

O papel das metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação na formação de professores para Educação Básica**The role of goals 15 and 16 of the National Education Plan in the training of teachers for Basic Education**Felipe Lopes Terrão¹Elbio Miyahira²**Resumo**

O Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece um conjunto de metas que valorizam a docência e definem o perfil formativo necessário para atuação na educação básica. Este artigo analisa o desenvolvimento das metas 15 e 16 do PNE, partindo da hipótese de que as exceções que permanecem na Lei de Diretrizes e Bases são necessárias para garantir o exercício profissional da docência na educação básica. Tal hipótese se justifica no fato de que as desigualdades sociais e econômicas entre os municípios brasileiros produzem efeitos diretos na formação dos professores. Os procedimentos metodológicos adotados envolvem a análise dos dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica e do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. Os resultados permitem concluir que houve crescimento no número de professores com formação superior em cursos de licenciatura conforme descreve a meta 15. Quanto a meta 16, verificamos um aumento de docentes com pós-graduação. Por fim, concluímos que a permanência na LDB de artigos que autorizam professores lecionarem sem a formação acadêmica, em curso de licenciatura plena, exigida na própria LDB, são necessários para garantir o exercício profissional da docência e, portanto, contribuem para existência de diferentes níveis de escolaridade entre professores na educação básica.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Formação de professores. Meta 15 e 16 do PNE.

Abstract

The National Education Plan (PNE) establishes a set of goals that value teaching and define the training profile required to work in basic education. This article analyzes the development of goals 15 and 16 of the PNE, based on the hypothesis that the exceptions that remain in the Law of Directives and Bases are necessary to guarantee the professional exercise of teaching in basic education. This hypothesis is justified by the fact that social and economic inequalities among Brazilian municipalities produce direct effects on the training of teachers. The methodological procedures adopted involve the analysis of data from the Statistical Synopses of Basic Education and the Report of the 3rd Cycle of Monitoring of the Goals of the National Education Plan. The results allow us to conclude that there has been an increase in the number of teachers with higher education in degree courses as described in Goal 15. As for Target 16, we can see an increase in the number of teachers with post-graduate degrees. Finally, we conclude that the permanence of articles in the LDB that authorize teachers to teach without the academic training required by the LDB itself, are necessary to guarantee the

¹ Doutor em Educação pelo programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política, Sociedade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Licenciatura em Pedagogia e Educação Física. Professor da educação básica na rede pública em Guarulhos/SP. Contato: felipelopesterrao@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7706-2662>.

² Doutor em Educação pelo programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política, Sociedade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Contato: elbio.miyahira@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4457-4896>.

professional exercise of teaching and, therefore, contribute to the existence of different levels of education among teachers in basic education.

Key words: National Education Plan. Teacher training. Goal 15 and 16 of the PNE.

Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar as metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). O estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e análise dos dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, relativo aos anos de 2014 a 2020, considerando os indicadores sobre o número total de docentes da educação básica (ensino infantil, fundamental I, II e médio), por nível de escolaridade e formação acadêmica. Para tanto, trabalhamos com a hipótese de que as exceções que permanecem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) são necessárias para garantir o exercício profissional da docência na educação básica. Com base no exposto, o que segue é uma breve revisão sobre a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB/96) e a sua relação com a formação superior, em curso de licenciatura, de docentes para atuar na educação básica.

De maneira geral, a LDB/96 tornou-se um dos principais mecanismos jurídicos da reforma educacional, na qual o Estado, sob a ordem neoliberal, apesar de possuir o controle e gestão das políticas educacionais, depende da expansão das instituições privadas para ampliar o acesso ao ensino superior. Isso porque a LDB/96, por exemplo, estabeleceu que o ensino seria livre para a iniciativa privada no artigo 7º e, no artigo 19º, que as instituições de ensino, em todos os diferentes níveis, poderiam ser: públicas, privadas ou comunitárias.

A partir deste postulado, como resultado dessa política de reforma da educação superior com regras mais flexíveis pela LDB/96, novas instituições privadas de ensino superior foram criadas, sobretudo com fins lucrativos (empresas educacionais), ao mesmo tempo em que o Estado reduziu os recursos financeiros para a manutenção ou expansão das instituições públicas e isso, em certa medida, expressa como o crescimento no número de vagas para formação superior para professores da educação básica em cursos de licenciatura depende da disposição da iniciativa privada. Em seguida, analisaremos a política de formação docente pela LDB/96 e, posteriormente, o Plano Nacional de Educação pelas metas 15 e 16.

1. O papel da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional na formação de professores para Educação Básica

A necessidade de expansão do número de vagas no ensino superior para formação de professores da educação básica é atendida pelo artigo 63 da LDB/96:

Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão: I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental; II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica; III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis (BRASIL, 1996).

Isso porque, o artigo 62 da LDB/96, alterado pela lei nº 13.415 de 2017, exige formação acadêmica em licenciatura plena para professores na educação básica.:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017 (BRASIL, lei nº 9.394, de 1996).

