

A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES PARA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM ACOMPANHAMENTO DAS METAS 15 E 16 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Camila Rodrigues de Almeida¹
Ariane Ribeiro Silva²
Antonio Batista Fernandes³
Lucas Melgaço da Silva⁴

RESUMO

O plano Nacional de Educação (PNE) é um desenho de metas instituído pela Lei nº 13.005/2014 e tem como proposição nortear o desenvolvimento da educação brasileira pelo período de 10 anos (2014/2024), a partir da proposição de 20 metas, a serem alcançadas no decorrer do prazo de vigência do Plano. Alinhado à Lei nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e pondera, em seu artigo nº 62, adequada formação de professores para atuarem na educação básica, considerando a oferta de formação continuada, o PNE estabelece a Meta 15 e a Meta 16 como orientadoras do alcance dessa efetiva adequação formativa. Sabendo disso e, tendo em vista o fim da vigência do PNE em 2024, delineou-se como objetivo para esse trabalho identificar os resultados alcançados no contexto das políticas educacionais para formação inicial e continuada de docentes para educação básica, a partir da análise dos indicadores estabelecidos nas Metas 15 e 16 do Plano, considerando as possibilidades e os desafios enfrentados. Para alcançar os resultados da pesquisa, optou-se pela metodologia quali-quantitativa, a partir da pesquisa bibliográfica e documental, em produções oficiais que ponderam a indicação dos dados coletados pelo acompanhamento dessas metas. A partir das análises dos dados e relacionando-os às proposições do Plano, observa-se, mudanças positivas, mas tímidas no contexto da formação de professores.

Palavras-chave: Formação de professores, Políticas Educacionais, Plano de metas, Acompanhamento de resultados.

INTRODUÇÃO

Pensar no monitoramento e acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE), no contexto das políticas educacionais, é conceber a importância de se avaliar o desenvolvimento e aprimoramento da educação no país, contemplando metas e estratégias. No entanto, consoante às metas 15 e 16, desafios fizeram-se prementes, uma vez que não houve alcance dos resultados estipulados em sua totalidade, a exemplo do

¹Graduanda do Curso de História da Universidade Estadual do Ceará (UECE), camilinha.almeida@aluno.uece.br.

²Graduanda do Curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Ceará (UECE), ariane.ribeiro@aluno.uece.br.

³Doutor em Filosofia. Professor Adjunto na Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professor do Centro Universitário Católica de Quixadá (Unicatólica), batista.ferandes@uece.br.

⁴ Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Educação. Professor Adjunto na Universidade Estadual do Ceará (UECE) e no Centro Universitário Christus (Unichristus). Líder do Grupo de Pesquisa Saúde, Educação e Avaliação (SEDA). lucas.melgaco@uece.br.

indicador (15A), cujo alcance foi de (63,3%) de uma meta de (100%). Logo, pensar na formação inicial e continuada através do alinhamento de uma concepção político-pedagógica para o avanço dos resultados, é reconhecer a necessidade de se articular teoria, prática, pesquisa e extensão em sintonia com a valorização da carreira do profissional da educação (Oliveira, Gouveia e Araújo, 2018).

À vista disso, as metas do PNE são orientadas com o objetivo de visualizar as desigualdades quanto acesso e permanência, monitorando os diferentes territórios e identificando as principais carências educacionais de sua população. No quadro de metas do qual trata a valorização dos profissionais da educação, concebem-se as metas 15 e 16, a primeira tratando da adequação da formação docente à área de conhecimento que leciona. A segunda, tratando-se do percentual de professores com pós-graduação *lactosensu* e *stricto sensu*. Deste modo, esse trabalho tem a finalidade de identificar os resultados alcançados no PNE, na vigência de (2014 a 2024), a partir das respectivas metas apresentadas, enfatizando os seus alcances e desafios encontrados.

Nesse viés, esse trabalho realizou uma pesquisa de cunho quali-quantitativa, a partir da pesquisa bibliográfica e documental, em produções oficiais que ponderam a indicação dos dados coletados e do acompanhamento das metas. Logo, buscou-se esquematizar, através dos indicadores 15A, 15B, 15C, 15D e 16A e 16B, o alcance das metas 15 e 16, considerando a região, a localização escolar e a dependência administrativa, das quais os dados são mapeados, uma vez que a espacialidade, bem como às características geográficas, também influem nos resultados.

