mostram os dados do Inep.

As tabelas 4, 5 e 6, a seguir, foram construídas a partir de dados do Inep referentes a funções docentes[9], o que significa que um mesmo professor pode ter

[9] "O Censo Escolar tem como unidade básica de coleta a escola. Neste levantamento, a escola informa quantos professores estão atuando em sala de aula, entretanto, esses professores podem atuar em outras escolas. Da mesma forma, dentro de uma escola, o mesmo professor pode atuar em

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

sido considerado mais de uma vez. Portanto, não é possível saber exatamente quantos professores estão em cada nível de escolaridade, mas apenas ter uma ideia sobre o quadro funcional das redes municipais e perceber se as turmas estão sendo acompanhadas por profissionais que possuem a formação adequada.

Levando em conta o disposto na LDB, optei por agrupar os dados fornecidos pelo Inep nas categorias "Formação adequada (1)" que soma as funções docentes com licenciatura e com outras graduações; "Formação adequada (2)" na qual estão as funções docentes com ensino médio na modalidade normal; e "Formação inadequada" na qual se somam as funções docentes sem ensino médio e com ensino médio, mas sem formação pedagógica.

Tabela 4 - Funções docentes em creche por município, 2009

Município	Formação adequada (1)		Formação adequada (2)		Formação inadequada	
	N	%	N	%	N	%
Belford Roxo	13	11,2	96	82,75	7	6,03
Duque de Caxias	57	43,51	59	45,04	15	11,45
Guapimirim	1	1,41	70	98,59	0	0,00
Itaboraí	12	26,67	33	73,33	0	0,00
Itaguaí	14	18,92	58	78,38	2	2,70
Maricá	13	29,55	28	63,64	3	6,82
Mesquita	13	28,26	29	63,04	4	8,70
Nilópolis	19	32,76	34	58,62	5	8,62
Niterói	115	35,38	165	50,77	45	13,85
Paracambi	5	26,32	14	73,68	0	0,00
Queimados	1	7,69	10	76,92	2	15,38
Rio de Janeiro	977	34,41	1511	53,22	351	12,36
São Gonçalo	37	21,02	120	68,18	19	10,80
São João de Meriti	34	40,96	45	54,22	4	4,82
Seropédica	1	2,44	40	97,56	0	0,00
Tanguá	0	0,00	5	83,33	1	16,67

Fonte: Inep/Indicadores demográficos e educacionais - Plano de Ações Articuladas

mais de um nível/modalidade de ensino. Por essa razão, o uso do termo 'função docente'." (EDUDATA BRASIL, Glossário)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

Tabela 5 - Funções docentes em pré-escola por município, 2009

Município	Formação adequada (1)		Formação adequada (2)		Formação inadequada	
	N	%	N	%	N	%
Belford Roxo	43	16,86	196	76,86	16	6,27
Duque de Caxias	198	35,11	318	56,38	48	8,51
Guapimirim	8	19,51	33	80,49	0	0,00
Itaboraí	60	28,04	140	65,42	14	6,54
Itaguaí	52	18,57	220	78,57	8	2,86
Maricá	49	29,88	100	60,98	15	9,15
Mesquita(1)	29	22,48	86	66,67	14	10,85
Nilópolis	54	30,86	111	63,43	10	5,71
Niterói	356	40,45	436	49,55	88	10,00
Paracambi	10	19,23	41	78,85	1	1,92
Queimados	18	19,35	70	75,27	5	5,38
Rio de Janeiro	3422	45,87	3783	50,71	255	3,42
São Gonçalo	221	27,28	505	62,35	84	10,37
São João de Meriti	88	26,35	220	65,87	26	7,78
Seropédica	22	15,71	118	84,29	0	0,00
Tanguá	9	20,93	32	74,42	2	4,65

Fonte: Inep/Indicadores demográficos e educacionais - Plano de Ações Articuladas

O agrupamento dos profissionais "com licenciatura" e "com graduação" merece uma ressalva. No grupo de professores com licenciatura estão tanto os formados em pedagogia quanto em outras licenciaturas. No grupo "com graduação" podem estar professores formados em áreas afins à educação, mas também em áreas sem qualquer articulação com as discussões educacionais. A Sinopse do Professor 2009 (INEP, 2009) traz dados mais específicos sobre a formação de professores de educação infantil no estado do Rio de Janeiro. A grande maioria dos profissionais fez cursos na área de educação, mas há também profissionais formados em áreas como saúde, humanidades e letras. Isso quer dizer que, embora no agrupamento denominado "Formação adequada (1)" todos os profissionais possuam ensino superior, pode ser que nem todos possuam, de fato, formação pedagógica.

