

**Formação continuada de professores em nível de pós-graduação:  
a efetivação da meta 16 do Plano Nacional de Educação (2014-2024)**

Emanuelle Lourenço do Nascimento<sup>1</sup>

Janaina Silmara Silva Ramos<sup>2</sup>

**Resumo:** A formação continuada de professores da rede básica no Brasil tem se consubstanciado através de uma política educacional que não é isenta das influências de organismos internacionais e organizações da sociedade civil. Com a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), são propostas ações para garantir a formação continuada dos professores, dentre as quais serão debatidas no presente texto aquelas voltadas para os cursos em nível de pós-graduação. Sobre a temática, serão apresentadas algumas tendências referentes à Meta 16 do Plano Nacional de Educação (PNE).

**Palavras-chave:** Formação continuada de professores; Plano Nacional de Educação; Meta 16.

**Continuing education of teachers at the postgraduate level:  
the effectiveness of goal 16 of the National Education Plan (2014-2024)**

**Abstract:** Continuing education of teachers in Brazilian basic education system has been consolidated through an educational policy which is not free from the influence of international organizations and civil society organizations. After the approval of the Brazilian National Education Plan (2014-2024), actions to ensure the continuing education of teachers have been proposed. In this paper the postgraduate courses and programs will be focused. On the subject, there will be some trends referring to Goal 16 of the National Education Plan (NEP).

**Keywords:** Continuing education of teachers; National Education Plan; Goal 16.

## Introdução

A formação continuada de professores é um processo de profissionalização que se faz necessário na constituição identitária do professor, ou seja, é “[...] tudo que possa oferecer ocasião de informação, reflexão, discussão e trocas que favoreçam o aprimoramento profissional, em qualquer de seus ângulos, em qualquer situação” (GATTI, 2008, p. 57). No entanto, ao longo da consolidação das políticas educacionais no Brasil, após a Constituição de 1988 e a ingerência de organismos internacionais, vemos o delineamento de marcos regulatórios que visam atender às demandas do capital.

1 Discente do Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: emanuelleln@gmail.com

2 Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Educação da UFRN, na área de Políticas Educacionais e Formação de professores.

Nesse sentido, o objetivo do presente texto é analisar a formação continuada em nível de pós-graduação de professores da educação básica, considerando a Meta 16 do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Para tanto, os métodos utilizados são análise documental, sobretudo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), que aprova o Plano Nacional de Educação, revisão bibliográfica de trabalhos referentes à formação continuada de professores e sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), além de análise de dados concernentes aos Relatórios de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (2014-2024).

O texto está dividido em quatro tópicos. O primeiro é uma discussão sobre os marcos regulatórios da formação continuada de professores no Brasil; o segundo é um breve histórico do Plano Nacional de Educação; o terceiro são análises relativas à efetivação da Meta 16 do plano, que discorre sobre a formação continuada de professores em nível de pós-graduação e, por fim, o quarto tópico apresenta as considerações finais, marcadas pelo debate sobre a materialização da Meta 16 do PNE e os desafios ainda latentes para a consolidação da formação continuada de professores.

### **Marcos regulatórios da formação continuada de professores no Brasil**

Nas três últimas décadas, nos países da América Latina, as políticas educacionais referentes à formação de professores têm se referenciado nas decisões emanadas das reformas educacionais. Segundo Kuenzer (1999), as demandas por formação de professores respondem a configurações que se originam nas mudanças ocorridas no trabalho e nas relações sociais e nos direcionamentos oriundos das diferentes posições assumidas em relação aos projetos apresentados pelo grupo que ocupa o poder, a partir de determinada correlação de forças.

Nesse contexto, agentes políticos e econômicos, como os organismos multilaterais – Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) – passam a ter influência decisiva sobre os rumos da sociedade capitalista, em especial sobre áreas estratégicas para a reprodução do capital, como é o caso da educação. As influências políticas de caráter neoliberal, que incentivam a privatização, desnacionalização e mercantilização da educação, são a tônica dessas diretrizes.

