

Política pública educacional: a formação inicial dos professores no Plano Nacional de Educação 2014-2024

Public education policy: initial teacher training in the National Education Plan 2014-2024

Política pública educativa: la formación inicial docente en el Plan Nacional de Educación 2014-2024

Cibele Cheron 

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil.

iccibele@gmail.com

Alexandre Anselmo Guilherme 

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil.

alexandre.guilherme@pucrs.br

Recebido em 25 de novembro de 2025

Aprovado em 20 de julho de 2026

Publicado em 23 de setembro de 2026

RESUMO

O cenário brasileiro recente, ainda no século XX, foi marcado por mudanças expressivas na formação de profissionais da área da Educação e de outras áreas. Essas transformações decorrem de fatores distintos, tais quais a reestruturação produtiva e a reconfiguração de arranjos laborais, a ampliação e diversificação dos Direitos Fundamentais, as constantes revoluções tecnológicas e no campo da comunicação, bem como a popularização do acesso à Educação Formal. Tais mudanças ocorrem, contudo, simultaneamente à manutenção de desigualdades que causam clivagens e rupturas no tecido social. Essas mudanças, contudo, ocorrem simultaneamente à manutenção de desigualdades que causam clivagens e rupturas no tecido social. O fazer docente, assim como o fazer-se docente, é impactado por esses fenômenos. Neste pano de fundo, o estudo em tela propõe uma reflexão acerca da formação inicial dos professores da Educação Básica no Brasil, objeto da Meta 15 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), instituído pela Lei n.º 13.005/2014 (Brasil, 2014). Empiricamente, a reflexão é embasada pelos dados estatísticos oficiais e interpretada a partir de um quadro analítico multidisciplinar, com aportes da Educação, da Ciência Política, das Políticas Públicas e do Direito, a fim de observar que, findo o prazo de execução do PNE, houve apenas cerca de 60% de atingimento da referida Meta. A análise ancora-se, ainda, em perspectivas da avaliação de

políticas públicas que permitem ir além da interpretação dos dados estatísticos, examinando os processos de implementação, suas condicionantes institucionais e os fatores que obstaculizaram o pleno atingimento das metas. Por fim, discutem-se os limites, possibilidades e desafios para a próxima década, com vistas a mitigar as vulnerabilidades dos docentes em formação, enfrentando as precariedades dos processos formativos.

Palavras-chave: Política Nacional da Educação Brasileira; Plano Nacional de Educação; Formação inicial docente.

ABSTRACT

The recent Brazilian scenario, even in the 20th century, was marked by significant changes in the education professionals training, as well as in other fields. These transformations stem from several factors, such as the production restructuring and the labor arrangements reconfiguration, the Fundamental Rights expansion and diversification, the constant technological and communication revolutions, and the widespread access to formal education. Such changes, however, occur simultaneously with the maintenance of inequalities that cause divisions and ruptures in the social fabric. The teaching profession, as well as teaching itself, is impacted by these phenomena. Given this scenario, this study proposes a reflection on the initial training of Basic Education teachers in Brazil, the subject of Goal 15 of the National Education Plan 2014-2024 (PNE), established by Law No. 13.005/2014 (Brasil, 2014). Empirically, the reflection is grounded in official statistical data and interpreted from a multidisciplinary analytical framework, with input from Education, Political Science, Public Policy, and Law. It reveals that, by the end of the PNE implementation period, only about 60% of the aforementioned target had been achieved. The analysis also draws on public policy evaluation perspectives that go beyond statistical data interpretation, examining implementation processes, their institutional determinants, and the factors that hindered the full achievement of the targets. Finally, the discussion addresses the limits, possibilities, and challenges for the next decade, aiming to mitigate the vulnerabilities of future teachers and address the precariousness of the training process.

Keywords: Brazilian National Education Policy; National Education Plan; Initial teacher training.

RESUMEN

En los últimos años, incluso en el siglo XX, se han producido en Brasil cambios significativos en la formación de profesionales de la educación, así como en otras áreas, debido a diversos factores, como la reestructuración productiva y la reconfiguración de las condiciones laborales, la expansión y diversificación de los

derechos fundamentales, las constantes revoluciones en tecnología y comunicación, y el acceso generalizado a la educación formal. Sin embargo, estos cambios se producen simultáneamente con el mantenimiento de desigualdades que generan divisiones y rupturas en el tejido social. La profesión docente, así como la propia profesión docente, se ve afectada por estos fenómenos. En este contexto, este estudio propone una reflexión sobre la formación inicial del profesorado de Educación Básica en Brasil, objeto de la Meta 15 del Plan Nacional de Educación 2014-2024 (PNE), establecido por la Ley n.º 13.005/2014 (Brasil, 2014). Empíricamente, la reflexión se fundamenta en datos estadísticos oficiales y se interpreta desde un marco analítico multidisciplinario, con aportes de la educación, la ciencia política, las políticas públicas y el derecho. Se revela que, al final del período de implementación del PNE, solo se había alcanzado aproximadamente el 60% de la meta mencionada. Finalmente, se analizan los límites, las posibilidades y los desafíos para la próxima década, con miras a mitigar las vulnerabilidades de los docentes en formación y abordar la precariedad del proceso de formación.

Palabras clave: Política Nacional de Educación; Plan Nacional de Educación; Formación inicial docente.

Introdução

Ninguém facilita o desenvolvimento daquilo que não teve oportunidade de aprimorar em si mesmo. Ninguém promove a aprendizagem de conteúdos que não domina, a constituição de significados que não compreende nem a autonomia que não pôde construir. É imprescindível que o professor que se prepara para lecionar na educação básica demonstre que desenvolveu ou tenha oportunidade de desenvolver, de modo sólido e pleno, as competências previstas para os egressos da educação básica [...]. Isso é condição indispensável para qualificá-lo como capaz de lecionar na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio (MELLO, 2000, p. 102).

No trecho em epígrafe, Guiomar Namó de Mello (2000) ressalta quão essencial é a formação das e dos professores da Educação Básica e a sua construção, enquanto profissionais docentes, de competências e habilidades que lhes possibilitem bem formar as novas gerações. A afirmativa, ainda nos anos 2000, apontava a formação docente como questão essencial para a Educação. A preocupação com o tema, embora já registrada anteriormente, se torna mais premente com as modificações intensas e rápidas que os últimos decênios vivenciaram. Formar para a Educação, hoje, é tarefa marcada por necessidades e dificuldades substancialmente diferentes das que caracterizavam o início do século XX. O modelo capitalista industrial e as relações produtivas do tipo fordista implicavam uma formação assentada em possibilitar, aos educandos, a aquisição de uma gama de conhecimentos que, uma vez internalizados, seriam replicados o mais fielmente possível ao que havia sido adquirido originalmente.

Essa relativa estabilidade deixa de ser consoante a realidade ainda no século XX, em razão de diversos fatores, dos quais se pode destacar a reestruturação

produtiva, a emergência de novos arranjos laborais, a ampliação de direitos civis, políticos e sociais e a titularização de direitos coletivos, e especialmente a rapidez crescente das revoluções tecnológicas e da disseminação das informações. Todos esses fenômenos, aliados à permanência de desigualdades estruturantes na sociedade, afetam o educar e a formação para a Educação, que se vê compelida a preparar sujeitos aptos a acompanhar o ritmo acelerado dos avanços científicos e tecnológicos, flexíveis e multifuncionais, prontos para aprender e reinventar-se durante toda a vida. O acesso às instituições que fornecem Educação formal é ampliado, cotejando-se a almejada universalização, e no mesmo sentido cresce a necessidade de profissionais educadores.

Compreender os resultados da Meta 15 do PNE exige ir além da leitura dos indicadores estatísticos. Do ponto de vista da análise de políticas públicas, o que os dados revelam é, antes de tudo, um problema de implementação. Como observa Arretche (2001), a distância entre o desenho original de uma política e sua execução efetiva é uma contingência inerente à ação pública, não um desvio a ser atribuído à má-fé ou incompetência dos implementadores. No caso do PNE, essa distância resulta da complexidade do regime de colaboração federativa, da diversidade de contextos institucionais dos entes subnacionais e da multiplicidade de agentes envolvidos na execução da Meta, cada qual operando segundo suas próprias referências e constrangimentos.

A esse argumento, Draibe (2001) acrescenta uma dimensão metodológica fundamental: avaliar uma política pública requer distinguir entre a avaliação de seus resultados, que mensura o cumprimento das metas previstas, e a avaliação de seus processos, que identifica os fatores facilitadores e os obstáculos que, ao longo da implementação, condicionaram positiva ou negativamente o alcance dos objetivos. Aplicada ao PNE, essa distinção é elucidativa: os dados mostram que as metas não foram atingidas, mas não explicam, por si sós, por quê. A avaliação de processo permite investigar, por exemplo, em que medida a capacidade institucional dos municípios, a disponibilidade de vagas em cursos de licenciatura e as condições de trabalho e remuneração dos docentes funcionaram como obstáculos sistêmicos ao cumprimento da Meta 15.