Consideremos, inicialmente, a Tabela 4, referente aos profissionais que atuam em creche. Os municípios de Guapimirim, Itaboraí, Paracambi e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

Seropédica não possuem profissionais com formação inadequada atuando em creches. Os municípios de Belford Roxo, Itaguaí, Maricá, Mesquita, Nilópolis e São João de Meriti possuem um percentual pequeno de funções docentes sem formação, que varia de 2,7% em Itaguaí a 8,7% em Mesquita. Nos municípios de Duque de Caxias, Niterói, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo e Tanguá, a situação é mais preocupante já que mais de 10% das funções docentes se encaixa na situação de formação inadequada. Destes, o município com o maior percentual de funções docentes sem a formação adequada é Tanguá (16,67%). A situação da pré-escola (tabela 5) é mais favorável nos municípios, de um modo geral. Apenas Mesquita e São Gonçalo atingem índices acima dos 10% de funções docentes sem formação.

O problema da falta de formação afeta, de um lado, as maiores redes em número de funções docentes em creche (Duque de Caxias, Niterói, Rio de Janeiro e São Gonçalo) e, de outro, as menores (Queimados e Tanguá). Se retomarmos os dados discutidos no item anterior, é possível perceber que estes municípios possuem características comuns. Duque de Caxias, Niterói, Rio de Janeiro e São Gonçalo são municípios antigos, populosos e detentores dos maiores PIBs *per capita* da região (RIO DE JANEIRO, 2011). No entanto, estes municípios se diferenciam quando analisadas as condições de vida da população. Rio de Janeiro e Niterói estão entre os municípios que apresentam as melhores situações no que se refere às taxas de cobertura e incidência de pobreza. Já Duque de Caxias e São Gonçalo estão entre os piores nestes mesmos quesitos, o que pode demonstrar diferenças significativas em termos da administração dos recursos e dos modos de fazer política nestes municípios. No outro extremo, Queimados e Tanguá vivem as situações mais desfavoráveis, o que se reflete na formação de seus profissionais de creche.

O tamanho das redes fala não só do tamanho dos municípios, mas do tempo de existência das instituições de educação infantil. As menores redes estão associadas à falta de capacidade municipal de oferecer educação infantil à população. As maiores redes são possivelmente as mais antigas, que contrataram seus profissionais antes das exigências legais ou absorveram muitos profissionais vindos das Secretarias de Assistência Social, antes da transferência da responsabilidade pelas creches para as Secretarias de Educação. No caso do

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

município do Rio de Janeiro foi realizado, no ano de 2007, concurso que não exigia formação específica, contrariando o disposto na legislação. Isso se torna ainda mais perceptível se considerarmos apenas as funções docentes que não têm sequer o ensino médio: Duque de Caxias, Niterói, Rio de Janeiro e São Gonçalo estão entre os municípios que ainda possuem funções docentes sem esse nível de escolaridade, acompanhados de Nilópolis e Belford Roxo, conforme a tabela abaixo.

Tabela 6 - Funções docentes sem ensino médio em creche por município, 2009

Município	N
Belford Roxo	1
Duque de Caxias	2
Guapimirim	0
Itaboraí	0
Itaguaí	0
Maricá	0
Mesquita	0
Nilópolis	1
Niterói	4
Paracambi	0
Queimados	0
Rio de Janeiro	52
São Gonçalo	3
São João de Meriti	0
Seropédica	0
Tanguá	0