É pungente, no discurso dos organismos multilaterais, a defesa de que nos mais diferentes níveis e modalidades de ensino é função dos professores formar seus alunos para adequar-se às exigências do mercado. Conforme Gatti (2019), essas novas orientações para a educação escolar afetam as políticas voltadas para a formação continuada de professores, em especial no Brasil.

Na década de 1990, as políticas educacionais, incluindo as de formação de professores, vão se desenhando a partir do discurso da globalização, ao adotar a reestruturação produtiva como eixo norteador dos novos arranjos do Estado e da economia. Nesse sentido, ocorreram mudanças nas políticas públicas no âmbito educacional que provocaram reformas nas políticas de formação de professores, as quais se consubstanciam nos documentos que norteiam a educação nacional.

Destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), particularmente os artigos 61 a 65, que tratam dos contextos formativos, frisando a importância de que os cursos de formação sejam reconhecidos pelo Ministério da Educação (MEC). Nessas orientações, a formação tem vistas a atender às especificidades do exercício da docência, com ênfase para o desenvolvimento das competências. Assim, há uma precarização da formação, que traz

implicações para a profissionalização do professor, ao centrar a formação na pedagogia das competências, cujos significados atribuídos são utilitaristas, pois dimensionam o trabalho do professor numa perspectiva em que cabe a este apenas administrar as práticas pedagógicas, dando ao professor o lugar de “tarefeiro” (KUENZER, 1999).

Desse modo, a formação com seu cerne no desenvolvimento de competências resulta na propagação de programas e projetos com o objetivo de ensinar o professor a ensinar. Desconsidera-se a pluralidade dos contextos formativos e da realidade educacional de cada professor. A formação continuada, ao contrário, deve constituir o saber do professor. Afinal,

insere-se na dimensão da profissionalização, a valorização profissional, representada pela formação continuada, pelas condições de trabalho e pela remuneração, sendo essa a segunda dimensão. E por fim, o profissionalismo que se constrói na formação inicial e na continuada, na qual reúne condições necessárias para a realização de um trabalho ético, político e competente (AURELIANO, 2016, p. 123).

A formação continuada de professores é parte da profissão docente, intrinsecamente ligada ao fazer docente, e que não pode estar desprovida de uma sólida fundamentação teórica. No entanto, no Brasil, a formação continuada, além de possuir um viés de caráter mercadológico, adota um significado de “complemento” de uma formação inicial precarizada. Muitos dos programas implementados pela iniciativa pública possuem características compensatórias, com intuito apenas de suprir as demandas deixadas por uma má-formação anterior (GATTI, 2008). Assim, erige-se um modelo de formação continuada que busca compensar certas limitações e deficiências da formação inicial, já que estas repercutem fortemente no trabalho docente.

No que se refere às políticas de formação continuada desenvolvidas, outro importante marco é o Decreto nº 6.755, em 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Esta política é direcionada a professores que estão em efetivo exercício e se desmembra em programas de formação que têm por intuito atender às demandas formativas, nomeando-se “formação em serviço” e privilegiando a Educação a Distância (EaD) (BRASIL, 2009). Em seu texto, há a concepção de que a formação continuada deve ser entendida como componente essencial da profissionalização docente. O texto também especifica as modalidades de atividades e cursos a serem ofertados com objetivo de atender às demandas dos professores, sendo estas: atividades formativas e cursos de atualização, aperfeiçoamento, especialização, mestrado ou doutorado (BRASIL, 2009).

Na atualidade, entretanto, uma das políticas mais relevantes para pensar nas orientações nacionais para a formação continuada de professores é o Plano Nacional de Educação (PNE). Fruto de intenso debate entre a sociedade brasileira e marcado pelo embate entre setores com distintos interesses e projetos para a educação, o PNE é uma política de Estado importante para orientar os rumos da educação nacional. Cabe, todavia, analisar sua efetividade, com ênfase na Meta 16 do plano, que versa sobre a formação continuada de professores em nível de pós-graduação. Para isso, é essencial realizar antes um breve debate sobre a história do PNE, mais especificamente sobre sua atual edição, de 2014 a 2024.

