

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS-UEA

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
E ENSINO DE CIÊNCIAS NA AMAZÔNIA**

ALDENEI BENTES VIEIRA

**FORMAÇÃO INICIAL DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO: A META 15 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MANAUS –
IMPACTOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS.**

Manaus-AM

2024

ALDENEI BENTES VIEIRA

FORMAÇÃO INICIAL DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO: A META 15 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MANAUS –
IMPACTOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS.

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação do Curso de Mestrado em Educação e Ensino de Ciências na Amazônia da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

Área de concentração: Educação, Formação de Professores e Práticas Educativas.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Brandão Gonçalves

Manaus-AM

2024

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados
fornecidos pelo(a) autor(a).

Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.

V657f

Vieira, Aldenei Bentes

Formação inicial dos professores da rede municipal de ensino: a
meta 15 do Plano Municipal de Educação de Manaus – impactos,
desafios e perspectivas / Aldenei Bentes Vieira . Manaus : [s.n], 2024.
84 f.: color.; 21,0 cm.

Dissertação - Mestrado Acadêmico em Educação- Universidade do
Estado do Amazonas, Manaus, 2024.

Orientador: Gonçalves, Carolina Brandão.

1. Políticas públicas educacionais. 2. Plano Municipal de Educação
de Manaus. 3. Formação inicial docente. 4. Educação básica. I.
Gonçalves, Carolina Brandão (Orient.) II. Universidade do Estado do
Amazonas. III. Título

CDU(1997)378(043.3)

ALDENEI BENTES VIEIRA

FORMAÇÃO INICIAL DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO: A META 15 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MANAUS –
IMPACTOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS.

Dissertação apresentada à banca de defesa como
requisito para a obtenção do título de Mestre em
Educação do Programa de Pós-graduação em
Educação da Universidade do Estado do
Amazonas /PPGED-UEA. (Educação, Formação
de Professores e Práticas Educativas).

Aprovada em 23 de abril de 2024.

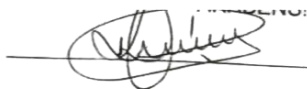
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Carolina Brandão Gonçalves
Presidente – UEA



Prof. Dr. Whasgthon Aguiar de Almeida
Membro Interno – UEA



Profa. Dra. Débora de Souza
Membro Externo UNIMEP

Manaus, 23 de abril de 2024.

*A Deus, por ter me proporcionado a oportunidade de chegar até aqui.
À minha mãe, que me deu o dom da vida e sempre acreditou em mim.
Aos amigos, que sempre me incentivaram nessa caminhada.*

“Seria uma atitude ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que proporcionasse às classes dominadas perceber as injustiças sociais de maneira crítica”.

Paulo Freire

AGRADECIMENTOS

Iniciar essa trajetória tão desafiadora e, ao mesmo tempo, enriquecedora fez-me refletir profundamente sobre os obstáculos que atravessamos em nossas vidas e reconhecer a relevância do aperfeiçoamento profissional constante, que demanda não só empenho, mas também resiliência e dedicação.

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida e pela chance de estar sempre em constante aprendizado, permitindo-me evoluir a cada dia. À minha querida mãe, sou grato por todo amor, apoio e entrega incondicional que sempre me ofereceu. Sua presença tem sido um porto seguro nos momentos mais exigentes.

Aos meus familiares, que, mesmo indiretamente, têm sido uma fonte constante de força e suporte, ajudando-me a superar as dificuldades e a perseverar.

Agradeço profundamente à minha orientadora, Profa. Dra. Carolina Brandão Gonçalves, que, com seu afeto, zelo e dedicação, contribuiu enormemente para o meu desenvolvimento acadêmico e pessoal, oferecendo orientação essencial e inspiração constante.

Aos meus colegas de trabalho, que generosamente dividiram seus conhecimentos e sempre estiveram prontos para ajudar, colaborando de forma significativa com o meu crescimento.

Aos amigos da igreja, que entenderam e apoiaram minha jornada de aprendizado e dedicação, oferecendo incentivo e auxílio em cada etapa.

Ao meu amor, Emanuel Junior, que compreendeu meus momentos de renúncia e soube compartilhar cada conquista e cada desafio. Sua compreensão, apoio e paciência foram essenciais para que eu pudesse continuar com confiança.

Por fim, agradeço a agradável companhia de meus colegas de mestrado, que, com muito bom humor e uma disposição incrível, tornaram essa jornada mais leve e prazerosa, mostrando que o aprendizado se constrói também com boas companhias e trocas de experiências.

RESUMO

A Meta 15 do Plano Municipal de Educação (PME) de Manaus, instituído pela Lei nº 2.000 de 24 de junho de 2015, possui dois objetivos principais: (1) garantir política municipal de formação aos profissionais da educação básica e (2) assegurar formação adequada a todos os professores que atuam nessa etapa de ensino do município. Esta investigação concentrou-se nos dois objetivos, especialmente no segundo, que trata da formação inicial docente. No entanto, o recorte espacial restringiu-se aos professores do ensino regular da Secretaria Municipal de Educação de Manaus (Semed), enquanto o recorte temporal abrangeu o período de 2014 a 2022. Assim, o principal objetivo deste estudo foi analisar se a implementação da Meta 15 do PME contribuiu para o aumento da formação inicial adequada dos docentes que atuam no ensino regular da rede municipal de educação de Manaus. A pesquisa, de natureza documental e abordagem qualitativa, fundamentou-se essencialmente nos dados do Censo Escolar da educação básica, com complementação dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento do PME e diversas fontes normativas. Para facilitar a visualização dos resultados, foram elaborados gráficos que ilustram os índices de formação inicial adequada dos professores generalistas e especialistas que atuam no ensino regular da Semed. Os principais resultados indicam a necessidade de reflexão contínua sobre as políticas de formação dos profissionais da educação básica, bem como um aprofundamento investigativo sobre o baixo índice de formação adequada dos professores especialistas.

Palavras-chave: políticas públicas educacionais; Plano Municipal de Educação de Manaus; formação inicial docente; educação básica.

ABSTRACT

Goal 15 of the Municipal Education Plan (PME) of Manaus, established by Law No. 2,000 of June 24, 2015, has two main objectives: (1) guarantee municipal training policy for basic education professionals and (2) ensure training suitable for all teachers who work at this stage of teaching in the municipality. This investigation focused on both objectives, especially the second, which deals with initial teacher training. However, the spatial cut was restricted to regular education teachers from the Manaus Municipal Department of Education (Semed), while the temporal cut covered the period from 2014 to 2022. Thus, the main objective of this study was to analyze whether the implementation of Goal 15 of the PME contributed to increasing adequate initial training for teachers who work in regular education in the municipal education network in Manaus. The research, of a documentary nature and qualitative approach, was essentially based on data from the Basic Education School Census, complemented by PME Assessment and Monitoring Reports and various normative sources. To facilitate the visualization of the results, graphs were created that illustrate the adequate initial training rates of generalist and specialist teachers who work in regular education at Semed. The main results indicate the need for continuous reflection on the training policies of basic education professionals, as well as a deeper investigation into the low rate of adequate training of specialist teachers.

Keywords: educational public policies; Manaus Municipal Education Plan; initial teacher training; basic education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dados do Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME (2018-2019)	53
Figura 2 – Perfis de docência estabelecidos pelo Inep	56
Figura 3 – Forma de Cálculo das Docências até 2016.....	56
Figura 4 – Forma de Cálculo das Docências até 2022.....	57

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Série Histórica da Semed – Grupo 1 – 2014 a 2022.....	59
Gráfico 2 – Grupos 1 a 5 - Rede Municipal de Manaus (Semed) - 2022.....	61
Gráfico 3 – Grupos 1 a 5 - Rede Municipal de Manaus (Semed) - 2022.....	62
Gráfico 4 – Comparativo do Grupo 1 por Zonas – Atuação Multidisciplinar	63
Gráfico 5 – Comparativo do Grupo 1 por Zonas – Atuação Específica	64
Gráfico 6 – Comparativo do Grupo 1 por Rede – Atuação Multidisciplinar	65
Gráfico 7 – Comparativo do Grupo 1 por Rede – Atuação Específica	66
Gráfico 8 – Comparativo do Grupo 1 por Território – Atuação Multidisciplinar	67
Gráfico 9 – Comparativo do Grupo 1 por Território – Atuação Específica.....	68
Gráfico 10 – Comparativo do Grupo 1 por Rede Municipal – Atuação Multidisciplinar	69
Gráfico 11 – Comparativo do Grupo 1 por Rede Municipal – Atuação Específica.....	71
Gráfico 12 – Comparativo do Grupo 1 por Esferas – Atuação Multidisciplinar	72
Gráfico 13 – Comparativo do Grupo 1 por Esferas – Atuação Específica.....	73
Gráfico 14 – Comparativo do Grupo 1 por Rede (Total) – Atuação Multidisciplinar	74
Gráfico 15 – Comparativo do Grupo 1 por Rede (Total) – Atuação Específica	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Amazonas
AI/EF	Anos Iniciais do Ensino Fundamental
AF/EF	Anos Finais do Ensino Fundamental
BNC-Formação	Base Nacional Comum para a Formação de Professores
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CEB	Câmara de Educação Básica
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CP	Comissão Permanente
CPAAM	Comissão Técnico-Permanente de Acompanhamento, Avaliação e Monitoramento do Plano Estadual de Educação do Amazonas
DCN's	Diretrizes Curriculares Nacionais da educação básica
EI	Educação Infantil
FME	Fórum Municipal de Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituto de Educação Superior
IF	Instituto Federal de Educação
IMEPE	Instituto Municipal de Estudos e Pesquisas em Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituições Públicas de Educação Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OBEDUC	Observatório da Educação
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação

PEE	Plano Estadual de Educação do Amazonas
PIB	Produto Interno Bruto
PIBID	Programa de Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEGEB	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica
P.P.	Pontos Percentuais
PPGED	Programa de Pós-Graduação em Educação
PROCAMPO	Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo
PRODOCÊNCIA	Programa de Consolidação das Licenciaturas
PROINFANTIL	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
PROFUNCIONÁRIO	Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público
PROFORMAÇÃO	Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público
PRÓ-LICENCIATURA	Programa de Fomento à Formação de Professores da Educação Básica
PROLIND	Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas interculturais Indígenas
SEDECO	Secretaria de Desenvolvimento Comunitário
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação e Desporto Escolar
SEMED	Secretaria Municipal de Educação de Manaus
TNR	Taxas de Não-Resposta
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA DO MUNICÍPIO DE MANAUS	19
1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	19
1.2 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	24
1.3 OS PLANOS DE EDUCAÇÃO.....	26
1.3.1 O Plano Nacional de Educação (PNE)	26
1.3.2 O Plano Municipal de Educação de Manaus – PME (Lei nº 2.000/2015)	30
2 POLÍTICA MUNICIPAL DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	33
2.1 POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOCENTE	35
2.1.1 O Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor)	41
2.1.2 O Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016	43
3 FORMAÇÃO INICIAL DOCENTE NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MANAUS	47
3.1 A EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA REGULAR NO MUNICÍPIO DE MANAUS	47
3.1.1 Quantidade de docentes do município	47
3.1.2 A Secretaria Municipal de Educação (Semed)	49
3.2 O PROCESSO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PME DE MANAUS	50
3.2.1 Os Relatórios de Avaliação e de Monitoramento do PME de Manaus ...	51
3.3 O INDICADOR DE ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE	54
3.4 ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE: RESULTADOS ALCANÇADOS	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS.....	81

INTRODUÇÃO

A educação no Brasil possui uma trajetória historicamente ligada ao uso ideológico, e apenas recentemente passou a ser concebida como um meio para superar desigualdades sociais e, principalmente, como um direito de todos os cidadãos e um dever do Estado. Esse processo teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorrida há pouco mais de trinta anos.

Como resultado desse novo ordenamento jurídico, foram implementadas políticas públicas educacionais relevantes, entre as quais se destacam a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 (Lei nº 9.394) e o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 (Lei nº 10.172). O PNE de 2014 (Lei nº 13.005), sucessor do plano de 2001, trouxe uma inovação ao exigir que estados e municípios desenvolvessem seus próprios planos educacionais, conhecidos como planos subnacionais.

Em cumprimento à determinação do PNE de 2014, foi elaborado o primeiro Plano Municipal de Educação (PME) de Manaus, instituído pela Lei nº 2.000 de 2015. O PME foi desenvolvido em consonância com as dez diretrizes do PNE e contém, além de 13 artigos, um Anexo Único que apresenta 20 metas e diversas estratégias com o objetivo de aprimorar a educação de Manaus e, por extensão, do Brasil. Uma das diretrizes consideradas essenciais a esse processo é a valorização dos profissionais da educação, contida no artigo segundo, inciso IX da Lei municipal (Manaus, 2015). Sobre esse aspecto, o PME reservou as metas de número 15 e 16 para tratar da formação docente (inicial e continuada, respectivamente), a exemplo do plano nacional.

Esta dissertação, realizada no âmbito da linha de pesquisa “Educação, Formação de Professores e Práticas Educativas”, do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED), da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), embora se relacione especificamente aos docentes da rede municipal de ensino (Semed), visa contribuir para o estudo da formação inicial docente no município de Manaus e no estado do Amazonas, identificando formas de aprimorar esse processo. Assim, a pesquisa buscou sugerir novos horizontes que colaborassem na construção e implementação do próximo Plano Municipal de Educação de Manaus (PME), a ser elaborado em 2025, almejando pavimentar o caminho para uma educação

fundamentada em princípios democráticos, na emancipação do indivíduo e na reflexão profissional.

O tema deste estudo está intimamente relacionado à trajetória da autora, que possui Licenciatura em Letras e atua como professora de Língua Portuguesa e Literatura no Ensino Médio, sendo concursada pela Secretaria de Estado de Educação e Desporto Escolar (Seduc-AM). Sua experiência inclui a atuação como professora formadora de Linguagens e Códigos em diversos programas de formação inicial e continuada para profissionais e docentes da educação básica, dentre os quais destacam-se o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil) e o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público (Profucionário).

A pesquisadora também atuou como tutora no curso de pós-graduação lato sensu em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB), além de exercer funções de supervisora e coordenadora de gestão no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), por intermédio da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Também participou como professora formadora do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), lecionando a disciplina Leitura e Produção Textual I no curso de Geografia no município de São Gabriel da Cachoeira-AM.

Destaca-se, especialmente, a participação da autora como membro da Assessoria Técnica da Comissão Técnico-Permanente de Acompanhamento, Avaliação e Monitoramento (CPAAM) do Plano Estadual de Educação do Amazonas (PEE-AM), no âmbito da Seduc-AM, em que tem a nobre missão de contribuir para a superação dos diversos desafios relacionados às metas tanto do plano estadual quanto dos planos municipais, e, em última análise, do próprio Plano Nacional de Educação.

Assim, com o claro intuito de melhor conhecer o universo da formação inicial docente, a autora decidiu investigar o PME de Manaus, com foco particular em sua Meta 15, que aborda a formação inicial de professores. É importante ressaltar que, embora a meta em questão se relacione a todos os professores do município, tanto da rede pública quanto da rede privada, esta pesquisa se concentrou exclusivamente nos docentes que atuam no ensino regular da rede municipal de educação de Manaus (Semed). O estudo buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: A implementação da Meta 15 do Plano Municipal de Educação de Manaus contribuiu

para o aumento da formação inicial adequada dos professores que atuam no ensino regular da Semed?

Algumas das questões norteadoras que orientaram a pesquisa incluem:

- a) Qual era a situação da formação inicial dos professores da rede municipal de Manaus em 2014, e como se apresenta em 2022?
- b) Qual o percentual de professores que concluíram a graduação em conformidade com a área de conhecimento em que atuam?
- c) Quais avanços foram observados na formação inicial docente?
- d) Quais desafios e perspectivas estão associados à formação inicial dos professores da Semed?

Em vista disso, o objetivo geral deste estudo foi analisar se a implementação da Meta 15 do PME contribuiu para o aumento da formação inicial adequada dos docentes que atuavam no ensino regular da rede municipal de educação de Manaus.

Para atingir essa finalidade principal, o trabalho foi dividido em três objetivos específicos:

- a) Apresentar os impactos das políticas públicas educacionais na educação básica no município de Manaus;
- b) Investigar o alcance do primeiro objetivo da Meta 15 do PME de Manaus;
- c) Descrever os resultados alcançados pelo segundo objetivo da Meta 15 do PME, focando exclusivamente nos professores da Semed.

Destaca-se que a pesquisa é de natureza documental e adota uma abordagem qualitativa, tendo como fonte central os dados do Censo Escolar da educação básica. Para favorecer o tratamento dos dados do Censo, utilizou-se o Indicador de Adequação da Formação Docente, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Além disso, foram incluídas fontes acessórias, como os Relatórios de Avaliação e Monitoramento do PME, dados estatísticos diversos, e textos normativos em níveis constitucional, legal e infralegal.

A pesquisa está estruturada em três capítulos, correspondendo aos três objetivos específicos mencionados. No primeiro capítulo, intitulado “Os Impactos das Políticas Públicas Educacionais para a Educação Básica do Município de Manaus”, buscou-se destacar o PME de Manaus como um reflexo do recente processo de formação e consolidação das políticas públicas educacionais no Brasil, destacando seus impactos na construção da educação básica no município.

O segundo capítulo, intitulado “Política Municipal de Formação dos Profissionais da Educação Básica”, investigou o alcance do primeiro objetivo da Meta 15 do PME de Manaus, que consiste em garantir uma política municipal de formação para os profissionais da educação básica.

Por fim, o terceiro e último capítulo deste estudo, intitulado “Formação Inicial Docente da Rede Municipal de Educação de Manaus”, propôs descrever os resultados alcançados pelo segundo objetivo da Meta 15 do PME, que visa assegurar a chamada formação adequada de todos os professores que atuam na educação básica do município de Manaus. Sobre o termo “formação docente adequada”, o Inep estabelece que é caracterizada quando o professor possui licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica na mesma disciplina em que leciona (Brasil, 2014b).

Os resultados desta pesquisa ressaltam a urgência de um investimento efetivamente direcionado à formação inicial docente, bem como de uma análise crítica sobre as políticas formativas implementadas pelo poder público. Para além de uma abordagem baseada exclusivamente em índices educacionais, evidenciou-se a importância de incorporar fatores qualitativos, que permitam uma compreensão mais profunda dos desafios e necessidades do contexto educacional local.

As dificuldades enfrentadas ao longo da elaboração deste estudo evidenciam um cenário repleto de desafios que o município de Manaus, em especial a Secretaria Municipal de Educação, precisará enfrentar para alcançar os objetivos estabelecidos pelo Plano Municipal de Educação de Manaus. Esses desafios incluem não só o aprimoramento da gestão e da execução de políticas educacionais, mas também a necessidade de um monitoramento constante e criterioso para garantir que as metas do PME sejam progressivamente alcançadas.

