

Silvia Cristina Yannoulas  
(Coord.)

Dalila Andrade Oliveira | Natalia de Souza Duarte  
Kelma Jaqueline Soares | João Luiz Horta Neto  
Marcelo Siqueira Guilherme e Evilasio da Silva Salvador  
Talita Santos de Oliveira | Alan Teles e Rosa Helena Stein  
Camila Rosa Fernandes de Souza

# Política Educacional e Pobreza

Múltiplas Abordagens para uma Relação Multideterminada

Realização:



Apoio:



Brasília, 2013

Copyright © 2013 Liber Livro Editora Ltda.

As ideias contidas e as opiniões emitidas neste livro são de responsabilidade dos autores.  
É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desde que citada a fonte.

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1999, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Conselho Editorial

Bernardete A. Gatti, Iria Brzezinski, Maria Celia de Abreu, Osmar Favero,  
Pedro Demo, Rogério de Andrade Córdova, Sofia Lerche Vieira.

Projeto Gráfico

Samuel Tabosa de Castro

Revisão

Tereza Vitale

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P769

POLÍTICA educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada / Silvia Cristina Yannoulas (coord.) — Brasília: Liber Livro, 2013. 280 p. (Programa Observatório da Educação – CAPES/INEP; Edital 038/2010)

ISBN: 978-85-7963-113-9

1. Pedagogia. 2. Educação: fundamentos e teoria. 3. Política educacional. 4. Serviço Social. 5. Desigualdade social. 6. Pobreza. I. Universidade de Brasília. II. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. III. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. IV. Silvia Cristina Yannoulas.

CDU – 37.014.5:330.59

---

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Política educacional: Pobreza 37.014.5:330.59
2. Pobreza: Educação: Política 330.59:37.014.5

SHIN – CA 07 Lote 14 Bloco “N” Loja 02  
Lago Norte – CEP 71503-507 – Brasília-DF  
Fone: (61) 3965-9667 – Fax: (61) 3965-9668  
editora@Liber Livro.com.br / www.Liber Livro.com.br

## CAPÍTULO 6

# FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DOCENTE<sup>1</sup>

Talita Santos de Oliveira  
Silvia Cristina Yannoulas

### Introdução

Embora não esteja contemplada como parte da seguridade social brasileira, a política educacional<sup>2</sup> recebe na Constituição Federal de 1988 *status* de política social de extrema relevância. Conforme estabelecido no art. 6º do Capítulo II, a Educação, conjuntamente ao trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, integra o rol dos direitos sociais. No texto constitucional, a educação recebeu um capítulo próprio (o III) e, sendo reconhecida como direito público subjetivo, constitui dever do Estado garantir seu acesso universalmente a todos os cidadãos. E ainda, atuar na destinação de recursos suficientes para seu bom funcionamento e democratização.

---

1 A versão original deste capítulo foi elaborada por Talita Oliveira visando aprovação na disciplina Tópicos Especiais em Política Social, ofertada pelo prof. Evilasio Salvador, no contexto do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília. Versão preliminar do texto em coautoria foi apresentada no V Seminário Internacional do PPGPS e no III Seminário sobre Política Educacional e Pobreza, do TEDis, ambos em outubro de 2012. Parte dessa versão também foi discutida nas Jornadas sobre Formação de Pesquisadores em Formação em Educação, realizadas na Universidade de Buenos Aires, em dezembro de 2012.

2 As políticas educativas "... podem ser definidas como programas de ação governamental, estruturados a partir de valores e ideias, que se dirigem a públicos escolares e são implementados pela administração e pelos profissionais da educação. Essas políticas aplicam-se a um domínio tanto mais vasto na medida em que se assiste, desde a década de 1970, a uma avalanche de reformas que visam impactadaelevar e aprimorar o nível geral de instrução da população, assim como estender o domínio de conhecimentos transmitidos pelas instituições escolares" (VAN ZANTEN, 2011, p. 640).

A expansão e a consolidação da educação pública de qualidade dependem do crescente investimento do Estado em ações voltadas para melhoria da rede pública de ensino e para formação dos profissionais da/na educação,<sup>3</sup> especialmente da trabalhadora professora,<sup>4</sup> que têm recebido novas demandas profissionais diante da universalização da educação básica e outras questões decorrentes do atual modelo de regulação do trabalho docente (ver OLIVEIRA 2000, 2004 e 2011).

Nesse cenário, a política educacional é impactada como a grande maioria das políticas sociais. As reformas educativas acompanham os preceitos da reforma do Estado, que passa de um Estado Educador, responsável por ser o provedor dos serviços de educação, a um Estado Avaliador, que foca sua atenção nos processos de avaliação e legitimação das instituições que oferecem o serviço (YANNOULAS et al., 2009, 2011). A transformação do Estado não é só política, mas também fiscal e se manifesta claramente no financiamento da política educacional, na medida em que este tende a limitar, cada vez mais, sua participação nos gastos públicos sociais.

Compreendendo a formação e a capacitação continuada dos profissionais da educação como um fator de extrema relevância para a garantia da qualidade do ensino, buscamos neste capítulo analisar parte das ações do Ministério de Educação (MEC) destinadas à formação inicial e continuada das professoras, principalmente as da educação básica. É, nesse sentido, que pretendemos responder, genérica e preliminarmente, à seguinte questão: como têm se dado os gastos do Ministério da Educação (MEC) com programas de formação inicial e continuada para docentes da educação básica? Para tanto, utilizamos o recorte temporal do Plano Plurianual (PPA) que vigorou de 2008 a 2011, que, por sua vez, reordenou as ações orçamentárias

---

3 Incluímos aqui todas as pessoas que trabalham nas escolas, contemplando as seguintes categorias: Gestor (diretor/a e vice-diretor/a), Gestor de Apoio (supervisor/a pedagógico e supervisor/a administrativo/a), Escrituração e Expediente Escolar (secretário/a, apoio técnico), Coordenação Psicopedagógica (coordenador/a pedagógico/a, orientador/a educacional, psicólogo/a escolar, psicopedagogo/a, professor/a da sala de recursos, professor/a da sala de integração inversa, professor/a da classe especial TGD), Conselho de Classe (professor/a em atividade dentro e fora da sala de aula), e Apoio Técnico Pedagógico Administrativo (conservação e limpeza, serviços gerais, portaria, vigilância, copa e cozinha, assistente administrativo/a, monitor/a, bibliotecário/a, fonoaudiólogo/a, nutricionista, assistente social). Não desconhecemos o debate sobre quem deveria ser considerado profissional da educação e na educação (ver CURY in OLIVEIRA, 2003). Entretanto, entendemos que é necessária a compreensão da totalidade das relações sociais presentes na escola, e não apenas das atividades pedagógicas.