### **O Plano Nacional de Educação: breve histórico**

O PNE é uma exigência do art. 214 da Constituição Federal de 1988 e do art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 –, para definir as metas da educação nacional. A primeira edição do plano, entretanto, só foi aprovada em 2001, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso – governo FHC (1995-2002) –, por intermédio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001).

A pressão popular exercida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) foi crucial para a elaboração do PNE (2001-2010). Foi o FNDEP que deu entrada do plano na Câmara dos Deputados, em 20 de janeiro de 1998. A primeira versão do PNE (2001-2010) resguardou essa dinâmica coletiva: foi discutida e produzida por educadores, profissionais da educação, pais de alunos, estudantes, entre outros, nas instâncias dos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS). O plano ficou conhecido como “PNE da Sociedade Brasileira”, cujo texto compõe o Projeto de Lei nº 4.155/98. Este projeto, entretanto, teve sua aprovação malograda, posto que o texto aprovado foi o anexo nº 4.173/98, produzido pelo governo FHC (1995-2002), o “PNE governamental”. De acordo com Valente e Romano, as propostas materializadas pelo PNE da Sociedade Brasileira e pelo PNE governamental são diametralmente opostas, afinal

elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. (VALENTE e ROMANO, 2002, P.98).

O PNE (2001-2010) foi aprovado à revelia de importantes contribuições da sociedade civil organizada, como a destinação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação ao final da vigência do plano, a universalização da educação básica, a consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a ênfase na promoção da educação pública estatal e defesa da gestão democrática. Ao contrário, consolidou-se uma política de caráter neoliberal, com a centralização das decisões concernentes à educação na esfera federal e a desresponsabilização do Estado na oferta da educação *pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada* (VALENTE; ROMANO, 2002, grifos nossos).

Sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), a expectativa dos movimentos sociais, entidades acadêmicas e sindicais era de retomada do protagonismo do FNDEP e resgate do conteúdo do PNE da Sociedade Brasileira (2001-2010). No entanto, o governo de Luís Inácio Lula da Silva – governo LULA (2003-2010) – contrariou esses anseios quando, em 2007, o então Ministro da Educação Fernando Haddad apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído via Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007). O PDE expressou claro aceno ao setor privado-mercantil da educação, construído a partir de um pacto com o movimento empresarial Todos Pela Educação (TPE)<sup>3</sup> (COLEMARX, 2016).

Em resposta à iniciativa do governo, de sobrepor o PDE ao PNE, os movimentos de luta em defesa da educação criaram a Conferência Nacional de Educação (CONAE) para produzir o próximo PNE e debater a construção do SNE. Em 2010, ocorre a I CONAE, que elabora uma versão preliminar do PNE (2014-2024). A iniciativa de construção da CONAE logo é regularizada pelo Ministério da Educação (MEC), que institui o Fórum Nacional de Educação (FNE), “[...] espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro” (FNE, *online*). Porém,

a criação da CONAE e do FNE-Estado, além de apagar o processo histórico de luta das Conferências Nacionais de Educação da sociedade civil e do FNDEP, obscureceu um movimento que emergia para retomar o protagonismo combativo deste. (COLEMARX, 2016, p. 29).

A crescente subordinação ao MEC, entretanto, não ocorreu de modo linear e absoluto: o FNE participou ativamente das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, inclusive fazendo críticas ao PNE em trâmite. A elaboração contou com a participação de diversos setores,

<sup>3</sup> O movimento Todos Pela Educação, conforme seu *web site*, é construído pelos seguintes mantenedores e apoiadores: Família Kishimoto, Fundação Bradesco, Fundação Lemann, Fundação Lucia & Pelerson Penido, Telefônica Fundação Vivo, Instituto Natura, Instituto Península, Instituto Unibanco, Itaú BBA, Itaú Social, Milú Villela, Burger King, Moderna, Família Johannpeter, Fundação Educar DPaschoal, Fundação Roberto Marinho, GOL, Instituto Cyrela, Instituto MRV, Instituto Votorantim, Arredondar, Patri, Shoulder e Suzano.

com atores do governo, dos movimentos sociais, de entidades representativas de gestores dos entes federados (sejam elas do setor educacional ou não), do setor privado da educação e das *think tanks*<sup>4</sup>. Nesse cenário, em que tantas e tão diferentes propostas para o PNE foram apresentadas, os embates públicos e a disputa entre estes projetos políticos tornaram-se naturais.

