

O ProInfantil e o investimento na formação inicial dos professores da Educação Infantil

Andreia Ribeiro, Leidiane Araujo e Sara Regina Lopes

Resumo:

Este estudo busca apresentar reflexões sobre as diretrizes do ProInfantil, um programa público de formação inicial de docentes da Educação Infantil, e identificar a situação do financiamento federal para esse Programa. Nessa perspectiva, são analisados os objetivos e estratégias do Programa, bem como a estrutura orçamentária, as fontes de recursos, suas condições de execução e a expansão do atendimento no período de 2005 a 2012. Utilizou-se o método de pesquisa bibliográfica e documental, com vistas a apresentar o histórico do Programa, identificar seus investimentos, mensurar sua abrangência e, por fim, realizar a análise crítica dos resultados e a possibilidade de continuidade dos investimentos.

Palavras chave: Educação Infantil. Formação de professores. Financiamento da Educação Básica.

Abstract:

This study reflects on ProInfantil, a publicly funded initial early childhood education teacher program, and identify the situation of federal funding for it. In this context, we analyzed the goals and strategies of the Program as well as its budget structure, the sources of funding, the conditions for implementation and the expansion of the program during 2005 and 2012. Our research method of choice was bibliographic and documentary, with the objective of presenting the history of the Program, identify its investments, measuring its scope and, finally, making a critical analysis of the results and the possibility of keeping the investing on it.

Keywords: Early Childhood Education. Teacher's Training. Investment on Basic Education.

Introdução

A Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica. É oferecida em creches e pré-escolas, estabelecimentos educacionais públicos ou privados que cuidam e educam crianças de 0 a 5 anos de idade em jornada parcial ou integral, regulados e supervisionados pelo sistema de ensino, geralmente municipal, conforme divisão de competência constitucional (BRASIL, 1988).

Todas as crianças têm direito à matrícula na Educação Infantil, sendo a oferta de matrículas obrigatória pela rede de ensino ao ente responsável, conforme inciso IV, artigo 54 do ECA (BRASIL, 1990) e incisos I e II do artigo 4º da LDB (BRASIL, 1996).

A trajetória da educação brasileira até a década de 1980 teve como prioridade o atendimento ao Ensino Fundamental, deixando a creche e a pré-escola à margem das políticas educacionais e da destinação de recursos. Barbosa (2011) faz uma descrição histórica do exercício da prática educativa no Brasil, apresentando as diversas influências sociais, econômicas e políticas que culminaram na institucionalização das desigualdades no atendimento na Educação Infantil, como por exemplo, as modificações nas relações de trabalho e produção e na distribuição de bens materiais e culturais, que caracterizaram um perfil específico de profissional da educação infantil para atender as expectativas de cada época e validaram o atendimento em uma perspectiva assistencialista e compensatória. Entretanto, a partir do ano 2000, houve uma evolução dos discursos legais sobre os direitos da criança, especialmente, de 0 a 6 anos, o que impulsionou as demandas por uma formação de qualidade dos professores dessa etapa do desenvolvimento escolar (BARBOSA, 2011).

Outro fator que contribuiu para a impulsão de políticas públicas na Educação Infantil foi a mobilização social que, desde a redemocratização do país na década de 1980, veio ganhando espaço na luta por direitos sociais em várias áreas. Assim, destacam-se alguns documentos legais que concretizaram essas conquistas: a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) e, posteriormente, o Plano Nacional de Educação em 2001 (PNE) e a Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de 2009 (DCNEI).

Tais documentos investidos de legalidade e representativos dos anseios sociais configuraram-se como suporte para o reconhecimento e a implementação de um sistema de Educação Infantil promotor do desenvolvimento da criança em seu processo de escolarização. Dentre esse suporte, aparece a significativa ação de formação de professores.

Para atuação na Educação Infantil, a formação mínima exigida para o professor deve ser em nível superior, em cursos de licenciatura, admitida ainda, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil, a formação em nível médio, na modalidade normal, tendo esse último requisito sido instituído a partir da LDB (BRASIL, 1996).

Num levantamento realizado pelo IBGE, em 2004, foi evidenciado um dado preocupante no cenário brasileiro sobre a formação de professores: pelo menos vinte mil professores atuavam em Educação Infantil sem que tivessem sequer o nível médio. Dados publicados no PNE em 2001 mostravam que 29.458 professores que atuavam na pré-escola precisavam fazer o curso de nível médio, modalidade normal, para atingirem a qualificação mínima permitida (LOIOLA; BORDAS, 2013).

O PNE ainda apontou a relevância da formação docente, como também a necessidade de valorizar o magistério com políticas públicas que considerassem a formação profissional inicial, as condições de trabalho, salário, carreira e a formação continuada, atrelando estas ações à melhoria da qualidade da educação. Neste sentido, o PNE criou diretrizes norteadoras de políticas públicas que normatizaram a formação docente, com foco na formação inicial e continuada para os professores (LOIOLA; BORDAS, 2013).

A formação docente torna-se, então, pauta prioritária para os poderes públicos que reconheceram a fragilidade das formações recebidas pelos professores e compreenderam a necessidade urgente de criar meios para modificar esse cenário. Pautando-se nas diretrizes do PNE, como também nas políticas direcionadas à formação docente, o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil) foi instituído em 2005, pelo Ministério da Educação (MEC), em sistema de parceria com os estados, municípios e as universidades federais.