4 Pelo predomínio de mulheres na categoria profissional e pela importância da docência como atividade econômica feminina, optamos por utilizar o gênero gramatical feminino para fazer referência ao conjunto da categoria profissional (ver YANNOULAS, 1996 e 2011). Apenas mantivemos o gênero gramatical masculino nas citações diretas e nos nomes dos programas analisados.

voltadas para formação inicial e continuada, espalhadas entre os diversos programas finalísticos do MEC e redefiniu as metas financeiras para sua viabilização (IPEA, 2009).

Este capítulo está organizado em três partes, além das considerações finais. A primeira seção faz um resgate da legislação sobre financiamento da política de educação, enfocando o período posterior à Constituição Federal de 1988. Descreve a regulamentação dos recursos destinados ao financiamento dessa política e ressalta a importância do aspecto da vinculação constitucional para sua concretude. No segundo momento do texto é abordada a formação das professoras, no âmbito de regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996. Também são apresentados diagnósticos relativos à formação de professoras na América Latina, enfocando o caso brasileiro. A última seção analisa as ações orçamentárias do MEC destinadas à formação de professoras no período de vigência do Plano Plurianual 2008-2011, a partir dos Relatórios PPA 2008-2011 do MEC, dos boletins *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, do Ipea, e das respectivas Leis Orçamentárias Anuais.

### **Breve histórico sobre o financiamento da política educacional**

O financiamento da política educacional está presente em textos constitucionais desde 1934, quando primeiramente foi estabelecido que os estados deveriam aplicar no mínimo 20% da renda resultante dos impostos, na implementação dos sistemas educacionais, enquanto a União e os municípios participariam com o investimento mínimo de 10%. Essa Carta constitucional reflete um espírito de maior interveniência do Estado sobre o social, com o objetivo de tentar minimizar as desigualdades sociais e impedir a eclosão de movimentos contestatários. Incumbe à União a competência de traçar as diretrizes da educação nacional, coloca esta com ênfase como direito do cidadão, e é a primeira a estabelecer uma vinculação de recursos exclusivos para este fim (CURY, 2007).

O art. 157 dessa Constituição determinou a formação de fundos de educação a partir da reserva de uma parte dos patrimônios territoriais da União, dos estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1934). A União, os estados e os municípios não poderiam aplicar menos de 10% e 20% de seus impostos em educação escolar. Essa vinculação permanecerá presente nas Constituições de 1946 e 1988. O princípio de vinculação constitucional de

recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino foi, por diversas vezes, enfraquecido ou suprimido durante o período republicano, pois não foi consagrado nas Cartas de 1891, 1937, 1967 e 1969 (esta última impôs vinculação exclusivamente aos municípios, ver CURY, 2007).

Com o intuito de resolver esse impasse, foi aprovada a Emenda João Calmom, Lei nº 7.348/1985, que regulamentou sobre receitas e despesas no âmbito da educação, retomando o princípio da vinculação (MELCHIOR, 1991; GOUVEIA; SOUZA, 2010). A emenda também impôs obrigações aos órgãos responsáveis pelas etapas de elaboração, execução, monitoramento e controle do orçamento da referida política (MELCHIOR, 1991).

Na prática, isso significa que o orçamento anual teve que assumir um novo tipo de classificação, isto é, aquele referente à educação, e meio pelo qual se cumprem a vinculação obrigatória e os dispositivos específicos ligados à receita e à despesa com aquilo que se entende por manutenção e desenvolvimento do ensino. Em termos operacionais, resulta que, no orçamento anual da União, há um quadro específico que diz respeito ao cumprimento das disposições legais, constitucionais e regulamentares que se referem: a) ao dispêndio mínimo obrigatório em ensino; b) à receita de impostos estimada; c) à despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, desagregada por programas (MELCHIOR, 1991, p. 275).

A promulgação da Constituição de 1988 consolidou a doutrina contida na Emenda João Calmom e redefiniu a parcela mínima obrigatória dos gastos com educação para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Estabeleceu ainda a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre as três esferas do poder público (MEC, 2000; ABRAHÃO, 2005).

Segundo o art. 212 da Constituição Federal de 1988, “a União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

A Magna Carta também acrescenta, como fonte de financiamento dessa política, o salário-educação, criado em 1964. Este se caracteriza como uma contribuição social recolhida na forma da lei pelas empresas, que deduzem a aplicação realizada em prol de seus empregados e dependentes (ABRAHÃO, 2005). Inicialmente, estava direcionado exclusivamente ao

ensino fundamental, mas a partir da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, foi estendido a toda a Educação Básica.

Neste contexto, a instituição da Lei nº 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), também foi de extrema importância porque explicitou a origem dos recursos públicos destinados à educação: “I- receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II- receita de transferências constitucionais e outras transferências; III- receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV- receita de incentivos fiscais; V- outros recursos previstos em lei” (BRASIL, 1996).

Segundo Abrahão (2005), o financiamento da política de educação está basicamente fundamentado na arrecadação tributária, em virtude da estreita vinculação com os impostos. O resultado dessa estrutura de financiamento é, certamente, o aumento significativo dos recursos orçamentários disponibilizados para manutenção dos sistemas educacionais (RODRIGUEZ, 2001; ABRAHÃO, 2005). Melchior (1991, p. 275) concorda com o aspecto, mas ressalta a necessidade de dimensionar esse gasto social, afirmando que a vinculação dos mínimos à receita de impostos não se refere a “toda receita tributária (que é o conjunto de impostos, taxas e contribuições), e muito menos à receita geral (que é o conjunto das receitas tributária, industrial, patrimonial etc.)”.

O fato de estar assentada em um vasto aparato jurídico de regulação, que envolve as três esferas de governo, também acrescenta outra vantagem à referida política. Na perspectiva de Arretche (2010), a descentralização de sua execução tende a não apresentar tantas desigualdades quando se compara os gastos dos municípios, isto é, considerando-os “unidades iguais” enquanto prestadores dos serviços públicos.

Para fins dessa avaliação, Arretche (Id.) constrói duas categorias no intuito de analisar os efeitos da regulação federal sobre o gasto dos municípios. A partir dos seguintes indicadores, mensura-se: 1) a discordância entre entes federativos sobre as prioridades dos gastos sociais, obtida a partir do exame do nível de gasto com cada política pública; e 2) o nível de desigualdade dos gastos territoriais, que se refere “à distância entre uma situação hipotética, em que todas as jurisdições teriam o mesmo gasto *per capita* e o gasto *per capita* efetivo” (Ibid., p. 604), auferido pelo Coeficiente de Gini.

A análise dessa autora aponta que, no tocante ao nível do gasto, as políticas reguladas, como saúde e educação, se tornam prioritárias na

alocação do gasto municipal, em detrimento das políticas não reguladas, como habitação, transporte público e infraestrutura urbana.<sup>5</sup> Estas últimas, geralmente, recebem menos recursos no âmbito dos municípios, em razão da falta de “legislação e supervisão federais que limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais” (Ibid., p. 603).