Ao cabo de tais disputas, após quatro anos de tramitação, o PNE foi aprovado pelo governo de Dilma Vana Rousseff – governo DILMA (2011-2016) –, sem vetos, por meio da Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014. A avaliação inicial é de que o PNE avançou em muitos pontos em relação à edição anterior. Destaca-se, por exemplo, a aprovação da Meta 20, que prevê a destinação de 10% do PIB para a educação até 2024. No entanto, também são muitas as problemáticas envolvendo a efetivação e o monitoramento do plano.

O PNE (2014-2024) é composto por um total de 14 artigos, 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias. Enquanto os artigos e diretrizes do PNE são orientações de caráter geral, as metas, a partir da consecução de suas respectivas estratégias, possuem um prazo definido para o cumprimento. Em síntese, as metas do PNE (2014-2024) versam sobre as seguintes questões: níveis educacionais (infantil, fundamental, médio, superior e profissional técnico), educação especial, alfabetização de crianças e população com 15 anos ou mais, erradicação do analfabetismo, tempo integral, qualidade da educação/Ideb, educação de jovens e adultos, escolarização de jovens entre 18 e 29 anos, qualidade da educação superior, acesso à educação superior e à pós-graduação, formação de profissionais da educação e formação de professores, planos de carreira e piso salarial dos profissionais da educação, gestão democrática e investimento público em educação pública.

Conforme o art. 5º do PNE, é tarefa das seguintes organizações garantir o cumprimento e o monitoramento contínuo das metas e estratégias do PNE: do MEC; das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do FNE.

Em consonância com o inciso 2º do art. 5º, ficou estabelecida a publicação de estudos realizados, a cada dois anos, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas e Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para aferir o cumprimento das metas do PNE. Essa proposição consubstancia a produção dos relatórios de monitoramento do PNE, como o “Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016” (BRASIL, 2016a) e o “Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2018). Vale ressaltar que existem outras iniciativas de monitoramento do PNE, como por exemplo o Observatório do PNE (OPNE), plataforma promovida pelo TPE; o PNE em movimento, portal impulsionado pelo MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) e o De Olho nos Planos, site organizado pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pela Ação Educativa, pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Os balanços do PNE (2014-2024), realizados sobretudo por entidades e organizações como a ANPAE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, demonstram dificuldades quanto ao cumprimento das metas. As metas cuja execução estava prevista para 2018, por exemplo, não foram atingidas. Em 2019,

4 Ao todo, estes são os atores que participaram da elaboração do PNE (2014-2024): Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF), Câmara dos Deputados, Senado Federal, CNE, FNCE, UNCME, FNE, CNTE, UNE, UBES, Andes, Fasubra, ANDIFES, CRUB, PROFES, CONTEE, ANPEd, ANPAE, ANFOPE, FCC, SBPC, CEDES, Fineduca, MIEIB, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação, CONSED, UNDIME, CNM, CONFAZ, ABRASF, ANUP, ANACEU, ABMES, CONFENEN, FENEP, Sistema S, Grupo Positivo, ABRAES, CENPEC, Instituto Alfa e Beto e Centro de Políticas do Insuper (BRASIL, 2014).

passados cinco anos da aprovação do plano, apenas quatro das 20 metas foram alcançadas. Os dados são alarmantes, em especial sob a validade da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, aprovada pelo governo de Michel Miguel Elias Temer Lulia – governo TEMER (2016-2018) –, que institui o Novo Regime Fiscal (NRF) para os próximos 20 anos. Na prática, o NRF “congela” o investimento nas áreas sociais, sob os valores estipulados em 2016, já que estes só serão reajustados de acordo com os percentuais referentes à inflação no ano anterior, mensurados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conforme Amaral (2016), a EC 95/2016 (BRASIL, 2016b) representa a “morte” do PNE (2014-2024), pois liquida a Meta 20,

o que impossibilita o cumprimento das metas do PNE (2014-2024), exatamente como ocorreu com o PNE (2001-2011), que teve a meta vinculada aos recursos financeiros vetada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e, por isso, tornou-se um PNE “fracassado” (AMARAL, 2016, p. 662).