O Programa se destina a formar professores que atuam na Educação Infantil e não possui a titulação de nível médio, na modalidade normal, exigência mínima da LDB (BRASIL, 1996). De forma geral, o ProInfantil, como os demais programas de formação de professores propostos pelo MEC, visa capacitar os professores que atuam

nas escolas públicas do país, bem como superar a escassez desses profissionais para atuar na rede pública. Nesse contexto, essa política pública de formação inicial de professores foi apresentada como opção de apoio ao docente da Educação Infantil, sendo financiada por recursos públicos federais para manutenção e desenvolvimento da educação.

A questão entre o financiamento e a execução de políticas públicas é um tema de discussão abordado por diversos estudiosos. A possibilidade de intervenção estatal na educação tradicional ou convencional apareceu na Teoria Econômica neoclássica de Milton Friedman, na obra de Arthur Pigou, com o conceito de bem público e a economia do bem-estar, nas raízes ideológicas do neoliberalismo, de Friedrich Hayek. Destacam-se, ainda, nos últimos anos, críticos brasileiros que vêm contribuindo para o debate sobre as políticas de financiamento, como Anísio Teixeira (TEXEIRA, 1956), que retratou os problemas da educação brasileira e a necessidade de consolidar um sistema estruturado de ensino para todo o País, com recursos vinculados e fundos específicos; Paulo Sena Martins (MARTINS, 2011), que levanta questões referentes ao federalismo, a repartição de responsabilidades e ao regime de colaboração entre os entes e, Nelson Amaral (AMARAL, 2012) que discute a situação das vinculações de recursos públicos e fundos criados para a educação brasileira.

O diálogo com os referenciais teóricos e estudos avaliativos sobre formação docente do ProInfantil, bem como a problemática da definição entre financiamento e implantação de políticas públicas de formação de docentes é o objeto desse artigo, o qual pretende abordar a evolução dos recursos financeiros planejados e executados, considerando a execução da ação de formação inicial para professores da Educação Infantil.

Breve contextualização do Programa de Formação Inicial de Professores em Exercício na Educação Infantil – ProInfantil

Para além das características institucionais, busca-se evidenciar neste tópico a proposta pedagógica do ProInfantil. O objetivo principal do Programa é formar o docente em exercício, que não possua habilitação acadêmica para o magistério conforme dispositivos da LDB (1996), para o desempenho de atividades características da ação pedagógica na Educação Infantil.

O ProInfantil representa uma estratégia do MEC para melhoria da qualidade da educação e tem como foco a formação dos professores já em exercício em instituições de Educação Infantil. Constituído inicialmente como um programa emergencial, propõe contribuir para a formação de professores que poderão dar “continuidade a seu próprio processo de aprendizagem [...]” (BRASIL, 2005, p. 26).

Trata-se de um curso que acontece na modalidade de ensino a distância, conta também com atividades presenciais e disponibiliza material instrucional produzido em parceria com as universidades públicas. Apresenta em sua estrutura tutores, que acompanham o processo de formação de cada estudante, e professores formadores, responsáveis pela área temática do curso.

O curso habilita o professor para a docência na Educação Infantil, com certificado em nível médio. Somente é admitido no Programa professores com idade mínima de 18 anos, nível fundamental completo e em exercício na Educação Infantil há pelo menos 4 anos, sendo que os mesmos precisarão permanecer em sala de aula durante os dois anos do curso (MEC, 2014).

O Guia Geral do ProInfantil (2005, p. 12) traz expressamente os seguintes objetivos:

- a) habilitar em magistério para a Educação Infantil(EI) os professores em exercício, de acordo com a legislação vigente;
- b) elevar o nível de conhecimento e aprimorar a prática pedagógica dos docentes;
- c)valorizar o magistério oferecendo condições de crescimento profissional e pessoal do professor;
- d) contribuir para a qualidade social da educação das crianças com idade entre 0 e 6 anos nas Instituições de Educação Infantil (IEI).

Observa-se na descrição dos objetivos acima, uma forte tendência para a habilitação de uma prática docente operacional, conforme aponta Carvalho (2014) em seu estudo sobre os discursos presentes no material didático utilizado no ProInfantil. O autor, fundamentado pelas ideias de Michel Foucault, destaca o uso de estratégias de poder e disseminação de regimes de verdades sobre a prática docente. Aponta a presença de expressões persuasivas que buscam orientar a conduta de um professor idealizado pela sociedade moderna.

Entre as práticas do curso estão o uso de mecanismos pedagógicos característicos do ensino a distância brasileiro (encontros quinzenais, relatos das atividades, avaliação das propostas desenvolvidas, observação da reação das crianças em relação às atividades, conversas com o tutor) que visam à operacionalização das

propostas listadas no curso e o controle dessas ações em sala de aula pelo professor-aprendiz (CARVALHO, 2014).

Nos dois anos de curso, os conteúdos são organizados em quatro módulos semestrais, que trabalham áreas temáticas relacionadas à formação pedagógica: (1) fundamentos da educação – com conteúdos de sociologia, psicologia, história da educação e Educação Infantil; e (2) base nacional do Ensino Médio: com conteúdos ligados a língua portuguesa, identidade, sociedade e cultura, matemática e lógica, biologia, física e química (MEC, 2014).