Com relação ao nível de desigualdade territorial desses gastos, nota-se que a partir de 2004 os coeficientes de Gini das políticas reguladas tendem a permanecer baixos, demonstrando uma menor desigualdade nos gastos entre as jurisdições. Já as políticas de maior autonomia municipal apresentam um coeficiente Gini alto, denotando o oposto, fato que corrobora a tese da autora de que:

(...) há um claro padrão de desigualdade de gasto entre as políticas implementadas pelos municípios brasileiros. Nas áreas de saúde e educação – políticas reguladas –, a desigualdade de gasto é bem mais reduzida, ao passo que as políticas não reguladas apresentam grande disparidade nos valores de gasto *per capita* (ARRETCHE, 2010, p. 609)

No caso da política de educação, as transferências vinculadas dos governos subnacionais são direcionadas a um fundo contábil, que opera redistributivamente na esfera de cada estado. Desde a aprovação da Lei nº 11.494, de 20/06/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado com a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, essa distribuição das receitas para os estados está condicionada à quantidade de matrículas ofertadas pelas respectivas redes de educação básica pública presencial (BRASIL, 2007; ARRETCHE, 2010).

Segundo Gatti (2009) e de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do total dos empregos registrados em 2006, 8,4% deles destinavam-se a docentes, sendo o terceiro lugar no *ranking* de subconjuntos de ocupações quanto ao volume de emprego (apenas precedido por escriturários e trabalhadores dos serviços: 15,2% e 14,9%, respectivamente). As indústrias da construção civil e extrativa, consideradas os termômetros das variações na oferta de emprego, contribuem com apenas 4% dos empregos

---

5 Arretche (2010, p. 603), conceitua *políticas reguladas* como sendo aquelas em que há uma legislação nacional estabelecendo diretrizes para sua execução e utilização dos recursos no gasto social. Já as *políticas não reguladas* são aquelas em que os estados e municípios podem exercer maior autonomia na sua viabilização.



nacionais (ou 1.439.404). Em 2006, existiam 2.949.428 postos de trabalho para todas as profissionais do ensino, sendo 82,6% em estabelecimentos públicos. Essa enorme massa de empregos na esfera pública, provavelmente uma das maiores do mundo, tem desdobramentos em termos do financiamento dos salários, das carreiras e das condições de trabalho docente, além das repercussões na qualidade do ensino ofertado. Entre os postos de trabalho dos profissionais do ensino em 2006, 77% eram femininos. A docência continua significando boa oportunidade de emprego para as mulheres (15,9% dos empregos femininos), no mesmo patamar do maior e mais tradicional grupo de inserção feminina no mercado de trabalho: a prestação de serviços de todas as naturezas, apenas suplantada pelas atividades de apoio administrativo, agrupadas sob a denominação genérica de escriturários (19,2%).

O Fundeb foi instituído em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regido pela Lei nº 9.424, de 1996, que vigorou durante dez anos. A introdução deste fundo foi importante para reafirmar a responsabilidade constitucional dos entes federativos nas finanças do sistema educacional, entretanto, foi dada uma maior prioridade ao ensino fundamental, na medida em que obrigou os estados e municípios a aplicar 60% dos recursos destinados à área da educação nesse nível de ensino (ABRAHÃO, 2005).

Segundo Rodriguez (2001), isto representou uma fratura entre os diferentes níveis de ensino básico e no próprio Sistema Nacional de Ensino, definidos na LDB. Ao voltar-se exclusivamente para o ensino fundamental, o Fundef restringiu a aplicação de recursos nos ensinos pré-escolar e médio, pois essas matrículas não eram consideradas para os repasses *per capita* aos estados. Além disso, a regulamentação do Fundef também vinculou os recursos do salário-educação, já previstos para o ensino fundamental na Constituição Federal de 1988, fator que reforçou a marginalização dos demais níveis de ensino. Essa estrutura de financiamento limitou bastante o poder de dispêndio e, conseqüentemente, as possibilidades de ampliação do acesso e da qualidade da educação infantil e do ensino médio (ABRAHÃO, 2005, p. 844).

Outro aspecto relevante no contexto de vigência do Fundef foi a forma de participação da União. Houve uma significativa redução do gasto federal na contribuição para ele. “Se, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,2% dos recursos desse Fundo; em 2002, esse índice havia sido reduzido a 2,3% do total” (ABRAHÃO, 2005, p. 844). Em percentuais,

correspondeu a uma queda de 50% para 30% do que dispunha o art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 (RODRIGUEZ, 2001).

Uma possível explicação para tal declínio tem sido o “baixo ajustamento do gasto mínimo *per capita*”, tendo em vista que esta complementação da União se dava no âmbito dos estados, quando estes e seus respectivos municípios não conseguiam alcançar o limite definido nacionalmente por aluno (ABRAHÃO, 2005, p. 845). Essa desresponsabilização do governo federal para com o Fundo deve ser complementarmente analisada em termos políticos, pois se caracterizou como uma contradição ao discurso oficial da época de priorização do ensino fundamental (RODRIGUEZ, 2001). De acordo com Sena (2008):

(...) a “desresponsabilização da União” não pode ser indicada e avaliada no vazio, isoladamente, já que, em valores constantes, houve aumento, mas, em face do pacto federativo, percebe-se nitidamente o comportamento incrementalista (“inercial”) do orçamento da educação, com pequenas variações, sendo que os percentuais foram rigorosamente os mesmos nos biênios de 96/97 e 98/99 (Ibid., p. 330).

Com a implantação do Fundeb, houve uma ampliação da cobertura das modalidades de ensino financiadas, que passam a ser Educação Infantil, ensino fundamental e ensino médio. O Fundeb também regula a participação financeira da União no Fundo.

Foi constitucionalizada a regra de contribuição da União, via complementação ao Fundeb, e se definiu um patamar mínimo de alocação de recursos federais (10% do valor dos fundos), com a proteção de algumas fontes, de modo a trazer efetivamente recursos novos. Trata-se de avanço significativo, adequado ao federalismo cooperativo e que terá resultados concretos no que se refere à diminuição das desigualdades regionais (SENA, 2008).

No entanto, os impasses que se colocam ao orçamento e ao financiamento da política de educação não se esgotam nessas iniciativas. A meta de investimento do Plano Decenal de Educação de 7% do PIB na função educação até o ano de 2010 não tem sido atingida, ficando ao redor de 5% (GARCIA, 2011, p. 395). Segundo Garcia (Id.), até o estabelecimento desta meta foi um processo de intensa luta em defesa do direito à educação e da eliminação do contingenciamento de recursos, instituído via Desvinculação de Receitas da União (DRU).