Fonte: Inep/Indicadores demográficos e educacionais - Plano de Ações Articuladas

Se observarmos, na tabela 4, os percentuais referentes à formação adequada (2) temos que, para a creche, Belford Roxo, Guapimirim, Seropédica e Tanguá possuem mais de 80% de suas funções docentes formadas em ensino médio na modalidade normal, sendo o maior percentual alcançado por Guapimirim (98,59%) e o menor por Belford Roxo (82,75%). Esses índices podem ser considerados satisfatórios se considerarmos que esta é a exigência mínima legal. Por outro lado, neste grupo de municípios, a formação em nível superior é pouco expressiva ou até mesmo inexistente. O município de Tanguá declara não possuir nenhum professor formado em nível superior atuando na creche. Já Belford Roxo

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

é o município que, neste grupo, possui o maior índice de funções docentes com ensino superior (11,2%).

Os municípios de Itaboraí, Itaguaí, Maricá, Mesquita, Paracambi, Queimados e São Gonçalo têm entre 60 e 80% de suas funções docentes na categoria de formação adequada (2) e percentuais de funções docentes com formação superior, que variam de baixos a moderados: Queimados é o município que possui menos funções docentes com este nível de escolaridade (7,69%) e Maricá o que possui mais (29,55%).

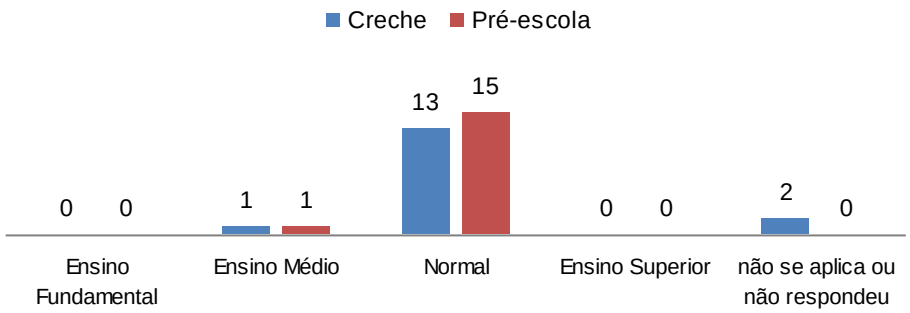
Já Duque de Caxias, Nilópolis, Niterói, Rio de Janeiro e São João de Meriti apresentam os mais altos percentuais de funções docentes com ensino superior, que variam de 32,76% em Nilópolis a 43,51% em Duque de Caxias. Consequentemente, estes municípios possuem os mais baixos percentuais de funções docentes com ensino médio na modalidade normal, variando de 45,04% em Duque de Caxias a 58,62% em Nilópolis. É possível dizer, portanto, que este grupo reúne os municípios que possuem os profissionais mais bem qualificados.

No caso da pré-escola, apenas Guapimirim e Seropédica possuem mais de 80% das funções docentes formadas em ensino médio na modalidade Normal. No outro extremo, apenas Rio de Janeiro e Duque de Caxias possuem menos de 60% das funções docentes nesse nível. Os demais municípios possuem entre 60 e 80% das funções docentes com ensino médio normal. Se considerarmos as funções docentes com graduação, veremos que apenas os municípios de Duque de Caxias, Nilópolis, Niterói e Rio de Janeiro se destacam por possuírem percentuais de funções docentes com graduação acima dos 30%. Todos os outros estão entre 15 e 30%. De um modo geral, há mais professores formados em nível superior atuando em pré-escolas do que em creches. Em 11 dos 16 municípios os percentuais de professores graduados atuando em pré-escola eram superiores aos percentuais de professores graduados atuando em creches.

Em nenhum município, seja para creche ou para pré-escola, o número de funções docentes com ensino superior supera o número de funções docentes com ensino médio na modalidade normal. Esses dados podem ser mais bem compreendidos se levarmos em consideração a escolaridade exigida por estes municípios para ingresso na educação infantil.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

Gráfico 1 - Municípios participantes da pesquisa segundo a formação mínima exigida para professores da educação infantil - 2009