Para a implementação do ProInfantil foi firmado um acordo de participação entre as três esferas do poder público: União, estados e municípios. Dessa forma, cada ente federado tem seu papel na execução das ações de promoção do Programa. Os estados são responsáveis pelas agências formadoras, compostas por nove professores: um para cada área temática do ensino médio e área pedagógica, um articulador pedagógico de Educação Infantil e um coordenador. Os municípios são responsáveis de prover os tutores. Enquanto à União compete a elaboração das propostas técnicas e financeira, a articulação para a implementação, acompanhamento e monitoramento das ações (BRASIL, 2005). Há também participação das universidades quanto ao planejamento e execução das atividades educacionais, bem como do gerenciamento das equipes pedagógicas, conforme apresenta Barbosa (2011).

Assim como aborda Carvalho (2011), o ProInfantil, enquanto um curso de formação de professores, colabora para a produção de subjetividades. A ideia da produção de subjetividades singulariza o sujeito, remete a interação numa sociedade heterogênea, em que a manifestação em um ambiente de discussão possibilita reinterpretar e elaborar sínteses (SOUZA, 2013). A aprendizagem é um processo histórico, em que o sujeito está em constante mudança e, por meio de suas experiências, constrói seus próprios conhecimentos que precisam ser integrados em um processo de formação. O resultado é a produção de subjetividades compartilhadas e práticas pedagógicas criativas, como redes: interligando os saberes, as experiências, a comunidade e a ética (CARVALHO, 2011).

Conforme ponderam Goulart et al (2013) em um estudo sobre o potencial do ProInfantil enquanto forma de desenvolvimento dos professores, é possível identificar estratégias em convergência com os referenciais teóricos da formação de professores. As ações pedagógicas voltadas para intervenções dos próprios cursistas em suas salas de

aula baseadas pelas discussões e estudos teóricos buscam amenizar a dicotomia teoria *versus* prática.

Goulart et al (2012) apontam que a profissionalidade docente diz respeito à ação profissional integrada que o educador desenvolve junto das crianças e famílias com base nos seus conhecimentos, competências e sentimentos, assumindo a dimensão moral da profissão. Essa profissionalidade é construída e fundamentada em uma rede ampla de interações situadas em contextos institucionais distintos, isto é, que possuem concepções e modelos específicos de Educação Infantil.

Goulart et al (2013) seguem apresentando os resultados de sua pesquisa e listam contribuições do Programa para o avanço da Educação Infantil. Apresentam reflexões dos próprios professores participantes do Programa sobre as contribuições positivas desse modelo de formação inicial para os que já atuam na escola e sua colaboração para construção de identidades por esses professores. Ressaltam, ainda, a reflexão e o reconhecimento sobre a precária realidade da profissão docente no país.

Sobre as práticas pedagógicas, o Programa estimula o exercício de atividades baseadas nos conteúdos abordados pelo material autoinstrucional, de forma que o professor cursista as pratique em sua sala de aula. A literatura sobre formação docente evidencia a fragmentação dos saberes docentes e a transformação das práticas em receituários burocráticos de experiências de aprendizagem (CARVALHO, 2011). Isso está presente no material do ProInfantil, o qual apresenta em seus módulos práticas pedagógicas em forma de verdades fechadas, que operacionalizam as experiências e acabam por homogeneizar e manter discursos e pensamentos.

Mesmo considerando os benefícios conquistados pelo Programa, sobre o material utilizado na formação, Carvalho (2014, p. 184), alerta que as palavras de ordem constantes nos livros base do ProInfantil modelam o pensar e o agir desse professor, na forma do discurso empreendedor presente na sociedade capitalista atual:

Isso ocorre porque, em um mundo regido pela economia, cuja gestão é exercida pelo mercado, é necessário ativar novas práticas de governo, que possibilitem ao indivíduo se perceber como alguém autônomo e livre para realizar as suas próprias escolhas. Eis a estratégia de governo posta em funcionamento no que diz respeito ao processo de formação docente do ProInfantil.

Neste sentido, Carvalho (2011) adverte que, no processo de produção de subjetividade, as dimensões dos saberes, dos poderes e da ética estão ligadas entre si. Essas dimensões passam pela construção das práticas discursivas e entram no cotidiano

escolar, no âmbito do desenho das práticas pedagógicas da construção dos saberes, já que essas são reprodutoras também dos poderes instituídos. As dimensões do saber e do fazer são integradas e inseparáveis. Mas o que se vê normalmente é o contrário, e por consequência, a produção de conhecimentos fica fora do contexto escolar, e assim as práticas pedagógicas e a produção de subjetividades acontecem sem acompanhar os movimentos que vão transformando a sociedade.

Carvalho (2011) aponta também que práticas pedagógicas se apoiam na formação discursiva e são fortemente influenciadas pelas questões sóciofilosóficas e pelos interesses dos grupos dominantes. A escola incorpora e reproduz os valores do ambiente externo como verdades. As subjetividades produzidas na escola podem produzir espaços para criar conhecimento e autonomia ou, a depender da influência externa, espaços de sujeições por meio do controle e da dependência.