Considerando o tempo de vigência da EC 95/2016, isto é, até 2036, é possível supor que seus efeitos, além de transformarem o PNE (2014-2024) em letra morta, também irão comprometer um possível PNE (2024-2034). De acordo com o relatório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019), “Plano Nacional de Educação: 5 anos de descumprimento”, o PNE segue em risco sob o governo de Jair Messias Bolsonaro – governo BOLSONARO (2019-2022) –, que está assumindo uma política de austeridade para a educação, por meio de cortes que atingem desde a educação básica até a educação superior. A sua proposta de governo, apresentada nos 1º e 2º turnos do pleito eleitoral de 2018, sequer faz menção ao Plano Nacional de Educação. O governo BOLSONARO (2019-2022) também já sinalizou descompromisso com o PNE (2014-2024) ao extinguir a Sase<sup>5</sup>, órgão responsável por fornecer assistência técnica e apoio aos municípios no processo de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação.

Os atuais empecilhos para o cumprimento do PNE (2014-2024), entretanto, não devem minar a reflexão crítica sobre seu conteúdo. Por conseguinte, impõe-se a necessidade de analisar as proposições referentes à formação de professores, em especial a formação continuada em nível de pós-graduação, presentes na Meta 16 do plano e as avaliações parciais sobre sua efetivação.

### **A formação continuada de professores e a Meta 16 do PNE (2014-2024)**

A Meta 16 do PNE (2014-2024), composta por seis estratégias, versa sobre a formação de pelo menos 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação e formação continuada para todos os profissionais da educação básica. De acordo com o PNE (2014-2024):

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 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. 80).

Segundo a Estratégia 16.1, a concretização da meta se dará em regime de colaboração, entre estados, municípios e Distrito Federal, que têm a responsabilidade de elaborar um planejamento estratégico da demanda por formação continuada e ofertá-la através das Instituições de Educação Superior (IES) públicas. Apesar do PNE sinalizar o que compete às instâncias federal, estadual e municipal a tarefa de realizar a formação, por meio das IES públicas, o plano não expressa como os Programas de Pós-graduação vão abarcar esta demanda, que depende essencialmente da expansão desse segmento. A efetivação do planejamento estratégico, portanto, se faz ainda mais necessária.

5 “Qual é o impacto da extinção da Secretaria responsável pelo Plano Nacional de Educação”. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/100-dias-de-bolsonaro-sase/>. Acesso em: 17 jun. 2019.

A Estratégia 16.2, de “consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas” (BRASIL, 2014, p. 80), reforça a relevância desse planejamento estratégico, inclusive manifestando o interesse na consolidação das políticas de formação, o que remete a outros documentos, como a LDBEN 9.394/96, além de incentivar a criação de novas diretrizes para a formação continuada de professores.

Na esteira da Estratégia 16.2, houve a implementação das Diretrizes Nacionais para a Formação Inicial e Continuada do Magistério da Educação Básica, aprovadas em 2015 pelo CNE. De acordo com o art. 17 das diretrizes,

a formação continuada [...] deve se dar pela oferta de atividades formativas e cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e práticas, articulados às políticas e gestão da educação, à área de atuação do profissional e às instituições de educação básica, em suas diferentes etapas e modalidades da educação (BRASIL, 2015, p. 1).

As diretrizes apresentam uma definição de formação continuada mais precisa que aquela contida no texto do PNE (2014-2024), a qual não especifica se trata da pós-graduação *lato sensu* (especialização) e/ou *stricto sensu* (mestrado e doutorado). Essa questão é sanada pelos relatórios de monitoramento do I e II ciclo do PNE, em que a especialização é contabilizada para aferir o cumprimento da meta. Nos relatórios, o monitoramento da Meta 16 é realizado mediante dois indicadores, 16A e 16B, ambos calculados a partir dos dados disponíveis no Censo da Educação Básica: “– *Indicador 16A: Percentual de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu.* – *Indicador 16B: Percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada*” (INEP, 2016, p. 36, grifos do texto).