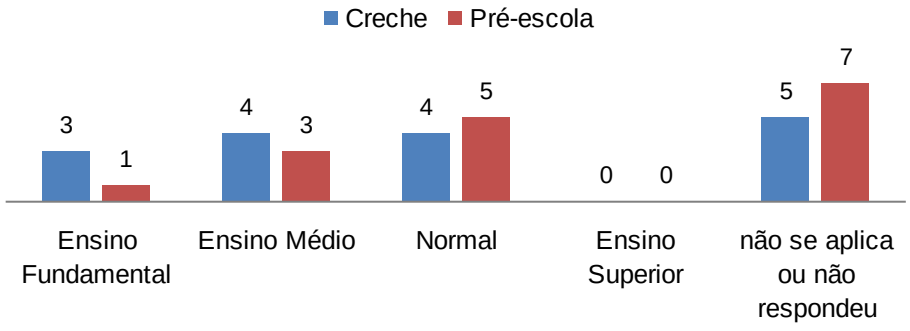


Fonte: Pesquisa Educação Infantil e Formação de Profissionais no Estado do Rio de Janeiro: concepções e ações, PUC-Rio, 2009

Em nenhum município a formação em ensino superior é exigida no ingresso dos profissionais: quase todos exigem o ensino médio na modalidade normal. Isso nos leva a crer que a existência de professores com ensino superior nessas redes pode ser creditada a uma iniciativa individual do professor ou a uma política de elevação da escolaridade posterior ao ingresso.

A presença modesta de profissionais formados em nível superior nas redes de ensino pode estar associada também à existência do cargo de auxiliar nas instituições de educação infantil, sobretudo nas turmas de creche. A exigência de escolaridade para o exercício dessa função é variada, indo desde o ensino fundamental até o ensino médio na modalidade normal, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 2 - Municípios participantes da pesquisa segundo a formação mínima exigida para auxiliares da educação infantil - 2009



Fonte: Pesquisa Educação Infantil e Formação de Profissionais no Estado do Rio de Janeiro: concepções e ações, PUC-Rio, 2009

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

No item 27 do questionário, que indaga sobre a existência de auxiliares que atuam diretamente com as crianças em creches e pré-escolas, 14 dos 16 municípios pesquisados responderam afirmativamente. Somente Nilópolis e Queimados afirmam não ter auxiliares que trabalham diretamente com as crianças. Já o município de Paracambi, embora esteja no grupo dos que responderam afirmativamente ao item 27, quando perguntado sobre o número de auxiliares na educação infantil respondeu zero. Deste modo concluímos que 13 dos 16 municípios pesquisados possuem em suas redes, a figura do auxiliar.

Cerisara (1996) aponta que, no município de Florianópolis, havia uma hierarquização, ainda que formal, entre auxiliares de sala e professoras. As professoras trabalhavam menos horas, recebiam melhores salários e precisavam possuir o ensino médio com habilitação para o magistério para ingressarem na rede municipal. Diante disso, foi possível perceber incômodos, já que no interior da creche, a sensação das profissionais é de que elas cumpriam as mesmas funções, mas recebiam salários diferentes. Algumas auxiliares acreditavam que a única diferença entre elas e as professoras era a certificação. Outro conflito se dava quando as auxiliares demonstravam mais competência que as professoras para exercer alguma atividade. A autora chega à conclusão de que, na verdade, existe apenas uma falsa hieraquização, pois não é a atribuição formal do cargo que determina a dinâmica das relações que se estabelece no cotidiano.

Assim, é curiosa a opção que Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, São Gonçalo e Seropédica fizeram de criar dois cargos diferentes com a mesma exigência de formação para o ingresso. Ao mesmo tempo em que esses municípios garantem que todos os profissionais que atuam diretamente com as crianças possuam a qualificação mínima exigida por lei, a coexistência destes cargos parece problemática. Se os profissionais possuem a mesma formação e exercem as mesmas funções, parece justo que ocupem o mesmo cargo, gozando assim dos mesmos direitos.

Efetuar comparações relativas ao salário destes profissionais é tarefa complexa, dado que o salário, por si só, não reflete as condições de vida das pessoas. Além disso, há uma dificuldade prática: a carga horária semanal varia entre os municípios. Para professores, ela varia de 20 horas em Belford Roxo a 25 em Maricá, Nilópolis e Itaguaí. Para auxiliares, a carga horária de trabalho varia

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

de 30 horas no Rio de Janeiro, Mesquita e Belford Roxo a 40 horas nos demais municípios que responderam ao item. Já o piso salarial, para professores, varia de R$ 527,00 em Itaboraí a R$1.087,56 em Belford Roxo; para auxiliares, os valores variam de R$ 460,00 em Belford Roxo a R$ 792,10 em Niterói.