Outro ponto de alerta, refere-se à articulação e execução do Programa, sinalizadas por Barbosa (2011), que estão diretamente relacionadas com a gestão política municipal e sua intervenção na rotatividade dos profissionais que atuam na escola pública. São casos de demissões de professores matriculados no ProInfantil para inserção de outros profissionais não habilitados. Esse tipo de atitude é reflexo de questões da cultura política patriarcal brasileira, com a prática de apadrinhamento, e questões da sociedade capitalista, em que se paga menos pelo profissional menos qualificado.

Com vistas a coibir essa prática de contratar pessoas sem formação para atuar como docente na Educação Infantil, em 2011, foram delineados novos critérios para inscrições no ProInfantil: entre eles, a realização de uma única inscrição por município, com o intuito de todos os municípios serem atendidos pelo Programa, priorizando aqueles com menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹ e que ainda não tivessem participado do Programa.

Apesar das críticas em relação ao modelo instrucional do Programa, Goulart et al (2012) destaca que o estudo realizado com cursistas do ProInfantil em Minas Gerais apontou para o desenvolvimento profissional. Observou-se que o Programa contribuiu para a formação dos professores, promovendo mudança em um campo fértil para

¹ O IDEB é um indicador de qualidade, criado como instrumento de acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com o objetivo de identificar as redes de ensino municipais e as escolas que necessitam de maior apoio técnico e financeiro. O IDEB é gerado pela combinação de duas fontes: o fluxo e o desempenho escolar.

eclodir. Para além da prática centrada apenas no cuidado, outros elementos passaram a incorporar as práticas, como a consciência da função de uma instituição de Educação Infantil, a compreensão do desenvolvimento da criança, o desenvolvimento de atividades pedagógicas intencionais e o registro dessas atividades. Essas inovações dispararam mudanças no contexto institucional, introduzindo conhecimentos e competências que, anteriormente, não se faziam presentes.

O Planejamento do Financiamento Federal da Formação de Professores da Educação Básica

Apesar de se saber que o Estado não detém todos os recursos e conhecimentos para resolver os problemas educacionais, Farah (2012) destaca que ele deve ser o principal organizador, articulador e coordenador do desenvolvimento econômico, social e tecnológico do País. Dessa forma, necessita definir prioridades e estratégias e planejar a utilização dos recursos disponíveis, tendo no orçamento da União um instrumento desse planejamento.

Definidas como prioridades, as ações de apoio à formação docente são anualmente incluídas nos principais instrumentos de planejamento orçamentário brasileiro. O orçamento público é uma exigência legal criada no bojo da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e estrutura a organização do sistema orçamentária federal, estadual e municipal, regulamentada por três leis básicas: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

As ações de apoio federal para a formação de professores utilizam da fonte do Tesouro Nacional, constituída de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), seguindo as regras institucionalizadas no PPA e na LDO. Embora elevado em termos absolutos, mais de 1,6 bilhões de reais no período estudado, os recursos apresentaram-se escassos diante da variedade e dimensão das necessidades dos beneficiários a que se destinam: cerca de 2,1 milhões de professores de mais de 240 mil escolas de educação básica, de acordo com o Censo Escolar 2012 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2012) e o Anuário Brasileiro da Educação Básica (BRASIL, 2014).

As ações de formação de professores não se encontram regidas por legislação de transferência obrigatória, recebendo recursos de transferências voluntárias, onde a decisão para o uso desses recursos apresenta limites consideráveis. Assim, os destinos são definidos ano a ano, como resultado de intensas disputas entre as diversas Secretarias e órgãos do MEC. O Quadro 1 demonstra as diversas ações incluídas no OGU e que refletem as mudanças conceituais que ocorreram durante o intervalo de 2004 a 2012.

Quadro 1 – Levantamento das ações orçamentárias de formação de professores da Educação Infantil – 2004 a 2012

Ação	Unidade responsável	Programa (*)	Ação Orçamentária		Anos de atuação	
			Código	Denominação		
1	MEC	1072	6327	Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Infantil e Fundamental	1	2004
2	MEC	1072	6330	Certificação de Professores da Educação Infantil e Fundamental	1	2004
3	FNDE	1065	941	Apoio à Capacitação Profissional nas Instituições de Educação Infantil para Crianças de até 3 anos de idade	1	2004
4	FNDE	1072	6332	Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Leigos	2	2004, 2005
5	FNDE	1072	973	Apoio à Capacitação de Professores da Educação Infantil	3	2004, 2005, 2006
6	MEC	1072	8379	Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil	3	2005, 2006, 2007
7	MEC	1072/1448	6333	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	6	2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012
8	FNDE	1061	8429	Formação Inicial e Continuada a Distância	5	2008, 2009, 2010, 2011, 2012
9	FNDE	1061	0A30	Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	4	2008, 2009, 2010, 2011
10	FNDE	2030	20RJ	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica	1	2012
11	FNDE	2030	20RO	Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	1	2012

Fonte: Lei Orçamentária Anual – 2004 a 2012

(*) Legendas dos Programas Orçamentários:

1072 - Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação; 1065 - Educação na Primeira Infância; 1061 - Brasil Escolarizado; 2030 - Educação Básica, 1448 - Qualidade na Escola.