Portanto, esse trabalho ambicionou visualizar e discutir os avanços e recuos das metas 15 e 16 de (2014 a 2024), para que novas estratégias sejam pensadas a fim de se efetivar o desenvolvimento na educação. Para tanto, reconhece a importância de se repensar a política de formação inicial e continuada, a partir da articulação entre os entes federativos, considerando a ampliação do investimento público em educação pública, para o cabal atendimento das metas e estratégias do PNE.

Com isso, a pesquisa divide-se em dois momentos, iniciando com uma discussão a respeito da instituição do PNE, indo desde à sua implementação à atual vigência. No segundo momento, abordar os desafios da formação inicial e continuada na educação, relacionando com os dados encontrados no Censo da Educação Básica/Inep (2013-2023).

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO SOB O VIÉS DAS METAS 15 E 16: ENTRE REVESES E REALIZAÇÕES

Foi com a proposição da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 1996, que os cursos de licenciatura foram expandidos, sobretudo com a criação de novas Instituições de Ensino Superior e Ensino à distância, cujos estabelecimentos promoveram a implementação de novos cursos para a formação inicial e continuada de professores (Romanoski, 2011). Nesse âmbito, o PNE, como um desenho de metas, corrobora, racionaliza e unifica às ações do Estado na educação em prol do desenvolvimento no ensino, estabelecendo as Metas 15 e 16, como norteadoras para essa efetiva adequação. À vista disso, foi com a Lei nº 10.172/2001 que o PNE foi estabelecido para o decênio de (2001-2010), o que resultou em novas discussões para um segundo Plano.

Para tanto, foi a partir da normatização instituída pela Lei nº 13.005/2014, que um novo PNE fora instituído, indo de 2014 até 2024, sendo composto por 20 (vinte) metas e um conjunto variado de estratégias. Para tanto, investiga-se, a partir das metas 15 e 16, a adequação da formação docente e a valorização dos profissionais da educação, pois reconhece-se que, estes, uma vez motivados e comprometidos com os estudantes, tornam-se indispensáveis para uma política educacional exitosa. Mas para isso, nota-se a necessidade de haverem planos de carreiras, salários atrativos e melhores condições de trabalho, além de mais processos de formação inicial e continuada, a fim de agregar melhorias na educação básica (Oliveira, Gouveia e Araújo, 2018).

A falta de financiamento das estratégias, o baixo apoio técnico, a pouca efetividade nas formações, entre outros, alteram o quadro de metas e comprometem a qualidade do ensino o que, por sua vez, afetam os avanços no desenvolvimento e aprimoramento da educação. Pois embora se reconheça a necessidade de maiores ofertas no número de vagas para os cursos de licenciatura em nível superior, são poucos os licenciados ocupando esses espaços, o que reflete a alta insegurança em se seguir a carreira docente, como pondera Gatti (2010), Mindal; Guérrios (2013).

Diante desses desafios, concebe-se, como algumas das estratégias da Meta 15, o estabelecimento no prazo de um ano, de uma política Nacional de Formação de Professores; ampliação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), reforma dos cursos de licenciatura articulada às diretrizes curriculares, entre outras. Todas essas estratégias são norteadoras quanto o alcance das metas, sendo a falta destas, um indicador da necessidade de se repensar outros caminhos para a sua efetivação. Pois, segundo os últimos dados divulgados pelo Inep (2013-2023), considerando a região

nordeste, o percentual de alcance é de apenas 59,5%, de adequação da área docente no ensino infantil.

A meta 16, do PNE, traz que, até seu último ano de vigência, 50% dos professores sejam formados em nível de pós-graduação, garantindo a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. Logo, a oferta de formação continua de professores da educação básica, exige planejamento estratégico e colaborativo com as instituições públicas de ensino, a fim de que sejam expandidos os cursos de pós-graduação para docentes.

Nesse panorama, para assegurar que todos os profissionais docentes possuam adequada formação na área que lecionam e para o escrutínio das especializações, faz-se necessário análises tanto das redes quanto do ensino, no intuito de se aprimorar estratégias didático-pedagógicas. Logo, para que haja a elaboração de novas estratégias de formação, pleiteasse a instituição de Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica, assim como prevê o Decreto nº 8.752/2016. Com isso, infere-se que para esse fortalecimento da política de formação, os órgãos federativos precisam estar alinhados, sobretudo à União, cujo papel dá-se pelo financiamento e coordenação nacional.