Apesar do artigo 62 estabelecer a obrigatoriedade do diploma universitário, é preciso explicar que o artigo em questão também considera a formação no magistério em nível médio como “escolarização mínima” para o exercício da docência na educação infantil e nos primeiros cinco anos do ensino fundamental, isto é, a permanência no artigo 62 da possibilidade de um professor atuar nas séries iniciais da educação básica ou na educação infantil apenas com uma formação mínima em nível médio revela como as políticas de formação de professores ainda não conseguiram garantir educação superior, em licenciatura, para todos os docentes da educação básica.

Essa complacência da LDB/96 com a formação do professor que atua na educação infantil e no ensino fundamental I se justifica, segundo o parecer da Câmara de Educação Básica, porque

[...] tal flexibilidade é compatível com o esforço dos legisladores no sentido de contemplar a diversidade e a desigualdade de oportunidades que perpassam a realidade educacional no país. Sem criar impedimentos formais para a oferta dessa modalidade de atendimento educacional [...], na medida em que é a única modalidade de educação profissional em nível médio que a lei reconhece e identifica. As políticas educacionais deverão de respeitar essa peculiaridade e envidar esforços para dar consequência à valorização do magistério em todas as suas dimensões (BRASIL, 1999, p.14).

Outro artigo da LDB/96 que também determina a necessidade de formação superior em cursos de licenciatura para todos os professores na educação básica é o § 4º do artigo 87 da LDB/96:

Art. 87. Até o fim da década da educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamentos em serviço (BRASIL, 1996).

Entretanto, a exigência de formação superior para todos os professores na educação básica só seria factível se a lei nº 12.796/2013 não revogasse o § 2º, o inciso I do § 3º e o § 4º do art. 87 da LDB/96, ou seja, permanece o direito de exercer a docência como profissão sem formação superior em licenciatura.

Na mesma direção, parece oportuno mencionar que o artigo 61 da LDB/96, alterado pelas leis nº 12.014 de 2009 e nº 13.415 de 2017, modificou a obrigatoriedade de formação superior em cursos de licenciatura ao estabelecer certas categorias de trabalhadores que podem ser considerados profissionais da educação, desde que em efetivo exercício da docência e formados em cursos reconhecidos:

- I – Professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;
- II – Trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;
- III – Trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.
- IV - Profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;
- V - Profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação. Redação dada pelas leis nº 12.014 de 2009 e lei nº 13.415 de 2017 (BRASIL, lei nº 9.394, de 1996).

Apesar da LDB/96 permitir que professores trabalhem sem formação superior em curso de licenciatura para atender a área de conhecimento em que atuam, é importante mencionar que foram criados programas educacionais para garantir aos professores em exercício na educação básica a formação exigida pela LDB 9.394/96 como, por exemplo, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), desenvolvido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em regime de colaboração com Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com as instituições de ensino superior (IES).

Também é possível exemplificar, na esfera federal, o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a Universidade Aberta do Brasil como medidas educacionais para o aumento da oferta de vagas em cursos de licenciatura para professores da educação básica, sobretudo para rede pública de ensino.

De modo geral, apesar da existência de políticas para formação superior de professores da educação básica, o fato de permanecer na LDB/96 a opção do exercício profissional da docência na educação básica sem formação superior em licenciatura plena pode indicar que parte dos professores da educação básica exercem a docência sem formação específica ou com preparo precário. Destarte, pretende-se problematizar a seguinte questão: A presença de dispositivos na LDB/96 que permite o exercício profissional da docência na educação básica sem formação superior em cursos de licenciatura torna “irreal” os objetivos da meta 15 proposta no PNE? No que tange a meta 16 do PNE, essa questão desdobra-se em outra questão secundária: Os resultados da meta 15 podem interferir nos objetivos estabelecidos na meta 16?

Os elementos empíricos para a referida problematização foram analisados nos resultados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, relativo aos anos de 2014 até 2020 e, também, pelo Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. Diante disso, para compreender o contexto atual da educação básica no Brasil, buscou-se relacionar os indicadores sobre o número de docentes da educação básica, por nível de escolaridade e formação acadêmica, com as metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação (2014-2024).

2. Função do Plano Nacional de Educação (2014-2024) na formação de professores da Educação Básica

O Plano Nacional de Educação (PNE) vigente teve sua aprovação dada pela Lei nº13.005/2014 e tem validade de 10 anos (2014-2024). Essa mesma lei definiu 10 diretrizes que devem guiar a educação brasileira e estabeleceu 20 metas a serem cumpridas na vigência do plano, além de 254 estratégias que compreendem os meios para atingir as metas estabelecidas. Para isso, a lei do PNE estabelece o princípio de cooperação federativa da política educacional, presente na Constituição Federal e na LDB 9.394/96, ao determinar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcançar as metas previstas no PNE. (BRASIL, 2014).