Nessa perspectiva, Pimenta de Faria (2005) alerta para o risco de uma concepção excessivamente tecnicista da avaliação de políticas, que tende a reduzir a análise ao cumprimento ou descumprimento de indicadores, negligenciando o caráter eminentemente político dos processos avaliativos. No caso do PNE, a definição das metas, os mecanismos de monitoramento e as escolhas sobre o que medir e como medir são, elas mesmas, decisões políticas que refletem interesses, disputas e escolhas de prioridade. Reconhecer essa dimensão não invalida os dados, mas os contextualiza, permitindo análises mais consistentes sobre as possibilidades e os limites das políticas de formação docente no Brasil.

Guilherme e Cheron (2019) sintetizam esse cenário ao observar que a aceleração das transformações sociais estende seus efeitos a todas as dimensões da vida humana, assumindo, no campo da Educação, sentidos múltiplos que implicam simultaneamente novas possibilidades e grandes desafios. Nesse contexto, as identidades e as atuações de docentes, estudantes e da própria escola são

questionadas e ressignificadas, e a escola se vê impelida a converter-se em plataforma de transformações sociais, o que demanda sua permanente reinvenção para atender a novas exigências e papéis. É nesse horizonte de transformações que a formação inicial dos professores da Educação Básica assume caráter estratégico, tornando-se condição para que a escola possa cumprir as funções que dela se esperam numa sociedade em constante reconfiguração.

A partir do pano de fundo tracejado, o presente artigo reflete sobre a formação inicial de professores segundo a Meta 15 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), instituído pela Lei n.º 13.005/2014 (Brasil, 2014). O estudo examina fontes documentais e dados secundários obtidos de órgãos oficiais do governo brasileiro, fundamentado por uma moldura teórica multidisciplinar, com aportes da Educação, Ciência Política, Sociologia e Direito, a fim de observar os resultados obtidos durante a vigência prevista do PNE e apontar os possíveis desafios para o próximo decênio.

A Meta 15 do PNE 2014-2024

O atual PNE estabeleceu dez diretrizes que orientam o sistema educacional brasileiro e definiu vinte metas a serem alcançadas durante a sua vigência, bem como 254 estratégias que detalham os meios para atingir essas metas estabelecidas. Além disso, a legislação do PNE reforça o princípio de cooperação federativa em políticas educacionais, conforme previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n.º 9.394 de 1996 (Brasil, 1996), ao estipular que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar em regime de colaboração para alcançar as metas estipuladas no PNE (Brasil, 2014). Assim, o PNE estabelece de modo direto e objetivo o que, a priori, é necessário para que haja avanços na educação brasileira, abordando tanto questões relacionadas à qualidade quanto ao acesso e à permanência na escola. Isso reafirma o compromisso com as garantias estipuladas na Constituição Federal e na LDB 9.394/96.

Do ponto de vista da análise de políticas públicas, o PNE se insere no que Pimenta de Faria (2005) denomina o ciclo das políticas, cuja fase avaliativa, frequentemente tratada como meramente técnica, é, na verdade, profundamente política. A fixação de metas, a escolha dos indicadores de monitoramento e a definição dos critérios de sucesso ou fracasso de uma política são decisões que expressam prioridades, interesses e disputas entre atores. No caso da Meta 15, a opção por medir a adequação da formação docente por meio de indicadores de correspondência entre licenciatura e disciplina lecionada reflete uma concepção específica de qualidade da formação, que merece ser examinada criticamente, e não apenas quantificada. A Meta 15, objeto do presente estudo, objetiva que todos os docentes atuantes na Educação Básica sejam licenciados em curso superior na sua área de atuação:

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 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, online).

A Meta 15 do PNE desempenha um papel decisivo, estabelecendo o regime de colaboração entre os entes federados num prazo fixado para o alcance dos resultados pretendidos. Isso se baseia em treze estratégias que devem ser implementadas em um ano após a publicação do documento, visando à efetivação da política nacional de formação dos profissionais da educação. As estratégias relativas à Meta 15 do PNE podem ser vistas no Quadro 1:

Quadro 1 - Estratégias para o atingimento da meta 15 do PNE 2014/2024

Estratégia	Descrição
15.1	atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;
15.2	consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica;
15.3	ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica;
15.4	consolidar e ampliar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como para divulgar e atualizar seus currículos eletrônicos;
15.5	implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;
15.6	promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE;
15.7	garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares;
15.8	valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação, visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da educação básica;
15.9	implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;
15.10	fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério;
15.11	implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;
15.12	instituir programa de concessão de bolsas de estudos para que os professores de idiomas das escolas públicas de educação básica realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem;

15.13	desenvolver modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação didático-pedagógica de profissionais experientes.
-------	--

Fonte: Elaboração dos autores, com base em Brasil (2025, online).

A estratégia 15.1 explicitamente reconhece a importância da colaboração entre instituições públicas e comunitárias, por meio de um plano estratégico e diagnóstico, para oferecer formação aos profissionais da Educação, que deve definir com acuidade a devida consideração das responsabilidades de cada participante nesse processo.

A análise da Meta 15 do PNE reclama um olhar breve sobre o contexto histórico em que a formação para a docência se desenvolve no cenário brasileiro. A trajetória da formação de professores/as no Brasil atravessa três fases, que podem ser identificadas como distintos modelos formativos. O primeiro estágio abarca o esquema 3+1 e implica um "modelo conteudista", inaugurado no final da década de 1930; o segundo momento, a partir do início do século XXI, é caracterizado como uma fase de transição e enfatiza a prática como o cerne da formação; e, por fim, o terceiro e atual período, verificável desde cerca de 2015, designado como o "modelo de resistência", tem como escopo ampliar o conceito de formação, unificando princípios tanto para a formação inicial quanto para a continuada. Esses modelos se entrecortam, a despeito dos seus períodos legais de vigência, dada a dinâmica própria do campo educativo (Coimbra, 2020).

Com a entrada em vigor da LDB, em 1996, o Estado brasileiro determina a necessidade de formação de Nível Superior aos professores, prevendo um prazo de dez anos para que a medida seja efetivamente cumprida, inclusive pelos profissionais já em exercício. Para garantir seu atingimento, o PNE encaminha uma política nacional voltada à formação de profissionais da Educação Básica, em regime colaborativo entre as esferas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O monitoramento previsto para acompanhar o desenvolvimento do Plano, sua eficiência, eficácia e efetividade foi concebido a partir de quatro indicadores, com suas respectivas metas, conforme o Quadro 2. A distinção entre diferentes dimensões da avaliação é, aqui, analiticamente relevante. Como propõe Draibe (2001), avaliar uma política pública implica reconhecer que os indicadores de desempenho, como os quatro que operacionalizam a Meta 15, mensuram os resultados em sentido estrito, isto é, os produtos verificáveis do programa em relação às metas previstas. Eles não captam, porém, os processos pelos quais esses resultados foram ou não alcançados, nem os efeitos mais amplos da política sobre as instituições, os agentes e o tecido social. Ter isso em mente é fundamental para interpretar os dados que se seguem: o que os indicadores da Meta 15 revelam é o grau de cumprimento de metas, não a qualidade da formação docente nem a efetividade da política como um todo.

Quadro 2 - Indicadores e metas associadas ao atingimento da meta 15 do PNE 2014/2024

Indicador		Meta
15A	Proporção de docências da educação infantil com professores cuja formação superior está	100% das docências da educação infantil com professores cuja formação está adequada à