O USO DE INDICADORES PARA O ALINHO POLÍTICO-PEDAGÓGICO E OS DESAFIOS DA FORMAÇÃO DOCENTE INICIAL E CONTINUADA

Entende-se a utilização de indicadores como caminhos para o monitoramento do alcance da qualidade do ensino na educação. Sendo estes qualitativos ou quantitativos, assumem a função de diagnosticar a amplitude social e de subsidiar a formulação de políticas públicas (Januzzi, 2002; 2009). Nesse âmbito, a utilização de indicadores como uma ferramenta de gestão no acompanhamento das metas, faz-se necessário ao evidenciar a realidade pesquisada, ainda que não sejam suficientes em sua totalidade. Todavia, a mostra dos índices aliado ao estudo de metas e estratégias, nos dão evidências sobre o alcance das políticas educacionais na conjuntura do desenvolvimento da educação.

Com isso, o uso de indicadores funciona como um instrumento de gestão que se perfaz pelo alinhamento entre planejamento e monitoramento de práticas desenvolvidas para a melhoria da qualidade de uma política. No entanto, sozinhos são insuficientes, o que requer relacioná-los com as ações e serviços aos quais se articulam. Nesse sentido, em

discussão a oferta de formação contínua aos profissionais docentes, salienta-se que através de dados, estratégias e metas, é possível notar as intercorrências promotoras da desconstrução na formação docente, sendo elas:

a redução do financiamento estudantil, ao invés de sua consolidação (15.2); a descontinuidade de programas de iniciação à docência (15.3); o desmonte dos programas de formação voltados para as escolas do campo [...] (15.5); o corte de bolsas e o término de programas como Ciências sem fronteiras e as Licenciaturas internacionais [...] (Oliveira, Gouveia e Araújo, 2018, p. 57).

Logo, é importante que haja implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior, assim como traza Resolução CNE nº 04/2024, a qual também propõe base comum a nível de formação, assegurando o alinhamento de diferentes setores e sujeitos, em prol da horizontalização do processo formativo, assim como explicitam as estratégias 15.6, 15.7 e 15.8. No entanto, desafios se fazem presentes à essas estratégias, como a Lei 13.415/2017, ao qual alterou a LDB de 1996, institucionalizando o leigo (notório saber), como profissional da educação, o que gera descompromisso com a formação docente (Oliveira, Gouveia e Araújo, 2018).

Em relação à meta 16, da qual trata a formação continuada e do acesso dos professores a pós-graduação, considera-se como meio de impulso dessa meta, à expansão pública da oferta de cursos de pós-graduação em Universidades públicas e gratuitas e a criação de incentivos para a permanência nesses cursos. Conforme os últimos dados do Inep sobre o acompanhamento dessa meta (2013-2023), o número de profissionais docentes da educação básica com pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, chegou a percentual de 48,1%, fato que, mesmo que já tenha chegado próximo do alcance da meta estipulada de 50%, ainda é pouco expressivo, considerando baixos números em nível de mestrado (3,3%) e doutorado (1,0%), comparado com as especializações (43,7%). Isso realça a ainda existente e acentuada desigualdade no acesso ao conhecimento e formação profissional em nível de pós-graduação.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

É evidente que a formação inicial e continuada de professores na educação ainda encontra desafios para o seu efetivo alcance, sendo estes, reflexos da falta de alinhamento político-pedagógico. Isso se confirma pela ausência de planos de carreiras, pela escassa atratividade nos salários, além da falta de mais processos de formação inicial e continuada

para a profissionalização docente (Oliveira, Gouveia e Araújo, 2018). A partir dessa consideração, esse trabalho objetivou discutir e identificar os resultados alcançados no contexto das políticas educacionais, a partir do acompanhamento das metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação (PNE – 2014-2024).

Para atingir esse fim, foi feito um retrospecto dos indicadores 15A, 15B, 15C, 15D e 16A e 16B (2013-2023), objetivando o mapeamento do alcance das metas na região, na localização escolar e na dependência administrativa. Pois ao se observar as peculiaridades de cada território, têm-se o porquê dos avanços e recuos do (PNE), a partir do que postula a gestão político-pedagógica destes.