Além de alguns municípios omitirem informações sobre o piso ou a carga horária, nos questionários de Itaboraí, Niterói e Paracambi foram constatados erros de preenchimento. Os respondentes desses municípios provavelmente informaram a carga horária diária dos profissionais ao invés de a semanal.

Ajustando, para fins de análise, o piso salarial dos profissionais de educação infantil para a carga horária de 40 horas, através de uma regra de três simples, foi construída a tabela 7. No entanto, é necessário reconhecer as limitações desse procedimento. Um município que contrata professores por 40 horas semanais, por exemplo, tem uma perspectiva de carreira diferenciada, provavelmente com mais espaço para planejamento e formação, se comparado a um município que contrata professores por 20 horas. Mas, como no caso dos municípios que responderam ao questionário, a diferença entre a maior e a menor a carga horária dos professores é de 5 horas, e, todos aqueles que responderam corretamente ao questionário afirmaram que a carga horária dos auxiliares é cumprida em atividades diretas com a criança, sem a previsão de momentos de planejamento, o ajuste parece um procedimento útil. Deste modo, temos a tabela a seguir.

Tabela 7 - Piso salarial dos profissionais segundo o município, para a carga horária de 40 horas semanais

Município	Professores	Auxiliares
Belford Roxo	2.138,00	613,33
Duque de Caxias	2.021,08	743,44
Guapimirim	1.457,78	465,00
Itaguaí	950,00	588,12
Maricá	1.123,09	nr
Mesquita	1.811,67	966,67
Nilópolis	nr	nr
Queimados	1.701,53	na
Rio de Janeiro	1.748,98	716,85
São Gonçalo	1.074,55	nr
São João de Meriti	881,67	465,00
Seropédica	nr	nr
Tanguá	1.521,82	Nr

Fonte: Pesquisa Educação Infantil e Formação de Profissionais no Estado do Rio de Janeiro: concepções e ações, PUC-Rio, 2009

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

O salário mínimo para o ano de 2009 foi estabelecido em R$465,00, pela lei nº 11.944 (BRASIL, 2009c). Desse modo, temos que os municípios de Itaguaí, Maricá, São Gonçalo e São João de Meriti pagavam até 3 salários mínimos aos seus professores; Guapimirim, Mesquita, Queimados, Rio de Janeiro e Tanguá pagavam entre 3 e 4 salários e Belford Roxo e Duque de Caxias pagavam mais de 4 salários. Para os auxiliares, temos que os municípios de Guapimirim e São João de Meriti pagavam 1 salário mínimo. Os demais municípios pagavam entre 1 e 2 salários, exceto Mesquita que pagava pouco mais de 2 salários.

Dos municípios que informaram dados de professores e auxiliares temos que a maior diferença salarial entre os dois cargos acontece em Belford Roxo onde os professores ganhavam 3,5 vezes mais que os auxiliares e a menor acontece em Itaguaí onde os professores ganhavam 1,6 vezes mais que os auxiliares.

Analisando o rendimento médio de professores da educação básica no Brasil, Alves e Pinto (2011) constataram que os profissionais que atuam na educação infantil, mesmo tendo o ensino superior, recebem salários inferiores aos daqueles que atuam no ensino fundamental ou no ensino médio. Na comparação com outras profissões de nível superior fica clara a pouca atratividade da profissão docente. Os salários dos professores que possuem somente o nível médio chegavam a estar abaixo do piso salarial de R$950,00, estabelecido em 2008.

Uma das formas de estímulo à formação adotada por grande parte dos municípios é a instituição de planos de carreira.