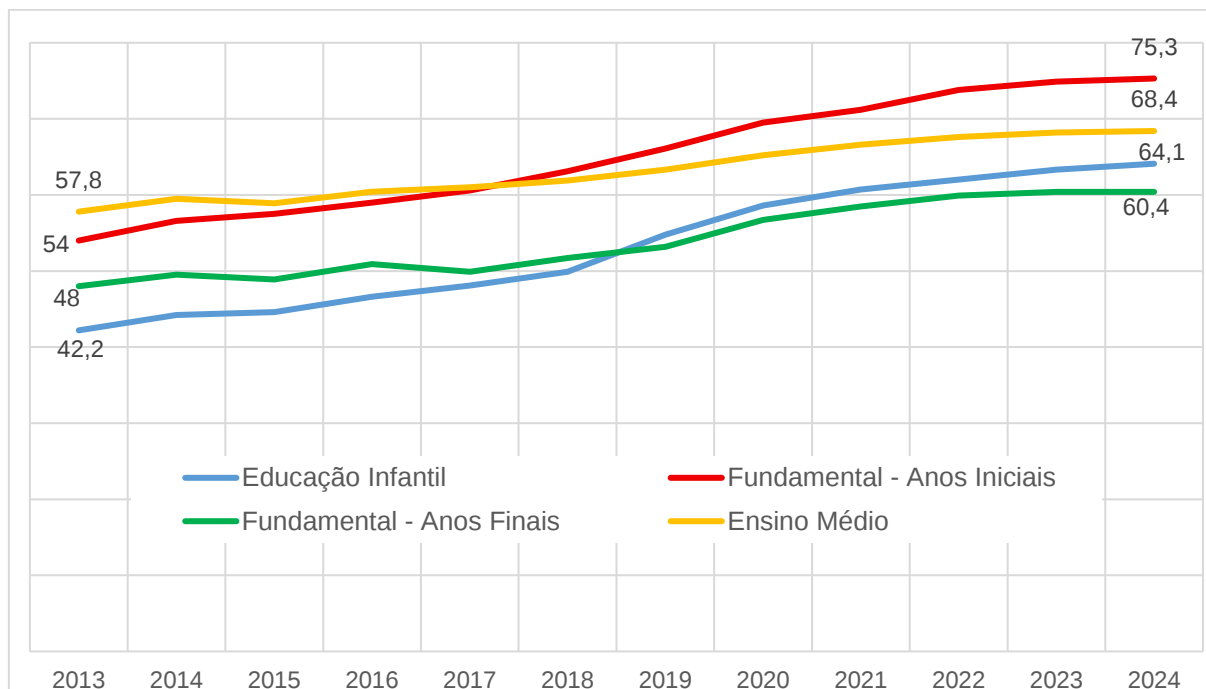
	adequada à área de conhecimento que lecionam.	área de conhecimento em que atuam até 2024.
15B	Proporção de docências dos anos iniciais do ensino fundamental com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam.	100% das docências dos anos iniciais do ensino fundamental com professores cuja formação está adequada à área de conhecimento em que atuam até 2024.
15C	Proporção de docências dos anos finais do ensino fundamental com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam.	100% das docências dos anos finais do ensino fundamental com professores cuja formação está adequada à área de conhecimento em que atuam até 2024.
15D	Proporção de docências do ensino médio com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam.	100% das docências do ensino médio com professores cuja formação está adequada à área de conhecimento em que atuam até 2024.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em Brasil (2022, p. 325).

Para calcular os indicadores, cada unidade de avaliação corresponde à docência de uma disciplina específica em uma turma específica, ministrada por um professor determinado. Portanto, os valores apresentados nesta seção se referem às combinações entre as formações dos professores, as disciplinas que ensinam e as turmas que atendem. Além disso, ao determinar a adequação da formação dos professores nos Indicadores 15C e 15D, consideraram-se apenas aqueles com formação superior em licenciatura específica na disciplina que estão lecionando ou com bacharelado na mesma área, desde que tenham concluído o curso de complementação pedagógica correspondente. No caso da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, dada sua natureza multidisciplinar, foram consideradas adequadas as formações em licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica em Pedagogia para o cálculo dos Indicadores 15A e 15B.

As metas correspondentes a cada um dos quatro indicadores são bastante ambiciosas, pretendendo adequar as formações de todos os professores às suas áreas de atuação ao longo do decênio de vigência do PNE. Os dados produzidos para o território nacional, de 2013 a 2024, em referência aos indicadores citados podem ser observados no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Proporção de docências da Educação Básica com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento em que lecionam, Brasil, 2013-2024.



Fonte: Elaboração dos autores, com base em Brasil, 2025.

Os maiores crescimentos no período são registrados entre os professores da Educação Infantil, perfazendo um crescimento de 21,9 pontos percentuais. Os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental vêm logo em seguida, com 21,3 pontos percentuais de crescimento. Registra-se, aqui, um movimento dos profissionais da Educação Infantil que corrobora os dados já apontados pelo Censo da Educação Superior, segundo os quais o maior percentual de estudantes matriculados nos cursos voltados à formação de professores da Educação Básica concentrava-se em Pedagogia. Sem prejuízo do significativo crescimento nos percentuais de adequação da formação docente para todas as etapas da Educação Básica, é preciso mencionar que os resultados observados em 2022 ainda estão muito longe do atingimento da Meta 15 do PNE.

Para atingi-la, seria necessário que o percentual de adequação variasse positivamente, em média, 19 pontos percentuais anuais para os professores da Educação Infantil; 13,1 pontos percentuais para os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental; 20,05 pontos percentuais para os anos finais do Ensino Fundamental; e 16,2 pontos percentuais para o Ensino Médio. Essa variação positiva representaria mais de uma vez e meia o aumento verificado no período todo para os professores dos anos finais do Ensino Fundamental e para os do Ensino Médio.

Da análise da Meta 15 do PNE, compreende-se que a adequação da formação docente sintetiza a formação inicial dos professores da Educação Básica, nos termos das normativas em vigor, às disciplinas objeto de sua atuação em sala de aula. Partindo daí é possível construir seis categorias para os indicadores apresentados, como disposto no Quadro 3:

Quadro 3 - Categorias dos indicadores de adequação da formação docente segundo a Meta 15 do PNE 2014/2024

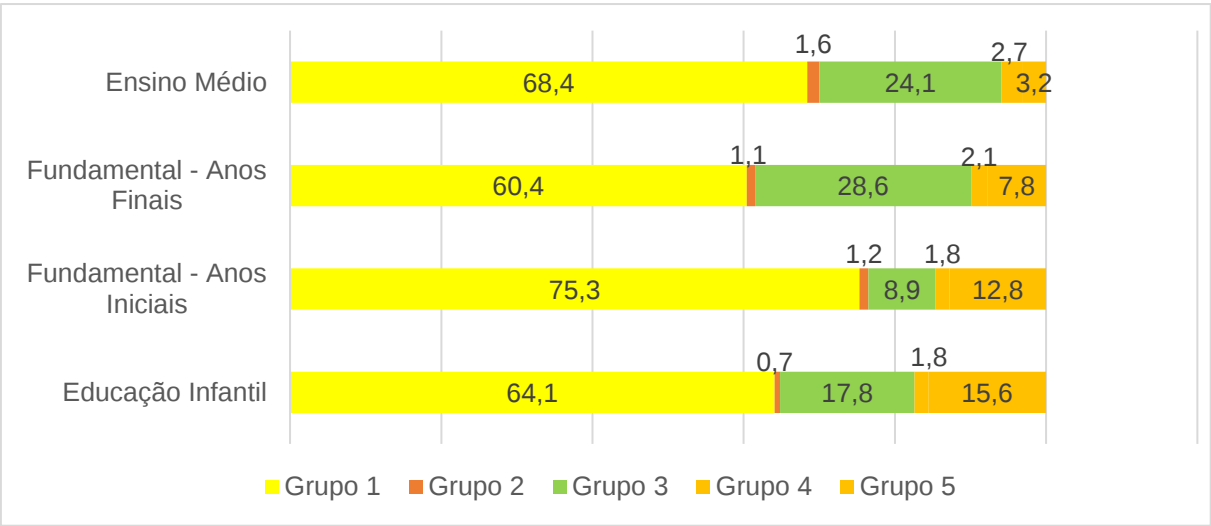
Grupo	Categoria
1	Licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma disciplina que leciona
2	Bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica
3	Licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em disciplina diferente daquela que leciona
4	Formação superior não considerada nas categorias anteriores
5	Sem formação superior

Fonte: Elaboração dos autores, com base em Brasil (2022, p. 325).

Obs.: A relação dos cursos considerados adequados para cada disciplina encontra-se em nota técnica, disponível na página do Inep (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>).

Considerando as categorias informadas pela Tabela 3, em 2021 a adequação da formação docente, no Brasil, apresentava-se como pode ser observado no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Percentual de docentes, por grupo do indicador de adequação da formação do docente. Brasil, 2024.



Fonte: elaboração dos autores a partir de Brasil, 2025.

Tal qual se vê no Gráfico 2, no último ano de vigência do PNE 2014-2024 ainda havia percentuais expressivos de docentes cuja formação superior difere da disciplina em que atuam (Grupo 3). O maior percentual verificado está entre os docentes dos anos finais do Ensino Fundamental (28,6%), seguido pelos docentes do Ensino Médio (24,1%). Também se verifica um percentual significativo de docentes sem formação superior, especialmente na Educação Infantil (15,6%) e nos anos iniciais do Ensino Fundamental (12,8%).

Analisando os dados do Censo da Educação Básica mais detidamente, na Tabela 1, pode-se compreender que algumas áreas são mais críticas quanto ao atendimento da Meta 15 do PNE.

Tabela 1 – Indicadores de adequação da formação docente, por nível de ensino e disciplina de atuação, Brasil, 2024 (%).