1 OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA DO MUNICÍPIO DE MANAUS

Este capítulo tem como principal objetivo destacar as transformações que a educação básica sofreu ao longo dos anos. Embora o foco seja o município de Manaus, o capítulo terá início com uma análise da educação básica em âmbito nacional, visando criar um panorama que permita contextualizar adequadamente o estudo local.

Contudo, antes de adentrar o conteúdo específico deste capítulo, decidimos abordar, de forma preliminar, as concepções metodológicas que orientaram a construção deste estudo, considerando essa análise essencial para uma compreensão mais completa de toda a pesquisa.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Minayo *et al.* (2008, p. 22) define metodologia como “o caminho e o instrumental próprio de abordagem da realidade”. Nesse contexto, a realidade a ser explorada neste estudo é a formação inicial docente, com foco específico nos professores da rede municipal que atuam no ensino regular da Semed.

A pesquisa é do tipo documental com abordagem qualitativa, empregando as técnicas de análise de conteúdo propostas por Laurence Bardin (2016), complementadas pela base teórica de Arilda Schmidt Godoy (1995).

De acordo com Godoy (1995, p. 21), uma característica central da pesquisa qualitativa é a flexibilidade em sua estrutura, permitindo que “a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques”. A autora também observa que “a abordagem qualitativa oferece três diferentes possibilidades de se realizar pesquisa: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia” (Ibidem).

É importante destacar que, inicialmente, optamos pela utilização dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento do PME, elaborados pela Semed, como principal fonte documental desta pesquisa. Contudo, ao longo da investigação, especialmente durante a elaboração do último capítulo, tornou-se necessário revisar o enfoque dessa fonte documental, pois o conteúdo dos Relatórios, devido sua superficialidade, não

contribuiu de maneira satisfatória para os objetivos do estudo.

Dessa forma, optamos pela substituição dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento da Semed como principal fonte desta pesquisa, utilizando, em seu lugar, os dados do Censo Escolar, a partir do Indicador de Adequação da Formação Docente. Esses dados contribuíram de forma profundamente significativa com a elaboração da investigação, suprimindo a carência de informações que se colocava como óbice ao desenvolvimento do principal objetivo da pesquisa: analisar se a implementação da Meta 15 do PME contribuiu para o aumento da formação inicial adequada dos docentes que atuam no ensino regular da rede municipal de educação de Manaus.

Entretanto, os Relatórios de Avaliação e Monitoramento da Semed não foram descartados, sendo utilizados como fonte auxiliar (acessória), ao lado da Sinopse Estatística do Inep, legislações e demais instrumentos normativos, os quais ampliaram o alcance da pesquisa, permitindo a construção de diferentes enfoques.

Sendo esta uma pesquisa de caráter documental, torna-se indispensável a aplicação das técnicas de análise de conteúdo desenvolvidas por Bardin (2016). Segundo a autora, a pesquisa documental organiza-se em três fases fundamentais: 1) pré-análise; 2) análise do material; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

1. Pré-análise: esta primeira fase da pesquisa documental representa o contato inicial do pesquisador com os documentos, que serão examinados e selecionados para a formulação dos problemas e hipóteses de estudo, definição dos objetivos e planejamento das medidas necessárias à interpretação dos resultados.

Nesse sentido, conforme já mencionado, a princípio definimos os Relatórios de Monitoramento e Avaliação da Semed como a principal fonte desta pesquisa, uma vez que aparentavam ser suficientes para orientar o estudo. Contudo, ao longo do processo investigativo, verificamos a necessidade de substituir essa fonte documental devido à ausência de dados primordiais. Para preencher essa lacuna e conferir maior clareza à investigação, optamos pela utilização dos dados do Censo Escolar, cuja análise foi viabilizada pelo Indicador de Adequação da Formação Docente. Essa fonte documental fez com que a pesquisa desse um salto de qualidade significativo, permitindo uma análise mais fundamentada e diversificada sobre a formação inicial dos professores do ensino regular da rede municipal de educação de Manaus.

2. Análise do material: nesta que é a segunda fase da análise documental, Bardin (2016, p. 131) orienta que o pesquisador faça uma leitura aprofundada dos documentos organizados e selecionados, fazendo uso das operações de codificação, classificação e categorização: “Se as diferentes operações da pré-análise forem convenientemente concluídas, a fase de análise propriamente dita não é mais do que a aplicação sistemática das decisões tomadas”. Nesse contexto, Lakatos (2003, p. 167) define codificação como a “técnica operacional utilizada para qualificar os dados que se relacionam. Mediante a codificação, os dados são transformados em símbolos, podendo ser tabelados e contados”. Bardin (2016, p.147) complementa que a categorização é “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento, com critérios previamente definidos”.

Considerando que os dados principais da pesquisa foram extraídos do Censo Escolar, cuja análise foi favorecida pelo Indicador de Adequação da Formação Docente, é necessário explanar, em linhas gerais, como se desenvolveu o processo de codificação, classificação e categorização desses dados durante a análise.

O Inep organiza seus indicadores educacionais em duas categorias principais: indicadores da educação básica e indicadores da educação superior. Dentro dos indicadores da educação básica, existem dez grupos de indicadores: (1) Adequação da Formação Docente; (2) Complexidade de Gestão da Escola; (3) Esforço Docente; (4) Indicadores Financeiros Educacionais; (5) Média de Alunos por Turma; (6) Remuneração Média dos Docentes; (7) Taxas de Distorção Idade-Série; (8) Taxas de Não-Resposta (TNR); (9) Taxas de Transição; e (10) Taxas de Rendimento.

Os indicadores da educação básica têm a função de fornecer informações objetivas sobre aspectos específicos do Censo Escolar, que reúne dados amplos e diversificados sobre o sistema educacional brasileiro. O indicador utilizado como fonte principal desta pesquisa é o denominado Adequação da Formação Docente. Este indicador foi desenvolvido pelo Inep para auxiliar no monitoramento da Meta 15 do PNE, sendo aplicável também aos planos subnacionais.

Para regular sua aplicação, o Inep publicou a Nota Técnica nº 020, de 21 de novembro de 2014, que explica em detalhes como se dá a implementação do Indicador de Adequação da Formação Docente. O documento descreve, por exemplo, os parâmetros para o cálculo das docências adequadas, que envolve uma equação que considera as variáveis “professor”, “turma” e “disciplinas”. Além disso, o

documento divide as docências (ou perfis de regência das disciplinas) em cinco grupos, facilitando a observação da formação docente em diversos aspectos e contribuindo para uma análise mais aprofundada da adequação dos profissionais à sua atuação pedagógica. São eles (Brasil, 2014b):

- a) **Grupo 1:** professores que possuem licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica e que lecionam em suas áreas de formação;
- b) **Grupo 2:** docentes que, embora não possuam licenciatura, possuem nível superior e atuam em sua área de formação, precisando da complementação pedagógica para adquirir habilitação à docência;
- c) **Grupo 3:** professores que possuem licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica, mas que atuam em área diversa daquela de formação;
- d) **Grupo 4:** docentes que possuem qualquer outro curso de nível superior e que não se enquadram nas categorias anteriores;
- e) **Grupo 5:** professores que não possuem curso superior completo, como aqueles formados em nível médio, na modalidade do Magistério, e mesmo os chamados professores leigos.

Os dados brutos do Indicador de Adequação da Formação Docente são disponibilizados anualmente pelo Inep em seu site oficial¹. O processo de coleta de dados teve início com a realização do *download* de todos os arquivos referentes aos anos de 2014 a 2022, que correspondem ao ano-base do PME de Manaus e ao limite da pesquisa, respectivamente. Em seguida, os dados foram classificados com base em diferentes critérios, incluindo informações sobre as zonas urbana e rural de Manaus, bem como sobre as redes municipal, privada e pública de educação. Também foram considerados os cinco perfis de docência estipulados pelo Inep e as etapas da educação básica regular. Para realizar uma análise comparativa dos índices da Semed, foram coletados dados sobre a formação adequada das secretarias municipais da região Norte e do restante do país.

Além disso, para organizar melhor a pesquisa, optamos por dividir as docências em duas categorias: de professores generalistas, que atuam na Educação Infantil e

¹ Inep. **Adequação da Formação Docente**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/adequacao-da-formacao-docente>. Acesso em: 23 nov. 2023.

nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e professores especialistas, que normalmente lecionam nos Anos Finais do Ensino Fundamental.² Para facilitar a análise, foram elaborados gráficos que apresentam os dados de maneira clara e acessível.³

3. Tratamento dos resultados, inferência e interpretação: nesta última fase da análise documental proposta por Bardin (2016), o pesquisador busca atribuir validade e significado aos dados coletados. A interpretação das informações é fundamental, exigindo uma abordagem que vá além dos padrões estabelecidos para confirmar ou rejeitar as hipóteses definidas e contribuir para a solução do problema de pesquisa. Como afirma a autora, “os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (‘falantes’) e válidos” (Bardin, 2016, p. 131). Cabe, portanto, ao pesquisador ir além dos dados imediatos, aparentes e evidentes encontrados a partir da exploração da fonte documental:

O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo, é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem (Bardin, 2016, p. 46).

Desse modo, os dados quantitativos obtidos a partir dos documentos não devem ser interpretados como uma resposta definitiva. É essencial buscar as entrelinhas e explorar o aspecto subjetivo desses dados, compreender a razão subjacente a cada informação quantitativa. Entender os aspectos subjetivos é tão relevante quanto os evidentes, alinhando-se à proposta desta investigação, que adota um olhar interpretativo (e, portanto, qualitativo) sobre a formação inicial docente.

Com as informações devidamente codificadas e categorizadas, procedemos à interpretação dos resultados, transcendendo o conteúdo imediato do Censo Escolar. Essa interpretação foi enriquecida pela análise dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento da Semed, além da Sinopse Estatística do Inep e dos diversos documentos normativos consultados. Essa abordagem abrangente possibilitou a obtenção de *insights* mais profundos sobre a formação docente.

² Exceção a essa regra são os professores especialistas que eventualmente atuam na Educação Infantil e Anos Iniciais, como professores de Artes, Língua Estrangeira e Educação Física.

³ Por uma questão de viabilidade, foi feita a separação de docências por disciplina.

Com base na análise de conteúdo de Bardin (2016), procuramos entender, por exemplo, os índices de formação adequada entre professores generalistas e especialistas, sendo que estes últimos apresentaram uma notável escassez. Além disso, foram identificadas diferenças na formação adequada entre professores que atuam no interior e aqueles da capital.

Dessa forma, ao utilizar as técnicas de análise de conteúdo de Bardin (2016), o objetivo é desenvolver várias interpretações (inferências) que possam contribuir para o aprimoramento da formação inicial de professores da educação básica no município de Manaus.

1.2 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dado o caráter multifacetado das políticas públicas, não é tarefa fácil criar um conceito que seja capaz de abarcar todas as especificidades inerentes ao termo. Nesse sentido, qualquer conceituação que se proponha definitiva produzirá compreensões distorcidas acerca do assunto, incorrendo em um reducionismo que certamente prejudica a análise das políticas públicas em seu sentido amplo e, portanto, plural.

Contudo, com o único e claro propósito de contribuir para a construção de um entendimento que seja necessário para a finalidade deste estudo, será apresentado o conceito de política pública definido pela doutora em Ciências Políticas pela Escola de Economia e Ciências Políticas de Londres, Celina Souza (2006), que preceitua:

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26).

Assim, para além da definição em que a política pública é vista como ações do governo que visam produzir resultados reais, a autora complementa o conceito ao atribuir duas fases ao mesmo: formulação e implementação.

A primeira fase, de formulação, envolve o planejamento, onde o governo de determinado Estado esboça o padrão a ser seguido, ou seja, estabelece a meta a ser alcançada, gerando programas e projetos que podem ser ou não implementados. Se concretizados, entra em cena a segunda fase da política pública, que é a

implementação, onde os programas e projetos são periodicamente submetidos à análise de desempenho e avaliações.

Feitas estas considerações iniciais sobre o tema, é igualmente importante a compreender a classificação de políticas públicas. Nesse sentido, o norte-americano Theodore Lowi (1966) traz a classificação de políticas públicas mais utilizada pela comunidade acadêmica: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

A primeira categoria, das políticas distributivas, é caracterizada por gerar poucos conflitos devido ao seu caráter distributivo. Essas políticas são divididas entre a sociedade de forma difusa, beneficiando um grupo específico de indivíduos.

A segunda categoria, denominada redistributiva, se caracteriza pela existência de grupos financiadores e grupos beneficiados. Nesse modelo, o grupo financiador arca com os custos, beneficiando o grupo oposto, que é o dos beneficiários.

A terceira categoria, a regulatória, é mais simples de ser definida, consistindo em normas que têm o objetivo de promover o bem-estar da coletividade.

Por fim, a definição da quarta categoria, das políticas públicas constitutivas, é semelhante à regulatória; a diferença básica reside no fato de que as normas criadas nesta categoria visam determinar as “regras do jogo”. Em outras palavras, essas normas afirmam as condições e os critérios para a participação dos atores políticos.

Igualmente importante para a compreensão dos planos de educação como política pública é a definição de dois conceitos-chave: política de governo e política de estado. Nessa ótica, é necessário esclarecer o que se entende por Estado e Governo.

Höfling (2001) define Estado como o conjunto de instituições permanentes, que não se alteram com a alternância dos representantes políticos. Por outro lado, o conceito de governo refere-se à utilização do Estado pelos representantes políticos eleitos periodicamente, no contexto de um Estado democrático. Em outras palavras, o Estado é o instrumento, a ferramenta, enquanto o Governo é o “sujeito” que utiliza essa ferramenta.

Delimitados esses conceitos inaugurais, pode-se analisar o que efetivamente são as políticas de Estado e de governo. Nesse sentido, Oliveira (2011, p. 239) entende que as políticas de governo são aquelas em que o Poder Executivo toma decisões “[...] visando responder às demandas da agenda política interna, mesmo que envolvam escolhas complexas”. Já as políticas de Estado são aquelas em que a decisão não depende exclusivamente do Poder Executivo, “[...] passando geralmente

pelo Parlamento ou por diversas instâncias de discussão [...] com incidência em setores mais amplos da sociedade”.

Portanto, as políticas de governo estão sujeitas à vontade do chefe do Poder Executivo, enquanto as políticas de Estado ultrapassam essa barreira. Em outras palavras, enquanto as políticas de governo estão vinculadas a um determinado mandato, as políticas de Estado transcendem as esferas de representantes periodicamente eleitos.

1.3 OS PLANOS DE EDUCAÇÃO

1.3.1 O Plano Nacional de Educação (PNE)

O PNE ensejou a criação e elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, sendo, portanto, necessário fazer algumas considerações essenciais sobre ele para melhor compreensão da Meta 15 do PME de Manaus.

A primeira tentativa de elaborar um Plano Nacional de Educação que atendesse a todas as regiões do país remonta à Era Vargas (1930 a 1945). A primeira grande medida educacional desse governo foi a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930. No ano seguinte foi promovida uma reforma que culminou na criação do primeiro Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, com o objetivo de promover políticas públicas voltadas à unificação da educação no país.

No entanto, somente no governo de João Goulart (1956-1964), através da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, foi que o primeiro PNE passou a ser rediscutido, sendo novamente associado ao CNE da época. Em 1962, foi criado como um “[...] conjunto de regras que visava algumas aplicações financeiras” (Vieira, 2017, p. 68).

Devido ao caráter bastante limitado do primeiro PNE, pouco progresso foi observado no sentido de construir uma educação pautada na criticidade, em valores democráticos e na pluralidade cultural. Além disso, com a instauração da Ditadura Civil-Militar (1964-1985), o PNE foi fragmentado em vários planos estaduais, com o claro intuito de desvincular o governo federal da responsabilidade de participar da criação de políticas públicas voltadas para a educação.

Ao fim do regime militar, a educação pública brasileira estava fragilizada, caracterizada por um forte viés mercantil, sendo um instrumento de poder utilizado para atender aos interesses de uma elite econômica e formando trabalhadores para o mercado de trabalho em detrimento da formação subjetiva (Vieira, 2017).

Entretanto, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição Federal, que pôs fim à herança deixada pelos sombrios tempos da Ditadura, trazendo consigo uma série de direitos e garantias fundamentais, pautados em um princípio de que, em razão de eventos específicos, como a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), adquiria contornos cada vez mais universais: a dignidade da pessoa humana. Assim, teve origem o Estado Democrático de Direito brasileiro.

A Constituição de 1988 não apenas orientou a criação do PNE, como também determinou que este fosse concebido por meio de uma lei, conferindo mais seriedade, segurança jurídica e previsibilidade ao assunto. Mais importante ainda, afastou definitivamente o fantasma que vinculava a educação a interesses econômicos e privatistas, que por décadas assombraram o futuro da educação pública. Nesse sentido, dispõe o art. 214:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de **duração plurianual**, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I-erradicação do analfabetismo; II- universalização do atendimento escolar; III- melhoria da qualidade do ensino; IV- formação para o trabalho; V- promoção humanística, científica e tecnológica do País (Brasil, 1988, *grifos meus*).

Diante do exposto, se a Constituição de 1988, em seu art. 214, determinava a criação do PNE a partir de uma lei, era evidente que essa lei precisava ser promulgada para que o PNE pudesse ser estabelecido. Assim, surge a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (a nova LDB). Em seu art. 9º, a lei atribui à União a responsabilidade pela criação do Plano Nacional de Educação: “A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (Brasil, 1996).

Um ano após a criação da LDB de 1996, teve origem o segundo PNE da história, intitulado “Plano Nacional de Educação – A Proposta da Sociedade Brasileira”. No entanto, assim como o primeiro PNE, este também não foi efetivamente

transformado em política pública, não sendo do interesse dos representantes da época fomentar uma educação democrática.

Vieira (2017) destaca que a principal característica deste PNE era a aceitação de exigências feitas por empresas estrangeiras, como a redução do analfabetismo e o aumento da educação profissional. Isso significa que, sob a pressão de interesses externos, o PNE rediscutido e reformulado incorporou pautas que anteriormente não estavam em discussão ou que não eram efetivamente inseridas nas agendas dos planos de governo. Essa influência externa ilustra como as políticas educacionais podem ser moldadas não apenas por contextos internos, mas também por demandas e pressões externas, refletindo as complexidades e os desafios da formulação de políticas públicas no Brasil.

Após alguns anos, finalmente foi criado um Plano Nacional de Educação não só como política pública (regulatória), mas como política de estado (considerando o período de dez anos para cumprimento de suas determinações), através da Lei nº 10.172 de 10/01/2001. Após o término de vigência de dez anos deste PNE, foi criado o atual PNE, aprovado através da Lei nº 13.005 em 26 de junho de 2014, com base nas determinações do art. 214 da Constituição e art. 9º da LDB.