Ao analisar as informações coletadas, verificam-se mudanças de rumo que ocorreram no planejamento orçamentário das ações de apoio à formação de professores. Inicialmente, constata-se que as ações de mesmo objetivo, no total de onze, não tiveram continuidade no intervalo de oito anos de execução. Por exemplo, as ações com maior tempo de duração circularam somente entre seis e cinco anos pelos programas orçamentários de todo o período. Uma explicação para esse fato poderia ser a ocorrência do Plano Plurianual (PPA), com duração de quatro anos. Todavia, neste período ocorreram três Planos (2004-2007 / 2008-2011 / 2012-2015). Dessa forma, infere-se que houve mais de uma mudança de ação durante a vigência de um PPA, o que pode demonstrar falta de entendimento por parte dos gestores das ações quanto à continuidade da forma de planejamento e de implantação da ação de formação de professores.

Outra ponderação refere-se à falta de coesão das ações orçamentárias e seus produtos até 2012, as quais previam o atendimento focalizado na capacitação, formação ou certificação. Os produtos também se alteram como pode ser verificado no demonstrativo anexo deste artigo, apresentando indicadores diferenciados de controle por professor capacitado, formado, beneficiado ou matriculado. Esta oscilação que ocorre entre as ações inviabiliza a manutenção de uma série histórica das informações que refletem o atendimento.

Entre 2004 e 2007, as ações de formação foram organizadas em um programa de atendimento específico para os professores, o Programa Orçamentário 1072 – Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica. A partir de 2008, verifica-se a exclusão do Programa 1072 e a aglomeração da maioria das ações no Programa 1061 – Brasil Escolarizado em uma tentativa de reunir as ações de acordo com os seus objetivos, considerando seus atores e sua atuação na educação básica. Isso pode ter sido um reflexo das premissas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), iniciativa do MEC em 2007, quando o atendimento educacional passou a ser tratado de forma sistêmica, englobando a educação infantil, o ensino fundamental e médio, enfim a educação básica como um todo. No ano de 2012, com o PPA do período, as ações foram aglutinadas em duas, consolidando o previsto no PDE.

Dessa forma, a estrutura orçamentária das ações de formação de professores da Educação Infantil reflete as prioridades governamentais, mas, em segundo plano, demonstra a correlação de forças entre os diversos atores envolvidos no processo decisório, como políticos, gestores das esferas governamentais, profissionais da

educação e representantes da sociedade. O processo fica marcado pela alternância tanto no público atendido (professores e profissionais da educação), bem como nos modos de atuação: capacitação, formação (inicial ou continuada) presencial ou a distância.

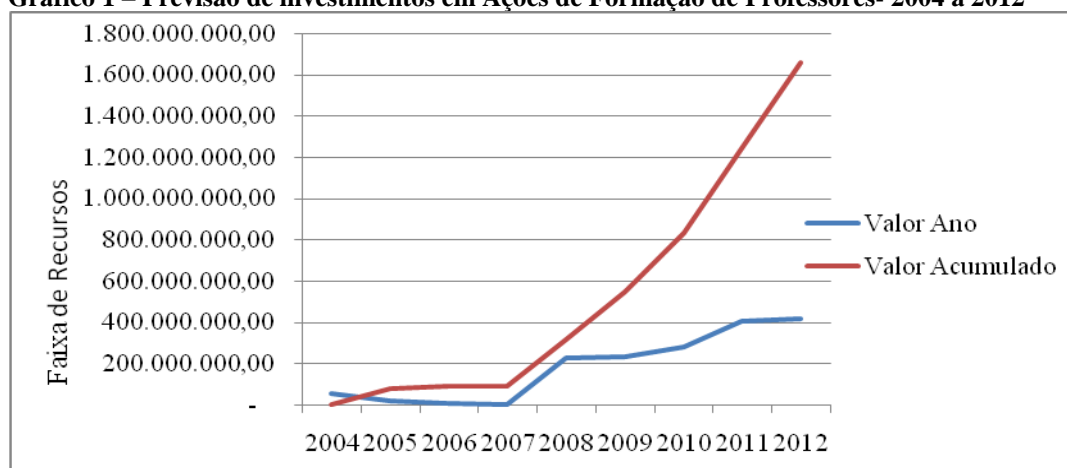
Investimentos Financeiros previstos para a formação de professores

Atualmente, as ações de formação inicial de professores aparecem previstas em Programas Orçamentários do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), específicos para a educação básica, que apresentam dentre seus objetivos, promover, em articulação com sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica, mediante a consolidação da política nacional de formação, com o apoio técnico, financeiro e pedagógico, nas modalidades presencial e a distância.

Nesse contexto da articulação com sistemas de ensino, Martins (2011) aponta que o financiamento educacional se estruturou pela forma de organização da federação e tem sido afetado pela harmonia e equilíbrio federativo. Segundo o autor, a distribuição de competências na esfera de educação tem haver com o pacto federativo. O federalismo no Brasil aparece consolidado na Constituição de 1988, que define que a República Federativa do Brasil é formada pela união dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e estabelece as competências de cada ente.

Considerando esse aspecto, a ação de Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica, descrita na estrutura orçamentária sob o código 6333, propõe o incentivo e promoção da formação continuada de professores, funcionários e gestores da educação básica e englobou as demais ações ativas desde 2004.