O autor aponta que a criação dos fundos – Fundef/Fundeb – não resolveu a questão da qualidade na universalização do ensino, e, muito menos,

os problemas relacionados às particularidades regionais. Quanto a este último aspecto, ele denomina as estratégias governamentais de descentralização na implantação do sistema educativo como recentralização, “comandada pelo poder central, sob o pretexto de ajudar os sistemas estaduais e municipais a resolverem os seus problemas históricos de acesso e permanência no ensino básico” (Ibid., p. 402). Para Garcia, tais iniciativas não passam de exigências de natureza administrativa e financeira, que mais reforçam do que minoram as desigualdades regionais.

Iniciativas das profissionais da educação e das organizações governamentais e populares têm mobilizado ações e manifestações políticas no sentido de requerer um orçamento justo e equitativo para a educação brasileira. As Conferências Nacionais e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação são exemplos. Desde 2008, têm sido promovidos debates e publicações sobre a regulamentação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que seria um valor mínimo por aluno a ser considerado em termos do financiamento da política educacional e dos repasses de recursos. Segundo a proposta da Campanha Nacional (2011), no valor do CAQi devem estar embutidos, dentre outros fatores, “os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do ensino” e “o custo dos salários dignos dos professores e demais profissionais da área de educação”. Além disso, deve ser diferenciado em relação ao nível de ensino e às peculiaridades regionais, a fim de contribuir para o enfrentamento de todos os tipos de desigualdades dentro e fora do ambiente educacional (CAMPANHA NACIONAL, 2011).

### **Aspectos gerais sobre a formação das professoras**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) conferiu especial destaque às profissionais da educação, ao reconhecer a importância de sua formação inicial e continuada e a necessidade de sua valorização e aperfeiçoamento profissional no interior do Sistema Nacional de Ensino. Em relação aos profissionais da educação básica, a redação do art. 62 e seus respectivos parágrafos assim estabelecem:

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.

§ 1º A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância.

O art. 70 da mesma lei ainda acrescenta que “a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente” serão considerados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

Os programas e ações que fomentem e viabilizem a capacitação e formação continuada das professoras se tornam necessários para a garantia de um ensino de qualidade, na medida em que esses profissionais desempenham papel preponderante nos esforços para se atingir a equidade e a melhoria da organização e gestão dos sistemas de ensino e das escolas (MEC, 2000). Segundo a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), tais programas devem se constituir em estratégias que não só atendam às demandas conjunturais do país, como também visem a uma formação para o futuro, atualizada à vivência do mundo contemporâneo (ANFOPE, 2001).

De acordo com o boletim da educação na América Latina, *Quantidade sem Qualidade*, lançado pelo programa Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (Preal), em 2006, a formação de professoras nesses países é deficitária. Aproximadamente 75% das professoras do ensino fundamental possuem a formação mínima exigida, e esta média está bem abaixo da global.

Esse quadro pode ser parcialmente explicado por dois fatores essenciais: em primeiro lugar, o crescimento acelerado no número de matrículas efetuadas, desacompanhado da implantação de programas de capacitação e formação continuada para professoras; e a falta de incentivo à prática docente diante do intenso processo de precarização do trabalho manifesto especialmente nessa profissão (KUENZER, 1998).

No caso brasileiro, o Censo Escolar da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2007, revelou que 68,4% das professoras da Educação Básica

brasileira possuem nível superior completo. Dentre os outros 32,6%, que possuem somente o nível médio, 82,1% cursaram o ensino médio na modalidade Normal ou Magistério, formação mínima admitida por lei para o exercício da docência na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental (INEP, 2009, p. 26). Embora a LDB enfatize a necessidade da formação de professoras em nível superior, a formação de nível médio ainda está presente, e se faz necessária, em muitas regiões do país (PNE, 2001).

O diagnóstico do Preal (2006) revela alguns fatores característicos da formação de grande parte das professoras latino-americanas, dentre os quais se destacam: 1) Em geral, as docentes possuem um nível de preparação inferior quando comparado aos demais profissionais de sua geração. Muitos obtiveram notas menores que às de seus pares e escolheram o magistério por se tratar de uma carreira menos concorrida, de modo a garantir seu ingresso em uma faculdade, e não por vocação profissional; 2) Frequentemente, a teoria tem maior destaque que a prática na formação das professoras, distanciando a profissional das reais necessidades da sala de aula; 3) A maneira como a formação no trabalho tem sido implementada, em linhas gerais, não representa um processo contínuo para atualização da profissional em suas habilidades e conhecimentos, mas consiste em ações esporádicas e isoladas realizadas em pequena escala.

Infelizmente, essa má formação das profissionais da educação tende a contribuir para reprodução de inúmeras desigualdades sociais presentes também nos sistemas educacionais. É o caso dos estados mais pobres da região Nordeste do Brasil, onde há baixa proporção de professores com formação superior. Consta-se a relação direta entre os elevados índices de pobreza e a baixa qualificação das professoras. As crianças em situação de pobreza, apesar de serem as que mais necessitam de professoras com alta qualificação, têm a menor probabilidade de obtê-las (PREAL, 2006).

Em paralelo às debilidades da formação docente na América Latina surgem, no contexto global, as reformas educacionais, preconizadas pelos organismos internacionais como requisitos para expansão da universalidade e garantia do direito à educação. Essas reformas não só provocam alterações profundas nos parâmetros curriculares de ensino, como também impõem à profissional docente a necessidade de formação contínua e atualizada às novas tecnologias do mundo do trabalho (GATTI, 2008; OLIVEIRA, 2004).

Observa-se, então, um duplo enfoque nas reformas educacionais que se implantam nesse período na América Latina: a educação dirigida à

formação para o trabalho e a educação orientada para a gestão ou disciplina da pobreza. A fórmula para se expandirem os sistemas de ensino de países populosos e com grandes níveis de desigualdade social será buscada por meio de estratégias de gestão e financiamento, que vão desde a focalização das políticas públicas educacionais até o apelo ao voluntarismo e ao comunitarismo (OLIVEIRA, 2004, p. 1.131).

É nesse contexto que se consolidam as políticas educacionais direcionadas à formação inicial e continuada das professoras brasileiras, enviesadas pela pressão das reformas educacionais e pela tentativa de compensação à formação profissional precária. Gatti (2008) afirma que essa configuração é particularmente brasileira, e ainda acrescenta que:

Muitas das iniciativas públicas de formação continuada no setor educacional adquiriram, então, a feição de programas compensatórios e não propriamente de atualização e aprofundamento em avanços do conhecimento, sendo realizados com a finalidade de suprir aspectos da má-formação anterior, alterando o propósito inicial dessa educação – posto nas discussões internacionais –, que seria o aprimoramento de profissionais nos avanços, renovações e inovações de suas áreas, dando sustentação à sua criatividade pessoal e à de grupos profissionais, em função dos rearranjos nas produções científicas, técnicas e culturais (GATTI, 2008, p. 61).

Uma parte considerável desses programas de formação e capacitação, oferecidos no âmbito das três esferas de governo, se utilizam das modalidades de educação a distância e semipresencial, em conformidade com a LDB e com o intuito de obter maior adesão das profissionais que se encontram em exercício. Algumas dessas ações, executadas pelo Ministério da Educação (MEC), serão nosso foco de análise na próxima seção.