Não obstante, segundo Carpes (2016, p. 8), embora não apresentasse muitas mudanças em relação ao anterior, o PNE de 2014 foi construído através do diálogo democrático e considerando os direitos sociais. No entanto, o autor destaca que o plano passou por sérias dificuldades em sua tramitação, motivadas pelos interesses de grandes grupos econômicos que participavam ativamente dos assuntos econômicos e políticos do país.

A estrutura do atual PNE segue duas divisões principais: O texto da lei (composto por 14 artigos) e seu Anexo Único (onde se pode encontrar as metas e estratégias do plano).

Quanto ao texto da lei, o artigo 2º do PNE traz as diretrizes do plano, dentre as quais destaca-se, pela relação com este estudo, o inciso IX, que trata da valorização dos(as) profissionais da educação (Brasil, 2014a). Esta única diretriz deu origem às metas 15 a 18 do PNE.

O plano, ainda, determina o prazo de cumprimento das metas (art. 3º e 4º); os órgãos responsáveis pela execução do PNE (art. 5º); a participação conjunta dos entes federativos para o alcance das metas do Plano (art. 7º); e a elaboração dos planos subnacionais de educação (art. 8º).

O Anexo Único do PNE estabelece de forma clara as metas e estratégias que devem ser seguidas pelos entes federativos ao longo de sua vigência. As metas definem os objetivos a serem alcançados, enquanto as estratégias delineiam as etapas que devem ser seguidas para atingir esses objetivos. Ao todo, o plano contém 20 metas e 254 estratégias que devem ser implementadas de maneira conjunta pelos estados e municípios dentro do prazo de dez anos.

Um aspecto importante a ser destacado é a criação de um instrumento pelo governo federal, denominado Caderno de Orientações. Este documento oferece diretrizes fundamentais e sugestões de etapas elaboradas pelo Ministério da Educação (MEC) para auxiliar na elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, garantindo o respeito às particularidades regionais de cada localidade do país.

Esses planos, chamados subnacionais, podem trazer orientações novas a respeito das metas e estratégias que norteiam a implantação do PNE, contanto que não venham ferir diretrizes essenciais do plano. Ou seja, estados e municípios podem colaborar para acrescentar, de forma a melhorar a proposta de implantação do PNE, mas nunca agir para anular ou restringir qualquer de suas disposições.

Sendo parte essencial deste estudo, convém observar, na íntegra, a Meta 15 do PNE de 2014, correspondente à formação inicial dos professores que atuam na educação básica:

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (Brasil, 2014a).

Da leitura da redação da meta 15 do PNE, é possível extrair a referência a dois objetivos. O primeiro é o de garantir, em regime de colaboração, Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação. Já o segundo é assegurar que todos os professores que atuam na educação básica sejam formados em cursos de licenciatura e que atuem conforme a área em que foram formados.

1.3.2 O Plano Municipal de Educação de Manaus – PME (Lei nº 2.000/2015)

O PME de Manaus foi elaborado em conformidade com os mesmos dispositivos legais e constitucionais que regem o Plano Nacional de Educação, sendo instituído pela Lei Municipal nº 2.000/2015, com vigência de dez anos. Sua estrutura é semelhante à do PNE, consistindo em um texto legal com 13 artigos e um Anexo Único contendo 20 metas e 219 estratégias.

É importante destacar que, segundo o Caderno de Orientações sobre o Plano Municipal de Educação (Brasil, 2014c, p. 7), o PME deve estar alinhado ao PNE e PEE. Portanto, as três esferas de poder (federal, estadual e municipal) devem atuar em sintonia para que o PME, e por extensão o PEE e o PNE, alcancem seus objetivos.

Sendo o PME o foco central deste estudo, é fundamental destacar alguns de seus principais artigos. O artigo 1º estabelece a vigência do plano por um período de dez anos, em conformidade com o disposto no Plano Nacional. O artigo 2º apresenta as diretrizes do PME, que são idênticas às do Plano Nacional.

O artigo 4º orienta que as referências para o cumprimento das metas devem ser baseadas nos censos mais recentes disponíveis na data de publicação da lei. Além disso, determina a criação do Instituto Municipal de Estudos e Pesquisas em Educação (Imepe), vinculado à Secretaria Municipal de Educação (Semed). O Imepe tem como objetivo subsidiar a implementação das metas do plano, e os resultados desse acompanhamento devem ser divulgados pela prefeitura e pela Semed.

O artigo 5º, por sua vez, determina o monitoramento e a avaliação do PME, a fim de verificar se suas metas estão sendo cumpridas. Esse artigo também define as instituições responsáveis por esse acompanhamento: I – Secretaria Municipal de Educação (Semed); II – Comissão de Educação da Câmara Municipal de Manaus; III – Conselho Municipal de Educação; IV – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; V – Fórum Municipal de Educação.

Além disso, esse artigo, considerado um dos mais importantes da lei, determina que os resultados de avaliação e monitoramento do plano sejam divulgados nos respectivos sites dessas instituições. Também atribui a essas entidades a responsabilidade de propor políticas públicas que garantam o cumprimento das metas do Plano e promovam a ampliação gradual do investimento público em educação.

Por fim, o artigo 7º estabelece a colaboração mútua entre a União, o estado do Amazonas e o município de Manaus para o cumprimento dos objetivos do PME, ressaltando a importância de considerar as especificidades socioculturais.

Em relação às metas contidas no Anexo Único do plano, é importante destacar aquela que se relaciona diretamente com o objeto deste estudo: a formação inicial de professores. Essa meta recebe a mesma numeração que as dos planos nacional e estadual, sendo identificada como Meta 15, cuja redação preceitua:

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União e o município de Manaus, no prazo de um ano de vigência deste PME, política municipal de formação dos profissionais da educação de que tratam os incs. 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 da educação básica municipal possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (Manaus, 2015).

Como mencionado anteriormente, as estratégias são os passos necessários para alcançar essa meta. No caso da meta 15 do PME, foram delineadas 12 estratégias, as quais estão também dispostas no Anexo Único do texto legal:

15.1 definir, com base em plano estratégico, 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 no município de Manaus;

15.2 criar, no primeiro ano de vigência do PME, cursos de formação continuada em serviço aos profissionais do magistério quanto ao uso técnico operacional e pedagógico das tecnologias digitais de informação e comunicação, bem como sua aplicabilidade no processo educativo;

15.3 priorizar, de acordo com a necessidade do Município, a concessão de bolsas parciais e integrais para cursos de licenciatura, por meio do Programa Bolsa Universidade;

15.4 criar, na Rede Pública Municipal de Educação, programa 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 municipal;

15.5 garantir a participação docente nos programas específicos promovido pelo Estado do Amazonas e pela União para a formação dos profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;

15.6 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;

15.7 redimensionar a proposta curricular da educação básica da Rede Pública Municipal de Educação, com foco nos saberes regionais em consonância com as diretrizes curriculares nacionais;

15.8 promover diálogos entre as Instituições de Ensino Superior (IES) e o Poder Público Municipal e Estadual para articular estudo e reforma dos conteúdos curriculares das licenciaturas em consonância com a legislação vigente;

15.9 fomentar, de acordo com a necessidade, a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério;

15.10 implantar, no prazo de um ano de vigência desta Lei, política municipal de formação continuada para os profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;

15.11 estimular a participação dos professores no programa de concessão de bolsas de estudos, instituído pela União, para que realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma as línguas estrangeiras que são lecionadas na Rede Pública de Municipal de Educação;

15.12 criar e implementar políticas e programas de formação continuada para todos os profissionais da educação, acerca das mais diversas áreas afins, para promoção da saúde e dos direitos sociais de jovens e adolescentes. (Manaus, 2015).

Observa-se que a meta 15 do PME é, em essência, uma extensão da meta 15 do Plano Nacional de Educação. Ambas as metas compartilham dois objetivos claros, que devem ser alcançados em regime de colaboração entre os entes federativos. O primeiro objetivo é assegurar uma política de formação para os profissionais da educação, conforme definido no artigo 61 da LDB (Brasil, 1996). O segundo objetivo visa garantir que todos os professores que atuam na educação básica possuam formação em nível superior (precisamente em licenciatura) que seja correspondente à área de atuação do docente (formação docente adequada). Isso demonstra que os planos subnacionais existem, em última análise, para dar cumprimento às disposições do plano nacional, não devendo ser considerados de forma isolada.

Além disso, constatamos que a LDB não apenas possibilitou a criação do PNE de 2014, mas também dos planos subnacionais, conferindo aos planos de educação o caráter de políticas públicas de estado, uma vez que foram estabelecidos com duração decenal, ultrapassando, portanto, os mandatos governamentais.

Por fim, à luz das classificações de políticas públicas propostas por Lowi (1966), o PNE – e, por extensão, o PME de Manaus – classifica-se como política pública regulatória, tendo como objetivo regulamentar a educação no Brasil, amparando-se na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996.

2 POLÍTICA MUNICIPAL DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Após diversas tentativas de proporcionar maior coesão e coerência ao conteúdo deste estudo, decidimos dividir os dois últimos capítulos do trabalho para abordar, respectivamente, os dois objetivos da meta 15 do PME. Este capítulo, portanto, visa oferecer uma análise crítica do primeiro objetivo da meta 15 do PME de Manaus, articulando-o constantemente com a meta 15 do PNE, com o intuito de avaliar seu cumprimento e resultados de maneira ampla e contextualizada.

Para melhor compreender a articulação entre os planos, é necessário apresentar alguns esclarecimentos. Embora o objeto direto desta pesquisa seja a Meta 15 do PME de Manaus, ao longo deste estudo, verificamos a necessidade de abordar as metas dos planos nacional e municipal de forma conjugada, por dois motivos. O primeiro é que o PME é uma extensão do PNE, ou seja, foi criado para cumprir, em última análise, com seus objetivos. Além disso, conforme exposto, observamos que a Meta 15 do PME é estruturalmente bastante semelhante à Meta 15 do PNE, mudando basicamente o alcance, ou seja, a extensão territorial.

Ao contrário do que possa parecer, o fato de o legislador municipal de Manaus optar por seguir quase que à risca as orientações do PNE de 2014 revela uma preocupação em se adequar, também de forma rigorosa, às disposições do plano nacional, entendendo que todos os preceitos do PME devem existir para cumprir os objetivos da legislação que lhe deu origem.

O segundo motivo que justifica o tratamento articulado entre as metas 15 dos planos (nacional e municipal) é, talvez, o mais importante: o regime de colaboração estabelecido no 7º artigo das duas legislações.

Art. 7.º Fica assegurado o **regime de colaboração** entre o Município de Manaus, o Estado do Amazonas e a União para a consecução das metas deste PME e a implementação das estratégias.

§ 1.º O Sistema Municipal de Ensino deverá prever mecanismos de acompanhamento para a consecução das metas do PME e para o desenvolvimento dos mecanismos de colaboração e cooperação definidos nesta Lei (Manaus, 2015, *grifos meus*)

Uma observação importante a ser feita é que, enquanto a meta 15 do PNE conta com a colaboração dos Estados e Distrito Federal para consecução de suas metas, no caso do município de Manaus, essa parceria foi firmada, segundo a redação do

artigo 7º do PME, somente com a União, exceto em caso de metas e estratégias específicas que assegurem, de forma expressa, haver essa relação do município com o estado do Amazonas. Por essa razão, não serão utilizadas as disposições do Plano Estadual de Educação na abordagem empreendida.

Embora o foco deste estudo seja a formação docente, a análise do primeiro objetivo do PME é importante, pois os dois objetivos da Meta 15 estão inter-relacionados. Assim, a avaliação da segunda parte da meta, sem considerar a primeira, revela-se insuficiente para mensurar seu cumprimento. Em outras palavras, para saber se o município – ou, neste caso, a Secretaria Municipal de Educação – conseguiu formar todo o seu corpo docente em cursos de licenciatura e mantê-los atuando em suas respectivas áreas de formação, é essencial compreender, primeiramente, se o primeiro objetivo da Meta 15, que consiste em garantir Política Municipal de Formação dos Profissionais da Educação, foi cumprido.

Somente após a consideração deste primeiro objetivo é que se pode avaliar com alguma precisão o cumprimento do segundo objetivo da Meta 15 do PME, sempre fazendo correlação com o que está estabelecido no plano nacional. Essa abordagem é fundamental, pois as decisões do governo federal, como as políticas voltadas à formação inicial de professores, impactam diretamente a esfera municipal, afetando, assim, o cumprimento das disposições do plano. A recíproca também é verdadeira, ou seja, os resultados obtidos pelo município de Manaus refletem diretamente na trajetória do PNE. Portanto, é necessário enxergar a ligação entre os planos quase como uma relação de simbiose.

Sobre o termo “política municipal”, presente na redação do primeiro objetivo da meta 15 do PME, inicialmente, podemos concluir que o Município de Manaus deveria elaborar uma política pública de formação específica. No entanto, é fundamental destacar o termo “parceria com a União”, que inicia a redação do primeiro objetivo, o que implica a participação direta da entidade federal.

Diante disso, torna-se pertinente realizar uma análise sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, estabelecida no primeiro objetivo da Meta 15 do PNE. A ideia é verificar se a União e o município de Manaus, ao estabelecerem um regime de cooperação mútua, conseguiram cumprir com esse objetivo, com foco na formação docente.

2.1 POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOCENTE

Após extensas pesquisas sobre o tema, constatamos que não há consenso em relação à existência e à implementação de uma Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, o que torna a investigação desafiadora. Entretanto, durante o processo investigativo, foram identificados três instrumentos relevantes que ajudam a esclarecer a existência ou a efetivação de tal política. Esses instrumentos são: 1) o Decreto Presidencial nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009; 2) o Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010; e 3) o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016.⁴

Verificamos que a política de formação dos profissionais da educação básica pode ser avaliada em dois sentidos: amplo e estrito. Em sentido amplo, o termo “política (pública) nacional de formação docente” é bastante abrangente, podendo representar não apenas um documento específico, um programa, uma lei ou um instrumento legislativo, mas um conjunto de medidas adotadas pelo governo brasileiro para aprimorar a formação de professores.

Dessa forma, podemos inferir que a origem mais remota de tal política remonta à promulgação da Constituição de 1988, que levou à criação da LDB de 1996. Por meio dessa legislação – a principal voltada à educação no país – muitas mudanças foram implementadas, especialmente no contexto da educação básica e da formação docente. Para além das mudanças quanto à formação oferecida (sendo estimulada a de nível superior), a LDB conceitua e classifica os profissionais da educação em seu artigo 61 (Brasil, 1996).

Entretanto, esse mesmo artigo sofreu diversas mudanças ao longo dos anos. A princípio, logo que a LDB foi criada, o conceito de profissionais da educação parecia se confundir com o de professores, não havendo, ainda, a definição de quais seriam esses profissionais. Percebendo a necessidade de trazer essa conceituação, o governo brasileiro aprovou a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que em seu parágrafo único determinava:

Parágrafo único: A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo

⁴ Vale ressaltar que os dois primeiros decretos foram criados no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo posteriormente revogados (com seus conteúdos não extintos, mas unificados) pelo terceiro decreto citado, elaborado na presidência de Dilma Rousseff.

para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 1988).

Para cumprir com esta disposição constitucional, surge a Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009, que modificou a redação do mesmo artigo 61 da LDB, definindo, enfim, o conceito e a classificação dos profissionais da educação:

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.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos: I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho; II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço; III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades. (Brasil, 1996, após alterações da Lei 12.014/2009, *grifos meus*).

A alteração promovida pela Lei nº 12.014 ao artigo 61 da LDB substituiu o termo “profissionais da educação” por “profissionais da educação básica”⁵, destacando o foco do legislador nos primeiros anos da educação escolar. Essa reforma ampliou a definição de profissionais da educação, abrangendo não apenas aqueles com formação superior, como os professores, mas também os trabalhadores em educação, tais como diretores e supervisores escolares formados em Pedagogia com especialização em Gestão, além dos técnicos em educação, comumente presentes nos Institutos Federais de Educação (IF’s). Vale destacar que, conforme o artigo 62 da LDB, professores com formação em Magistério (nível médio) também integram esse rol de profissionais.⁶

⁵ “**Art. 21.** A educação escolar compõe-se de: I - Educação Básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio [...]” (BRASIL, 1996, *grifos meus*). Salienta-se que, não obstante as polêmicas que cercam esse assunto, tanto a Constituição quanto a LDB, ao citarem o termo “educação básica”, referem-se, de modo implícito, ao chamado ensino regular, compreendido como aquele que atribui padrões etários à educação nacional (organizando os estudantes segundo a “idade certa”).

⁶ Embora os profissionais formados em nível médio sejam reconhecidos como legítimos pela LDB, os cursos de Magistério foram substituídos pelo chamado curso de formação Normal Superior (art. 63 da LDB), este que coexiste, ainda hoje, com as faculdades de Pedagogia.

Inclusive, há de se destacar que as Metas 15 do PNE e do PME foram formuladas com base nessa antiga redação do artigo 61 (antiga porque sofreu nova reforma), considerando como profissionais da educação básica somente os incisos I, II e III do caput do art. 61 da LDB (Brasil, 2014a). A mudança mais recente do artigo 61 da LDB foi promovida pela mencionada Lei nº 13.415/2017, que incluiu mais dois incisos no rol desses profissionais, passando a considerar os chamados “profissionais com notório saber” e os “graduados com complementação pedagógica”:

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. (Brasil, 1996, *grifos meus*).

Dessa forma, a referência da Meta 15 do PNE e do PME aos três primeiros incisos do artigo 61 da LDB se explica pelo contexto de sua publicação em 2014, quando o artigo 61 continha apenas esses incisos. Contudo, apesar dessa limitação inicial, entendemos que a meta deva ser interpretada de forma abrangente, incluindo todos os profissionais da educação listados na redação atual do artigo 61, que agora contempla cinco incisos, incluindo os professores. A esses profissionais, portanto, deve ser assegurada política de formação.

Sobre os professores, é importante a análise do artigo 62 da LDB, que orienta:

Art. 62. A **formação de docentes** para atuar na **educação básica** far-se-á em **nível superior**, em **curso de licenciatura plena**, admitida, como **formação mínima** para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, **a oferecida em nível médio**, na modalidade normal (Brasil, 1996, *grifos meus*)

O dispositivo esclarece que, para atuar na educação básica, é necessário ter habilitação pedagógica, normalmente obtida através dos cursos de licenciatura plena e de complementação pedagógica, mas que também pode ser atingida através dos

cursos de nível médio em Magistério, embora a LDB não tenha por objetivo promover esse tipo de formação.