As ações apresentam uma continuidade de atendimento ao longo do intervalo de 2004 a 2012. Todavia, até 2007, o investimento parece pouco significativo, ocorrendo um salto nos investimentos em 2008, que se manteve nos anos seguintes até ocorrer um novo aumento a partir de 2011, como demonstra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Previsão de investimentos em Ações de Formação de Professores- 2004 a 2012

Fonte: Lei Orçamentária Anual - LOA 2004a 2012

Resultados dos Investimentos no ProInfantil

A União, com os recursos planejados nos orçamentos anualmente, vem atuando para a valorização dos professores, por meio de assistência técnica e financeira, com investimentos públicos, voltados para formação de professores, destacando-se nesse estudo, o atendimento da Educação Infantil, mediante a implantação do ProInfantil.

A tabela 1 apresenta a quantidade de professores em formação e estados que aderiram ao Programa. Ao analisar os dados, pode-se constatar que apenas 18 estados da federação participaram da ação e a quantidade de professores ainda está muito aquém das necessidades.

Tabela 1 – Quantidade de professores em formação no ProInfantil no período de 2005 a 2011

Ano	Total	
	Estado(s)*	Professor(es)
2005	4	1.409
2006	8	3.850
2007	6	2.441
2008	10	6.005
2009	9	3.564
2010	18	11.798
2011	18	8.234
Total Geral	18	37.301

Fonte: Portal de SIMEC/Painel de indicadores – 2014

* No cálculo dos totais foram considerados apenas estados distintos.

Ao comparar os dados físicos e financeiros apresentados nos gráficos 1 e 2, a quantidade de professores participantes do ProInfantil, no período entre 2008 e 2011, é

oscilante, aumentando e diminuindo ao longo dos anos, diferente do investimento dos recursos, que teve a tendência de crescimento.

Gráfico 2 – Professores formados no ProInfantil no período de 2005 a 2011



Fonte: Portal de SIMEC/Painel de indicadores – 2014

Dentre os problemas evidenciados no programa, destaca-se a evasão e reprovação. Do total de mais de 37 mil professores, cerca 15% abandonam ou reprovam o curso, conforme dados demonstrados na tabela 2.

Tabela 2 – Quantidade de professores evadidos e reprovados no ProInfantil - 2005 a 2011

Ano	Professores Evadidos		Professores Reprovados		Total	
	Estado(s)*	Professor(es)	Estado(s)*	Professor(es)	Estado(s)*	Professor(es)
2007	4	260	4	150	4	410
2008	6	390	6	337	6	727
2010	9	627	9	425	9	1.052
2011	18	1.194	16	1.090	18	2.284
2012	18	1.328	17	911	18	2.239
Total Geral	18	3.799	18	2.913	18	6.712

* No cálculo dos totais foram considerados apenas estados distintos.

Fonte: Portal de SIMEC/Painel de indicadores – 2014

Pela análise dos dados do programa, verifica-se que a taxa de crescimento dos investimentos manteve-se contínua, no entanto, constata-se que o número de ações não foi uniforme, com períodos de considerável atendimento e outros de pouca execução.

Algumas considerações

Os programas públicos voltados para formação de professores fazem parte das macropolíticas de governo para o desenvolvimento da educação no país, sendo assim, contam com recursos financeiros federais para sua implementação. Contudo, é evidente que o apoio aos sistemas educacionais não se pode restringir ao financiamento, faz-se necessário o estabelecimento de uma Política Nacional de Formação de Professores, com a prestação de assistência técnica de qualidade e a promoção de ações pautadas nas especificidades educacionais. A contribuição precisa ir além da adequação na execução dos recursos, alcançando a organização, o pedagógico e o desenvolvimento dos professores.

Os estudos apontam para a necessidade de que as características do contexto escolar local estejam inseridas nas práticas pedagógicas arroladas no processo de formação docente. Dessa forma, todo arcabouço histórico-cultural e atores educacionais podem colaborar na elaboração de projetos formativos mais condizentes com as demandas dos professores, especialmente, na primeira infância. O espaço de aprendizagem é multifacetado e a formação de professores, nos moldes do ProInfantil, apresenta-se como um momento oportuno para desenvolver e agregar competências, experiências e saberes à prática docente, promovendo o desenvolvimento do sujeito.

Gatti, Barretto e André (2011) pontuam que é na formação inicial a constituição da profissionalização docente que se dá a sistematização dos conhecimentos e desenvolvimento de competências e postura profissional. A partir daí, o professor sente-se capaz de atuar baseado em seus saberes e com flexibilidade para construção de soluções educacionais. Sabendo das necessidades e especificidades da atuação docente na Educação Infantil, compreende-se que a formação inicial não esgota a necessidade da continuidade do processo de aprendizagem.

As políticas educacionais de formação de professores ainda aparecem pouco satisfatórias para suprir as lacunas de um processo de formação profissional do docente. Porém programas como o ProInfantil são ferramentas que apoiam a construção da profissionalidade docente, configurando-se como uma forma de acesso a profissionalização, o que não exime a responsabilidade de implementação de programas locais de formação permanente para esses profissionais docentes.