Tabela 8 - Municípios da Região Metropolitana participantes da pesquisa, segundo a existência de plano de carreira

Existência de plano de carreira	N	%
Não	1	6,3
Em processo de elaboração	3	18,8
Em processo de regulamentação	2	12,5
Sim	10	62,5
NS/NR	0	0,0
Total	16	100,0

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

A instituição de planos de carreira para os profissionais da educação escolar não é propriamente uma decisão dos municípios, mas uma exigência legal

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

estabelecida pela Constituição (BRASIL, 1988, art. 206). Dentre os municípios pesquisados, 10 possuem planos de carreira, enquanto 6, ainda hoje, não foram capazes de se articular para efetivar a construção desse documento. É notório que a simples existência do plano de carreira não resulta em elevação da escolaridade dos profissionais, mas indica a existência de uma política municipal mais consolidada de estímulo à formação. Dos municípios que possuem mais funções docentes com formação superior tanto em creche quanto em pré-escola, ou seja, Duque de Caxias, Nilópolis, Niterói e Rio de Janeiro, apenas Nilópolis não possui plano de carreira, estando em processo de regulamentação.

Apenas quatro dos dezesseis municípios que responderam ao questionário anexaram o plano de carreira, conforme solicitado. Seria interessante um estudo aprofundado de planos de carreira para perceber se há elementos que redundam em maior nível de escolaridade dos profissionais e quais são eles.

As informações acima sobre a escolaridade exigida para ingresso nos sistemas de ensino, a existência de prova específica para o ingresso na educação infantil, a existência de plano de carreira, o estabelecimento de parcerias visando à formação e o piso salarial dos profissionais apontam tendências de ação nas Secretarias Municipais. A seguir, estes mesmos dados são apresentados por município, trazendo uma síntese da política docente que se desenvolve em cada um deles.

O município de **Belford Roxo** assinala que possui parceria com o MEC para a oferta do programa Proinfantil. A escolaridade exigida para ingresso de professores tanto na creche quanto na pré-escola é o ensino médio na modalidade normal. Para auxiliares a exigência é de ensino médio. Não existe prova específica para ingresso na docência em educação infantil. Há um plano de carreira instituído pela Lei nº 723 de 09/12/1998. O piso salarial dos professores é de R$ 1.069,00, para uma carga horária semanal de 20 horas e o dos auxiliares de R$ 460,00, para uma carga horária de 30 horas.

Duque de Caxias afirma possuir parcerias de formação com uma escola estadual - o Instituto de Educação Governador Roberto Silveira - e com o MEC. Cabe a ressalva de que neste município existe um pólo da UERJ que oferece o curso de pedagogia. A exigência de escolaridade para o ingresso na educação infantil municipal é de ensino médio na modalidade normal, tanto para

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

professores, quanto para auxiliares, seja em creches ou em pré-escolas. Não há concurso específico para ingresso na educação infantil. Há plano de carreira, porém o ano de aprovação não foi informado. O piso salarial do professor é de R$ 1.136,86, para uma carga horária de 22 horas e 30 minutos e o do auxiliar é de R$ 743,44 para uma carga horária de 40 horas.

O município de **Guapimirim** também afirma que o MEC está envolvido na formação de seus profissionais, porém sem especificar como esta parceria se dá. A escolaridade exigida para ingresso de professores tanto na creche quanto na pré-escola é o ensino médio na modalidade normal. Não foi informada a escolaridade exigida para o exercício da função de auxiliar. Não existe prova específica para ingresso na docência em educação infantil. Segundo os respondentes, o plano de carreira dos profissionais está em processo de elaboração. O piso salarial dos professores é de R$ 820,00, para uma carga horária de 22 horas e 30 minutos e o de auxiliares de R$ 465,00, para uma carga horária de 40 horas.

O município de **Itaboraí** não possui instituições parceiras para a formação dos professores. A exigência de escolaridade para o ingresso na educação infantil municipal é de ensino médio na modalidade normal, tanto para professores, quanto para auxiliares, seja em creches ou em pré-escolas. Há concurso específico para ingresso como professor de educação infantil e o plano de carreira dos profissionais está em processo de regulamentação, embora conste também a informação de que ele foi aprovado em 1996. O piso salarial dos professores é de R$ 527,00 mais 65% de regência e o dos auxiliares é de R$ 580,00. A carga horária informada foi de 6 horas para professor e 10 para auxiliar, o que denota um provável erro de preenchimento.