Segundo a Resolução CNE/CP (Comissão Permanente) nº 2, de 20 de dezembro de 2019, que instituiu a chamada BNC-Formação, a Complementação Pedagógica atende a dois casos: (1) docentes que desejam lecionar em uma área diferente de sua formação original; e (2) graduados em bacharelado que desejam complementar sua formação para lecionar na mesma área (Brasil, 2019b).⁷

É importante ressaltar que o segundo objetivo da Meta 15, tanto do PNE quanto do PME, busca garantir a formação adequada de todos os professores da educação básica. Assim, esse objetivo abrange professores com formação de nível médio (Magistério); aqueles que, apesar de terem nível superior, ainda não possuem complementação pedagógica; e os chamados professores leigos, que não possuem a formação mínima exigida para o ensino, que seria em nível médio.

Dessa forma, com o objetivo de garantir essa formação mínima necessária ao exercício da docência e de posse das Disposições Transitórias da LDB que incentivavam a formação docente em licenciatura, o governo federal dedicou os primeiros esforços no sentido de construir uma política de formação docente, pensada em sentido amplo.

Nesse sentido, com o intuito de enfrentar o problema dos professores sem habilitação para lecionar, o Ministério da Educação lançou, em 1999, o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), o primeiro programa voltado à formação de docentes no Brasil. A formação era oferecida a distância por meio da TV Escola e tinha como público-alvo os professores leigos em exercício, muitos dos quais não possuíam o ensino fundamental completo.⁸ O Proformação visava capacitar esses docentes em nível médio, habilitando-os para lecionar na Educação Infantil e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

⁷ Importante salientar que, segundo Parecer CNE/CEB nº 6/2019, tanto a primeira quanto a segunda forma de complementação pedagógica é equivalente a cursos de Licenciatura Plena, embora a carga horária desta última seja menor. Portanto, todos que possuem complementação pedagógica são considerados professores (Brasil, 2019a).

⁸ Até a promulgação da atual LDB, não havia esforços do governo brasileiro no sentido de criar uma política de formação docente, tampouco dos profissionais da educação, sendo muitos os professores que lecionavam sem possuir sequer o Primeiro Grau (equivalente ao Ensino Fundamental de hoje), sendo muitos os professores leigos (ou seja, aqueles sem formação mínima para lecionar), sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste (GATTI, 2000).

Em 2001, a promulgação da Lei nº 10.172 instituiu o primeiro Plano Nacional de Educação como uma política pública e de Estado no Brasil, consolidando-se como a mais significativa ação voltada diretamente à formação de professores.

Sendo o PNE/2001 uma lei, era necessário que o poder público regulamentasse suas disposições. Para atender a essa exigência, a primeira grande mudança no contexto da formação inicial de professores foi a criação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica (DCN's), instituídas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio da Resolução CNE/CP 1, de 18 de fevereiro de 2002.⁹

Após a criação da DCN de 2002, outras ações¹⁰ foram destinadas à formação de professores no Brasil, impulsionadas pela criação do PNE/2001 e a consequente necessidade de se valorizar o magistério através da capacitação do corpo docente.

Os anos de 2007 a 2009 foram cruciais para o crescimento das ações em direção a uma Política Nacional de Formação especialmente dos docentes. Nesse sentido, destaca-se a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), através do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, sendo um conjunto de ações que visavam melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas. Além do PDE, ainda no ano de 2007, foi desenvolvida outra importantíssima ação em direção à construção de tal política: a reestruturação da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).¹¹

A Capes foi criada em 11 de julho de 1951, através do Decreto nº 29.741, com o objetivo de formar especialistas e pesquisadores nos mais diversos ramos de atividade, no contexto do governo Vargas, tendo, por isso, forte aspecto desenvolvimentista. Porém, no ano de 2007, a instituição sofreu importantes

⁹ Após a DCN de 2002, o Brasil teve as DCN de 2015 (aprovada através da Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015) e a DCN de 2019 (Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, conhecida também como *BNC-Formação*).

¹⁰ Dentre essas ações, destacam-se, por possuir relação direta com esta pesquisa, a criação do Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais (PROLIND), instituído em 2005; e da Universidade Aberta do Brasil (UAB), do Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência), do Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação no Campo (Procampo) e do Programa Observatório da Educação (OBEDUC), todos criados no ano de 2006.

¹¹ Alguns programas voltados à formação de professores que surgiram a partir da reestruturação da Capes e que não foram citados neste estudo são: Parfor Equidade (2023); Pibid Diversidade (2013); Programa de Cooperação Internacional STEM (2015); Programa de Fomento à Formação de Professores da Educação Básica (Prof. Licenciatura) – 2018; Ações de Cooperação Internacional de Formação de Professores da Educação Básica (Canadá, Irlanda, EUA, Mercosul), dentre outros que podem ser encontrados no site oficial da Capes, através do seguinte endereço eletrônico: <<https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-basica>>.

mudanças em sua função e estrutura organizacional, através da Lei nº 11.502 de 11 de julho de 2007, de modo a ser chamada de “Nova Capes”. Assim, além de promover a expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) no Brasil, a entidade passou a induzir e fomentar a formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

Art. 2º A Capes subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a **educação básica** e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País. [...]

§2º No âmbito da **educação básica**, a Capes terá como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, observado, ainda, o seguinte: I - na **formação inicial** de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância; II - na **formação continuada** de profissionais do magistério, utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância (Brasil, 2007, *grifos meus*).

Além da consolidação de programas já existentes, a reestruturação da Capes resultou na criação de novos programas voltados à formação docente, especialmente à formação inicial, dentre os quais destaca-se o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), que foi criado em 2007, com a finalidade de valorizar o magistério e apoiar estudantes de licenciatura plena das instituições públicas de educação superior.

Por fim, surge aquela que pode ser considerada a mais importante ação diretamente voltada à habilitação docente no Brasil: o Plano Nacional de Formação de Professores da educação básica (Parfor). Especial atenção será dada a esse programa de formação docente porque, além da importância que possui para os fins desta pesquisa, se insere no centro de uma controvérsia relacionada ao significado específico (portanto, em sentido estrito) da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

2.1.1 O Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor)

Embora ocorra com frequência, não se pode confundir a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica com o Parfor, que é o Plano Nacional de Formação dos Professores da educação básica, muito embora as duas coisas sejam tratadas pelo mesmo documento normativo, que é o Decreto presidencial nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, cujo texto de apresentação diz:

Institui a **Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da educação básica**, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências” (Brasil, 2009a, *grifos meus*).

O primeiro artigo do decreto, ainda, orienta:

Art. 1º Fica instituída a **Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da educação básica**, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. (Brasil, 2009a, *grifos meus*).

Já o artigo 11 do mesmo documento determina que:

Art. 11. A **Capes** fomentará, ainda: [...] III - oferta emergencial de **cursos de licenciaturas** e de cursos ou programas especiais dirigidos aos **docentes em exercício** há pelo menos três anos na rede pública de educação básica, que sejam: a) graduados não licenciados; b) licenciados em área diversa da atuação docente; e c) de nível médio, na modalidade Normal [...]. (Brasil, 2009a, *grifos meus*).

Percebe-se, portanto, que em momento algum o Decreto nº 6.755/2009 determina a criação do Parfor, mas estabelece a regulação da Capes. Inclusive, é a partir dessa regulação que o Parfor é criado, através da Portaria Normativa nº 09 de 30 de junho de 2009, emitida pelo então Ministro da Educação do governo Lula, Fernando Haddad, apenas alguns meses o decreto referido:

Art. 1º Fica instituído o **Plano Nacional de Formação dos Professores da educação básica**, uma ação conjunta do MEC, por intermédio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, em colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES), nos

termos do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da educação básica, com a finalidade de atender à demanda por **formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica** (Brasil, 2009b, *grifos meus*).

Assim, o Parfor é apenas parte da chamada Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, que o Decreto nº 6.755/2009 assegura instituir. Posto fim a esse embaraço, passa-se à análise da estrutura do programa.

O Parfor tem como objetivo oferecer cursos de licenciatura para professores em exercício na rede pública de educação básica, mediante a parceria entre Estados, Municípios, Distrito Federal, Instituições de Ensino Superior (IES) e da Capes, sendo ofertado nas modalidades presencial e a distância. Além do Decreto nº 6.755 e da Portaria nº 09/2009 que criou o programa, a LDB de 1996, especialmente seu artigo 62, e a Meta 15 do PNE servem como base normativa para sua implementação.

Os cursos ofertados pelo Parfor dividem-se em três modalidades:

- a) **Primeira Licenciatura:** voltada a docentes da rede pública de educação básica que ainda não possuem formação superior em licenciatura;
- b) **Segunda Licenciatura:** destinada a professores licenciados em exercício há pelo menos três anos na rede pública de educação básica, que atuam em área distinta de sua formação inicial;
- c) **Complementação Pedagógica:** para docentes em exercício na rede pública que são bacharéis sem licenciatura e necessitam de formação pedagógica para habilitação ao magistério.

Diante desse cenário, uma questão emblemática se coloca: considerando que o Decreto nº 6.755/2009, em seu texto de apresentação, menciona a instituição de uma Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, estariam cumpridos o primeiro objetivo da Meta 15 do PNE e, por extensão, do PME de Manaus?

Para responder a esta pergunta, é fundamental identificar qual legislação é regulamentada pelo Decreto nº 6.755/2009, considerando que todo decreto tem como finalidade principal a regulamentação de leis. Inicialmente, pode-se supor que ele regulamenta a Lei nº 10.172, que deu origem ao PNE de 2001, por esta lei ser anterior ao referido decreto. No entanto, em nenhuma parte da referida legislação existe uma

referência direta à instituição de uma Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação.

Ainda que não haja essa indicação expressa, é possível entender que o PNE/2001 exige, indiretamente, tal regulamentação, já que um dos seus principais objetivos é a valorização dos profissionais da educação, manifestada, entre outros aspectos, pela formação docente prevista na Meta 19 do plano.

Dessa forma, entendemos que a constituição da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação antecede o próprio Decreto nº 6.755 de 2009. Trata-se de um processo abrangente, que se desenvolveu ao longo dos anos com a criação e implementação de programas, projetos, planos e ações públicas que visam à formação não apenas dos professores, mas de todos os profissionais da educação básica.

2.1.2 O Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016

Embora não seja objetivo deste estudo tratar sobre a formação de todos os profissionais da educação, mas apenas dos professores, em razão da meta 15 do PNE e do PME fazerem referência ao termo “profissionais da educação” (citando, inclusive, o artigo 61 da LDB), algumas observações sobre o termo se fazem necessárias.

Primeiramente, embora o Decreto nº 6.755 faça referência aos profissionais do magistério da educação básica, percebemos, ao examinar o texto normativo, que apenas os professores eram efetivamente abrangidos por ele. Contudo, isso não significa que o Estado brasileiro tenha negligenciado a formação dos demais profissionais da educação.

Como o artigo 61 da LDB passou a definir quem seriam esses profissionais somente após a publicação do Decreto nº 6.755/2009, foi apenas depois desse decreto que se tornou possível a criação de um mecanismo específico para tratar da formação dos outros profissionais da educação descritos no artigo 61 da LDB. Esse mecanismo veio na forma do Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010, que efetivamente considerou os demais profissionais da educação básica, deixando de fora a formação docente, que já estava regulamentada pelo Decreto de 2009.

Assim, o Decreto nº 7.415/2010, além de instituir a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, também ampliou o alcance do

Profuncionário¹² (Brasil, 2010). Dessa forma, por meio desse decreto, a formação dos demais profissionais da educação básica não abrangidos pelo Decreto nº 6.755/2009 passou a ser efetivamente considerada.

Chega-se, enfim, ao terceiro e último decreto: o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016. Em seu texto de apresentação, o documento deixa claro dispor sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica (Brasil, 2016a). Este decreto revogou as disposições do Decreto nº 6.755/2009, que tratava da formação de professores, e do Decreto nº 7.415/2010, relacionado à formação dos demais profissionais da educação elencados no então vigente artigo 61 da LDB, reunindo o conteúdo desses dois decretos em um único documento.

Além disso, acreditamos que o Decreto nº 8.752/2016 tenha surgido para assegurar o efetivo cumprimento do primeiro objetivo da Meta 15 do PNE de 2014, já que seu único objetivo no texto de apresentação é dispor sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica (Brasil, 2016a). Dessa forma, o Decreto nº 8.752/2016 se apresenta como uma resposta às novas disposições relativas à formação dos profissionais da educação, em especial do corpo docente, embora haja polêmicas em torno de sua real finalidade.¹³

Assim, respondendo à questão anteriormente colocada, verificamos que, embora a Meta 15 do PNE/2014 estipulasse o dever do governo federal de garantir, em parceria com os demais entes federativos, a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação (conforme artigo 61 da LDB), podemos concluir que essa política já existia, podendo ser interpretada em dois sentidos: amplo e estrito.

Em sentido amplo, a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação pode ser entendida como um conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro para garantir a valorização dos profissionais da educação, por meio da instituição de programas, planos e projetos voltados à formação inicial docente e dos demais profissionais da educação, encontrando sua gênese na Constituição de 1988 que, além de garantir a valorização desses profissionais a partir da Emenda

¹² Institui a **Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica**, dispõe sobre o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público - Profuncionário, e dá outras providências (BRASIL, 2010, *grifos meus*).

¹³ Alguns especialistas acreditam que esse Decreto de 2016 não introduziu absolutamente nada de novo, pelo contrário, representou um retrocesso ao limitar a atuação da Capes. **Fonte:** Pensar a Educação. **Fim da Capes da Educação Básica?** Disponível em: <<http://pensaraeducacao.com.br/fim-da-capes-da-educacao-basica/>>.

Constitucional 53/2006, também ensejou a criação da LDB/1996 e dos PNEs, consideradas as principais legislações voltadas à educação no país.

Portanto, entendemos que o Decreto nº 8.752, de 2016, não inaugurou a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, mas surgiu para regular as disposições da Meta 15 do PNE de 2014, unificando as diretrizes sobre a formação dos profissionais da educação, que anteriormente eram separadas nos decretos de 2009 e 2010. Em razão disso, consideramos que o primeiro objetivo da Meta 15 do PNE de 2014, em sentido amplo, foi cumprido.

Já em sentido estrito, também consideramos a meta cumprida, atendendo a edição do Decreto nº 8.752, de 2016, que formalmente instituiu a mencionada Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, conforme o primeiro objetivo da Meta 15 do PNE/2014, apesar da criação do decreto não ter respeitado o prazo de um ano estipulado pelo PNE.

Por fim, em relação ao primeiro objetivo do PME de Manaus, que é a criação de uma Política Municipal de Formação dos Profissionais da Educação, acreditamos que o legislador local tenha tido a intenção de reproduzir o conteúdo da meta 15 do PNE. Isso se evidencia pela utilização da expressão “colaboração entre a União e o município de Manaus” (Manaus, 2015).

Além disso, existe outro argumento que favorece esse entendimento de que, na realidade, a intenção do legislador municipal de Manaus não era a de estabelecer a criação de uma política municipal específica voltada à formação dos profissionais da educação básica do município: o artigo primeiro do Decreto nº 8.752/2016, que diz:

Art. 1º Fica instituída a **Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica**, com a finalidade de fixar seus princípios e objetivos, e de organizar seus programas e ações, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino e **em consonância com o Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, e com os planos decenais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

§ 1º Para fins deste Decreto, consideram-se profissionais da educação básica as três categorias de trabalhadores elencadas no art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a saber: professores, pedagogos e funcionários da educação, atuantes nas redes públicas e privadas da educação básica ou a elas destinados. [...] (Brasil, 2016a, *grifos meus*).

O texto em destaque demonstra que o Decreto nº 8.752/2016 foi criado para que suas disposições estivessem em consonância “com os planos decenais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Nesse sentido, considerando que o

Parfor e outros programas de formação docente atendem a essa parceria entre os entes federativos, podemos considerar que, apenas em sentido amplo, o primeiro objetivo da Meta 15 do PME de Manaus — que é garantir a Política Municipal de Formação dos Profissionais da Educação Básica — foi cumprido, uma vez que o Decreto nº 8.752/2016, dentre outras funções, regula a atuação da Capes, por meio da qual o Parfor foi instituído.

Em sentido estrito, em razão de não se ter encontrado, durante o processo investigativo, nenhuma referência direta à existência de uma Política Municipal de Formação dos Profissionais da Educação Básica, acreditamos que o referido primeiro objetivo da Meta 15 do PME não foi cumprido.

Finalizamos este capítulo chamando a atenção para o conteúdo do Decreto nº 8.752/2016, que, embora tenha trazido mudanças que possam ter contribuído para uma maior organização e controle da formação de professores, também resultou em alterações significativas para o Parfor. Ao revogar o Decreto nº 6.755/2009, o Decreto nº 8.752/2016 centralizou o planejamento, diminuiu a autonomia das instituições, intensificou a avaliação e a regulação e limitou a flexibilidade e capacidade do programa de atender às demandas específicas de cada contexto.

Assim, os resultados da investigação sobre o primeiro objetivo da meta 15 do PME apontam para a necessidade de um maior investimento em ações voltadas à formação docente. Isso inclui, por exemplo, a ampliação do alcance da Capes e, de forma mais efetiva e abrangente, a transformação do Parfor, que atualmente é uma política de governo instituída por uma Portaria, em uma política de estado por meio de uma Lei. Essa ação é fundamental, pois, sendo uma política de governo, o Parfor pode facilmente ser descontinuado por governantes que não priorizem a educação brasileira, em especial a formação dos profissionais da educação básica.

3 FORMAÇÃO INICIAL DOCENTE NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MANAUS

No capítulo anterior, verificamos o cumprimento do primeiro objetivo da Meta 15 do PME. Neste capítulo, o foco recai sobre a efetivação do segundo objetivo¹⁴ dessa mesma meta, considerando apenas os professores da rede municipal de educação de Manaus (Semed).

3.1 A EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA REGULAR NO MUNICÍPIO DE MANAUS

Manaus é uma cidade brasileira, capital do estado do Amazonas e a principal economia da região Norte do Brasil. Tem suas origens na data de 24 de outubro de 1669, a partir da construção do Forte de São José da Barra do Rio Negro. Em termos populacionais, Manaus também se destaca como sendo a cidade mais populosa não apenas da Região Norte, mas de toda a Amazônia Brasileira, tendo aproximadamente 2.063.689 habitantes, de acordo com o último censo realizado pelo IBGE, em 2022. No censo do mesmo ano, Manaus ficou na quinta posição entre as capitais que mais contribuíram com o PIB brasileiro.¹⁵

3.1.1 Quantidade de docentes do município

Em relação à educação do município, os dados extraídos da Sinopse Estatística do Inep fornecem diversas informações sobre a estrutura da educação básica regular. No entanto, optamos por incluir apenas os dados pertinentes a esta pesquisa, especificamente a quantidade de docentes que atuam no ensino básico regular nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, correspondentes às etapas de atuação da Semed. Esses dados abrangem todas as esferas da capital (municipal, estadual, federal e privada) entre os anos de 2014 e 2022, conforme apresentado na **Tabela 1**.