Dessa forma, o PNE aponta em suas metas, de modo muito claro e objetivo o que, teoricamente, precisa ser feito para que a educação brasileira avance tanto em aspectos relativos à qualidade, quanto em relação ao acesso e permanência na escola, reiterando as garantias previstas na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9.394/96. (COSTA, 2014).

2.1. Meta 15 (formação de professores para Educação Básica)

Inicialmente, é necessário contextualizar que não é interesse deste artigo investigar o número de professores com ensino superior, por etapa de ensino (educação infantil, ensino fundamental I, II e ensino médio), mas sim relacionar os objetivos das metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação com o número total de professores da educação básica com formação superior específica em cursos de licenciatura.

Neste sentido, o Plano Nacional de Educação propõe que, no prazo de um ano de sua vigência, seja instituída uma política nacional de formação para profissionais da educação, ou, segundo a meta 15:

Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014 p.48).

Isso significa que os docentes com formação em nível médio na modalidade do magistério, não licenciados ou graduados em uma área distinta da que lecionam, em efetivo exercício, devem ter garantido, de forma a ampliar as possibilidades de formação acadêmica em sua área de atuação docente, mediante a implementação de cursos e programas. Para isso, de forma conjunta, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios precisam estabelecer estratégias com diagnóstico das necessidades de formação dos profissionais do magistério e a capacidade do poder público de atender a demanda por formação superior para professores da educação básica (BRASIL, 2014).

Diante disso, considerando que todos os professores da educação básica devem possuir formação superior específica em licenciatura para atender a área de conhecimento em que atuam, o que se propõe na tabela a seguir é apresentar os resultados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, relativo aos anos de 2014 a 2020, com o número total de professores da educação básica (ensino infantil, fundamental I, II e médio) e o seu nível de escolaridade.

TABELA 1 – Escolaridade dos Professores da Educação Básica - Brasil – 2014 a 2020

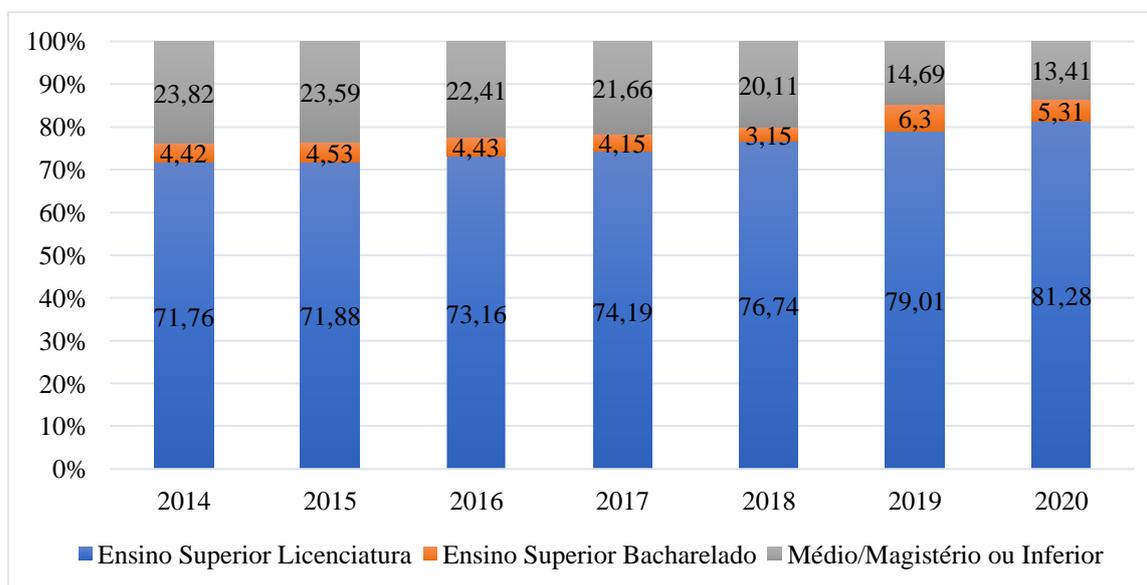
ANO	NÚMERO DE DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	PROPORÇÃO DE DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO		
		Médio/Magistério ou inferior	Ensino Superior Bacharelado	Ensino Superior Licenciatura
2014	2.184.267	520.049	96.692	1.567.526
2015	2.187.154	516.331	98.503	1.572.320

2016	2.196.397	494.107	95.401	1.606.889
2017	2.192.224	474.679	91.142	1.626.403
2018	2.226.423	447.524	70.207	1.708.692
2019	2.212.018	325.786	139.305	1.746.927
2020	2.189.005	293.519	116.294	1.779.192

Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2014 a 2020.