O município de **Itaguaí** possui parceria com o SENAC para a formação de seus profissionais. Tanto o cargo de professor quanto o de auxiliar, seja em creches ou pré-escolas, tem como exigência de ingresso o ensino médio na modalidade normal. Não há concurso específico para ingresso como professor de educação infantil. O município afirma possuir plano de carreira para seus profissionais, porém o documento não foi anexado ao questionário. O piso salarial dos professores é de R$ 593,75, para uma carga horária de 25 horas, acrescidos de um valor de regência de R$ 118,75 e o de auxiliares de R$ 588,12, para uma carga horária de 40 horas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

O município de **Maricá** aponta o MEC como instituição envolvida na formação de seus profissionais. A escolaridade exigida para ingresso de professores tanto na creche quanto na pré-escola é o ensino médio. Para auxiliares a exigência é de ensino fundamental. Não há concurso específico para o ingresso na educação infantil. O plano de carreira do município foi aprovado em 2007. O piso salarial do professor é de R$ 701,93, para 25 horas. O piso salarial do cargo de auxiliar não foi informado.

O município de **Mesquita** afirma possuir parceria com duas universidades e com o governo federal (MEC e FNDE). A parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro se dá através do Proinfantil. Já a parceria com a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro está relacionada ao curso de pós-graduação "Desafios do trabalho cotidiano: a educação das crianças de 0 a 10 anos". A exigência de escolaridade para o ingresso na educação infantil é o ensino médio na modalidade normal para professores e o ensino médio para auxiliares. Há concurso específico para ingresso na educação infantil. Há um plano de carreira aprovado em 2008. O piso salarial do professor é de R$ 1.087,00, para uma carga horária de 24 horas e o do auxiliar é de R$ 725,00, para 30 horas.

O município de **Nilópolis** possui parcerias com duas instituições particulares: o Espaço Vida e a PUC[10]-Caxias. No entanto, o modo como estas parcerias se dão não é explicitado. Não há auxiliares nas turmas de educação infantil e a exigência de escolaridade para professores é de ensino médio na modalidade normal, tanto para creche, quanto para a pré-escola. Não existe prova específica para ingresso na educação infantil. O plano de carreira está em processo de regulamentação. O piso salarial dos profissionais não foi informado.

Niterói possui parcerias de formação com a Universidade Federal Fluminense. A escolaridade exigida para ingresso de professores tanto na creche quanto na pré-escola é o ensino médio na modalidade normal. Para auxiliares a exigência é de ensino médio. Não há concurso específico para ingresso na educação infantil. O plano de carreira do município foi aprovado em 2006. O piso salarial tanto de professores como de auxiliares é de R$ 792,10. A carga horária

[10] O pólo da PUC no município de Duque de Caxias oferece apenas cursos de especialização e extensão.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

informada tanto para professores quanto para auxiliares é de 10 horas em creche e 12 em pré-escola, o que indica um possível erro de preenchimento.

O município de **Paracambi** afirma que seus programas de formação contam com a parceria do governo federal através do FNDE. Os professores tanto de creches quanto de pré-escolas precisam ter o ensino médio na modalidade normal. A escolaridade exigida para auxiliares não foi informada. Há concurso público específico para o ingresso de professores na educação infantil. O plano de carreira está em processo de elaboração. O piso salarial dos auxiliares não foi informado. O piso salarial do professor é de R$ 564,55 para 5 horas de trabalho, o que nos leva a crer que foi informada a carga horária diária e não a semanal.

O município de **Queimados** afirma possuir uma parceria de formação com a empresa Natura. Nos dados informados no questionário não consta nenhuma informação sobre o atendimento em creches. Não existem auxiliares nas instituições de educação infantil. A exigência de escolaridade para ser professor em pré-escola é de ensino médio na modalidade normal. Não há concurso específico para ingresso como professor de educação infantil. O município possui plano de carreira aprovado em 1995, que não foi anexado ao questionário. O piso salarial do professor é de R$ 935,84, para uma carga horária de 22 horas.