¹⁴ O segundo objetivo do PME de Manaus consiste em promover a formação inicial adequada de todos os docentes que atuam na educação básica de Manaus.

¹⁵ **Fonte:** BRASIL. **Panorama de Manaus**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em: 3 nov. 2023.

Tabela 1 – Quantidade de docentes da educação básica regular de Manaus

ETAPA	NÍVEIS	REDE	ANOS	
			2014	2022
EDUCAÇÃO INFANTIL	CRECHE	FEDERAL	0	0
		ESTADUAL	6	3
		MUNICIPAL	283	528
		PRIVADA	363	368
		TOTAL	652	899
	PRÉ-ESCOLA	FEDERAL	0	0
		ESTADUAL	20	1
		MUNICIPAL	1.293	1.487
		PRIVADA	715	630
		TOTAL	2.028	2.118
	TOTAL GERAL		2.680	3.017
ENSINO FUNDAMENTAL	ANOS INICIAIS	FEDERAL	0	0
		ESTADUAL	1.399	1.481
		MUNICIPAL	3.075	3.520
		PRIVADA	1.644	1.717
		TOTAL	6118	6718
	ANOS FINAIS	FEDERAL	40	55
		ESTADUAL	3.070	2.634
		MUNICIPAL	2.447	2.666
		PRIVADA	1.235	1.200
		TOTAL	6.792	6.555
	TOTAL GERAL		12.910	13.273

Fonte: Elaborado pela autora com base na Sinopse Estatística do Inep (Brasil, 2014-2022b).¹⁶

A primeira evidência é que a Semed detém quase o domínio do ensino público da Educação Infantil (Creche e Pré-Escola). Contudo, no Ensino Fundamental, observa-se um equilíbrio entre os professores da rede municipal e da rede estadual.

Em relação à rede municipal, os dados revelam realidades distintas entre as etapas de ensino analisadas. Em 2014, o total de professores atuando na Educação Infantil era de 2.680, enquanto, em 2022, esse número aumentou para 3.017 docentes. Isso representa um crescimento de 12,57% na quantidade de docentes para essa etapa da educação básica.

¹⁶ **Notas:** **1.** Os docentes referem-se aos indivíduos que estavam em efetiva regência de classe na data de referência do Censo Escolar da Educação Básica. **2.** Não inclui auxiliares da Educação Infantil. **3.** Os docentes são contados somente uma vez em cada Etapa de Ensino, independentemente de atuarem em mais de uma delas.

Quanto ao Ensino Fundamental, os Anos Iniciais contavam com 6.118 docentes em 2014, e esse número subiu para 6.718 em 2022, resultando em um aumento de 9,80% no quantitativo de professores para essa fase. No entanto, os dados relativos aos Anos Finais do Ensino Fundamental, onde atuam professores especialistas, revelam uma situação preocupante. Em 2014, havia 6.792 docentes em atividade nesse nível, enquanto, em 2022, esse número caiu para 6.555, indicando uma redução de 3,48% na quantidade de professores entre os anos de 2014 e 2022.

Entretanto, ao analisar a tabela especificamente em relação aos professores da rede municipal de Manaus, é possível observar um aumento em todos os níveis das etapas em questão (Educação Infantil e Ensino Fundamental), tendo esse aumento ocorrido de forma distinta. A Educação Infantil, por exemplo, experimentou um incremento significativo de 27,85% no seu quantitativo docente entre os anos de 2014 e 2022, passando de 1.576 para 2.015 professores, respectivamente. Em contrapartida, o Ensino Fundamental observou um acréscimo bem mais modesto de apenas 12,02% no mesmo período, com o número de docentes subindo de 5.522 em 2014 para 6.186 em 2022. Já os Anos Finais do Ensino Fundamental experimentaram um aumento ainda mais tímido: a quantidade de docentes passou de 2.447 em 2014 para 2.666 em 2022, resultando em um crescimento de 8,94% ao longo dos oito anos analisados.

Esses índices da quantidade de professores no município de Manaus, especialmente da Secretaria Municipal de Educação, são essenciais para a compreensão dos índices de formação docente adequada apresentados na última etapa desta pesquisa, que evidencia uma disparidade entre as formações de professores generalistas e especialistas, revelando desafios consideráveis e a necessidade de um aprofundamento investigativo sobre as causas desse fenômeno, que pode revelar aspectos estruturais e das políticas educacionais que são ou que precisam ser implementadas.

3.1.2 A Secretaria Municipal de Educação (Semed)

A Secretaria Municipal de Educação de Manaus (Semed) foi instituída em 1970 pela Lei nº 1.094, cujo artigo 16 criou a Secretaria de Desenvolvimento Comunitário (Sedeco). Essa secretaria inicial abrangia diversas áreas, incluindo Educação e Ensino, Cultura (Letras e Artes), Assistência Social, Abastecimento, Saúde, Desporto

e Turismo, Administração de Bairros e Distritos, além do Corpo de Bombeiros. Com o passar dos anos, a secretaria passou por várias reformas administrativas, sendo uma das mais significativas a realizada pela Lei nº 2.000, de 28 de janeiro de 1989, que oficializou sua denominação atual: Secretaria Municipal de Educação (Semed)¹⁷.

3.2 O PROCESSO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PME DE MANAUS

Todo o processo de monitoramento e avaliação dos planos educacionais deve ser guiado pelo Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (2016b), documento criado pelo MEC em colaboração com secretarias estaduais e municipais, conselhos e fóruns de educação. Este material estabelece não apenas os conceitos de monitoramento e avaliação, mas também define toda a estrutura necessária para conduzir esse processo.

Segundo o referido documento, monitoramento é descrito como um “ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas” (Brasil, 2016b, p. 6). Já avaliação é definida como um:

[...] ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões (Ibidem).

Em outras palavras, monitorar envolve acompanhar o cumprimento das metas do plano por meio de mecanismos que facilitem esse acompanhamento, como o uso de indicadores. A avaliação, por sua vez, refere-se ao julgamento e à interpretação dos dados obtidos durante o monitoramento.

Assim, o monitoramento precede a avaliação, sendo o primeiro focado na coleta de informações sobre o progresso das metas e o segundo na análise e interpretação dessas informações para embasar futuras decisões. Além disso, o monitoramento é um processo contínuo, enquanto a avaliação das metas ocorre periodicamente, geralmente a cada dois anos – como é o caso dos planos nacional e municipal de Manaus. Esse intervalo, previsto no artigo 5º dos textos normativos de

¹⁷ **Fonte:** Secretaria Municipal de Educação de Manaus. **Nossa História.** Disponível em: <<https://www.manaus.am.gov.br/semec/a-semec/nossa-historia/>>.

ambos os planos, visa assegurar uma revisão regular do cumprimento das metas estabelecidas. A avaliação periódica tem o objetivo de verificar se as metas estão sendo alcançadas de forma efetiva e, com base nos resultados, direcionar a tomada de decisões pelo poder público em todas as esferas.

O monitoramento gera Relatórios de Monitoramento, que são anuais, enquanto a avaliação resulta em Relatórios de Avaliação, geralmente bienais, embora essa periodicidade possa variar conforme a regulamentação de cada município. Esses relatórios são ferramentas essenciais, pois compilam dados e informações sobre o progresso das metas, proporcionando uma base sólida para futuras decisões estratégicas na educação.

Contudo, no caso do PNE, durante o processo investigativo não foram encontrados esses relatórios de monitoramento e avaliação¹⁸ disponíveis ao público, apesar da obrigação legal que estabelece a divulgação desses documentos por parte das quatro instâncias responsáveis, conforme o artigo 5º, §1º do PNE: (I) o Ministério da Educação (MEC); (II) a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; (III) o Conselho Nacional de Educação (CNE); e (IV) o Fórum Nacional de Educação (FNE) (Brasil, 2014a).

3.2.1 Os Relatórios de Avaliação e de Monitoramento do PME de Manaus

O artigo 5º do PME de Manaus define as instituições responsáveis pelo monitoramento e avaliação do plano, como a própria Semed, a Comissão de Educação da Câmara Municipal de Manaus, o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS) e o Fórum Municipal de Educação (FME). O artigo ainda estabelece a obrigatoriedade de essas instituições divulgarem os resultados dos monitoramentos e avaliações em seus sites institucionais (Manaus, 2015).

¹⁸ É importante não confundir os Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE, publicados bianualmente pelo Inep, com os Relatórios de Monitoramento e Avaliação que deveriam ser desenvolvidos pelas instâncias oficialmente responsáveis pela análise e supervisão do Plano Nacional de Educação. O artigo 5º do PNE esclarece que a função do Inep é a de apenas publicar estudos periódicos para “aferir a evolução no cumprimento das metas” (Brasil, 2014a), servindo como um instrumento de apoio e subsídio para o monitoramento e avaliação.

Durante a investigação, foram encontrados dois relatórios oficiais no site da Semed¹⁹: (1) o Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Manaus de 2015 a 2017 e (2) o Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Manaus de 2018-2019, sobre os quais serão tecidas algumas considerações.

1. Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Manaus de 2015 a 2017: De maneira geral, os relatórios elaborados pela Semed oferecem informações limitadas sobre o processo de monitoramento e avaliação da Meta 15 do PME. Como prova disso, este relatório traz a afirmação de que “o quadro de professores com formação específica de nível superior é uma realidade que está sendo superada pela Semed, uma vez que um percentual pequeno ainda não possui qualificação superior” (Manaus, 2017).

Não obstante a escassez de dados, o relatório conclui que a meta foi cumprida, mesmo sem alcançar o percentual exigido pela legislação, que não apenas determina a formação de 100% dos professores em nível superior (licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica), mas também define que esses docentes devem atuar em suas respectivas áreas de formação. Além disso, o relatório menciona:

Meta 15 – A Semed possui 5.053 cargos de nível médio na sua estrutura funcional dos quais 4.567 concluíram o curso de graduação, destes 4.322 são Especialistas e 304 mestres e 17 doutores. Todavia, a Rede Municipal de Ensino possui (381 servidores) que corresponde a 2,08% dentre os profissionais do magistério sem formação de nível superior. Nessa situação, deve implantar uma política de formação dos seus profissionais da educação, conjuntamente com a União e o Estado do Amazonas para a formação específica de nível superior, em curso de licenciatura na área de conhecimento em que esses profissionais atuam. (Manaus, 2017, p. 8).

Esse último trecho do relatório apresenta a informação mais significativas encontradas no documento, mas que, mesmo assim, é insuficiente para os objetivos desta pesquisa. O trecho indica que, dos 5.053 cargos de nível médio existentes na Secretaria (presumivelmente referente ao ano de 2017), 4.567 profissionais concluíram a graduação. No entanto, o relatório não fornece detalhes sobre o percentual de formados em licenciaturas ou aqueles que concluíram cursos de

¹⁹ **Fonte:** MANAUS. **Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação.** Secretaria Municipal de Educação (Semed). Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/semed/comissao-de-monitoramento-e-avaliacao-do-plano-municipal-de-educacao/>. Acesso em: 3 nov. 2023.

complementação pedagógica. Como resultado dessa equação, 2,08% dos profissionais do magistério permanecem sem formação de nível superior.

2. Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Manaus de 2018-2019: Este relatório, tem a proposta de apresentar os resultados do monitoramento e da avaliação do PME simultaneamente. Porém, diferentemente do relatório anterior, este deixa clara essa dupla intenção no próprio título. No que diz respeito especificamente à Meta 15, o relatório oferece, novamente, informações muito breves e pouco esclarecedoras, como, por exemplo, o fato de que a meta em questão foi parcialmente cumprida. Entretanto, quando se pensava que se tinha encontrado uma informação de maior relevância, verifica-se que o percentual de docentes atuando de acordo com sua área de formação (em licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica) foi retirado integralmente do Relatório de Monitoramento do PNE do ano de 2018, apresentando números que não são relativos não ao município de Manaus nem mesmo à Secretaria Municipal de Educação, mas ao país.²⁰

Ainda, no relatório foi encontrada uma tabela que deveria mostrar o percentual (talvez médio) de docentes com formação adequada. No entanto, as informações parecem bastante confusas, conforme verifica-se na **Figura 1**:

Figura 1 – Dados do Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME (2018-2019)

Indicador 15	PROPORÇÃO DE DOCÊNCIAS COM PROFESSORES QUE POSSUEM FORMAÇÃO SUPERIOR COMPATÍVEL COM A ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM NA EDUCAÇÃO BÁSICA		
META PREVISTA PARA O PERÍODO	META ALCANÇADA NO PERÍODO		FONTE DO INDICADOR
100%	DADO OFICIAL	50,6%	PNE EM MOVIMENTO INEP/ 2016 –SIMEC -2018
	AM: DADO MUNICIPAL	51,1% 72%	PNE EM MOVIMENTO /INEP/2016 –SIMEC -2018

Fonte: Manaus (2019).

²⁰ “O percentual de professores com formação superior adequada a área de conhecimento que lecionam aumentou chegando em 2016 a 46,6% para Educação Infantil, 59% para os anos iniciais do Ensino Fundamental, 50,9% para os Anos finais do ensino fundamental” (Manaus, 2019, p. 50).

Por fim, o relatório informa que: “No quadro atual do magistério, 64% dos professores são graduados em licenciatura plena; 28% são especialistas; 1,0% são mestres e 0,07% possuem doutorado”. Além disso, menciona que 6% do quadro docente não possui nível superior, sendo oriundos do curso de nível médio de Magistério (Manaus, 2019).

Entretanto, as informações anexadas ao relatório (na seção que trata especificamente da meta 15 do PME) incluem detalhes sobre carga horária dos docentes, tipo de vínculo, espécie do cargo e afastamentos do servidor, dados que pouco contribuem para a análise dos índices de formação docente adequada.

Em razão da escassez e imprecisão das informações contidas nos relatórios de monitoramento e avaliação da Semed, foi necessário recorrer a outra fonte: os dados do Censo Escolar, elaborado pelo Inep em parceria com as secretarias de educação. A análise dos dados do Censo foi favorecida pelo Indicador de Adequação da Formação Docente, também elaborado pelo Inep.

Dessa forma, a investigação sobre o cumprimento dos dois objetivos da meta 15 do PME foi realizada praticamente sem apoio dos relatórios, pois estes não trazem sequer o quantitativo correto dos profissionais com formação adequada, tampouco um detalhamento sobre a meta e as ações em curso para seu cumprimento.

3.3 O INDICADOR DE ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE

De acordo com o documento elaborado pelo Inep, intitulado “Caderno Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios”, utilizam-se indicadores para monitorar e avaliar as metas dos planos. Esses indicadores permitem uma análise mais precisa da situação educacional local, auxiliando na identificação de áreas que necessitam de atenção e intervenção, bem como no acompanhamento da evolução do cumprimento das metas estabelecidas:

O indicador é um recurso metodológico para auxiliar a interpretação da realidade de uma forma sintética e operacional. Ele é comumente utilizado para o diagnóstico de determinada condição (ambiental, econômica, social, educacional, etc.), para o **monitoramento e a avaliação** de políticas públicas e para a pesquisa de um modo geral [...] Indicadores educacionais [...] cumprem a função de produzir informações sobre a situação escolar da sociedade. (Brasil, 2016c, p. 6, *grifos meus*).

Os indicadores educacionais são responsáveis por trazer informações a respeito da situação escolar de dada sociedade. Incumbido da tarefa de subsidiar o processo de monitoramento e avaliação do Plano Nacional, o Inep criou uma série de indicadores, relativos às diversas metas do Plano. Dentre esses indicadores, destaca-se o Indicador de Adequação da Formação Docente, relacionado à meta 15 do PNE – e que também serve para auxiliar o acompanhamento dos demais planos subnacionais.

Este indicador recebeu um nome específico do próprio Inep, sendo conhecido também como “Indicador 15: Proporção de Docências com Professores que Possuem Formação Superior Compatível com a Área de Conhecimento em que Lecionam na Educação Básica” (Brasil, 2016d). Porém, é importante ressaltar que, independentemente da nomenclatura, ambos os indicadores se referem à mesma meta e método de aplicação.

A fim de orientar sobre o funcionamento deste indicador, foi criada, também pelo Inep, a Nota Técnica nº 020 de 21 de novembro de 2014, cujo objetivo é “[...] apresentar uma classificação dos docentes em exercício na educação básica considerando sua formação acadêmica e a(s) disciplina(s) que leciona” (Brasil, 2014b).

Para medir o progresso da Meta 15 do PNE, que é promover a formação inicial adequada de todos os professores da educação básica, o Inep se baseou nas docências e não nos docentes. Tanto o conceito, quanto o cálculo são definidos pela referida nota técnica:

Segundo os referenciais legais apresentados, a avaliação de adequação da formação do docente depende da sua área de atuação, ou seja, da(s) etapa(s) da educação básica em que leciona e disciplina(s) que ministra. Portanto, em última instância, o que se está avaliando são as docências oferecidas pela escola e seu corpo docente aos discentes. Docência compreendida como ação de ensinar-aprender de sujeitos em relação a objetos de aprendizagem, mediada por práticas didáticas, com vista ao desenvolvimento de habilidades e competências. (Brasil, 2014b)

A Nota Técnica nº 020, ainda, dividiu os docentes em cinco grupos (perfis de regência), facilitando a compreensão dos diferentes aspectos que podem ser extraídos das informações coletadas, conforme mostrado na **Figura 2**:

Figura 2 – Perfis de docência estabelecidos pelo Inep

Grupo	Descrição
1	Docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído.
2	Docentes com formação superior de bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica.
3	Docentes com licenciatura em área diferente daquela que leciona, ou com bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela que leciona.
4	Docentes com outra formação superior não considerada nas categorias anteriores.
5	Docentes que não possuem curso superior completo.

Fonte: Adaptado de Nota Técnica nº 020/2014 (Brasil, 2014b).