De modo geral, ao relacionar os dados totais de professores na educação básica com o número de docentes com formação superior em licenciatura, entre os anos de 2014 a 2020, os resultados sobre escolaridade dos professores da educação básica no Brasil indicam crescimento de 12% no número de professores com formação superior em licenciatura e, ao mesmo tempo, expressam uma diminuição de 43,56% no total de docentes com formação em nível médio com habilitação no magistério ou inferior (ensino fundamental). Trata-se, portanto, de um avanço na meta 15 ao conseguir elevar o número total de professores da educação básica com formação superior específica em cursos de licenciatura para atender a área de conhecimento em que trabalham. Para melhor entendimento, o gráfico a seguir apresenta o percentual sobre a escolaridade dos professores da educação básica.

GRÁFICO 1 - Escolaridade dos Professores da Educação Básica - Brasil - 2014 A 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2014 a 2020.

Considerando que a LDB/96 determina que a formação de docentes para atuar na educação básica deve ser em cursos de licenciatura na sua área de atuação profissional, quando se compara os dados de 2014 até 2020, pode-se afirmar que os objetivos da meta 15 do PNE podem ser alcançados até 2024, apesar de ainda permanecer 13,41% ou 293.519 mil

professores da educação básica sem formação no ensino superior e, somado a este resultado, 5,31% ou 116.294 mil docentes com formação superior em cursos de bacharelado ou tecnologia.

No que tange os números de professores da educação básica com formação superior por regiões do Brasil, os resultados da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2020 mostram que as regiões Sudeste, com 86,29%, Sul, com 84,27%, Centro-Oeste, com 83,85%, e Norte, com 80,90%, apresentam os maiores números de professores da educação básica com formação específica em cursos de licenciatura. Ou seja, a região Nordeste (71,88%) possui os menores números de professores da Educação Básica com licenciatura. (INEP/BRASIL, 2021).

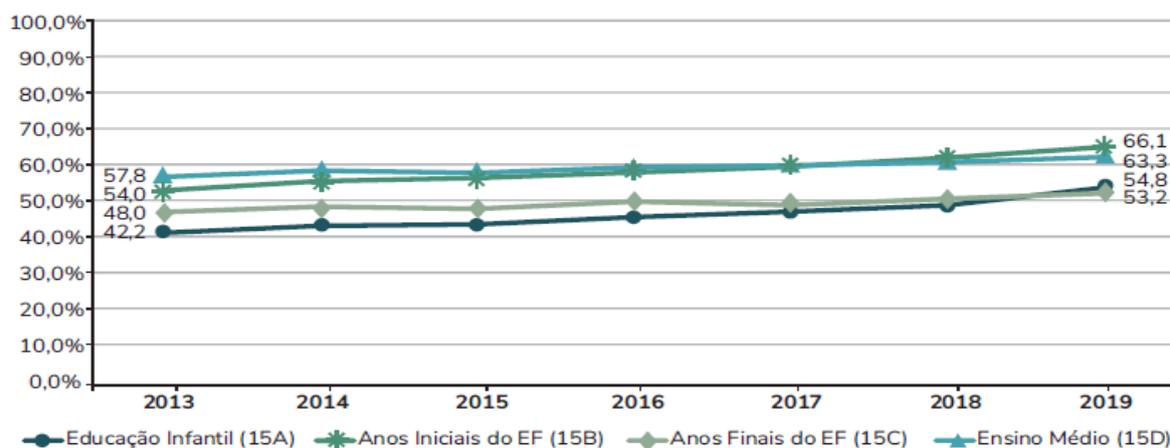
Outro método utilizado para avaliar os objetivos da meta 15 do PNE são os resultados do relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação que utiliza, desde 2013, o Indicador de Adequação da Formação Docente³ que considera o percentual de docências da educação básica que contenham professores cuja formação superior encontra-se adequada à área de conhecimento que lecionam, isto é, para cada uma das disciplinas analisadas é utilizado a formação do docente responsável por seu desenvolvimento na turma, com base nos dados do Censo Escolar (BRASIL/INEP,2020b).

Em outros termos, para o cômputo dos indicadores, considera-se como unidade avaliada a docência de uma dada disciplina, em determinada turma, ministrada por um docente específico. Logo, os valores apresentados ao longo desta seção se referem às combinações entre formações docentes, disciplinas e turmas. Além disso, para fins de definição da adequação da formação docente, no caso dos Indicadores 15C e 15D, consideraram-se apenas os docentes com formação superior de licenciatura específica na disciplina que lecionam ou com bacharelado na mesma área, desde que tenham concluído o respectivo curso de complementação pedagógica. No caso da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, em razão de sua natureza multidisciplinar, são considerados como adequadas as formações docentes de licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica em Pedagogia para o cálculo dos Indicadores 15A e 15B (BRASIL/INEP,2020b).

³ Para conhecer mais detalhes sobre o cálculo do indicador da Meta 15 do PNE, recomendamos a leitura da Nota Técnica Inep/Deed nº 20, de 21 de novembro de 2014.

Considerando as características do relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, o gráfico a seguir representa os percentuais de professores com formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam.