### **As ações do MEC destinadas à formação das professoras**

O MEC tem atuado no desenvolvimento de diversos programas de formação inicial e continuada para docentes em exercício. Esses programas visam contemplar tanto as demandas destes profissionais como as necessidades do atual Sistema Nacional de Ensino.

Entre 2007 e 2008, os gastos do MEC com ações voltadas para a capacitação e a formação das profissionais da educação cresceram consideravelmente. De R\$ 86,3 milhões, em 2007, subiram para R\$ 423,1

milhões, no ano seguinte, em valores reais, deflacionados pelo IGP-DI (IPEA, 2009). Esse crescimento de quase 260% pode ser atribuído à introdução do Plano Plurianual 2008-2011, que reorganizou essas ações orçamentárias espalhadas entre os diversos programas finalísticos do MEC e redefiniu as metas financeiras para sua viabilização.

A maior parte destas ações tem como público-alvo as docentes da Educação Básica porque, além desse nível ser prioridade para a política de educação, há uma parcela correspondente a 6,3% das professoras que ainda não possuem a formação mínima exigida pela LDB. Em termos numéricos, 119.323 professoras das redes de ensino brasileiras não têm habilitação para o exercício do magistério, dentre as quais, aproximadamente 13%, apenas, cursaram o ensino fundamental (INEP, 2009, p. 26).

Até 2007, a maior parte dos gastos em ações de formação das professoras se deu no contexto do Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica (IPEA, 2008). Neste mesmo ano, o programa recebeu R\$ 94 milhões para subsidiar: a concessão de bolsas a formadoras e cursistas (R\$ 19,9 milhões), o fomento à Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (R\$ 9,6 milhões), a execução dos programas Pró-Licenciatura e Pró-Infantil, destinados às professoras sem a habilitação exigida em lei, e outras ações.

Por meio da educação a distância, foram capacitados 25.772 profissionais, e iniciativas de formação continuada abrangeram 14.798 professores da Educação Infantil e do ensino fundamental. Para professores não titulados, foram desenvolvidas ações de formação em serviço e certificação: no âmbito do Pró-Licenciatura, estas contemplaram 5.291 docentes do ensino fundamental e do médio; do Pró-Infantil, 2.877 professores. (Ibid., p. 113)

A aprovação da Lei nº 11.502, em 11/07/2007, também visou expandir e elevar a qualidade dos programas de formação inicial e continuada das professoras da Educação Básica ao estabelecer a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), como instituição responsável pela formulação dessas políticas públicas. À época, a Capes assumiu a gestão do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), com o objetivo de formar docentes da Educação Básica que ainda não têm diploma de nível superior e promover cursos de formação continuada de docentes, na modalidade de Educação a Distância (EaD).

Outros três programas destinados à capacitação de docentes ainda são administrados pela Capes: o Programa de Consolidação das Licenciaturas

(Pró-Docência), que visa contribuir para elevar a qualidade dos cursos de licenciatura, por meio de fomento a projetos institucionais, na perspectiva de valorizar a formação e reconhecer a relevância social dos profissionais do magistério da Educação Básica; o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), que concede bolsas para alunos de curso de licenciatura, coordenadores e supervisores do programa que desenvolvam e executem projetos no contexto da escola; e, por último, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, (Parfor), criado em 2009 e que recebeu, neste mesmo ano, R\$ 12,1 milhões para sua execução (MEC, 2009).

A análise que aqui se constrói, de caráter exploratório, privilegia parte das ações orçamentárias<sup>6</sup> destinadas à formação inicial e continuada das docentes, dando enfoque àquelas que se referem às profissionais da Educação Básica, redefinidas no âmbito dos programas Brasil Escolarizado (1061) e Qualidade na Escola (1448) pelo PPA 2008-2011.

A Tabela 1 apresenta os valores liquidados<sup>7</sup> no contexto desses dois programas, no período de vigência do PPA. Em seguida, a Tabela 2 demonstra o volume de recursos reservados às ações destinadas à capacitação e formação das profissionais da educação.

**Tabela 1. Programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola no período de 2008-2011 (Valores em bilhões R\$, deflacionados pelo IGP-DI)**

Código	Programas	2008	2009	2010	2011
1061	Brasil Escolarizado	8,9	11,1	16,1	19,5
1448	Qualidade na Escola	1,6	1,7	2,7	3,5
<b>Total</b>		<b>10,5</b>	<b>12,8</b>	<b>18,8</b>	<b>23</b>

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração Própria (2012).

6 A *ação orçamentária* é uma operação que envolve a produção de bens ou serviços cuja finalidade é atender aos objetivos de determinado programa de governo. Também englobam o conceito de ação: as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos. As ações são classificadas em *atividade*, *projeto* ou *operações especiais*, e podem ser identificadas por um código alfanumérico, em que o primeiro dígito representa o tipo da ação. Desse modo, os códigos que começam com 1, 3, 5 e 7 dizem respeito às ações do tipo projeto; se 2, 4, 6 ou 8, às ações do tipo atividade; e quando se iniciam com 0, simbolizam operações especiais (MPOG, 2011).

7 É mister ressaltar que a liquidação é o segundo estágio da execução orçamentária de uma despesa pública, posterior à etapa de empenho, e consiste na sua verificação como direito adquirido pelo credor por meio de títulos e documentos comprobatórios do crédito. Este só será efetivamente repassado ao credor após expedição da ordem de pagamento, terceiro estágio do processo de execução orçamentária (Lei nº 4.320/1964). Consideramos, para fins dessa análise, os valores liquidados e não os valores pagos.



Durante o período considerado, nota-se um crescimento, em relação ao primeiro ano, de pouco menos que 25%, no ano de 2009, e de quase 50%, em 2010. Todavia, quando analisadas no contexto do orçamento dos dois programas, essas ações não mostram variação, pois correspondem a cerca de 4% no total das despesas de ambos os anos. Em 2009, as despesas dos Programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola totalizaram R\$ 12,8 bilhões, executadas majoritariamente dentro do orçamento do MEC.<sup>8</sup> Esse valor foi de R\$ 18,8 bilhões, no ano de 2010 (BRASIL 2009; BRASIL, 2010).

O volume de recursos previstos no PPA 2008-2011 para o desempenho dos Programas Qualidade na Escola e Brasil Escolarizado, da ordem nominal de R\$ 61,1 bilhões, representa 38,4% da previsão de dotação de recursos para todos os programas finalísticos, a cargo do MEC durante o período (IPEA, 2011). Só nos dois primeiros anos de vigência do PPA, esse dois programas tiveram uma execução de despesas liquidada em R\$ 23 bilhões (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009). Juntos, esses dois programas, relacionados à Educação Básica, foram responsáveis por 35,2% da execução financeira do Ministério no período (IPEA, 2011).