Sobre o cálculo dessas docências, a princípio era realizado da seguinte forma: 1 (uma) docência era equivalente a 1 (um) docente ministrando uma disciplina específica; quando essa disciplina era compatível com a área de formação do docente, contava-se 1 (uma) docência como compatível, conforme observado na **Figura 3:**

Figura 3 – Forma de Cálculo das Docências até 2016

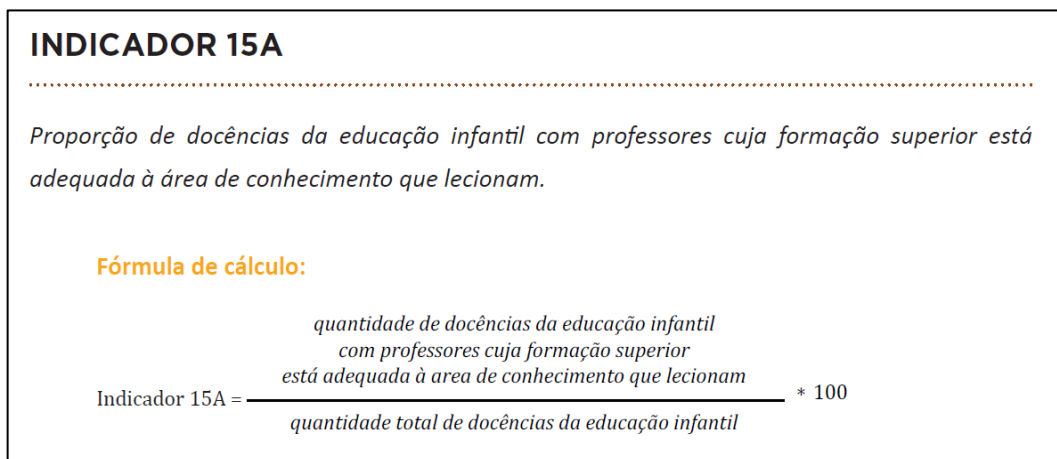
INDICADOR 15 <i>Proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento em que lecionam na educação básica</i> Fórmula de cálculo: $\frac{\text{Quantidade de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento em que lecionam}}{\text{Quantidade total de docências de disciplinas}} \times 100$
--

Fonte: Brasil (2016d).

Esse cálculo serviu de base para a produção dos dois primeiros relatórios de monitoramento do Inep. Contudo, para os anos de 2017 em diante (portanto, nos

Relatórios do 2º, 3º e 4º Ciclos de Monitoramento do PNE pelo Inep), foi adotado um novo cálculo para o indicador, conforme ilustrado na **Figura 4**:²¹

Figura 4 – Forma de Cálculo das Docências até 2022



Fonte: Brasil (2018).

Anteriormente, o cálculo partia de uma unidade composta pelo docente e pela disciplina lecionada, independentemente do número de turmas em que esse profissional atuava. Entretanto, o Inep entendeu que um cálculo correto das docências, que é o que se investiga a partir do indicador em questão, deveria considerar a análise das turmas nas quais esse docente lecionava. Isso garantiu uma avaliação mais precisa da adequação da formação docente em relação às diferentes turmas e disciplinas.

3.4 ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE: RESULTADOS ALCANÇADOS

Como o PME é uma extensão do PNE, a análise de seus resultados, especialmente de sua Meta 15, deve ser realizada de forma comparada, permitindo que o progresso da Meta 15 do PME seja interpretado dentro de um contexto mais abrangente, alinhado às diretrizes e objetivos gerais do PNE.

Embora esta pesquisa tenha como foco os professores do ensino regular da rede municipal de Manaus (Semed)²² – e não todos os docentes atuantes no

²¹ Em razão da dinâmica que caracteriza o cálculo das docências adequadas, sugere-se sempre a observação de atualizações da Nota Técnica 020/2014 e dos Relatórios de Monitoramento do PNE.

²² Este estudo não considera os resultados relativos à Educação de Jovens e Adultos (EJA), Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena e

município, como define o objetivo da Meta 15 –, será feito um esforço de constantemente articular os dados de formação da rede municipal aos dados gerais de formação do município.

Antes de proceder à análise dos gráficos que orientarão a avaliação dos resultados da Meta 15 do PME, torna-se importante fazer algumas observações essenciais para a adequada compreensão desses dados.

Primeiramente, ainda que os cinco grupos de formação definidos pela Nota Técnica nº 020/2014 sejam considerados, este estudo dará especial atenção ao Grupo 1, que engloba os docentes cuja formação é considerada plenamente adequada para o exercício de suas funções, atendendo diretamente aos objetivos da pesquisa.²³

Destacamos que a análise do cumprimento do segundo objetivo da Meta 15 do PME requer a divisão entre as etapas de ensino, já que o Indicador de Adequação da Formação Docente considera a área de conhecimento em que o professor atua. Para os objetivos desta pesquisa, no entanto, a divisão que se mostrou conveniente foi por natureza docente. Em outras palavras, utilizou-se o Parecer do CNE/CEB (Câmara de Educação Básica) nº 02/2008 para estabelecer a seguinte secessão (Brasil, 2008):

- a) **Atuação multidisciplinar:** refere-se aos professores que possuem formação nos cursos de Licenciatura em Pedagogia, mas que também podem incluir formação em Normal Superior ou Magistério, estando aptos para atuar nas etapas da Educação Infantil e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, sendo conhecidos por docentes generalistas;
- b) **Atuação específica:** diz respeito aos demais cursos de licenciatura, que habilitam o profissional a lecionar, em regra, nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, formando os chamados professores especialistas.²⁴

Assim, os gráficos elaborados retratam dados de professores generalistas, que atuam na Educação Infantil (EI) e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (AI/EF), e

Educação Escolar Quilombola. Além disso, foram incluídos apenas os professores regentes, abrangendo tanto os regentes de classe quanto os regentes de módulo ou disciplina de turma em curso na modalidade de educação a distância.

²³ **Grupo 1:** formação superior de licenciatura na disciplina que lecionam ou com bacharelado na disciplina desde que tenham curso de complementação pedagógica concluído (Brasil, 2014b).

²⁴ O Parecer do CNE nº 02/2008 admite a possibilidade de professores formados em áreas específicas do conhecimento – como Artes, Língua Estrangeira e Educação Física, por exemplo – atuarem nas etapas normalmente reservadas aos formados em Pedagogia, desde que seu trabalho seja desenvolvido de forma não fragmentada e integrado à abordagem multidisciplinar desejável em toda a educação básica (Brasil, 2008).

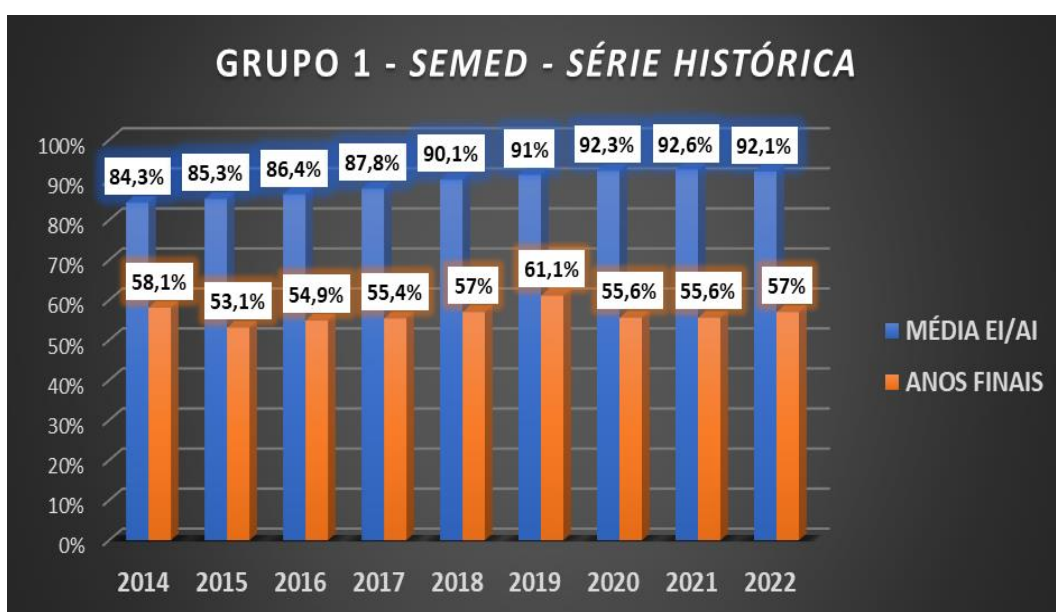
especialistas, que atuam nos Anos Finais do Ensino Fundamental (AF/EF). Essas etapas foram escolhidas por estarem diretamente relacionadas à competência de atuação da Semed. Em relação ao índice de docências de professores generalistas, foi feita uma média entre aqueles que atuam na EI e nos AI/EF.

Quanto ao intervalo de tempo deste estudo, considerando o artigo 4º do PME, que orienta a comparação com os censos mais atualizados da educação básica (Manaus, 2015), definiu-se como ano-base o ano de 2014, uma vez que o PME de Manaus foi instituído em 2015. O ano de 2022 representa o limite da pesquisa, uma vez que, até o término das investigações, não estavam disponíveis os dados referentes ao ano de 2023.

Os gráficos foram desenvolvidos com o objetivo de permitir comparações em duas frentes: interna (apenas índices da Semed) e externa (dados da Semed *versus* outras secretarias).

Feitas as devidas considerações iniciais, passa-se, então, à análise do **Gráfico 1**, que dá início à análise interna, ilustrando a série histórica dos índices de formação inicial adequada (Grupo 1) de professores generalistas (identificados pelas colunas em azul, com a média das etapas da EI e AI/EF) e especialistas (simbolizados pelas colunas em laranja, representando os docentes que atuam nos AF/EF). Ressalta-se que esses docentes atuam no ensino regular da rede municipal de educação (Semed).

Gráfico 1 – Série Histórica da Semed – Grupo 1 – 2014 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

Da análise do gráfico, percebe-se imediatamente a disparidade entre as docências adequadas de professores generalistas e especialistas. Assim, o ano de 2014 (ano-base do PME de Manaus) registrava 84,3% de docências de generalistas com formação adequada, em contraste com 58,1% das docências dos especialistas, uma diferença de 26,2 pontos percentuais (p.p.).

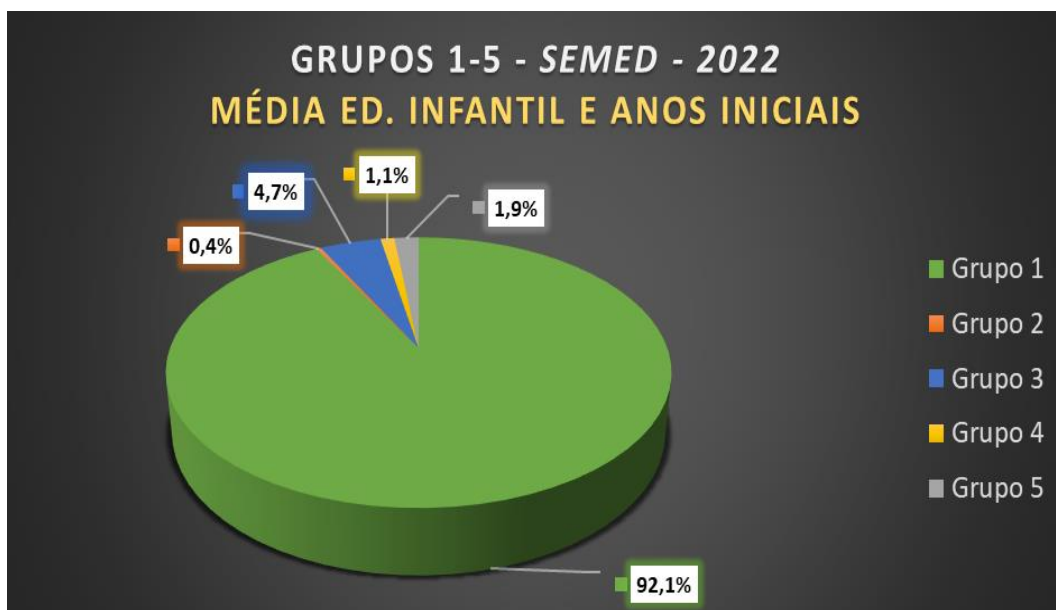
No ano de 2022, essa diferença foi ainda maior, o que também se justifica pelo aumento do número de professores da EI e dos AI/EF, conforme observado dos dados da Sinopse Estatística do Inep. Nesse ano, a diferença entre as docências de generalistas e especialistas com formação adequada foi de 35,1 p.p. Não obstante, a Semed registrou um aumento de 7,8 p.p. nas docências adequadas de generalistas, ao passo que o percentual de docências adequadas de especialistas sofreu redução de mais de 1 p.p.

Importante notar que o ano de 2021 registrou o maior aumento no percentual de docências adequadas na EI e nos AI/EF, com 92,6%. Além disso, em 2019, o percentual de docências adequadas de especialistas foi o maior da série histórica.

Nesse momento, convém retomar o pensamento de Godoy (1995, p. 21) sobre a pesquisa qualitativa, a qual “não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada”, permitindo que a “imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques”.

Os gráficos são interpretados visando aplicação das técnicas de análise de conteúdo propostas por Laurence Bardin (2016). A ideia é lançar um olhar para além do conteúdo imediato do Censo Escolar, abordando os desafios e perspectivas da formação docente na rede municipal de educação e, de modo mais amplo, no município de Manaus, o que será feito em cada gráfico, individualmente.

O **Gráfico 2** traz uma análise completa dos cinco grupos estabelecidos pela Nota Técnica nº 020 do Inep, no que concerne às docências de generalistas (EI/AI) da Semed no último ano avaliado (2022).

Gráfico 2 – Grupos 1 a 5 - Rede Municipal de Manaus (Semed) - 2022

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

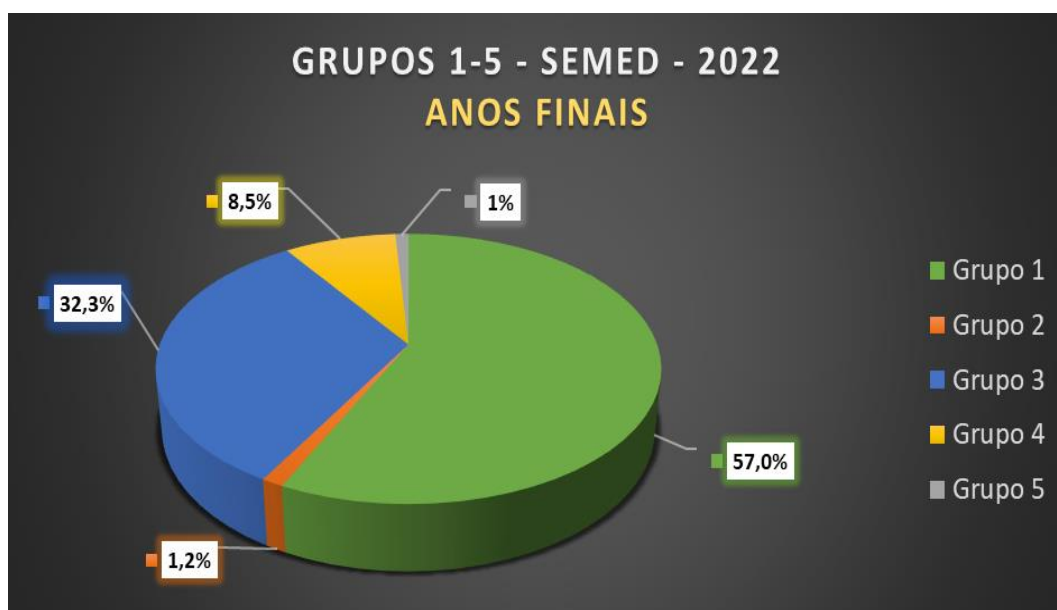
Além do percentual médio de docências adequadas dos professores generalistas representado pela cor verde (92,1%), o Gráfico 2 apresenta os índices de formação inadequada através dos números de outros grupos. Assim, o quantitativo de docências do Grupo 2, que abrange professores com bacharelado em Pedagogia, mas sem complementação pedagógica, foi de apenas 0,4%. Por outro lado, o percentual de docências do Grupo 3, que inclui professores com formação superior em licenciatura ou com complementação pedagógica em outras áreas, ficou em 4,7%. As docências do Grupo 4, que correspondem aos professores com qualquer formação superior que não se enquadre nas três categorias anteriores, registraram 1,1%. Por fim, as docências do Grupo 5, que incluem professores sem formação superior, como os chamados professores leigos e os formados apenas em nível médio, totalizaram 1,9%.

Ao aplicar a técnica da análise de conteúdo, observa-se que o elevado índice de professores generalistas com formação adequada (92,1%) reflete a oferta de cursos de Normal Superior pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), que conta com 13 Núcleos de Ensino Superior distribuídos pelo interior do Estado. Além disso, a UEA também oferece programas de primeira e segunda licenciatura por meio do Parfor. Outro fator que ajuda a explicar esses bons índices é a própria demanda por cursos que capacitam os educadores para a atuação multidisciplinar oferecidos pelas universidades públicas e privadas em todo o estado do Amazonas.

É importante ressaltar que esta pesquisa não se propõe a responder todas as questões que emergem da análise dos dados coletados, mas visa, sobretudo, apontar direções para novos estudos que explorem os fenômenos investigativos revelados ao longo deste trabalho.

Dando continuidade à abordagem analítica, é apresentado o **Gráfico 3**, que mostra dados sobre os docentes especialistas que atuam nos AF/EF:

Gráfico 3 – Grupos 1 a 5 - Rede Municipal de Manaus (Semed) - 2022



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

Nesta etapa da educação básica, que deve contar com professores especialistas, o Grupo 1 registrou 57% de docências com formação adequada em 2022. Os 43% restantes foram distribuídos entre os outros quatro grupos da seguinte forma: Grupo 2 – 1,2%; Grupo 3 – 32,3%; Grupo 4 – 8,5%; e Grupo 5 – 1%.

Observa-se que o maior percentual das docências de especialistas que não possuem formação adequada pertence ao Grupo 3, referente aos professores com formação superior em licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em áreas distintas daquelas que lecionam, com 32,3% do corpo docente de especialistas da SEMED atuando nessa condição.

Ao interpretar esses dados por meio da inferência proposta pela técnica de análise de conteúdo, sugere-se que a explicação para o baixo percentual de formação adequada de especialistas (57%) reside em dois principais fatores: (1) escassez de professores especialistas formados nas diversas áreas do conhecimento

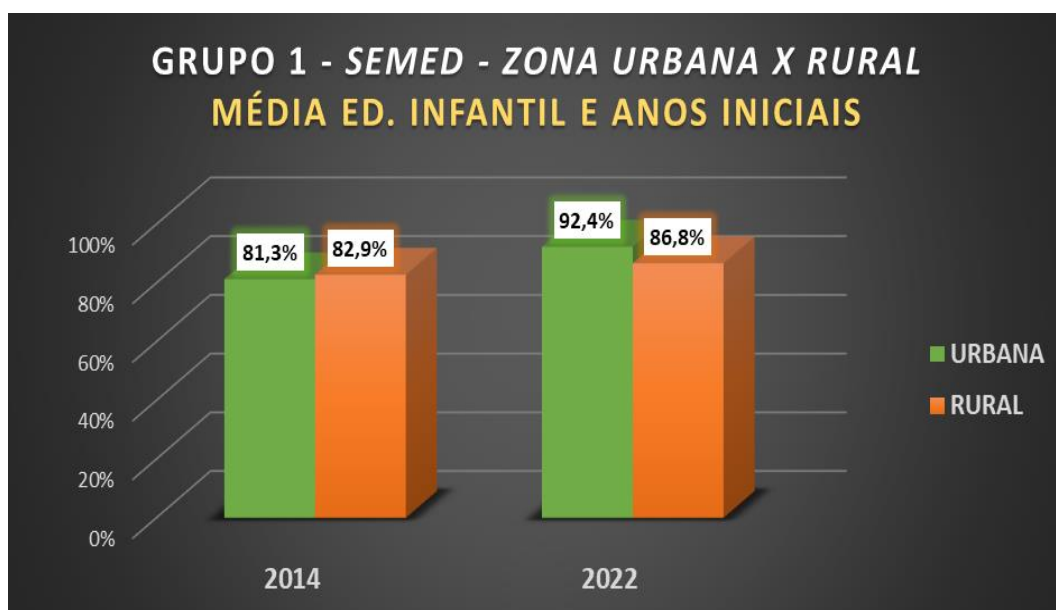
(especialmente em disciplinas como Matemática, Física, Química, Artes e Educação Física); e (2) alta quantidade de professores contratados, em detrimento dos concursados, o que resulta invariavelmente em insegurança educacional.