GRÁFICO 2 - Percentual de docências de professores com formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam – Indicadores 15A, 15B, 15C e 15D - Brasil – 2013-2019



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Indicador de Adequação da Formação Docente/Inep (2013-2019).

Em relação ao Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, ao valer-se dos Indicadores de Adequação da Formação Docente, os dados apresentados indicam que o percentual de docências ministradas por professores com formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam aumentou para 54,8% na educação infantil, 66,1% nos anos iniciais do ensino fundamental, 53,2% para os anos finais do ensino fundamental e 63,3% para o ensino médio. (BRASIL/INEP, 2020b)

Cabe, ainda, um importante parêntese: não é interesse deste artigo discutir os resultados do relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, mas sim utilizar os resultados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica do INEP, entre os anos de 2014 a 2020, com o intuito de relacionar os objetivos das metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação com o número total de professores da educação básica com formação superior específica em cursos de licenciatura.

Para ampliar as possibilidades de análise da relação entre a LDB/96 e os objetivos da meta 15 como ponto de partida deste estudo, o que se propõe a seguir é apresentar os objetivos e estratégias da meta 16 do plano nacional de educação.

2.2. Meta 16 – formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da Educação Básica

De forma geral, a Meta 16 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabelece os seguintes termos:

Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014, p. 51).

A fim de monitorar esses objetivos, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) elaborou dois indicadores, calculados a partir das informações disponíveis no Censo Escolar da Educação Básica. O primeiro desses indicadores foi denominado Indicador 16A e diz respeito ao percentual de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu. Já o segundo, indicador 16B, abrange o percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada (WERNER; SILVA; BRANDT, 2019).

Para compreendermos o investimento educacional realizado pelos professores da educação básica em cursos de pós-graduação, a tabela a seguir apresenta os resultados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica em todos os níveis de ensino (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) dos anos de 2014 a 2020, a partir dos indicadores sobre a formação acadêmica de docentes da educação básica.

TABELA 2 – Professores da Educação Básica com Pós-Graduação

ANO	NÚMERO DE DOCENTES COM ENSINO SUPERIOR*	PROPORÇÃO DE DOCENTES COM PÓS-GRADUAÇÃO			
		Especialização	Mestrado	Doutorado	Número total de professores com pós-graduação (lato-sensu ou stricto sensu)
2014	1.664.218	649.982	39.058	6.053	695.093
2015	1.670.823	681.959	43.211	6.826	731.996
2016	1.702.290	719.449	48.073	8.061	775.583
2017	1.717.545	749.416	53.131	9.626	812.173
2018	1.778.899	777.238	58.309	11.256	846.803
2019	1.886.232	854.275	69.236	13.591	937.102
2020	1.895.486	883.422	76.828	16.551	976.801

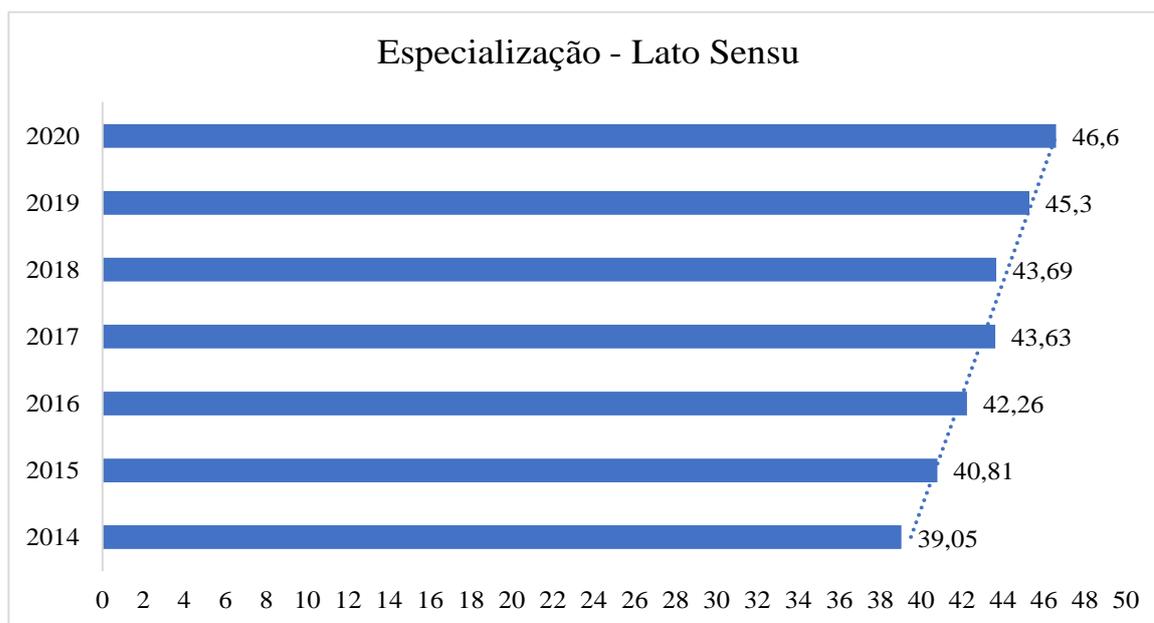
*Valor total de professores com formação superior em licenciatura ou bacharelado.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2014 a 2020.