Os relatórios de monitoramento do PNE (2014-2024) demonstram que a maioria dos professores da educação básica tem pós-graduação *lato sensu*. Em 2015, o percentual de professores da educação básica com pós-graduação na modalidade especialização era de 31,4%, enquanto aqueles com mestrado contabilizavam 1,3% e com doutorado 0,1% no mesmo período (INEP, 2016, p. 372). Em 2017, o percentual de professores da educação básica com especializações seguiu em alta, contando com 34,4%, *versus* 2,4% com mestrado e 0,4% com doutorado (INEP, 2018, p. 271). Os dados revelam que há uma tendência de predomínio das especializações, ou seja, de uma formação continuada mais aligeirada e menos densa que, por vezes, volta-se para uma lógica tecnicista, de resolução de problemas pontuais.

As formas de acesso às especializações são controversas, pois em algumas universidades públicas há a oferta de pós-graduações *lato sensu* pagas, o que fere gravemente o preceito de acesso universal e gratuito à formação continuada em nível de pós-graduação para os professores da rede básica. Assim, embora a formação continuada se desenvolva em IES públicas, possui um caráter mercantilista, perpetuando a privatização no interior da universidade pública. A oferta de pós-graduações *lato sensu* pagas é mais um fator que veta o acesso dos professores à formação continuada, vale ressaltar que as condições são ainda mais difíceis no que diz respeito à pós-graduação *stricto sensu*.

Supõe-se que a primazia das especializações é uma consequência do parco acesso dos educadores da rede básica de ensino às pós-graduações *stricto sensu*, que exigem condições de dedicação mais estritas, as quais nem sempre estão à disposição destes profissionais, que via de regra trabalham em diferentes turnos e mesmo em diferentes escolas, dispendo de pouco tempo para dedicar à sua própria educação. A materialização da Estratégia 16.5, de “ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica” (BRASIL, 2014, p. 81), sem dúvidas poderia ser um meio para facilitar o acesso dos profissionais da educação à pós-graduação *stricto sensu*, entretanto, os próprios relatórios de monitoramento do PNE (2014-2024) não mencionam como a

efetivação de tal estratégia está sendo perseguida, demonstrando debilidade dos mecanismos que objetivam o cumprimento da Meta 16.

Os Relatórios de Monitoramento do PNE (2014-2024) também fazem pouca ou nenhuma referência a outras estratégias da Meta 16, como a Estratégia 16.3, de expandir o acesso dos professores da rede pública de educação básica a bens culturais (inclusive materiais em libras e em braile), a acervos didáticos, paradidáticos, literários e a dicionários; a Estratégia 16.6, de fortalecer as ações do Plano Nacional do Livro e Leitura, entre outras, que possibilitem acesso dos professores durante sua formação, e a Estratégia 16.4, de ampliar e consolidar o portal eletrônico com materiais didáticos e pedagógicos suplementares para o acesso gratuito de professores da educação básica.

De acordo com o Observatório do PNE, a Estratégia 16.4 está “em andamento, considerando a existência do Portal do Professor.” (OPNE, 2017). Contudo, o Portal do Professor é anterior ao PNE (2014-2024) – foi criado em 2008, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. É flagrante que o OPNE, em seu documento “3 anos de Plano Nacional de Educação”, sequer mencione a Meta 16. Essa omissão revela a contrariedade da Meta 16 para os interesses do Todos Pela Educação.

A definição de áreas prioritárias para os investimentos e processos de formação permite antever tensões e embates sobre o sentido da formação para o trabalho docente, severamente criticada pelo Movimento Todos pela Educação (TPE). O TPE tem criticado as diretrizes curriculares para a formação docente por seu caráter supostamente teórico em detrimento do “como fazer” no magistério. O resultado da crítica e a ênfase formativa (o saber fazer) parecem querer direcionar os rumos da formação em consonância com a difusão e a adoção de pacotes de aulas e tecnologias (PICCININI; MACEDO; MAGALHÃES; FLORES, 2014, p. 1586).