Etapa	Disciplina	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
Fundamental Anos Iniciais	Artes	76,9	1,4	7,5	1,8	12,4
	Ciências	76,4	1,1	7,2	1,8	13,5
	Ed. Física	84,1	1,8	3,9	1,2	9
	Ensino Religioso	73,1	1,3	10,5	2,2	12,9
	Geografia	75,6	1	7,8	1,9	13,7
	História	76,2	1	7,3	1,8	13,7
	Língua Estrangeira	38,5	0,2	44,2	2,5	14,6
	Língua Portuguesa	78,7	1	5,4	1,9	13
	Matemática	76,4	1	7,3	1,9	13,4
Fundamental Anos finais	Artes	47,9	1,9	39,3	2,2	8,8
	Ciências	69,8	1,9	19,2	1,7	7,4
	Ed. Física	76,5	1,4	13,1	1,2	7,7
	Ensino Religioso	73,1	1,3	10,5	2,2	12,9
	Geografia	63,3	0,5	27,6	1,4	7,2
	História	68,1	0,6	22,8	1,3	7,1
	Língua Estrangeira	47,1	0,2	41,1	3,8	7,8
	Língua Portuguesa	71,1	0,9	18,6	2,4	7
	Matemática	66,9	0,9	22,4	2,1	7,7
Ensino Médio	Artes	54	3	36	2,9	4,2
	Biologia	80,4	3,1	12,3	1,8	2,4
	Ed. Física	87,5	1,5	7	1,3	2,7
	Filosofia	50,6	1,7	41,3	3	3,4
	Física	56,3	1,1	35	3,5	4,1
	Geografia	76,2	0,7	19,2	1,3	2,5
	História	80,5	1	15,1	1,2	2,3
	Língua Estrangeira	47,1	0,3	41,8	5,8	5
	Língua Portuguesa	82,6	1,4	10,3	2,8	2,9
	Matemática	79,4	1,1	13,7	2,5	3,2
	Química	70,9	1,3	21,3	2,9	3,5
	Sociologia	37,1	3,5	52	3,6	3,7

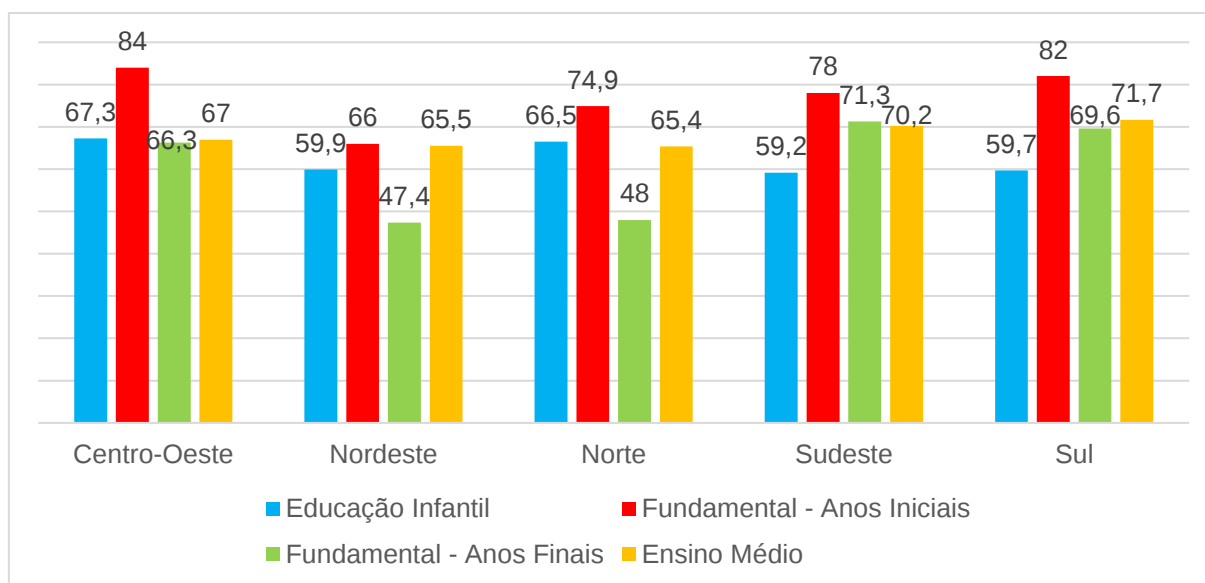
Fonte: elaboração dos autores, com base em Brasil, 2025.

Atenta-se, especialmente, para Sociologia e Língua Estrangeira dentre os profissionais atuantes no Ensino Médio, para Ensino Religioso, Artes e Língua Estrangeira nos anos finais e Língua Estrangeira nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Chama a atenção, dentre os profissionais atuantes em grande parte das disciplinas dos anos iniciais do Ensino Fundamental, que o percentual daqueles que não têm formação superior é maior do que o daqueles que são licenciados ou

bacharéis com complementação pedagógica e atuam em área diversa da sua de formação. Essa tendência é inversa nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, com as atuações fora da área prevalecendo em larga medida sobre a ausência de formação ou a falta de Complementação Pedagógica.

No Gráfico 3, é possível observar as assimetrias regionais nos resultados do esforço de adequação da formação dos profissionais da Educação Básica.

Gráfico 3 – Percentual de docências da Educação Básica com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam, por Grande Região, Brasil, 2024.



Fonte: elaboração dos autores, com base em Brasil, 2025.

A análise dos dados destaca o baixo percentual de adequação dos docentes que atuam nos anos finais do Ensino Fundamental, especialmente nas Grandes Regiões Nordeste e Norte. Contudo, é preciso ter em conta que esses percentuais já eram baixos quando o PNE 2014-2024 entrou em vigor. Em 2013, o percentual de adequação das docências nos anos finais do Ensino Fundamental na Região Nordeste era de 30,9%, e na Região Norte era de 35,1%. Respectivamente, registra-se o crescimento de 16,5 e de 12,9 pontos percentuais. Nessa mesma etapa, o crescimento verificado com relação a 2013, para a Região Centro-Oeste foi de 18,6 pontos percentuais; para a Região Sudeste foi de 8,5%; e para a Região Sul foi de 7,8% (Brasil, 2025).

Também são verificadas assimetrias nas variações de crescimento do percentual de professores com adequação da formação inicial segundo a localização da instituição em que atuam, se urbana ou rural, como se vê na Tabela 2:

Tabela 2 – Indicadores de adequação da formação docente, por etapa de ensino e localização, Brasil, 2013 e 2024 (%).

Etapa	Localização	2013	2024
Educação Infantil	Urbana	46,3	60,9
	Rural	28,5	57,8
Fundamental Anos	Urbana	57,2	76,8

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644494553>

Iniciais	Rural	37,8	66,2
Fundamental Anos Iniciais	Urbana	56,7	68,5
	Rural	18,9	30,5
Ensino Médio	Urbana	58,2	69,9
	Rural	50,5	50,8

Fonte: elaboração dos autores, com base em Brasil, 2025.

Nas áreas rurais os indicadores de adequação da formação dos professores são mais baixos, fenômeno já tradicionalmente observado na trajetória brasileira. Contudo, vale destacar que o crescimento verificado no período para a adequação da formação dos professores da Educação Infantil (29,3 pontos percentuais) e dos anos iniciais do Ensino Fundamental (28,4%), nas áreas rurais, foi maior do que o das áreas urbanas (respectivamente 14,6 e 19,6 pontos percentuais). O percentual aferido para a adequação da formação dos professores que atuam nos anos finais do Ensino Fundamental, nas áreas rurais (30,5%) é ainda muito baixo com crescimento de 11,6 pontos percentuais desde 2013. Desagregando-se por Grandes Regiões, o percentual de adequação dos docentes de anos Finais do Ensino Fundamental na Região Nordeste (25,2%) e Norte (24,5%) sinaliza uma das maiores fragilidades no alcance da Meta 15 do PNE 2014-2024. Nas demais Grandes Regiões, foi possível atingir ao menos 50% de adequação da formação dos professores da Educação Básica às áreas em que atuam (Brasil, 2025).

A Tabela 3 ilustra as assimetrias percebidas nas diferentes fases de ensino segundo a dependência administrativa das escolas em que os professores atuam:

Tabela 3 – Indicadores de adequação da formação docente, por etapa de ensino e dependência administrativa, Brasil, 2013 e 2024 (%).

Etapa	Dependência Administrativa	2013	2024
Educação Infantil	Privada	31,4	45,9
	Municipal	47,9	65,6
	Estadual	55	70
	Federal	50,1	50,7
Fundamental Anos Iniciais	Privada	44,5	64,2
	Municipal	54,1	77,9
	Estadual	69	87,1
	Federal	74,3	82,4
Fundamental Anos Finais	Privada	56,3	65,7
	Municipal	36,9	51,5
	Estadual	58,8	70,2
	Federal	84,1	89,4
Ensino Médio	Privada	60,8	70,4
	Municipal	57,9	68,5
	Estadual	56,9	67,5
	Federal	74,4	80,2

Fonte: elaboração dos autores, com base em Brasil, 2025.