De qualquer forma, é importante evidenciar que os recursos federais são fundamentais para a consolidação e expansão das ações educativas, especialmente, para

a continuidade de ações voltadas para a formação de professores. É expressivo o número de profissionais que precisam ser capacitados para atingirem os requisitos mínimos da docência. Para isso, além de um expressivo aumento de recursos, é preciso diversificar as fontes financiadoras, de forma a permitir a distribuição conforme as necessidades derivadas de cada ação.

Verificou-se, nesse artigo, que ao longo de 8 anos, houve ampliação dos recursos financeiros para atendimento de ações para a formação de professores, em benefício dos municípios, com aumento de novas fontes de recursos sendo agregadas ao programa. A principal transformação destacada pelos dados gerenciais foi a expansão dos recursos para toda a educação básica, com a inclusão de cursos de formação de professores que atuam em instituições de educação infantil e ensino médio, vinculada ao desempenho do PDE.

O OGU não deve ser visto como a única fonte de recursos para os programas públicos, considerando suas limitações e imposições. Nesse sentido, é necessário que os gestores públicos, nas demais esferas de governo, adotem medidas que possibilitem a utilização de outras fontes, como o Fundeb e o Salário Educação, e mantenham o controle e acompanhamento das ações como prática permanente.

Apesar da oscilação na estrutura orçamentária existente, é inegável a evolução no financiamento pelo Governo Federal de programas de formação de professores e o ProInfantil aparece com destaque na pauta orçamentária da educação. Para além dos recursos materiais, o Programa retratado configura uma opção para a construção da profissionalidade do educador infantil que não teve a formação inicial necessária, especialmente, por promover uma ligação entre a prática de sala de aula e os conteúdos apresentados no curso. Mas alguns pontos alertam para a necessidade da evolução das ações educativas na execução do Programa, de forma que, na organização da política, diminua os impactos das trocas e decisões das gestões locais e, pedagogicamente, fomentem a formação continuada consistente desses profissionais.

Referências

AMARAL, Nelson C. do. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líber-Livro, 2012.

BARBOSA, Ivone Garcia. O ProInfantil e a formação do professor. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 5, n. 9, jul./dez. 2011. Disponível em:

<<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/20>>. Acesso em: 4 set. 2014.

BRASIL. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014**. Todos pela Educação. São Paulo: Editora Moderna, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em 17 set. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.837**, de 16 de janeiro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Brasília, DF, 19 jan. 2004. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.837.htm>. Acesso em: 31 ago. 2014.

_____. **Lei nº 11.306**, de 16 de maio de 2006. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Brasília, DF, 17 mai. 2006. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11306.htm>. Acesso em: 31 ago. 2014.

_____. **Lei nº 11.451**, de 7 de fevereiro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm>. Acesso em: 31 ago. 2014.

_____. **Lei nº 11.647**, de 24 de Março de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Brasília, DF, 24 mar. 2008. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm>. Acesso em: 31 ago. 2014.

_____. **Lei nº 11.897**, de 30 de dezembro de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Brasília, DF, 31 dez. 2008. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111897.htm>. Acesso em: 31 ago. 2014.

_____. **Lei nº 12.214**, de 26 de Janeiro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12214.htm>. Acesso em: 31 ago. 2014.

_____**Lei nº 12.381**, de 9 de Fevereiro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Brasília, DF, 10 fev. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12381.htm>. Acesso em: 31 ago. 2014.

_____**Lei nº 12.595**, de 19 de Janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Brasília, DF, 20 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12595.HTM>. Acesso em: 31 ago. 2014.

BRASIL. **Censo Educacional de 2012**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BRASIL. **Sistema de Monitoramento do Ministério da Educação**. Painel de Controle de Indicadores. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painel>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **ProInfantil** – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil: guia geral. Brasília: MEC/SEB, 2005. Disponível em: <<http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/materiais/0000012809.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. **Ministério Educação**. PDE, SEB, educação básica. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.%20acesso%20em%2015/08/2014>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CEB nº 5**, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica>. Acesso em 8 set. 2014.

CARVALHO, Janete Magalhães. Práticas pedagógicas e produção de subjetividades nas paisagens escolares. In: FELDENS, Dinamara Garcia; CARVALHO DO NASCIMENTO, Ester Fraga Vilas-Bôas; BORGES, Fabrícia Teixeira (Orgs.). **Formação de professores e processos de aprendizagem: rupturas e continuidades**. Salvador: Edufba, 2011. p. 291-308.

CARVALHO, Rodrigo Saballa. Aprendizagem e formação docente: uma analítica da ordem do discurso do ProInfantil. **Revista Linhas Críticas**. Brasília, v. 20, n. 41, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193530606010>>. Acesso em: 4 set. 2014.

FARAH, Moisés Francisco. Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. In: Silva, Cristian (Org.). **Orçamento Público e Gestão Governamental**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 39-67.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli. **Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

GOULART, Maria Inês Mafra et al. Perfil do professor cursista do ProInfantil: o caso de minas gerais. In: **XVI ENDIPE – Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino** – UNICAMP – Campinas, 2012. Disponível em: http://www.infoteca.inf.br/endipec/smarty/templates/arquivos_template/upload_arquivos/acervo/docs/1661d.pdf>. Acesso em 8 set. 2014.