Não só os debates a respeito do PNE (2014-2024) e sua tramitação foram marcados pelo conflito, mas também a própria pressão para efetivação do plano e seu monitoramento revelam os interesses distintos que nortearam sua produção. Assim, a Meta 16 do PNE (2014-2024) encontra pouca ou nenhuma possibilidade de efetivação. Conforme a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019, p. 16), a Meta 16 encontra-se “distante do cumprimento”.

## Considerações finais

Diante das discussões, é evidente que, apesar do PNE (2014-2024) orientar políticas de formação continuada de professores, não há uma verdadeira materialização do plano. Propostas “ousadas” para a realidade educacional brasileira, como a contida na Meta 16, encontram pouca ou nenhuma efetivação de suas estratégias, importantes para o cumprimento integral da meta.

O cumprimento da Meta 16 do PNE é, portanto, um desafio e exige uma articulação entre as instâncias relacionadas da educação básica e superior. Afinal, para a consolidação de uma política de formação continuada é necessário, conforme proposto pelo próprio plano, que os entes federados (Município, Estado e União) estabeleçam certa parceria, considerando o regime de colaboração. Essa articulação ocorre de forma débil, já que o próprio PNE deixa em aberto o papel que cada ente deverá cumprir, o que, na prática, esvazia-os de responsabilidade.

Com efeito, os passos lentos para a consolidação da Meta 16 também caminham por vias sinuosas, com uma formação continuada que, via de regra, está restrita às especializações, por vezes pagas. Além de garantir formação continuada aos docentes em exercício, é importante proporcioná-la com qualidade, que não esteja restrita a suprir demandas formativas ou resolver problemas emergenciais que os professores encontram em sua prática cotidiana, mas que os coloque em contato com o conhecimento historicamente



acumulado pela humanidade. Para isso, é essencial que haja investimento público em educação pública, assegurando a expansão dos Programas de Pós-Graduação nas IES públicas e proporcionando uma educação gratuita e socialmente referenciada.

É função da formação continuada de professores garantir a profissionalização desses docentes, mediante uma educação que considere os contextos em que estão inseridos e suas demandas. Para alcançar esse intuito, é fundamental o cumprimento de certas condições, como o acesso à pós-graduação pública, a existência de bolsas etc. É necessário que os marcos legais para a formação de professores, enquanto patamares mínimos, sejam postos em prática.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

AURELIANO, Francisca Edilma Braga Soares. **A formação de professores e o planejamento no contexto do Plano de Ações Articuladas: repercussão das ações do município de Mossoró/RN (2007/2011)**. 2016. 280 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Natal, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e atualizações – **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2019

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 jan. 2001**.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2007**.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jan. 2009**.

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, 25 jun. 2014**.

BRASIL. Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jul. 2015**.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. – Brasília, DF: Inep, 2016a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2016b**.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. – Brasília, DF: Inep, 2018.

COLEMARX, Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: Novos elementos de pesquisa e de crítica** / COLEMARX – 1. ed. Rio de Janeiro: EDC – Editora Didática e Científica, 2016.

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

GATTI, Bernardete Angelina. **Professores do Brasil: novos cenários de formação**. Bernardete Angelina Gatti, Elba Siqueira de Sá Barretto, Marli Eliza Dalmazo Afonso de André e Patrícia Cristina Albieri de Almeida. Brasília: UNESCO, 2019.

KUENZER, A.Z. As políticas de formação: a construção de identidade do professor sobrando. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 68, p.163-183, 1999.

OPNE. **3 anos de Plano Nacional de Educação**. Observatório do PNE, jun. 2017.

PICCININE, Cláudia; MACEDO, Jussara Marques de; MAGALHÃES, Ligia Karam C. de; FLORES, Renata L. B. **PNE e trabalho docente: formação, forma(ta)ção e (con)formação**. p. 1585-1600, 2014.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, 2002.

Recebi do em: 25/06/2019

Aprovado em: 13/04/2021