Os menores percentuais são os relativos à adequação da formação, em 2024, dos professores da Educação Infantil na rede privada (45,9%). Quando se examinam os dados acerca da Educação Infantil desagregados por Região, verifica-se que a adequação, na rede privada, é inferior a 50% no Sul (43%) e no Nordeste (41,6%).

Nas Regiões Norte e Nordeste, outro ponto sensível está nos anos finais do Ensino Fundamental na rede municipal (respectivamente 38,1% e 42,8%).

Como os dados apresentados permitem apontar, há uma série de dificuldades e obstáculos no caminho para o atingimento da Meta 15 do PNE. No próximo segmento, alguns deles são objeto de reflexão, encaminhando-se o diálogo para os possíveis desafios que já despontam no horizonte do próximo decênio.

Desafios para a adequação da formação inicial de docentes da Educação Básica

A reconfiguração que atravessa a Educação desde o século XX pode ser vista através dos sujeitos presentes nos espaços de ensino. Especialmente as escolas públicas, gradativamente, tendem a comportar um modelo de educação de massas, fomentado pela universalização do acesso, em lugar do modelo de educação de elite. De tal modo, os sujeitos presentes nos espaços escolares deixam de ser relativamente homogêneos em razão dos processos seletivos de ingresso, vindo a compor grupos plurais e diversos que trazem consigo diferentes circunstâncias do mundo da vida.

A escola, nesse diapasão, é um conjunto dinâmico de transformações entrecortadas por sua trajetória histórica (Petitat, 1994). Essas transformações impulsionam mudanças correlacionadas ao cenário social no qual a escola se insere. Ocorrem também por revoluções silenciosas, lentas e graduais, que se revelam em “pensamentos, atitudes e valores que até aquele momento se espalhavam sem alterar visivelmente a vida social” (Esteve, 2004, p. 19). A partir desse momento, a realidade é irreversivelmente alterada, colocando novas ideias e práticas em confronto com perspectivas anacrônicas persistentes.

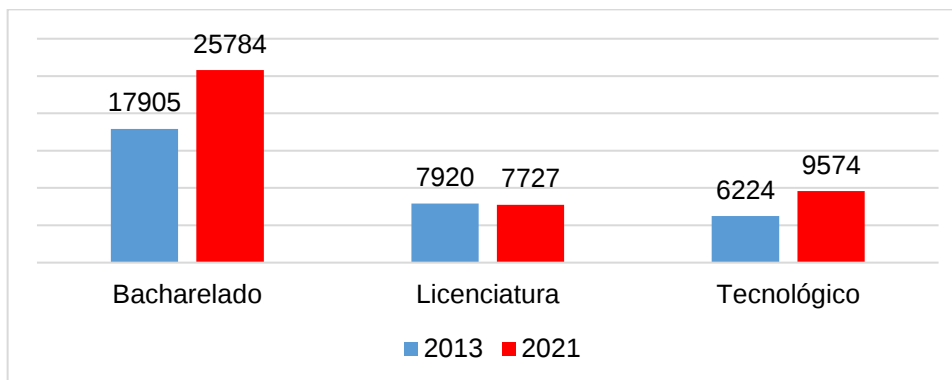
Compreender a escola como um ator dinâmico e complexo que se movimenta em múltiplas direções permite transpor o dualismo maniqueísta no qual ela é vista ou como instituição conservativa, ou como força de revolução política. Pelo prisma da complexidade, discute-se a escola como agente conservador e transformador, tradicional e inovador, que reproduz e reorganiza o tecido social (Morin, 2002).

O início do século XXI é marcado por relevantes esforços do governo brasileiro em ampliar o acesso ao ensino superior, tanto na rede pública quanto na rede privada. Surgem novas Instituições de Ensino Superior (IES) e ampliam-se medidas de fomento ao setor. A promoção do acesso igualitário à universidade, ao mesmo tempo em que se assegura a manutenção dos padrões de qualidade, representa um dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro, conforme estabelecido na meta 12 do PNE (Brasil, 2014).

Nesse contexto, as universidades no Brasil têm experimentado um notável crescimento, resultado das políticas governamentais que incentivaram a expansão das instituições de ensino públicas e privadas, avançando para regiões do interior do país e lançando mão dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) em polos e cursos no formato de Educação a Distância (EaD). Comparando a quantidade de cursos superiores voltados à formação de professores, podem-se

observar os dados obtidos do Censo da Educação Superior (Brasil, 2023), conforme o Gráfico 4:

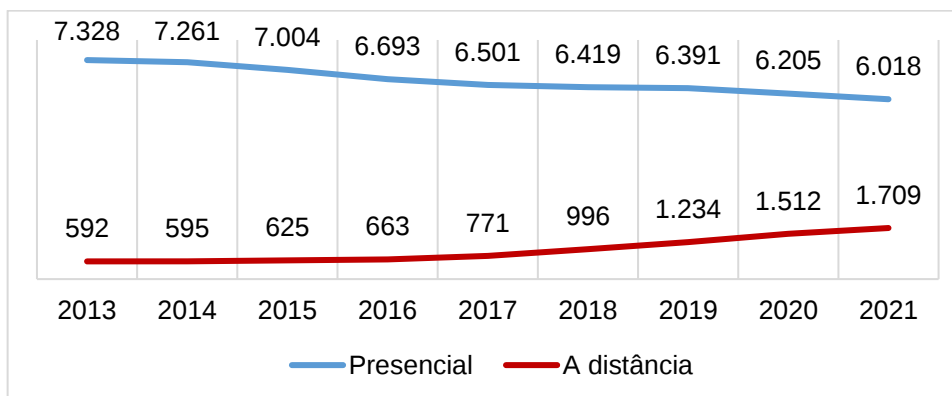
Gráfico 4 - Evolução do número de cursos de graduação, por grau acadêmico. Brasil, 2013-2021.



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Brasil (2015a; 2023)

Os dados apresentados permitem perceber que, embora haja um crescimento no número de cursos regularmente oferecidos no Ensino Superior nacional (cerca de 34,4 pontos percentuais), a quantidade de cursos de Licenciatura ofertados decresceu no período. O Gráfico 5 apresenta a distribuição dos cursos de Licenciatura de acordo com a modalidade de oferta:

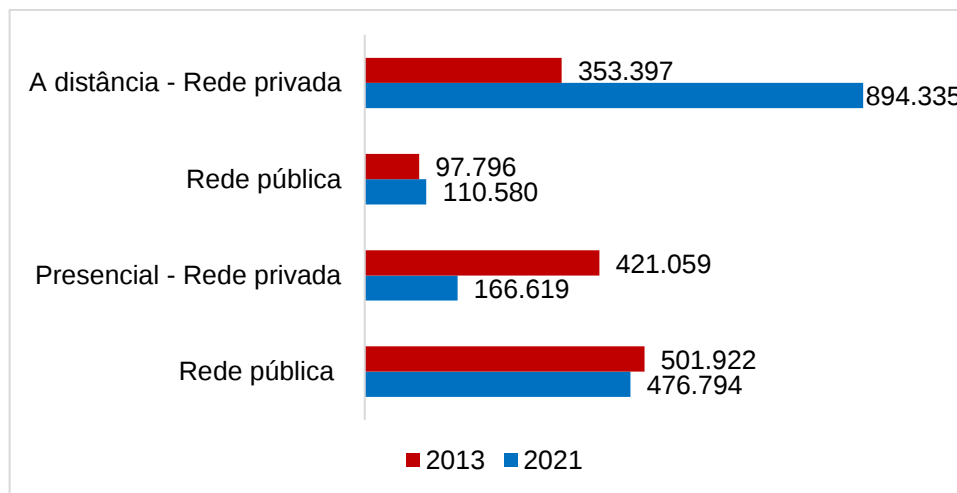
Gráfico 5 - Número de cursos de Graduação em Licenciaturas, por modalidade de ensino. Brasil, 2013-2021.



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Brasil (2015a; 2023)

Verifica-se o crescimento dos cursos na modalidade a distância e o declínio gradativo dos cursos na modalidade presencial. Contudo, segundo o Censo da Educação Superior (Brasil, 2023), há 1.648.328 matrículas nos cursos de graduação em licenciaturas no país em 2021, das quais 61% na modalidade EaD. Essa tendência de predomínio do número de alunos na modalidade EaD é consistente desde 2018 e responde a um impulso iniciado em 2014, com as possibilidades abertas pela nova política para a formação de professores que tem no PNE seu maior expoente. O Gráfico 6 mostra o crescimento do número de matrículas ofertadas pela rede privada de ensino na modalidade a distância:

Gráfico 6 - Número de matrículas em cursos de Graduação em Licenciaturas segundo a modalidade de ensino e a dependência administrativa. Brasil, 2013-2021.