O indicador 15A trata da proporção de docência da educação infantil com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que leciona, sendo a meta para 2024 de 100%, todavia, na vigência até 2023, o alcance foi de apenas 63,3%. Embora tenha tido aumento, se comparado com o índice em 2013, que era apenas de 42,2%, a variação foi de apenas 21,1%, o que é pouco expressivo e dissone da meta estipulada. Ao passo que se observado em outras esferas, esse dado diminui, à exemplo da Região Nordeste, onde o alcance foi de apenas 59,5%. No entanto, com variação maior de crescimento, pois em 2013, o valor era somente 29,4%. A localização – rural e urbana – e a dependência administrativa também não ficam de fora dessa análise, tendo a primeira o alcance de 57,4%, mais que o dobro de 2013, e a segunda 63,8%. Considerando as esferas: Federal, Estadual e Municipal, respectivamente, de 60%, 84,8% e 69,3%. Logo, vê-se que o alcance Estadual foi bem expressivo se comparado com as demais esferas.

Partindo para o indicador 15B, do qual trata da adequação docente nos anos iniciais do ensino fundamental, o alcance foi de 74,9%, com variação de crescimento de 20,9% entre 2013 e 2023. Se observado pela localização escolar, zona rural foi de 65,9% e zona urbana 76,3%.

Quanto ao indicador 15C, da proporção de docentes com formação adequada à área de atuação nos anos finais do ensino fundamental, teve como resultado 60,4%, com variação de 12,1% (2013-2023), percentual relativamente baixo, se comparado ao valor dos anos iniciais. À luz da localização, o valor foi de 30,5% zona rural, e 68,4% na zona urbana, o que nos mostra uma diferença discrepante e o quanto a espacialidade das instituições pode interferir nos resultados. Outrossim, quanto as esferas Federal, Estadual e Municipal, os resultados foram de 88,7%, 72,6% e 65,4%, respectivamente, relevando também diferenças notáveis.

O indicador 15D, do qual trata a proporção de docentes do ensino médio com

foração adequada à área de atuação, teve o alcance de 68,2%, com variação de crescimento de 10,4%, valor baixo considerando o espaço de tempo entre 2013 e 2023. Na zona rural o alcance foi de 51,8% e na zona urbana de 69,5%. Quanto as esferas, Federal, estadual e Municipal, os resultados, respectivamente, foram de 63,7%, 69,4% e 75,3%, tendo o primeiro um decréscimo de 10,9%, acendendo um alerta sobre os motivos causadores desse retrocesso.

O indicador 16A trata do percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*, sendo 50% a meta estabelecida pelo PNE (2014-2024). Como mencionado anteriorente, o alcance até 2023 foi de 48,1%, totalizando crescimento de 18%. Se observado pela região, o Nordeste obteve o alcance de (46,9%), com um positivo aumento de 22,4%. Se visto pela zona rural e urbana, os resultados foram de 47,3% e 47,1%, respectivamente. Se visto pelas esferas Federal, Estadual e Municipal, o alcance foi de 95,2%, 48% e 42,5%. O primeiro tendo quase conseguido o alcance total da meta.

Já o indicador 16B, que trata do percentual de professores da educação básica que realizaram formação continuada, evidência-se que nem metade da meta foi cumprida, sendo está de 100%, com um resultado de alcance de apenas 41,7%, o que é ínfimo. Se considerado a Região Nordeste, o índice foi de 47,2%. Quanto a localização escolar, zona rural e urbana, os resultados foram de 46,7% e 41,3%, tendo a primeira um resultado mais satisfatório. Por dependência administrativa, o resultado nas esferas Federal, Estadual e Municipal foi de 34,7%, 47,4% e 50,2%, respectivamente. Tendo o primeiro um resultado aquém do esperado.