GOULART, Maria Inês Mafra et al. Quem são os professores da Educação Infantil?: um estudo a partir do Programa ProInfantil. **Revista Olhar de Professor**. Ponta Grossa, v. 16, n. 1. 2013. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68429363003>>. Acesso em: 5 set. 2014.

LOIOLA, Mônica; BORDAS, Miguel Angel Garcia. Inclusão, Educação Infantil e formação de professores: sujeitos, diálogos e reflexões na ambiência do Proinfantil. In: VII Encontro de Educação e Ludicidade, 2013, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: UFBA, 2013. Disponível em: http://www.viiinelud.faced.ufba.br/modulos/gerenciamentodeconteudo/docs/128_anais_enelud.pdf>. Acesso em: 8 set. 2014.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas. Autores Associados, 2011.

MEC. Ministério da Educação. **Apresenta textos sobre o ProInfantil**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17041&Itemid=1143>. Acesso em: 4 set. 2014.

SOUZA, Ruth Catarina Cerqueira Ribeiro de. Formação de professores: tempos de vida – tempos de aprendizagem. In: SANTOS, Akiko; SUANNO, João Henrique; SUANNO, Marilza Vanessa Rosa. **Didática e formação de professores: complexidade e transdisciplinaridade**. Porto Alegre: Sulina, 2013. p. 239-262.

TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.

Anexo

Detalhamento dos recursos e ações orçamentárias previstas para a área de formação de professores da Educação Infantil– 2004 a 2012.

Ano	Unidade responsável	Programa	Ação Orçamentária		Unidade	Quantidade	Valor da Ação
			Código	Denominação			
2004	MEC	1072	6327	Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Infantil e Fundamental	Bolsa concedida	30.546	16.800.000,00
2004	MEC	1072	6330	Certificação de Professores da Educação Infantil e Fundamental	Professor certificado	457.500	18.300.000,00
2004	FNDE	1065	941	Apoio à Capacitação Profissional nas Instituições de Educação Infantil para Crianças de até 3 anos de idade	Profissional capacitado	5.000	1.609.633,00
2004	FNDE	1072	6332	Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Leigos	Professor formado	10.000	8.685.386,00
2004	FNDE	1072	973	Apoio à Capacitação de Professores da Educação Infantil	Professor capacitado	17.950	11.500.000,00
2005	MEC	1072	8379	Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil	Professor formado	10.000	5.809.107,00
2005	FNDE	1072	6332	Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados	Professor formado	10.000	8.200.000,00
2005	FNDE	1072	973	Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil	Professor formado	17.064	6.000.000,00
2006	MEC	1072	6333	Fortalecimento da Política Nacional para Formação Inicial e Continuada de Professor da Educação Infantil e do Ensino Fundamental	Professor beneficiado	8.000	4.420.000,00
2006	MEC	1072	8379	Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil - ProInfantil	Professor formado	10.000	1.960.000,00
2006	FNDE	1072	973	Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil	Professor formado	10.472	3.460.000,00
2007	MEC	1072	8379	Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil - ProInfantil - 80	Professor matriculado	10.000	2.000.000,00
2008	FNDE	1061	8429	Capacitação e Formação Inicial e Continuada, a Distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública	Profissional capacitado	91.033	96.600.000,00
2008	FNDE	1061	0A30	Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	Bolsa concedida	7.509	87.110.000,00
2008	FNDE	1448	6333	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	Profissional beneficiado	51.473	42.712.182,00
2009	FNDE	1061	8429	Formação Inicial e Continuada a Distância	Aluno matriculado	198.151	106.062.090,00
2009	FNDE	1061	0A30	Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	Bolsa concedida	76.996	74.631.853,00
2009	FNDE	1448	6333	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	Profissional beneficiado	64.000	54.074.214,00

Ano	Unidade responsável	Programa	Ação Orçamentária		Unidade	Quantidade	Valor da Ação
			Código	Denominação			
2010	FNDE	1061	8429	Formação Inicial e Continuada a Distância	Aluno matriculado	252.106	90.955.069,00
2010	FNDE	1061	0A30	Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	Bolsa concedida	60.418	128.699.570,00
2010	FNDE	1448	6333	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	Profissional beneficiado	84.000	61.486.500,00
2011	FNDE	1061	8429	Formação Inicial e Continuada a Distância	Aluno matriculado	210.000	89.982.346,00
2011	FNDE	1061	0A30	Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	Bolsa concedida	362.835	240.647.936,00
2011	FNDE	1448	6333	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	Profissional beneficiado	189.954	79.128.000,00
2012	FNDE	2030	20RJ	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica	Pessoa beneficiada	232.258	100.103.000,00
2012	FNDE	1061	8429	Formação Inicial e Continuada a Distância	Aluno matriculado	210.000	89.982.346,00
2012	FNDE	2030	20RO	Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	Bolsa concedida	170.500	150.000.000,00
2012	FNDE	1448	6333	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	Profissional beneficiado	189.954	79.128.000,00
Total - 2004 a 2012						3.047.719	1.660.047.232,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual - LOA 2004 a 2012

(*) Legendas dos Programas Orçamentários

1072 - Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação

1065 - Educação na Primeira Infância

1061 - Brasil Escolarizado

1448 - Qualidade na Escola

2030 - Educação Básica