Todavia, a crescente participação desses programas no orçamento do MEC não tem significado igual incremento nas ações de formação das profissionais da Educação Básica.

Embora iniciativas voltadas à formação de professores possam ser viabilizadas também por rubricas orçamentárias de caráter mais geral, o fato é que aquelas específicas para essa finalidade consumiram, em 2009, menos de 3% dos recursos executados pelos programas orçamentários finalísticos do MEC destinados à Educação Básica (IPEA, 2011, p. 141).

---

8 Os recursos do programa Brasil Escolarizado também contam com uma pequena participação do Ministério da Defesa via Modalidades de Aplicações Diretas (90) e Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (91), correspondente a aproximadamente 0,01% do orçamento final do programa em todos os anos.

**Tabela 2. Gastos do MEC com formação e valorização dos profissionais da educação no período de 2008-2011 nos Programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola (Valores em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI)**

<b>Ações Orçamentárias</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Varição 2008-2011</b>	<b>Participação % 2008-2011</b>
Concessão de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid)	0	15,4	84,8	157,3		0
Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	153,8	212,5	417,4	547,7	356,1%	36,5
Formação em Serviço dos Funcionários da Educação Básica	3,5	0,9	2,6	0		0,8
Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	30,9	40,1	52,2	48,2	55,9%	7,5
Formação para Gestão das Ações Educacionais e Controle Social	2,8	4,8	5,6	9,1	325%	0,7
Capacitação e Formação Inicial e Continuada à Distância de Professores e Profissionais para a Educação Pública	232,1	274,1	245,1	159,3	-31,3%	54,5
Concessão de Bolsas de Cooperação Internacional para o aprimoramento dos Profissionais da Educação Básica	0	0	3,1	5,2	67,7%	0
	<b>423,1</b>	<b>548</b>	<b>811</b>	<b>927</b>	<b>219%</b>	<b>100</b>

Fonte: Siga Brasil. Elaboração Própria (2011).

Segundo o Relatório do PPA 2008-2011, referente ao ano base 2008, 263 mil profissionais foram beneficiados no âmbito da ação (6333) *Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica*, do Programa Qualidade na Escola, cuja meta inicial era atender 51.473 profissionais. As despesas dessa ação totalizaram um montante de R\$ 30,9 milhões (Tabela 2), o que corresponde a um gasto per capita de aproximadamente R\$ 117,7.

Ainda em 2008, o Programa Brasil Escolarizado, no âmbito da ação orçamentária (8429) *Capacitação e Formação Inicial e Continuada a Distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública*, que movimentou um gasto total em torno de R\$ 232,1 milhões (Tabela 2), financiou a infraestrutura de instituições públicas de ensino superior e dos polos de apoio presencial da UAB. A meta inicial de capacitar 91.033 profissionais foi superada em cerca de 180%, tendo atingido o total de 255.274 profissionais capacitados (IPEA, 2010).

O desempenho dessas ações, que pareceu aparentemente otimista no ano de 2008 se diversifica um pouco no ano de 2009. Segundo aponta a Tabela 3, os gastos da ação orçamentária 8429 variaram em torno de 15% em relação ao ano anterior. Contudo, o número de docentes que aderiu à formação foi bem menor, o que justifica a variação do gasto per capita em 58%, relacionado ao ano de 2008.

Já na ação 6333, a ampliação do número de alunas em formação não foi acompanhada pela manutenção do mesmo padrão de gastos per capita de 2008, embora o programa tenha recebido um incremento no valor de R\$ 9,2 milhões (Tabela 2).

Conforme a Tabela 3, nota-se que, no ano de 2009, houve um aumento na aplicação dos recursos. No entanto, o número de profissionais capacitadas foi bem menor no âmbito da ação 8429, que contemplou pouco mais que a metade do número de docentes do ano anterior; e a ação 6333 alcançou um número maior de estudantes (mais 65.891 docentes) com um agregado financeiro de apenas 30% do orçamento do ano anterior.

**Tabela 3. Desempenho das principais ações destinadas à formação das profissionais da Educação Básica no ano de 2009 (valores em milhões R\$ deflacionados pelo IGP-DI)**

	Gastos	Nº alunos	Varição do gasto per capita em relação a 2008
(8429) Formação Inicial e Continuada a Distância	274,1	129.474	58%
(6333) Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	40,1	328.891	5%

Fonte: Siga Brasil, Relatório PPA 2008-2011. Elaboração própria (2011).

No contexto da ação 6333 é importante dimensionar a participação das três principais subações na execução orçamentária do ano de 2009.

O Gestar II – Programa Gestão da Aprendizagem Escolar – recebeu um montante de R\$ 3,4 milhões para formação continuada de 121.340 docentes das séries finais do ensino fundamental nas áreas de língua portuguesa e matemática, em 1.585 municípios e em 25 unidades federadas (MEC, 2010).

O projeto Mobilização pela Qualidade da Educação, conhecido como Pró-Letramento, também visa à formação continuada das docentes, só que das séries iniciais do ensino fundamental. Em 2009, o orçamento final do programa contou com R\$2,6 milhões para a formação de 172.941 cursistas (MEC, 2010).

Em terceiro, a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, desenvolvida em parceria com 19 universidades, atendeu a um contingente de 34.610 profissionais, nas áreas de alfabetização e linguagem, educação matemática e científica; ensino de ciências humanas e sociais; artes e educação física; e gestão e avaliação da educação. A execução das despesas do programa totalizou aproximadamente R\$ 18,1 milhões (MEC, 2010).

Essas e outras iniciativas subsidiadas pelos recursos aportados chegaram a beneficiar, em 2009, o equivalente a 23,3% dos quase dois milhões das docentes da Educação Básica contabilizados em todo o Brasil pelo Censo Escolar 2009 (IPEA, 2010).

Novamente no ano de 2010, o valor liquidado pelas ações de formação inicial e continuada de docentes no âmbito dos programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola (R\$ 8 milhões) correspondeu a cerca de 4% do montante de R\$ 18,8 bilhões a eles destinados. Nesse ano, a execução

orçamentária em relação à dotação inicial dos programas foi de 112%, ou seja, o valor liquidado nas ações foi bem maior que o previsto inicialmente. Fato que pode estar relacionado a uma maior atenção ao nível básico da educação em face ao Plano Decenal de Educação.

Segundo Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Básica (MEC, 2010), a ação (6333) *Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica*, atendeu o número de 168.049 docentes no conjunto de suas atividades de formação. Desse total, 66.439 docentes foram beneficiadas dentro da execução orçamentário-financeira do exercício de 2010, quando a meta a ser atingida era de 84.000. As demais foram beneficiadas em 2010, a partir de formações iniciadas nos anos anteriores. Nota-se com isso uma queda alta no número de docentes beneficiadas com as subações. Se, em 2009, 328.891 docentes foram capacitadas nessa ação, em 2010, houve um atendimento de somente 30% desse total, sendo que a própria meta da ação visava atingir somente 25% do número de profissionais do ano anterior.