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Brasil (2015a; 2023)

Considerando-se apenas os calouros, em 2021 foram 77% dos ingressantes em licenciaturas EaD contra apenas 23% de ingressantes na modalidade presencial. É interessante observar que, desagregando os dados por competência administrativa, 35,6% do total de licenciandos estão matriculados em IES públicas e, destes, 81,2% cursam na modalidade presencial. Já dos 64,4% do total de licenciandos matriculados na rede privada, 84,3% cursam na modalidade EaD.

Cabe assinalar, nesse ponto, a importância da LDB como marco regulatório da formação inicial de professores da Educação Básica. O panorama político e econômico do final do século XX e início do século XXI, marcado pela adoção de pressupostos neoliberais, tem na agenda o encolhimento do setor público e a abertura de diversos setores, de forma mais ampla, para a exploração pela iniciativa privada (Bielschowsky *et al.*, 2023). Sob essa perspectiva, a educação superior desempenharia um papel fundamental na preparação de profissionais alinhados às demandas do setor produtivo, ao mesmo tempo em que promoveria a pesquisa aplicada, impulsionando a inovação. Esses esforços resultariam em avanços passíveis de serem convertidos em produtos que poderiam ser explorados comercialmente no mercado (Thiengo *et al.*, 2019).

Assim, o Estado, apesar de manter o controle e a gestão das políticas educacionais, passou a depender da expansão das instituições privadas para aumentar o acesso ao Ensino Superior. Isso se deve, em parte, ao fato de a LDB estabelecer, por exemplo, em seu artigo 7º, a liberdade para a iniciativa privada oferecer ensino, e no artigo 19º, a permissão para que as instituições de ensino atuassem em todos os níveis, fossem elas públicas, privadas ou comunitárias.

Na esteira das políticas de reforma do ensino superior com diretrizes mais flexíveis, introduzidas pela LDB, surgiram novas instituições privadas de ensino superior, muitas das quais visando diretamente ao lucro (empresas educacionais). Ao

mesmo tempo, o Estado reduziu os recursos financeiros destinados à manutenção ou expansão das instituições públicas de Ensino Superior. Isso, em certa medida, reflete como o aumento no número de vagas para a formação de professores da Educação Básica em cursos de Licenciatura depende da disposição da iniciativa privada.

Esse cenário ilustra com clareza o argumento de Arretche (2001) de que a implementação de políticas públicas é um campo de incertezas, no qual a distância entre o desenho original da política e sua execução efetiva resulta não de falhas éticas dos implementadores, mas da estrutura de incentivos que orienta sua ação. No caso da Meta 15, a delegação à iniciativa privada da maior parte da oferta de cursos de licenciatura, especialmente na modalidade EaD, criou uma cadeia de implementação marcada pela incongruência entre os objetivos da política pública de formação docente e os interesses comerciais das instituições responsáveis por executá-la. A autoridade central, representada pela União, formulou a meta e estabeleceu os marcos regulatórios, mas dependeu de agentes cujas referências e prioridades nem sempre convergiam com os objetivos do PNE. Os indicadores através dos quais a Meta 15 do PNE é operacionalizada encontram respaldo no que está previsto na LDB, especificamente no Título VI, que aborda os Profissionais da Educação, no artigo 61 e respectivos parágrafos, os quais delineiam as características desses profissionais. Reza o artigo 61 da LDB (Brasil, 1996, online):

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

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.

A LDB deixa uma fresta aberta na Meta 15 do PNE, permitindo que profissionais com formação de nível médio ministrem aulas nos diferentes níveis da Educação Básica. Embora essa brecha seja objeto de preocupação, é necessário reconhecer que ela advém de uma contingência da realidade brasileira, e nesse contexto, políticas compensatórias acabam sendo implementadas para mitigar e superar as desigualdades econômicas, sociais e educacionais.

Desse modo, entende-se que a discussão sobre a formação de professores para a Educação Básica aborda não apenas a qualidade dos cursos de Licenciatura, mas também questões sociais. De acordo com Helena Costa Lopes de Freitas (2014), diante da expansão massiva da educação superior, destaca-se a importância de garantir a efetiva inclusão das classes populares nesses cursos, que buscam uma integração entre teoria e prática. A autora ressalta que, atualmente, a qualidade dos cursos de Licenciatura está intimamente ligada ao acesso de estudantes provenientes das classes populares, fenômeno que pode ser creditado à democratização do Ensino Superior no país, frequentemente apoiada por políticas nacionais que promovem essa inclusão (Pimenta *et al.*, 2022).

Vale lembrar que, para avaliar a qualidade dos cursos de licenciatura, existem dois sistemas de avaliação em vigor: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). Esses sistemas enfrentam a desafiadora missão de analisar o perfil dos cursos de ensino superior no Brasil e de revisar as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Profissionais do Magistério na Educação Básica.

Entidades representativas, tais quais a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), têm pautado sua agenda de lutas na afirmação da imprescindibilidade de uma política de valorização e aprimoramento dos educadores. Isso é crucial não apenas para garantia de condições de trabalho justas aos professores, mas também para que se alcance uma Educação Básica emancipatória, o que requer uma abordagem abrangente da política pública do Estado (Freitas, 2014).

A formação inicial dos professores da Educação Básica, objeto da Meta 15 do PNE, está no centro da discussão, mas não pode ser descolada da formação continuada e da pós-graduação lato ou stricto sensu (definidas na Meta 16), da valorização dos professores e melhoria das remunerações (segundo a Meta 17) e do aperfeiçoamento dos planos de carreira docente (conforme a Meta 18). Experiências isoladas e fragmentadas, focadas apenas em uma das áreas desse conjunto de desafios, têm se mostrado insuficientes. Isso inclui programas bem-sucedidos em instituições de ensino superior (IES) e entre os estudantes, como o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), Ciências sem Fronteiras, além de muitos outros programas pontuais. No mesmo sentido, Bernardete Angelina Gatti e Elba Siqueira de Sá Barreto (2009, p. 11-12) apontam que a formação de professores carrega profundas implicações políticas:

Com as pressões populares, com as demandas da expansão industrial e do capital, os investimentos públicos no ensino fundamental começam a crescer e a demanda por professores também aumenta. O suprimento de docentes nas escolas caminha por meio de várias adaptações: expansão das escolas normais em nível médio, cursos rápidos de suprimento formativo de docentes, complementação de formações de origens diversas, autorizações especiais para exercício do magistério a não licenciados, admissão de professores leigos etc.

Assim, a formação de professores no país ainda sofre os impactos do crescimento efetivo tão recente e rápido das redes públicas e privadas de ensino fundamental, e das improvisações que foram necessárias para que as

escolas funcionassem. [...] Esse crescimento do sistema escolar foi sem dúvida um mérito, provindo de grande esforço social, político e de administração, porém é chegado o momento de se conseguir que esse sistema tenha melhor qualidade em seus processos de gestão, nas atuações dos profissionais e nas aprendizagens pelas quais responde. Um dos aspectos a se considerar nessa direção, entre outros, é a formação dos professores, sua carreira e perspectivas profissionais.

Outro ponto crítico está na combinação entre crescimento da oferta de formações pela iniciativa privada e ampliação da modalidade EaD, impulsionada pela maior flexibilidade de regulamentação legal. Scudeler et al. (2020) sistematizam a regulamentação da modalidade de ensino a distância no Brasil em três momentos: i) com a LDB e os decretos nº 2.494/1998 e nº 5.622 de 2005; ii) com a Portaria Normativa nº 40 de 2010; e iii) com a Portaria Normativa nº 11, que regulamenta o Decreto nº 9.057/2017 (e retificações incorporadas pelo Decreto nº 9.235, de 2017). Este último diploma legal introduz importantes modificações, na medida em que:

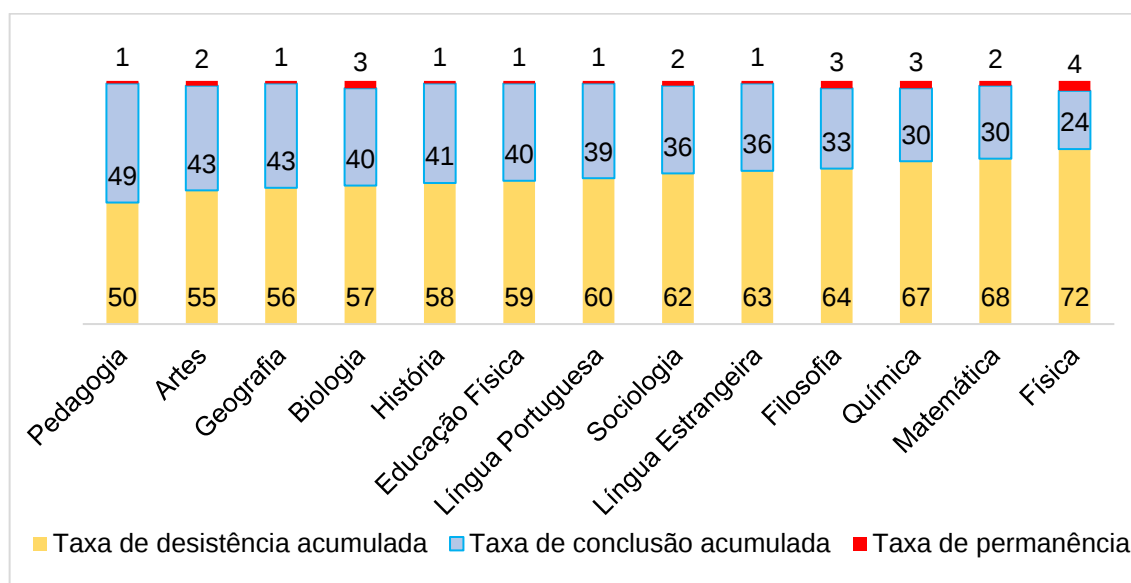
a) permite o credenciamento de IES exclusivamente para a oferta de cursos de graduação e especialização da modalidade EaD; b) não prevê mais a avaliação in loco dos polos de apoio, definindo que a avaliação in loco nos processos de credenciamento e reconhecimento institucional, bem como os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade EaD, ocorrerá na sede da IES; c) autorização para as IES credenciadas para ofertada da modalidade EaD, com prerrogativa de autonomia, ofertarem cursos na modalidade independentemente de autorização, devendo, apenas, “informar” a criação do curso ao MEC, “para fins de supervisão, de avaliação e de posterior reconhecimento”; e d) condiciona a criação de polos de apoio ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo MEC, de acordo com os resultados de avaliação institucional”. (...) Toda essa regulamentação, ainda vigente, permite a abertura em larga escala de polos de cursos na modalidade EaD e facilitará, ainda mais, a expansão dessa modalidade de ensino, colocando em questão a qualidade dessa modalidade de ensino (Scudeler et al., 2020, p. 9).

Além disso, as Diretrizes Curriculares Nacionais também sofrem mudanças palpáveis, flexibilizando os critérios para a formação inicial dos professores. Dentro do período de vigência do PNE, em 2015, o artigo 9º, parágrafo terceiro, da Resolução n.º 2 do Conselho Nacional de Educação preconizava que a formação dos professores para atuarem na Educação Básica deveria ser preferencialmente ofertada na modalidade presencial, em trajetórias formativas de elevado padrão acadêmico, científico, tecnológico e cultural (Brasil, 2015b).

Ademais, uma redefinição de curso é posta em marcha quando o Pleno do Conselho Nacional de Educação edita a Resolução n.º 2 de 2019, a chamada e contestada BNC-Formação Inicial de 2019, na qual fica estabelecido que a formação de professores para a Educação Básica deve observar os marcos regulatórios, especialmente a Base Nacional Comum Curricular, tendo como princípio, entre outros, a garantia de padrões de qualidade dos cursos formadores, ofertados tanto na modalidade presencial, quanto a distância (Brasil, 2019, art. 6º, inciso IV), ainda atentando para a conexão entre teoria e prática. Entretanto, como ainda não foi implementada, podendo de fato ser revogada dado o desacordo da comunidade acadêmica com a BNCC, não é possível avaliar seus possíveis efeitos.

Nessa senda, os indicadores de trajetória mensurados em 2021 para os ingressantes em 2012 em cursos de graduação voltados à formação de professores da Educação Básica podem ser observados no Gráfico 7, e nos trazem uma situação preocupante porque nos levam a crer num potencial apagão de professores em várias áreas do conhecimento se a formação de professores não for apoiada num futuro próximo.

Gráfico 7 - Média dos indicadores de trajetória mensurados em 2021 para ingressantes em 2012 em cursos de graduação voltados à formação de professores da Educação Básica. Brasil, 2012-2021 (%).



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Brasil (2023)

A Taxa de Desistência Acumulada significa o percentual de estudantes que desistiram (desvinculação ou transferência) do curso, calculando-se cumulativamente desde o ano de ingresso (2012) até o ano de referência (2021), em relação ao número de ingressantes no curso no ano de ingresso (2012), subtraindo-se os que tenham falecido no período. Física, Matemática, Química, Filosofia, Língua Estrangeira, Sociologia e Língua Portuguesa apresentaram Taxas de Desistência Acumuladas iguais ou superiores a 60% no período. A média obtida no intervalo em relação a todos os cursos foi 59%.

Por Taxa de Conclusão Acumulada, entende-se o percentual de estudantes que se formaram no curso até o ano de referência (2021), em relação ao número de ingressantes no curso no ano de ingresso (2012), subtraindo-se os falecidos no período. Em 2021, a média da Taxa de Conclusão Acumulada para todos os cursos superiores (Licenciaturas, Bacharelados e Tecnológicos) foi 40%. Olhando-se para os cursos voltados à formação de professores da Educação Básica, verifica-se que apenas Pedagogia (49%), Artes (43%), Geografia (43%) e História (41%) ficaram acima dessa marca.

Por sua vez, a Taxa de Permanência representa o percentual de estudantes com vínculos ativos (cursando ou em trancamento) junto ao curso no ano de referência (2021) em relação ao número de estudantes ingressantes no curso no ano de ingresso

(2012), descontando-se os falecidos no período. O Curso de Física apresentou Taxa de Permanência na ordem de 4% em 2021, o que condiz com a elevada Taxa de Desistência Acumulada registrada.

Quanto ao tipo de IES, 63,5% do total de licenciandos estão em Universidades, 25,6% em Centros Universitários, 6,5% em Faculdades e 4,3% em Institutos Federais (IF) ou Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet). Ainda, 72,5% do total de matrículas é de estudantes mulheres, contra 27,5% de estudantes homens. Analisando-se os cursos de graduação em licenciaturas com relação ao número de matrículas em 2021, prevalece Pedagogia (47,9%), seguido dos cursos de formação em Educação Física (7,4%), Matemática (6%), História (5,7%), Letras Português (4,9%), Biologia (4,7%), Geografia (3,2%) e os demais com percentuais inferiores a três. Esses dados permitem traçar um perfil para quem está se formando a fim de atuar na Educação Básica: mulher, cursando Pedagogia (e provavelmente buscando atuar na Educação Infantil) na modalidade EaD ofertada por uma Universidade Privada.

Bernardete Gatti *et al.* (2019, p. 127-128) observam que, embora haja o exposto reconhecimento da importância da atuação docente na educação da população, é só a partir de 2009 que, no Brasil,

o aperfeiçoamento dos instrumentos de coleta de dados elaborados pelo Inep permitiu que se soubesse quantos efetivamente são os professores que trabalham na educação básica. O processo de identificação dos docentes possibilita que eles sejam computados uma só vez nas estatísticas educacionais e não mais mediante as funções por eles exercidas em diferentes turnos e ou escolas. O Censo do Professor foi incorporado à coleta regular do Censo da Educação Básica desde então. Não obstante, a maior precisão de dados sobre os professores e o exercício docente nas escolas brasileiras não tem sido devidamente acompanhada, nos anos subsequentes, da projeção das demandas de profissionais habilitados nas diferentes áreas e etapas do sistema escolar, articulada à consideração das profundas mudanças que vêm ocorrendo no perfil de crescimento demográfico da população.

Por esse prisma, é importante considerar que algumas das Metas do PNE 2014-2024 foram estipuladas sem observar a realidade na qual seriam implementadas, “com base em considerações de ordem fundamentalmente política, que carecem de embasamento capaz de lhes assegurar adequação e procedência em face das múltiplas facetas da realidade nacional que precisam ser contempladas” (Gatti *et al.*, 2019, p. 128).

Esse panorama focaliza o olhar sobre a constante reflexão e a análise acerca da formação de professores para atuarem na Educação Básica, pontos centrais para a elaboração de uma política nacional, tal qual o PNE. As dificuldades e os desafios acarretados por esse processo, permanentemente aberto, estão no cerne do debate em torno da própria formação para a docência. Como apontado por Antônio Joaquim Severino (2004), as lacunas presentes na formação de professores para a Educação Básica tornaram-se um dos pontos críticos que afetam a educação no Brasil. Isso se deve ao fato de que o professor, definido como o agente da formação humana, é sobrecarregado com grande parte das responsabilidades em relação à qualidade educacional, porém, em muitas situações, sem receber as condições necessárias para exercer sua função com integridade.