Realizando uma análise comparativa, no que se refere ao Indicador 16A, os resultados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica indicam um aumento de 2014 a 2020, passando

de 649.982 para 883.422 mil docentes que realizaram cursos de lato sensu e, ainda, um certo crescimento no número de professores com mestrado ou doutorado. Para ampliar as possibilidades de análise, o que segue é o gráfico com percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de pós-graduação.

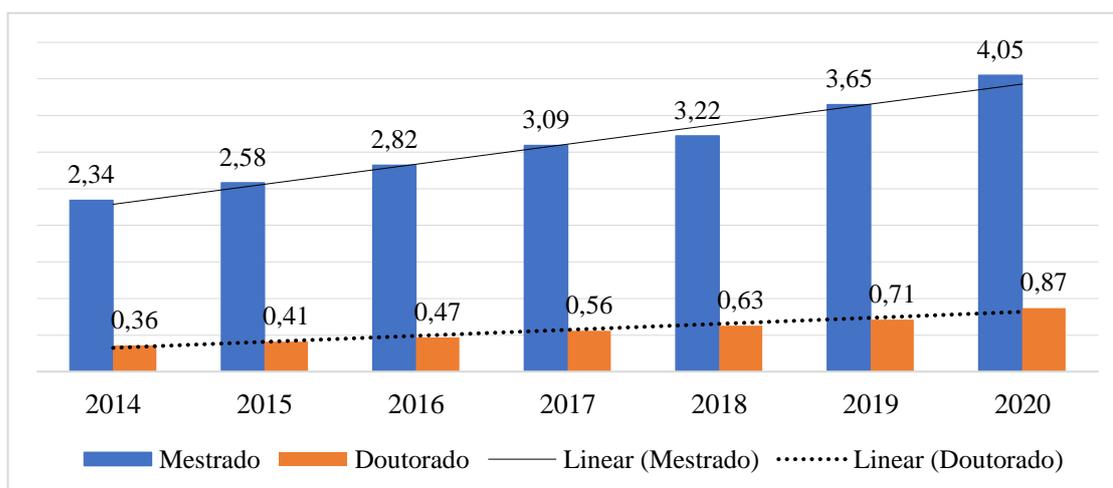
GRÁFICO 3 – Porcentagem de Professores da Educação Básica com Pós-Graduação



Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2014 a 2020.

Grosso modo, os dados apresentados indicam crescimento no número de professores que realizaram cursos de pós-graduação (lato sensu), em concordância com o objetivo estabelecido pela meta 16. Entretanto, chama atenção o baixo número de professores com formação em cursos de stricto sensu. Percebendo essa situação, o gráfico abaixo se refere aos indicadores de professores da educação básica com mestrado ou doutorado, quando comparado com o número total de professores com formação superior que lecionam na educação básica do Brasil, relativo aos anos de 2014 até 2020.

GRÁFICO 3 – Professores com Mestrado ou Doutorado na Educação Básica do Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2014 a 2020.

De pronto, esta forma de organizar os dados oferece a possibilidade de observar como o investimento em cursos de mestrado ou doutorado não é uma estratégia educacional para professores da educação básica no Brasil, visto que os indicadores sobre o número total de docentes da educação básica (ensino infantil, fundamental I, II e médio) mostram que 4,05% e 0,87%, respectivamente mestrado e doutorado, dos professores que trabalham na educação básica, em todas as regiões do Brasil no ano de 2020, possuem formação em cursos de *stricto sensu*.

Neste sentido, para exemplificar como o investimento em cursos de mestrado ou doutorado, em sua maioria, não encontram reconhecimento, tanto em termos simbólicos, como em termos financeiros, na educação básica, destacamos o trabalho de Cruz (2013) sobre as condições que, no decorrer de suas trajetórias, levaram quatro professores efetivos que lecionavam na educação básica da rede estadual de São Paulo a constituir interesse pelo desenvolvimento de uma pesquisa em nível de mestrado (pós-graduação). No estudo em questão, Cruz (2013) concluiu que esse investimento educacional não encontra ressonância dentro da própria rede estadual, sobretudo financeira, para a permanência dos professores entrevistados no estudo:

Álvaro exonerou-se da rede pública para se dedicar a dar aulas em uma universidade privada. Helena também se exonerou, [...] para se dedicar ao Doutorado. Rute assumiu cargo de supervisora e se afastou da sala de aula. Márcia deu entrada no processo de aposentadoria [...]. Ela é, portanto, a única professora entrevistada que está, no momento, atuando como professora da rede estadual paulista (CRUZ, 2013, p.191).