A ação 6333 apresentou, em 2010, uma inovação se comparada aos anos anteriores. Além das subações mencionadas no contexto de 2009, foi criada e executada a subação *Especialização da Educação Infantil*. Trata-se de um curso em nível de especialização oferecido às professoras que trabalham na Educação Infantil. A subação atendeu a 2.985 profissionais, no ano de 2010.

Em 2010, um grupo de 320.763 professoras foi beneficiado no âmbito da ação 8429, sendo que a meta prevista para esse ano era de 252.106 (MEC, 2011). Os recursos alocados nessa ação totalizaram um montante de R\$ 245,1 milhões, valor 10% menor que o destinado no ano de 2009. Outro fator de destaque para essa ação é que, exclusivamente nesse ano, ela foi executada no âmbito da Secretaria de Educação a Distância (Seed). As subações realizadas foram: o Programa de Formação Continuada Mídia na Educação, o Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologias Educacionais (Proinfo Integrado), o Curso de Especialização em Tecnologias Educacionais e, por fim, o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil). Os três primeiros estão relacionados à formação docente em face das novas tecnologias de informática e de gestão educacional, o que é de extrema relevância para o atual contexto de reestruturação da prática docente (OLIVEIRA, 2004). O último diz respeito a um curso de nível médio a distância, na modalidade Normal, destinado às docentes da Educação Infantil em exercício nas creches e pré-escolas da rede pública e da rede privada sem fins lucrativos.

Em 2011, a ação 6333 beneficiou 89.074 docentes. Entretanto, 86.539 foram inscritas nos anos anteriores e obtiveram a formação ou o certificado de titulação no ano considerado (MEC, 2012). As novas docentes (2.535) foram inscritas nas subações Rede Nacional de Formação Continuada de Professores e Especialização em Educação Infantil. Nas demais subações, não houve capacitação de novas docentes, o MEC se limitou à transferência dos recursos da segunda parcela do ano de 2010. O montante de recursos transferidos para essa ação foi menor que o do ano de 2010 em aproximadamente 8%.

O Relatório de Gestão da SEB (MEC, 2012) aponta dois principais fatores de objeção ao pleno desempenho dessa ação, no ano de 2011. Primeiramente, as dificuldades nos repasses financeiros para a execução dos projetos, diante da lenta tramitação do fluxo dos processos, que requer apurada análise para liberação dos recursos. Com vistas à solução desse problema, o MEC pretende minimizar a burocracia e agilizar a transferência de recursos via consignação direta de crédito nos orçamentos das universidades federais conveniadas na execução da ação. E, em segundo, pela restrição orçamentária às despesas com passagens e diárias, fato que inviabilizou a realização de muitos encontros e a conclusão de parte das atividades de formação previstas para 2011.

A ação 8429 apresentou um melhor desempenho na execução financeira de 2011 do que a ação anterior. Um total de 937.502 docentes foi beneficiado, das quais 268.448 eram novas inscritas no programa (MEC, 2012). O restante obteve formação e titulação em 2011, todavia foram inscritas em anos anteriores. A ação recebeu um volume de recursos em torno de R\$ 159,3 milhões, o menor ao longo dos quatro anos considerados.

### **Considerações finais**

É necessário salientar que a análise aqui construída fornece um panorama parcial e gradativo de aproximação ao tema do financiamento da formação docente para a Educação Básica no Brasil. Traduz-se numa tentativa de compreensão do leque e diversidade de programas e ações voltados para tal finalidade. Nota-se, diante da variedade desses programas, uma preocupação do poder público e dos formuladores de política em promover o desenvolvimento do ensino e a valorização das profissionais de educação.

Todavia, observou-se no âmbito dos programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola, no contexto da ação (6333) *Apoio à Capacitação e*

*Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica*, que:

1. O volume de recursos destinados pelo PPA 2008-2011 não varia em termos de participação no gasto total dos programas. Ou seja, se mantém constante na proporcionalidade do gasto, mas aumenta conforme a ampliação do programa.
2. O número de docentes capacitadas no âmbito das ações, em geral, decresce ao longo dos anos.

E, no contexto da ação (8429) *Formação Inicial e Continuada à Distância de Professores e Profissionais para a Educação Básica* observou-se que:

1. O nível dos gastos passa por um processo de ampliação e recessão ao longo dos quatro anos, sendo que o último ano apresenta o menor montante liquidado.
2. A quantidade de professoras capacitadas pelas subações tende a se manter numa média constante durante todo o período considerado.

Depreende-se dessa análise que as ações de formação e capacitação docente no âmbito desses programas não têm se mostrado relevantes ou prioritárias para receberem fomento e incentivo à ampliação da cobertura e dos recursos. Além disso, a variação negativa no número de alunas/professoras que aderem aos programas de formação talvez possa indicar a necessidade de reavaliação e reformulação dessas ações para melhor atender às demandas atuais da formação docente.

Ora fica evidente, ora subentendido que, em ambos os casos, a formação das docentes se estende não só para além dos anos posteriores como também envolve a execução orçamentária do ano seguinte. Pode estar havendo uma má gestão dos recursos, tendo em vista que o número de profissionais em formação tende a cair. É nesse sentido que se questiona se houve uma duplicidade na utilização dos recursos, e se caberia aos programas de formação inicial e continuada de docentes o estabelecimento de um *Custo Aluno Qualidade* (CAQi), não só para otimização dos recursos, mas também como aspecto de análise da eficiência e da relevância desses programas.

A necessidade de uma avaliação da execução desses programas também é ressaltada pelo Ipea (2011), no último boletim de *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais* (nº 19), que sugere uma análise em comparação à evolução positiva dos indicadores de acesso e qualidade da Educação

Básica, tendo em vista que a maior parte desses programas é desenhada sob a expectativa desses indicadores. Ainda segundo o Ipea, esse numeroso conjunto de ações voltadas à formação de professores, no entanto, não mascara o déficit de qualidade do capital humano presente nas escolas públicas brasileiras. A taxa de docentes com nível superior, por exemplo, apresentava, em 2009, patamares bastante inferiores às metas previstas pelo PPA para 2011, em todas as etapas da Educação Básica:

- na Educação Infantil, ficou em 48,9%, sendo a meta para 2011 igual a 70%;
- no ensino fundamental, encontrava-se em 73,1%, ante uma meta de 85,8% para 2011; e
- no ensino médio, retroagiu de 95,4%, em 2006, para 91,9% em 2009, distanciando-se da taxa de 100% perseguida nesta etapa da Educação Básica para o fim do PPA (IPEA, 2010, p. 142).