Sobre a escassez de especialistas, Nunes (2010) relaciona essa questão a problemas que envolvem o currículo dos cursos de licenciatura que formam esses profissionais, os quais tendem a não considerar adequadamente o contexto escolar. Menos de 1% dos currículos desses cursos é dedicado a didática, o que contribui significativamente para a evasão dos licenciandos em diversas áreas do conhecimento. Muitos desses alunos não conseguem se enxergar como professores, já que, no ambiente acadêmico, a pesquisa frequentemente é mais valorizada do que o ensino.

Em relação à segunda questão, que envolve os professores contratados, nota-se que a substituição desses profissionais ao término de seus contratos nem sempre é realizada, muitas vezes devido a influências políticas.

O **Gráfico 4** apresenta a distribuição dos professores generalistas da Semed com formação adequada (Grupo 1) de acordo com a localização, ou seja, entre as zonas urbana e rural. Esta análise considera o ano-base do PME de Manaus (2014) e o ano-limite (2022).

Gráfico 4 – Comparativo do Grupo 1 por Zonas – Atuação Multidisciplinar



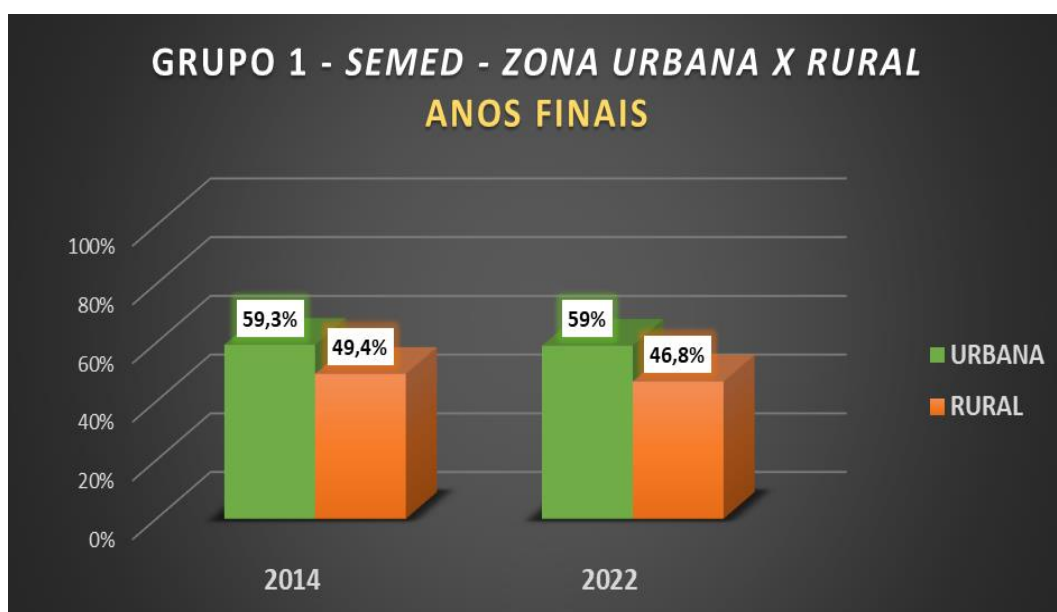
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

De modo geral, observa-se que, nesta etapa da educação básica (EI e AI/EF), os números se mostraram bastante equivalentes, tanto em 2014 quanto em 2022. O último ano registrou um aumento significativo no percentual de docências na zona urbana, com um acréscimo de 1,1 pontos percentuais, enquanto na zona rural houve um aumento um pouco menor, de 3,9 p.p.

Conforme observado, esse alto índice de professores generalistas com formação adequada pode ser atribuído, em grande parte, ao trabalho da UEA, em colaboração com o governo federal e a prefeitura municipal, através da Semed. A pequena diferença entre as zonas urbana e rural pode refletir o incentivo do município aos professores que atuam em áreas mais remotas da cidade.

O **Gráfico 5** adota o mesmo método de comparação do Gráfico 4, com a única diferença de se referir aos docentes especialistas que atuam nos AF/EF da Secretaria.

Gráfico 5 – Comparativo do Grupo 1 por Zonas – Atuação Específica



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

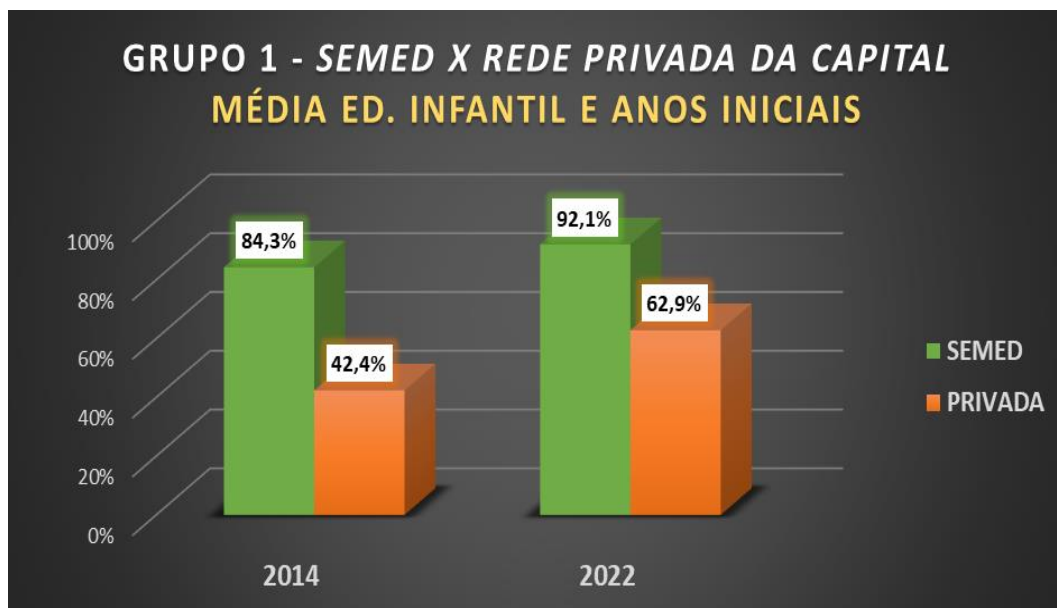
Em relação às docências de especialistas com formação adequada, os resultados não são animadores, uma vez que o percentual registrado em 2022 foi inferior ao do ano-base, considerando tanto as docências da zona urbana (redução de 0,3 p.p.) quanto da zona rural (diminuição de 2,6 p.p.).

Apesar da não progressão nos índices de formação adequada dos professores especialistas, observa-se uma certa equivalência entre os docentes das zonas urbana e rural, o que indica um possível atrativo de condições oferecido pela Semed para

aqueles que trabalham em áreas mais distantes da cidade. O **Gráfico 5** encerra a análise interna de docências adequadas da Semed Manaus.

O **Gráfico 6** inicia a análise externa, ao estabelecer um paralelo entre a Semed e a rede privada de Manaus, concentrando-se nos índices da atuação docente multidisciplinar (portanto, de professores generalistas).

Gráfico 6 – Comparativo do Grupo 1 por Rede – Atuação Multidisciplinar



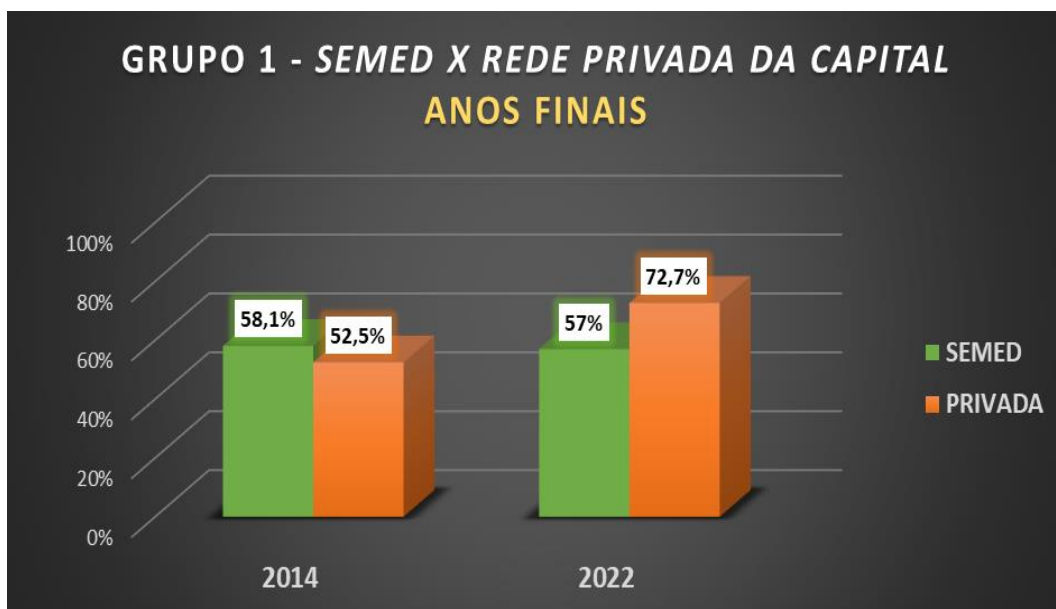
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

A análise do gráfico demonstra clara vantagem da Semed em relação à rede privada no que diz respeito à formação adequada de generalistas. Em 2022, a diferença entre os índices da Semed e da rede privada de Manaus foi de consideráveis 29,2 p.p. a favor da Secretaria. Além disso, considerando que a Semed detém a grande maioria dos professores generalistas da rede pública – conforme observado na Sinopse Estatística –, essa comparação se torna ainda mais significativa, refletindo um quase paralelo entre as esferas pública e privada.

Os índices favoráveis da Semed em relação à formação adequada de professores generalistas podem ser atribuídos ao trabalho eficaz entre as secretarias de educação e os entes federativos, além da baixa taxa de evasão acadêmica nos cursos de Pedagogia, especialmente quando comparada a outras licenciaturas, que frequentemente priorizam a pesquisa em detrimento do ensino. Esses fatores resultam, assim, em um maior número de pedagogos no mercado em comparação aos professores especialistas.

O **Gráfico 7** apresenta o mesmo comparativo entre Semed e rede privada, considerando somente as docências de professores especialistas:

Gráfico 7 – Comparativo do Grupo 1 por Rede – Atuação Específica

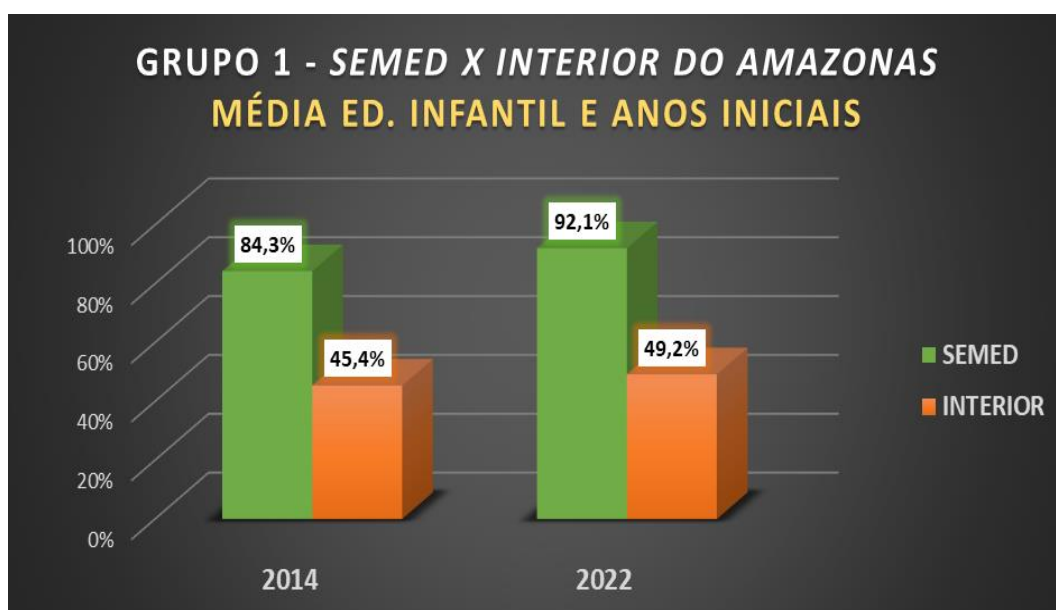


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

Observa-se que o índice das docências de professores especialistas nas escolas privadas da capital apresentou um avanço expressivo, com um aumento de 20,2 p.p. entre 2014 e 2022. Em contrapartida, a Semed, que iniciou com um percentual superior ao da rede particular, não apenas deixou de progredir, mas também registrou uma redução de mais de 1 p.p. ao longo do período analisado.

A situação dos professores especialistas da Semed é tão precária em comparação aos generalistas que a rede privada conseguiu superar, por mais de 15 p.p., a formação docente adequada da Secretaria. É curioso notar que, no Gráfico 6, o cenário foi inverso, com a Secretaria suplantando, por quase 30 p.p., os índices de formação adequada de professores das escolas privadas de Manaus.

O **Gráfico 8** apresenta uma comparação entre a Semed e a média das demais secretarias municipais do interior do estado do Amazonas, considerando exclusivamente as docências adequadas de professores generalistas.

Gráfico 8 – Comparativo do Grupo 1 por Território – Atuação Multidisciplinar

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

O **Gráfico 8** revela uma vantagem significativa da Secretaria Municipal de Educação de Manaus em comparação às demais secretarias municipais de educação do estado do Amazonas, com uma diferença que ultrapassa 42 p.p. Essa discrepância, contudo, não representa um cenário animador, indicando desafios consideráveis para o alcance da Meta 15 dos planos municipais de educação e, por extensão, do PNE.

Apesar dos esforços da UEA para expandir sua atuação em diversos municípios amazonenses, os desafios para assegurar a formação inicial adequada dos professores generalistas no interior do estado do Amazonas permanecem significativos. Em muitos municípios, especialmente nos mais afastados, professores que lecionam na Educação Infantil e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental ainda não possuem formação em nível superior, ingressando nas salas de aula diretamente após o Ensino Médio. Essa realidade reflete não apenas a carência de infraestrutura e de programas de formação contínua, mas também as dificuldades impostas pela geografia única da região, com vastas distâncias, isolamento de comunidades e barreiras de acesso.

Esses fatores, aliados a uma infraestrutura educacional limitada, dificultam tanto a oferta quanto a atração de cursos superiores e de qualificação docente, o que afeta diretamente a qualidade da educação básica. Além disso, as condições precárias de acesso aos recursos tecnológicos e pedagógicos necessários ao

desenvolvimento profissional acabam por ampliar a disparidade na formação dos professores da capital em comparação com os do interior. Para enfrentar esses desafios, são necessárias políticas públicas que considerem essas especificidades regionais e que incentivem não apenas a criação de programas formativos, mas também a permanência e o desenvolvimento de professores qualificados nas áreas mais remotas do estado.

Se a diferença nos índices de formação docente adequada entre os professores generalistas da Semed de Manaus e os que atuam nas demais secretarias do interior do Estado já é significativa, no caso dos professores especialistas essa disparidade se amplia drasticamente, criando um verdadeiro abismo entre os índices de formação adequada, conforme ilustra o **Gráfico 9**:

Gráfico 9 – Comparativo do Grupo 1 por Território – Atuação Específica



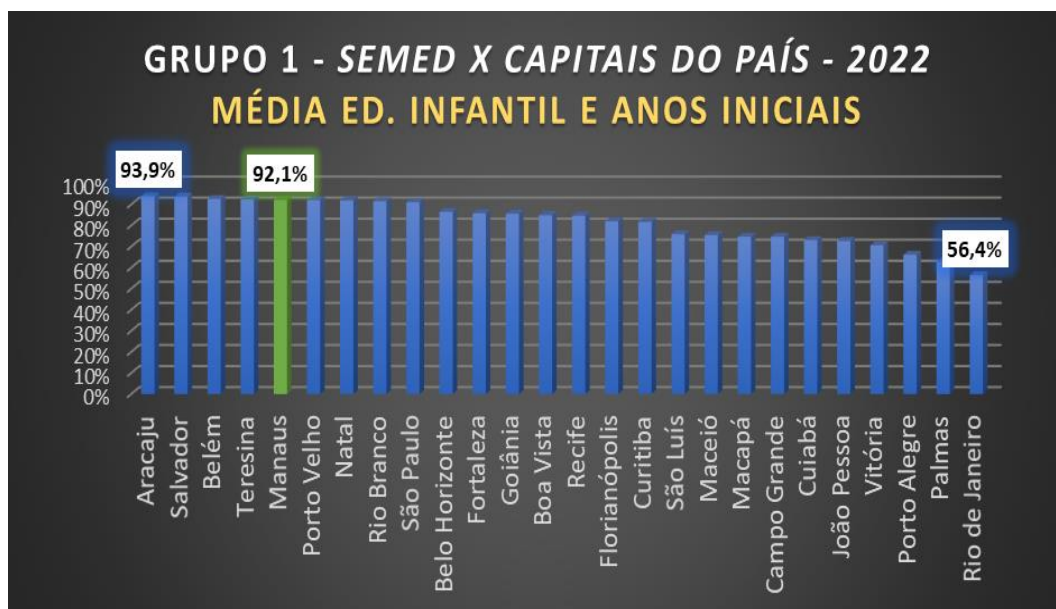
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

Da análise do gráfico, constata-se que, embora a Semed tenha estagnado em quase uma década em relação aos índices de formação adequada dos professores especialistas, apresentando inclusive uma leve regressão, os números do interior, apesar de um crescimento considerável, continuam extremamente aquém do ideal. Em 2022, apenas 14,3% das docências de especialistas no interior do estado eram consideradas adequadas, o que significa que mais de 85% dos docentes atuam fora de sua área de formação específica e/ou não possuem nível superior em licenciatura.