Além disso, é preciso pontuar que cursos de mestrado e doutorado atendem exigências de autorização, reconhecimento e renovação, conforme regras previstas em legislação (Resolução CNE/CES nº 1/2001, alterada pela Resolução CNE/CES nº 24/2002). Logo, a obtenção de um título como mestre ou doutor representa um valor simbólico que garante ao seu portador o direito de ingressar em um campo profissional específico como, por exemplo, trabalhar no ensino superior.

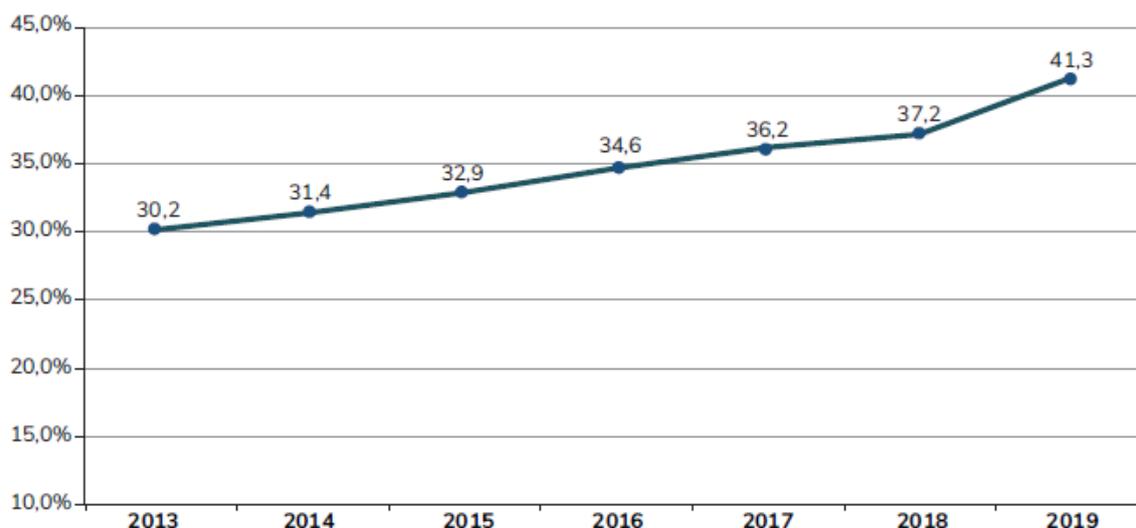
No caso do Indicador 16B, que diz respeito aos professores da educação básica em regência de classe que realizaram cursos de formação continuada, com carga horária mínima de 80 horas, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino, os dados do Censo da Educação Básica/Inep (2015-2019) indicam uma tendência de crescimento na proporção de professores que realizaram formação continuada ao longo do período analisado, passando de 31,4% em 2015 para 38,3% em 2019. (BRASIL, 2020).

Para este indicador, são considerados os cursos de formação continuada em áreas das três etapas da educação básica; educação de jovens e adultos; educação especial; educação indígena; educação do campo; educação ambiental; educação em direitos humanos; gênero e diversidade sexual; direitos da criança e do adolescente; educação para as relações étnico-culturais; história e cultura afro-brasileira e africana; interculturalidade; entre outras áreas. (WERNER; SILVA; BRANDT, 2019).

Dito de outro modo, em valores absolutos, em 2019, esse percentual de 38,3% corresponde a 780.836 mil professores (de um total de 2.212,018) que realizaram algum curso de formação continuada com carga horária mínima de 80 horas. Destarte, considerando que o objetivo do Indicador 16B do PNE é garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, fica evidente a dificuldade para que esta meta seja alcançada até 2024.

No que tange os resultados do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, o gráfico a seguir representa o percentual de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu.

GRÁFICO 4 - Percentual de Professores da Educação Básica com Pós-Graduação - Lato Sensu ou Stricto Sensu – Brasil – 2013-2019



Fonte: Elaborado pela Direde/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2019)

De maneira geral, apesar de não analisarmos a qualidade dos cursos de pós-graduação ou a forma como estes docentes obtiveram essa formação (presencial, semipresencial ou à distância), mas sim os objetivos da meta 16, os resultados do relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação indicam que 41,3% dos docentes na educação básica possuem formação em cursos de pós-graduação. Desse total, é importante mencionar que 37,9% destes professores realizaram cursos de especialização (Lato sensu), 2,8% mestrado e 0,6% doutorado (Stricto sensu) (BRASIL/INEP, 2020b).

Portanto, ao comparar os resultados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica e os dados do relatório do Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, é possível inferir que os objetivos da meta 16 estão próximos de serem alcançados, ou seja, se mantido o atual ritmo de crescimento, será possível atingir a meta de 50% até 2024. (BRASIL/INEP, 2020b).