Logo, diante dos índices nos indicadores da meta 15, vê-se que, apesar dos dados revelarem aumento, há ainda um déficit diante da meta estipulada. Isso pode encontrar justificativa na existência de dispositivos em lei que viabilizam a inadequação da formação para o magistério, como por exemplo o art. 61 da LDB/96, alterado pelas leis nº 12.014 de 2009 e nº 13.415 de 2017, cuja modificação tira a obrigatoriedade de formação superior em cursos de licenciatura, uma vez que considera alguma categorias de trabalhadores como profissionais da educação, desde que em exercício da docência e formados em cursos reconhecidos (Terrão; Miyahira, 2023). Outro ponto que pode ter inviabilizado o cumprimento das metas pela lei nº 13.005/2014 – (PNE), foi a Emenda Constitucional 95/2016, a qual reduzia, em seus princípios, os recursos necessários ao atendimento da política educacional.

Dado a relação entre as duas metas, vale salientar que, para que a meta 15 não

afete a meta 16 negativamente, são necessárias ações que, de forma colaborativa com a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, estabeleçam estratégias de diagnósticos que perscrutem as necessidades de formação dos profissionais da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa procurou realizar uma breve análise e discussão do cumprimento das metas 15 e 16 do PNE, logo, avaliou o cumprimento das metas considerando região, localização escolar (rural e urbana) e dependência administrativa. Com isso, foi possível ver, a partir das especificidades de cada polo, o desenvolvimento e alcance das metas do Plano.

Identificado os resultados alcançados no contexto das políticas educacionais para formação inicial e continuada de docentes para educação básica, a partir do que postula os indicadores das Metas 15 e 16 do Plano, viu-se que apesar da variação de crescimento destes, há ainda muito a ser alcançado, sobretudo pelos desafios ainda presentes. Destes, destacam-se a falta de financiamento das estratégias, o baixo apoio técnico, a pouca efetividade nas formações, entre outros. Uma vez que tais óbices alteram o quadro de metas, por sua vez, afetam a qualidade do ensino e os avanços no desenvolvimento e aprimoramento da educação.

Considera-se que os resultados extraídos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), oportunizaram visualizar os recuos e avanços das Metas 15 e 16 do PNE. Logo, percebeu-se que apesar da existência de políticas para formação superior de professores da educação básica, há, ainda, a existência de dispositivos em lei que trazem a opção do exercício docente sem formação superior em licenciatura plena, o que reverbera na inadequação da área de ensino com a área de atuação. Diante disso, a meta 16 que dispõe do percentual de professores com formação *lato sensu* e *stricto sensu*, vê-se afetada, uma vez que o básico do magistério não é cumprido.

Portanto, para a fim de se obter mais respostas aos resultados extraídos, sugere-se a realização de novos estudos, principalmente quanto aos desafios que ainda se fazem presentes na adequação da área docente e na conquista de pós-graduação pelos profissionais da educação. Pois uma vez visualizadas as necessidades de cada uma dessas metas, têm-se o direcionamento das políticas para ações que readéquem as metodologias e estratégias do PNE.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei N.º 12.014/2009**. Altera o art. 61 da Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Brasília, 07 ago. 2009c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto N.º 8.752/2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 09 maio de 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Plano Nacional de Educação: Novo Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTQ1MmJjNWMTOTk1ZS00NmMxLTk5OGQtYjRlMTI4OWI1YWM4IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em 27 de out. de 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Resolução Cne/Cp Nº 4, de 29 de Maio de 2024**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados e cursos de segunda licenciatura). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 03 jun. 2024. n. 104, Seção 1, p. 26. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-4-de-29-de-maio-de-2024-563084558>. Acesso em: 10 jul. 2024.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51 a 72, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6427>. Acesso em: 27 out. 2024.

MACÊDO, M.; ROMANOWSKI, J. P.; MARTINS, P. L. O. Formação inicial de professores no embalo das ações didáticas: possibilidades para a autonomia docente. **Educação, [S. l.]**, v. 42, n. 2, p. 299–318, 2017. DOI: 10.5902/1984644427514. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/27514>. Acesso em: 27 out. 2024.

MINDAL, Clara Brener; GUÉRIOS, Ettiène Cordeiro. Formação de professores em instituições públicas de ensino superior no Brasil: diversidade de problemas, impasses, dilemas e pontos de tensão. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 50, p. 21-33, out./dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602013000400003>. Acesso em: 27 out. 2024.



OLIVEIRA, J. F. De; GOUVEIA, A. B.; ARAÚJO, H. [orgs.]. **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024.** Brasília: ANPAE, 2018.
Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/CadernoAnlisePNE.pdf>. Acesso em 27 de out. de 2024.