O município do **Rio de Janeiro** afirma que tanto a Secretaria Estadual de Educação quanto a Universidade Federal do Rio de Janeiro estão envolvidas na formação dos profissionais do município através do Proinfantil. Além disso, há parcerias com o Instituto Pró-saber e o Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP). A exigência de escolaridade para o exercício do cargo de professor é de ensino médio na modalidade normal tanto em creches quanto em pré-escolas e a exigência de escolaridade para auxiliares de creche é de ensino fundamental. Não há auxiliares na pré-escola. Até o momento do preenchimento do questionário não havia concurso específico para ingresso como professor de educação infantil, o que passou a ocorrer no ano de 2010. O plano de carreira foi aprovado em 1992, passando por modificações em 2008. O piso salarial dos professores é de R$ 983,80 para uma carga horária de 22 horas e 30 minutos e o dos auxiliares é de R$ 537,64 para 30 horas de trabalho.

O município de **São Gonçalo** afirma possuir parceria com a Universidade Federal Fluminense, a Universidade Salgado de Oliveira e com o Centro de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

Referência em Educação e Formação Continuada. Cabe ressaltar que a UERJ possui um pólo de formação de professores nesse município. A exigência de escolaridade para o ingresso na educação infantil municipal é de ensino médio na modalidade normal, tanto para professores, quanto para auxiliares, seja em creches ou em pré-escolas. Não há concurso específico. O plano de carreira dos profissionais foi aprovado em 2003. O piso salarial do professor é de R$ 591,00, para 22 horas de trabalho. O piso salarial do auxiliar não foi informado.

O município de **São João de Meriti** afirma possuir parcerias para a formação de seus profissionais com a empresa Natura e com o Instituto Avisa Lá. A escolaridade exigida para os professores é o ensino médio na modalidade normal, tanto em creches quanto em pré-escolas. A exigência de escolaridade para auxiliares de creche é de ensino fundamental. Não há auxiliares nas turmas de pré-escola. Não há concurso específico para ingresso na educação infantil e o plano de carreira está em processo de elaboração. O piso salarial do professor é de R$ 529,00 mais prêmios para 24 horas de trabalho e o do auxiliar é de R$ 465,00 mais prêmios para 40 horas.

O município de **Seropédica** não forneceu informações sobre a realização de parcerias para a formação de seus profissionais. A exigência de escolaridade para o ingresso tanto de professores quanto de auxiliares em pré-escola é o ensino médio na modalidade normal. Não há informações sobre a exigência de escolaridade para os profissionais das creches. Não há concurso público específico para ingresso na educação infantil. Existe um plano de carreira aprovado em 2005, mas que não foi anexado ao questionário. O valor do piso salarial dos profissionais não foi informado.

Por fim, o município de **Tanguá** não possui parcerias para a realização da formação de seus profissionais. A escolaridade exigida para ingresso de professores tanto na creche quanto na pré-escola é o ensino médio na modalidade normal. Para auxiliares a exigência é de ensino médio. Há concurso público específico para o ingresso de professores na educação infantil. Não há plano de carreira. O piso salarial dos professores é de R$ 837,00 para 22 horas de trabalho e do auxiliar é de R$ 465,00, porém a carga horária não foi informada.

Diante do movimento recente de expansão universitária e interiorização das universidades, espanta a pouca presença de parcerias com as universidades

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA

públicas visando à graduação dos profissionais em cursos de pedagogia. Como apontado, ao longo do capítulo, a presença das universidades tem sido mais associada ao Proinfantil e, em alguns casos, a cursos de pós-graduação.

Os dados do Inep mostram que a presença de profissionais formados em ensino superior ainda é modesta, o que pode ser creditado, em boa parte dos municípios, à presença de auxiliares e ao requisito de ingresso nas redes, que, em geral, era de ensino médio na modalidade normal, para professores, e ensino médio, para auxiliares. Os planos de carreira podem ser uma alternativa de construção de uma carreira docente nos municípios, mas devem ser aliados a condições de trabalho e salários dignos.

No capítulo a seguir, as condições objetivas dão lugar aos discursos. As entrevistas com os profissionais responsáveis pela gestão da educação infantil nos municípios trazem novos elementos para a compreensão da formação e carreira dos docentes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1011706/CA