Outros dois fatores são importantes salientar diante da análise das ações. O primeiro é que estas parecem estar mais focadas na compensação da precária formação superior em conteúdos da área de profissionalização e na capacitação para o uso de novas tecnologias. Nessas ações e subações não se encontrou uma perspectiva de formação que abranja os temas transversais à prática docente, como é o caso da pobreza no ambiente escolar (ver DUARTE, 2012; YANNOULAS et al., 2012).

Em segundo, notou-se também uma tendência à focalização das subações de maior alcance nos profissionais do nível fundamental. A Educação Infantil tem sido subsidiariamente atendida, enquanto que nenhuma subação visa à formação continuada do magistério de nível médio. Fato que pode ser justificado pela questão desses profissionais serem formados em instituições de graduação, e obterem nível superior de ensino.

Além das ações executadas pelo MEC, a formação de docentes da Educação Básica ainda tem se dado por intermédio da Capes/MEC, via programas como Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), que somente foram mencionados neste trabalho. Hipoteticamente, esses programas podem estar acionando um volume considerável de recursos e uma quantidade maior de profissionais.

Atualmente está sendo discutido no Congresso Nacional o novo Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020 (Projeto de Lei



nº 8.035 apresentado pelo Governo Federal ainda em 2010 após realização da Conae, porém sem contemplar em sua maioria os resultados dos debates e disputas ocorridas na Conferência). Tanto no projeto de lei quanto nas propostas de emendas foram incluídas várias metas tendentes à formação, valorização e estabelecimento de um plano de carreira docente (ver Metas 15 a 17/8, ANPED, 2011).

O documento publicado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Ibid., p. 5) analisa e faz sugestões à proposta do Plano, considerando o debate acumulado e a produção científica na matéria, em defesa de uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos, sugestões construídas em articulação com outras entidades científicas, sindicais e fóruns nacionais. Dentre os princípios historicamente construídos constam a “...defesa de uma formação docente (inicial e continuada) capaz de preparar profissionais da educação que se destaquem pelo espírito científico, pela criatividade, pela competência técnica, pela atitude ética e pelo posicionamento político autônomo”; e também a “garantia de adequadas condições de trabalho, de carreira e de salário para todos os profissionais da educação”.

Assim, a Anped e as instituições que participaram na elaboração do documento reclamam por garantias de financiamento público para atender às necessidades de formação de profissionais do magistério, e defendem a necessidade de definir claramente as obrigações recíprocas entre sistemas e instituições envolvidas no regime de colaboração. Também reclamam pela institucionalização, no prazo de vigência do PNE, de uma política nacional de formação e valorização das profissionais da educação, visando ampliar as possibilidades de formação em sintonia com o plano de carreira e com a remuneração consequente.

## Referências

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público na Educação Básica no Brasil: 1995-2005. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 857-876. Especial – Out./200. Disponível em: <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>.

\_\_\_\_\_. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 841-858, Especial-Out./2005. Disponível em: <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>.

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. *Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado*. Rio de Janeiro, 2011.

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação. *Contribuições para subsidiar discussão na audiência pública nacional/CNE sobre a proposta de diretrizes para a formação inicial de professores da educação básica, em cursos de nível superior*. Brasília, 2001.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, p. 587 a 620, 2010.

AZEVEDO, Janete M. L. de, *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Orçamentária Anual, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Orçamentária Anual, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei Orçamentária Anual, 2010.

\_\_\_\_\_. *Educação de qualidade: quanto custa esse direito?* 2. ed. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Gestão. *Manual Técnico do Orçamento*. Versão 2011. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2011.

CURY, Carlos R. J. A Educação como Desafio na Ordem Jurídica. In: LOPES, Eliane et. al. (orgs.). *500 anos de educação no Brasil*. 3. ed., 1ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 567-584.

DUARTE, Natalia de Souza. *Política Social: um estudo sobre educação e pobreza*. Tese Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, abril/2012.

GARCIA, Walter E. Direito à educação: financiamento e Estado. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia (org.). *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas-SP/Brasília: Autores Associados/UnB, 2011, p. 393-404.

GATTI, Bernardete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. *Revista Brasileira de Educação*, v. 13, n. 37, jan.-abr./2008, p. 57-70.

GATTI, Bernardete A.; BARRETO, Elba S. de S. (coords.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: Unesco, 2009.

GOUVEIA, Andréa; SOUZA, Ângelo. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da Conae a um novo PNE. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, jul.-set./2010, p. 789-807.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Estudo exploratório sobre o professor brasileiro. Com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007*. Brasília: Inep, 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 16, Brasília: Ipea, 2008.

\_\_\_\_\_. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 18, Brasília: Ipea, 2010.

\_\_\_\_\_. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 19, Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. *Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira*. Brasília: Ipea, 2009.

KUENZER, Acacia Z. A formação de educadores no contexto das mudanças no mundo do trabalho: novos desafios para as faculdades de Educação. *Educação & Sociedade*, v. 19, 1998.

MEC – Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*, 2000. Brasília: MEC.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, Ano Base 2008-2009*. Brasília: MEC.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, Ano Base 2009-2010*. Brasília: MEC.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2009, Ano Base 2008*. Brasília: SEB, 2009.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2010, Ano Base 2009*. Brasília: SEB, 2010.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2011, Ano Base 2010*. Brasília: SEB, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2012, Ano Base 2011*. Brasília: SEB, 2012.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2011, Ano Base 2010*. Brasília: SEED 2011b.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 72, n. 172, set.-dez./1991.

OLIVEIRA, Dalila. *Educação Básica. Gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. (org.), *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

\_\_\_\_\_. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 27, n. 1, jan.-abr./2011, p. 25-38.

\_\_\_\_\_. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 89, set.-dez./2004, p. 1127-1144.

PAULO, Antônio de (ed. e notas). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96)*. 10. ed. Petrópolis/RJ: DP et al., 2009.

PREAL – [Programa] Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Relatório do Conselho Consultivo. [Boletim] *Quantidade sem Qualidade*, 2006.

RODRIGUEZ, Vicente. O Financiamento da Educação e as políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, nov./2001.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, maio-ago./2008, p. 319-340.

SOUZA, Camila R. F.; YANNOULAS, Silvia C. Democratização da gestão nas escolas públicas brasileiras: a educação como intervenção participativa. *Argumentum*, v. 2, 2010, p. 71-93.

VAN ZANTEN, Agnes van (coord.). *Dicionário de educação*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2011.

YANNOULAS, Silvia C. *Educar: una profesión de mujeres?* Buenos Aires: Kapelusz, 1996.

\_\_\_\_\_. Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. *Temporalis*, v. 2, 2011, p. 271-292.

YANNOULAS, Silvia C.; ASSIS, Samuel G.; MONTEIRO, Kaline F. Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 50, maio-ago./2012, p. 329-351.

YANNOULAS, Silvia C.; SOUZA, Camila R. F.; ASSIS, Samuel G. Políticas Educacionais e Estado Avaliador – uma relação conflitante. *Sociedade em Debate*, v. 15, 2009, p. 55-67.