Finalizando nossa análise preliminar, recorrendo a LDB/96 e pensando nos resultados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica que englobam o número total de professores da educação básica (ensino infantil, fundamental I, II e médio) com formação superior em cursos de licenciatura para atender a área de conhecimento em que atuam, conforme objetivo da meta 15, parece correto concluir que o predomínio da iniciativa privada na distribuição de vagas para formação de professores e, ao mesmo tempo, a permanência na LDB/96 de mecanismos que autorizam professores lecionar na educação básica sem formação superior em cursos de licenciatura tornam os objetivos da meta 15 “irreais” e, contraditoriamente, essas exceções na

LDB são fundamentais para garantir o exercício profissional da docência na educação básica em todas as regiões do Brasil.

Considerações finais

A principal limitação do presente estudo encontra-se no fato de que estamos falando de dados gerais sobre a formação acadêmica de docentes que trabalham na educação básica. Logo, não podemos pensar em uma generalização dos resultados para explicar o nível de formação de docentes por etapa de ensino (educação infantil, ensino fundamental I, II e médio) ou, ainda, a escolaridade de professores da rede pública ou rede privada, mas sim na possibilidade de insurgir a particularidade do PNE dentro da generalidade no número total de professores da educação básica.

No presente estudo objetivou-se analisar as metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) com base nos dados obtidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica do INEP, relativo aos anos de 2014 a 2020. Para tanto, apoiamos-nos na hipótese de que as exceções que permanecem na Lei de Diretrizes e Bases são necessárias para garantir o exercício profissional da docência na educação básica, uma vez que a LDB permite o exercício profissional da docência na educação básica sem formação superior em cursos de licenciatura.

A primeira “conclusão” é que houve crescimento no número de professores da educação básica com formação superior em licenciatura, contudo, a permanência na LDB de mecanismos que autorizam professores lecionar sem formação superior em cursos de licenciatura para atender a área de conhecimento em que trabalham, por meio da revogação do artigo 87 ou pelas orientações dos artigos 61 e 62 da LDB/96, tornam os objetivos da meta 15 do PNE “irreais” e, contraditoriamente, a permanência destes artigos na lei são necessários para garantir o exercício profissional da docência na educação básica em todas as regiões do Brasil. Logo, os objetivos da meta 15 do PNE, aparentemente, não serão alcançados até 2024.

No que concerne especificamente a meta 16 do PNE, os resultados analisados indicam aumento de docentes com formação acadêmica em cursos de *lato sensu* e, também, um certo crescimento no número de professores com mestrado ou doutorado. Portanto, os resultados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica permitem inferir que será possível atingir a meta

de 50% de professores da educação básica com formação em nível de pós-graduação, lato sensu ou stricto sensu, até 2024.

A despeito das conclusões deste artigo, parece oportuno terminar reforçando que houve avanços nos objetivos das metas 15 e 16 do PNE (2014-2024), mas não significa que este jogo de acesso ao ensino superior para formação específica em cursos de licenciatura ou pós-graduação é igual para todos os professores que trabalham na educação básica. Portanto, é preciso ampliar o investimento em políticas nacionais de formação para que todos os professores da educação básica possam investir na sua escolarização.

Por fim, este artigo apresenta algumas questões e, ao mesmo tempo, acaba por abrir outras das quais não daremos conta no escopo deste estudo. Sugerimos que os temas aqui tratados sejam também fruto para outras discussões sobre os objetivos das metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Referências

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o estabelecimento das diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 30/09/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2020**. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10/02/2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017**. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2016**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2014**. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2019: Resumo Técnico**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6874720>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020** [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Lei nº 13.415 de 16 de Fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de

Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 fev. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Lei nº 12.014 de 06 de Agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112014.htm>. Acesso em: 11/10/2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer Nº CEB 01/1999. Referencial para as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de Professores na Modalidade Normal em Nível Médio. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb001_99.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Edição Extra, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, p. 1-63, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº CNE/CES Nº 24, de 18 de Dezembro de 2002. Altera a redação do parágrafo 4º do artigo 1º e o artigo 2º da Resolução CNE/CES 1/2001, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, nº 246, Seção 1, p.49, Brasília, DF,

2002. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=78331-rces024-02-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 04 out. 2020.

COSTA, E. L. Expectativas e desafios da Meta Um do Plano Nacional De Educação? PNE 2011/2020 aos Sistemas Municipais de Ensino. Florianópolis: **ANPED**, 2014. Disponível em: < http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/64-0.pdf>. Acesso em: 07 out. 2020.

CRUZ, L. L. **Ascensão pelo estudo ou estagnação qualificada? Os sentidos da experiência do projeto Bolsa Mestrado para os professores da rede estadual de São Paulo (2004-2009)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

WERNER, B.; SILVA, F. L. G. R.; BRANDT, A. G. O Plano Nacional de Educação e a formação continuada de professores(as) para a educação básica: análise e monitoramento acerca da Meta 16. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 8, n. 2, p.221-232, 2019. Disponível em: < <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/50655/27561>>. Acesso em: 08 out. 2020.