O conjunto de fatores analisado nesta seção aponta para um problema estrutural que nenhuma das três dimensões isoladamente é capaz de resolver. Do ponto de vista da avaliação de políticas, o que se observa na trajetória da Meta 15 é a combinação de uma formulação tecnicamente ambiciosa com uma implementação institucionalmente frágil. Draibe (2001) alerta que as avaliações de processo buscam identificar os fatores que, ao longo da implementação, facilitaram ou impediram o cumprimento das metas e dos objetivos, e que tais fatores devem ser compreendidos como condições institucionais e sociais dos resultados. No caso do PNE, esses fatores incluem a insuficiência do regime de colaboração federativa, a ausência de mecanismos eficazes de indução e monitoramento junto aos entes subnacionais e a permanência de profundas desigualdades regionais que tornam o cumprimento de metas nacionais uniformes uma exigência desigualmente distribuída. Pimenta de Faria (2005) acrescenta que a utilização dos resultados da avaliação depende, em larga medida, de condições políticas e institucionais que raramente estão dadas a priori, e que precisam ser intencionalmente construídas. Para o próximo ciclo do PNE, isso significa que não basta fixar novas metas: é preciso criar as condições institucionais para que sua implementação seja possível.

Considerações Finais

As observações empreendidas no estudo da Meta 15 do PNE evidenciam um cenário problemático, no qual se descortinam duas faces perversas: de um lado, a oferta de condições educacionais precárias para a formação dos graduandos; de outro, a atração de estudantes com perfis sociais e acadêmicos mais vulneráveis, acenando com perspectivas pouco atraentes de carreira e remuneração. Essa dualidade ressalta a importância de um projeto pedagógico que leve em conta as dificuldades dos professores da Educação Básica em formação. Todavia, paradoxalmente, o que se verifica nas trajetórias formativas segue rumos diversos, senão opostos. Além de os cursos não adotarem ações institucionais para mitigar as desvantagens enfrentadas por esses estudantes, as instituições ainda prejudicam seu desempenho acadêmico ao não proporcionar as condições mínimas necessárias para sua formação profissional.

Do ponto de vista da avaliação de políticas públicas, o quadro descrito ao longo deste artigo é revelador de um problema que vai além do não atingimento quantitativo da Meta 15. Como argumenta Draibe (2001), a efetividade de uma política, entendida como a capacidade de provocar as mudanças pretendidas na realidade social, depende não apenas dos recursos alocados ou das metas fixadas, mas da qualidade dos processos de implementação, do grau de coordenação entre os entes responsáveis e da adequação dos mecanismos de monitoramento ao longo do ciclo da política. Nesse sentido, o PNE 2014-2024 como política de Estado cumpriu seu papel de estabelecer diretrizes e metas, mas a sua efetividade ficou comprometida pela fragilidade dos mecanismos de implementação em contextos de profunda desigualdade regional e institucional. O PNE que se avizinha herda esses desafios e, para superá-los, precisará não apenas de metas mais realistas, mas de estratégias de implementação mais robustas, articuladas ao fortalecimento do pacto federativo e

ao enfrentamento das desigualdades estruturais que atravessam a formação docente no Brasil.

Explorando tais dificuldades, arrisca-se dizer quais sejam os grandes desafios ainda não solucionados pelas políticas de formação de professores da Educação Básica no Brasil, sistematizados em três dimensões interconectadas, a partir do que foi debatido no presente artigo. A dimensão institucional abrange as condições de vida e trabalho dos educadores, bem como a alocação de recursos e as estratégias de gestão profissional. Adicionalmente, a dimensão pedagógica se concentra na preparação dos professores para suas práticas específicas, gerando discussões sobre a adoção de um modelo de formação baseado em conteúdos cognitivos a serem transmitidos através do ensino, ou um modelo alternativo que priorize métodos pedagógicos eficazes. Ambos os modelos visam a aprimorar a qualidade do ensino. Dentro dessas abordagens, a própria finalidade da docência permanece em aberto e passível de desenvolvimento contínuo. Por fim, a terceira dimensão, de caráter ético-político, enfatiza a formação docente como um componente vital na promoção e perpetuação de processos democráticos, participativos e na construção da cidadania.

Na maior parte dos países capitalistas, como sublinham as autoras, é o Estado quem direciona o processo de formação, capacitação e aprimoramento dos profissionais da docência, estabelecendo as competências, habilidades e capacidades essenciais ao exercício profissional, além dos critérios que delineiam uma formação educacional de excelência. Nesse patamar, a Meta 15 do PNE estabelece a necessidade não apenas de formação de nível superior, mas acompanhada dos saberes pedagógicos relativos ao conteúdo objeto de trabalho do docente.

O êxito das estratégias estabelecidas na meta 15 somente se concretizará caso o pacto federativo seja fortalecido por meio da definição clara, dentro do regime de colaboração, das responsabilidades específicas dos diferentes níveis de governo, incluindo a União, estados, Distrito Federal e municípios. Torna-se, portanto, de suma importância a realização de diagnósticos abrangentes sobre a valorização do corpo docente, as necessidades de formação de nível superior e a capacidade do poder público atender a essas demandas, mantendo uma correlação sólida com os planos decenais.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-55.

BIELSCHOWSKY, C. E.; AGUIAR, T. B. de; BRELÀZ, G. de; DIAS, A. L. V.; FOGUEL, D.; MINHOTO, M. A. P.; OLIVEIRA, C. E. T. de; PEREIRA, G. R.; SCHLEGEL, R.; XAVIER, M. **Expansão da Educação Superior no Brasil: análise das Instituições Privadas**. Relatório de Pesquisa. São Paulo: SoU_Ciência. 2023. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/items/865f51b8-a300-40fb-9365-268b7b436088>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644494553>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: INEP, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGY5NWUyMDMtYzc0Mi00Y2Y5LTk3MmEtNThjMjY2NjNWExliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 09 set. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2021**. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2021.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2013**. Brasília, DF: Inep, 2015a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2021.pdf. Acesso em: 08 ago. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2021**. Divulgação dos resultados. Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2021/a_presentacao_censo_da_educacao_superior_2021.pdf. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. **Lei 9.694, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. **Resolução CNE/CP 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. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2015b. Disponível em:

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644494553>

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=136731-rcp002-15-1&category_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. **Resolução CNE/CP Nº 2, de 20 de dezembro de 2019**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRZEZINSKI, I. **Pedagogia, pedagogos e formação de professores**: busca e movimento. Campinas, SP, 2020.

COIMBRA, C. L. **Os Modelos de Formação de Professores/as da Educação Básica**: quem formamos? Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 45, n. 1, e91731, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/xJnsTVj8KyMy4B495vLmhww/?format=pdf>. Acesso em: 24 ago. 2025.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

ESTEVE, J.M. **A terceira revolução educacional**: a educação na sociedade do conhecimento. Moderna, 2004.

FREITAS, H. C. L. de. PNE e formação de professores. Contradições e desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 427-446, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/451/582>. Acesso em: 18 ago. 2025.

GATTI, B.A.; BARRETO, E.S.S. **Professores**: aspectos de sua profissionalização, formação e valorização social. Brasília: UNESCO, 2009. (Relatório de pesquisa).

GATTI, B.A.; BARRETO, E.S.S.; ANDRÉ, M.E.D.A.; ALMEIDA, P.C.A. **Professores do Brasil**: novos cenários de formação. Brasília: UNESCO, 2019.

GUILHERME, A. A.; CHERON, C. Sentidos e significados da Educação: transformações e desafios. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, e36687, jan.-jun. 2019. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/poescrito/article/view/36687/19485>. Acesso em: 11 jul. 2026.

MELLO, G.N. Formação Inicial de Professores para a Educação Básica: uma (re)visão radical. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 1, p. 98–110, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/d6PXJjNM3qJBMxQBQcVKNq/?format=pdf&lang=pt>.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644494553>

Acesso em: 11 jul. 2025.

MORIN, E. **Educação e complexidade**: os sete saberes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 2002.

PETITAT, A. **Produção da escola/produção da sociedade**: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

PIMENTA DE FARIA, C. A. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jul. 2026.

PIMENTA, S. G.; PINTO, U. D. A.; SEVERO, J. L. R. D. L.. Panorama da Pedagogia no Brasil: ciência, curso e profissão. **Educação em Revista**, v. 38, p. e38956, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-469838956>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SCUDELER, M. A.; FLORES, A. I. C.; PIRES, A. O desafio da educação a distância no ensino superior brasileiro: a expansão dos cursos de pedagogia à luz do ENADE como referencial de qualidade. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, p. 1-23, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/jpe.v14i0.70138>. Acesso em: 07 jul. 2025.

SEVERINO, A. J. A formação e a prática do professor em face da crise atual dos paradigmas educacionais. **Ciência & Opinião**, v. 1, n. 2, p. 15-31, 2004.

THIENGO, L. C.; ALMEIDA, M. DE L. P. DE .; BIANCHETTI, L.. Universidade de Classe Mundial no contexto Latino-Americano e Caribenho: o que dizem os Organismos Internacionais. **Educar em Revista**, v. 35, n. 76, p. 259–278, jul. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/3Zwdpn5zfpBcZkb9yxc5Spk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2025.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution- NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0).