A vasta extensão territorial do Amazonas e o isolamento de muitas localidades representam desafios logísticos e estruturais significativos para a formação e a capacitação de professores no interior, especialmente em regiões mais remotas. Contudo, uma parceria mais sólida entre esses municípios e o governo federal poderia amenizar os efeitos dessa realidade geográfica, permitindo o desenvolvimento de estratégias mais eficazes para qualificar os docentes.

Dada a integração do PME de Manaus a um contexto nacional, a análise da Secretaria Municipal de Educação (Semed) pode ser substancialmente enriquecida por comparações com as principais secretarias de educação do país. Esse tipo de avaliação não apenas coloca o desempenho de Manaus em perspectiva, mas também possibilita a identificação de práticas e políticas que poderiam ser adaptadas para fortalecer a formação e a distribuição de professores em toda a rede municipal e, eventualmente, em todo o Estado. Assim, o **Gráfico 10** apresenta uma posição de destaque da Semed no que diz respeito à formação adequada dos professores generalistas, considerando o cenário nacional:²⁵

Gráfico 10 – Comparativo do Grupo 1 por Rede Municipal – Atuação Multidisciplinar



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

²⁵ É importante destacar que, nos Gráficos 10 e 11, estão incluídas apenas as capitais dos 26 estados brasileiros, uma vez que o Distrito Federal não possui uma rede municipal de educação.

Embora a análise não tenha considerado a proporção numérica de docentes em relação à população, os dados apresentados pelo Gráfico 10 são bastante encorajadores, não apenas para a Semed-Manaus, mas também para as regiões Norte e Nordeste do país. Com efeito, as oito primeiras capitais dessas duas regiões se destacam, apesar do predomínio das regiões Sul e Sudeste em outros indicadores. A Semed ocupa a quinta posição, com 92,1% das docências de generalistas em conformidade com a Meta 15 do PNE/PME. É importante ressaltar também o desempenho da Secretaria Municipal de Educação de Belém, que colocou a capital do Pará na terceira posição do *ranking*, liderado pela cidade de Aracaju, em Sergipe, com 93,9% de docências adequadas de generalistas.

Essa situação revela um paradigma curioso. Em geral, as capitais com as maiores concentrações de riqueza do país tendem a se destacar por melhores índices educacionais. No entanto, o Gráfico 10 ilustra um padrão quase que inverso, o que se percebe pela posição ocupada pela cidade do Rio de Janeiro, que em 2021 ocupava o segundo lugar entre as cidades mais ricas do Brasil²⁶, amargando a última posição no *ranking* das capitais brasileiras com os maiores índices de formação docente adequada. Em contrapartida, cidades como Aracaju e Teresina, que não estão entre as dez cidades mais ricas do Brasil, ocupam as primeiras posições (levando em conta apenas o ensino regular das secretarias municipais de educação).

Esse contraste desafia a ideia de que a riqueza necessariamente se traduz em melhores índices educacionais. Fatores como políticas públicas eficazes, gestão educacional, investimentos direcionados à formação de professores e a cultura educacional local podem desempenhar papéis fundamentais que superam a mera capacidade econômica das cidades. Dessa forma, é possível que um enfoque mais intensivo em educação, mesmo em contextos de menor riqueza, leve a resultados superiores em formação docente, destacando a importância de uma gestão educacional comprometida e inovadora.

Se o gráfico anterior destaca a posição de destaque da Semed no cenário nacional em termos de formação adequada de professores generalistas, a mesma

²⁶ **Fonte:** BRASIL. Agência IBGE. **PIB dos municípios mostra que economia do país continuou a se desconcentrar em 2021.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38683-pib-dos-municipios-mostra-que-economia-do-pais-continuou-a-se-desconcentrar-em-2021>. Acesso em: 26 mar. 2024.

conclusão não se aplica ao **Gráfico 11**. Neste gráfico, que apresenta a comparação referente aos docentes especialistas, a situação é quase que inversa:

Gráfico 11 – Comparativo do Grupo 1 por Rede Municipal – Atuação Específica



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

Mais uma vez, o *ranking* é liderado por capitais da região Nordeste, com a cidade de Belém se destacando como a única representante do Norte entre as cinco primeiras posições. A Semed ocupa somente a vigésima posição no *ranking* das 26 capitais, apresentando 57% de suas docências de especialistas em conformidade com a Meta 15 do PNE/PME. Esse resultado é ainda mais preocupante ao se considerar que outras capitais da região Norte, como Boa Vista e Macapá, enfrentam uma situação ainda mais crítica, com menos de 3% de docências adequadas de professores especialistas, o que significa que mais de 97% das docências dos especialistas nessas localidades não estão adequadas.

Os Relatórios de Avaliação e Monitoramento da Semed não oferecem informações sobre essa fragilidade formativa, tampouco indicam quais medidas estão sendo adotadas para corrigir essa deficiência nos índices de formação adequada dos professores especialistas. Essa lacuna de informações é preocupante, pois impede a formulação de estratégias efetivas para a melhoria necessária dos índices formativos.

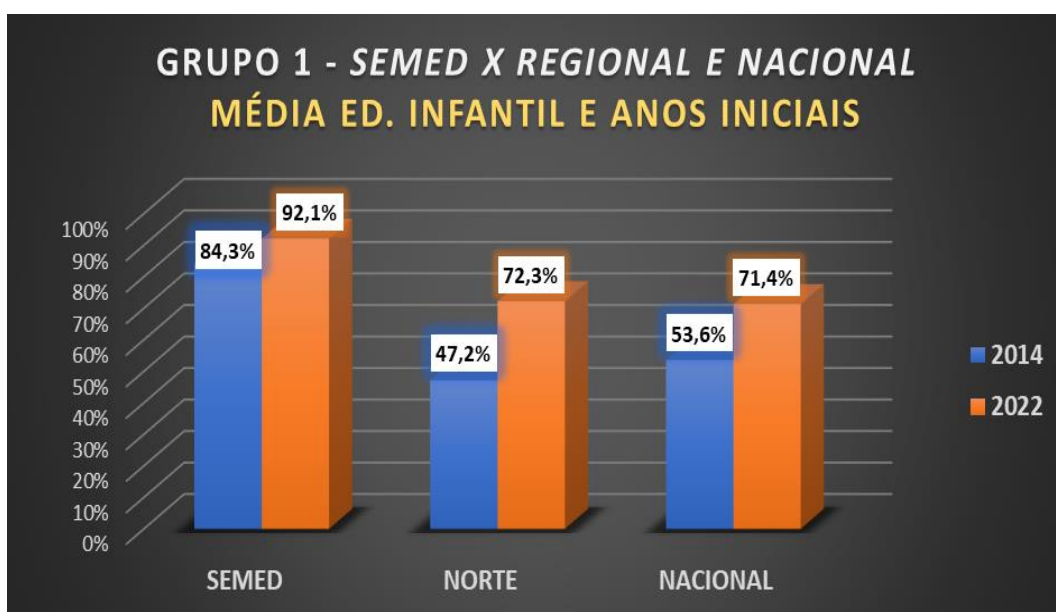
No entanto, destacam-se algumas medidas que podem contribuir para a superação desse cenário desafiador para a Secretaria, o que demanda uma atuação conjunta de entidades nas esferas municipal, estadual e federal, como a urgente

revisão dos currículos das licenciaturas. Essa revisão deve incluir conteúdos e práticas que não apenas estimulem os licenciandos a concluir a graduação, mas que também ajudem a formar uma identidade profissional robusta, reforçando o papel do professor como agente transformador na educação. Adicionalmente, é essencial valorizar a profissão docente por meio da implementação de uma estrutura de carreira sólida, que reconheça e recompense o trabalho dos educadores.

Em relação à atuação da Semed e da prefeitura de Manaus, os bons índices de formação docente adequada apresentados pelos professores generalistas oferecem uma base promissora. Se esses bons resultados forem acompanhados de investimentos e ações direcionadas, há potencial para superar os desafios na formação de especialistas. O sucesso nessa empreitada dependerá do comprometimento em alocar recursos adequados e da disposição para implementar as mudanças necessárias, visando sempre a melhoria contínua da educação.

Dando continuidade às comparações externas, o **Gráfico 12** apresenta uma análise do desempenho da Semed em relação à média da região Norte e à média nacional, focando especificamente nos professores generalistas da rede municipal.

Gráfico 12 – Comparativo do Grupo 1 por Esferas – Atuação Multidisciplinar



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

A Semed mais uma vez se destaca no comparativo dos índices de formação docente adequada de generalistas, quando comparados às médias regional e

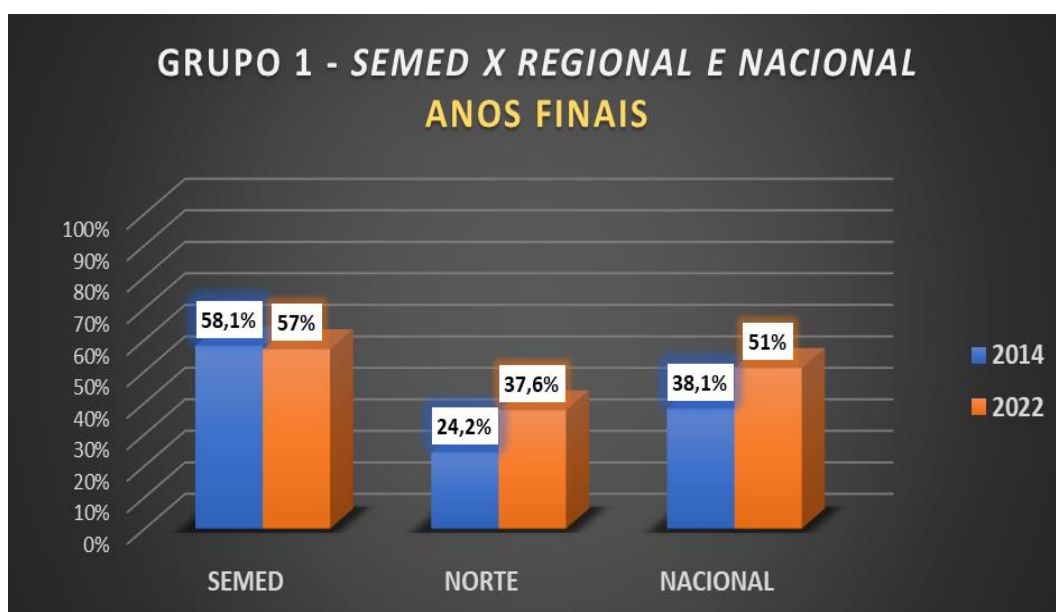
nacional, apresentando uma diferença de 19,8 p.p. a seu favor em relação a esta última.

O gráfico também evidencia um avanço considerável da região Norte em direção ao cumprimento da Meta 15 do PNE, com um aumento de 25,1 p.p. ao longo da série histórica. Isso demonstra que, apesar das dificuldades enfrentadas, as instituições educacionais da região estão se mobilizando de modo a melhorar a formação dos docentes. Entretanto, mesmo com esse progresso, a região ainda se encontra distante da meta total de 100%, com uma lacuna de 27,7% a ser preenchida.

Esses números destacam o relevante trabalho realizado por diversas instituições e entidades que participam da formação dos professores generalistas, incluindo universidades e secretarias de educação. O esforço conjunto entre esses e outros atores é crucial para consolidar as melhorias já alcançadas e estabelecer um caminho sólido em direção à adequada formação docente.

Já a situação dos professores especialistas, ilustrada no **Gráfico 13**, é preocupante, não apenas pelos números apresentados pela Semed, mas também pelos índices da região Norte e do Brasil.

Gráfico 13 – Comparativo do Grupo 1 por Esferas – Atuação Específica



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

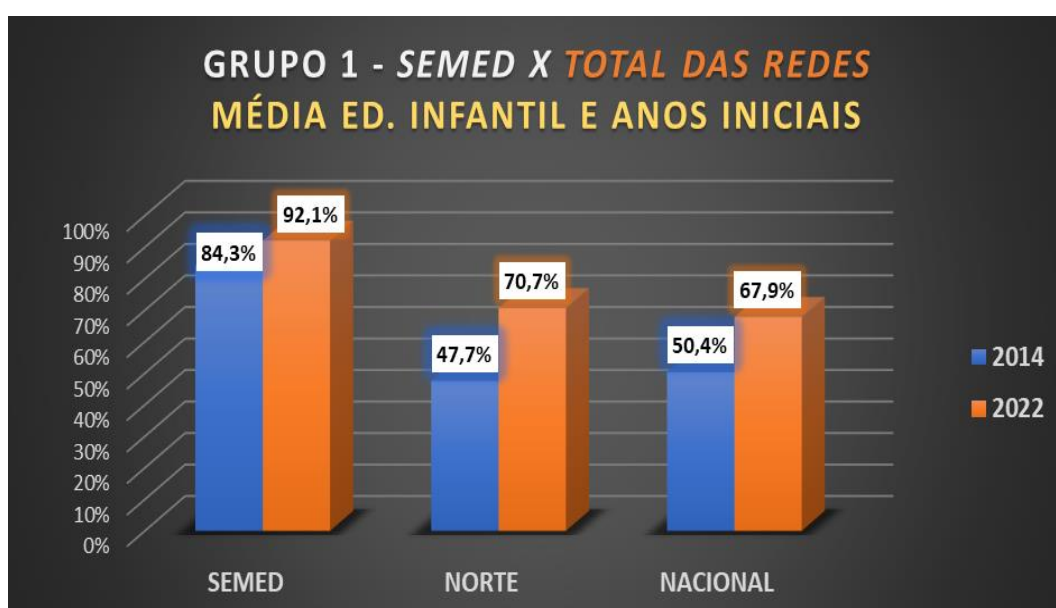
Da análise do gráfico observa-se que, embora os números da Semed estejam acima da média nacional e regional, isso não deve ser encarado de forma otimista; pelo contrário, é ainda mais preocupante pelo fato de em todas as esferas a média

ser de quase a metade do que prevê a Meta 15 do PME. Ou seja, quase a metade das docências de especialistas não estão adequadas (isso considerando apenas os professores da rede municipal). Igualmente alarmante é a situação da região Norte, que apresenta apenas 37,6% de formação adequada, com índices ainda mais baixos quando se considera exclusivamente os municípios do interior.

Obviamente, os aspectos geográficos da região, como a vasta extensão territorial e a dificuldade de acesso a recursos e formação, contribuem para essa situação. No entanto, isso não deve servir como justificativa para essa triste e dura realidade. É fundamental que haja um comprometimento coletivo entre as esferas municipal, estadual e federal para enfrentar esses desafios, promovendo políticas públicas que garantam a formação adequada de professores especialistas e, conseqüentemente, a qualidade do ensino na região.

Por fim, os Gráficos 14 e 15 trazem a comparação da Semed com a média regional e nacional de fato, considerando todas as redes de ensino, tanto pública quanto privada. Essa análise é fundamental para a avaliação do desempenho da Semed em relação ao objetivo real das Metas 15 do PME – e, por extensão, do PNE – que é garantir que todos os professores, independentemente de aturem na rede pública ou privada, sejam formados em licenciatura na área de conhecimento em que atuam. O **Gráfico 14** traz, portanto, os índices de professores generalistas com formação docente adequada, com base nos critérios supracitados:

Gráfico 14 – Comparativo do Grupo 1 por Rede (Total) – Atuação Multidisciplinar

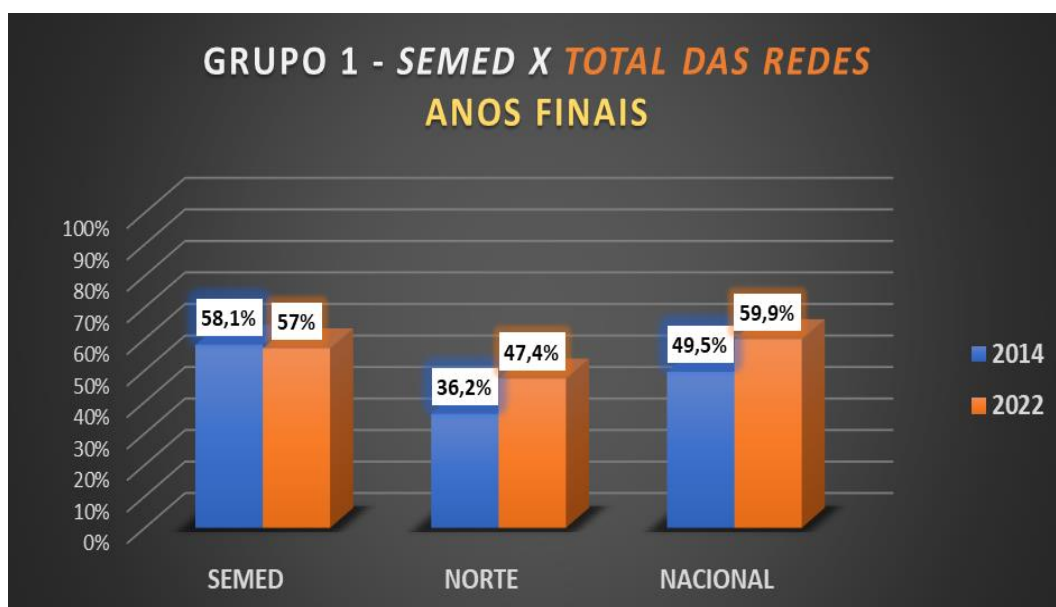


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

Mesmo considerando o total das redes, observa-se que os índices de formação docente adequada dos generalistas que atuam na Semed é bastante superior às médias regional e nacional, desta vez com uma diferença de 24,2 p.p. em relação a esta última. Além disso, percebe-se um avanço considerável da região Norte nas taxas de formação adequada ao longo dos anos, passando de 47,7% para 70,7% entre os anos de 2014 e 2022. Por outro lado, embora a média nacional também tenha registrado um aumento de 17,5 p.p. na série histórica, ainda permanece distante da meta de 100%, com uma lacuna de 32,1 p.p. Isso sugere que, mesmo com os avanços observados, será necessário um esforço contínuo e significativo, possivelmente em torno de 20 anos, para que a meta de formação adequada de professores seja efetivamente alcançada.

Por fim, o **Gráfico 15** mostra a situação das docências de especialistas da Semed, fazendo um paralelo com a média total da região norte e do país:

Gráfico 15 – Comparativo do Grupo 1 por Rede (Total) – Atuação Específica



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar (Brasil, 2014-2022a).

Nesse comparativo, percebe-se claramente o baixo desempenho da Semed nessa etapa da educação, uma vez que pouco mais da metade dos professores especialistas possui formação adequada. É importante ressaltar que, considerando o total das redes de ensino – e não apenas a rede municipal –, o desempenho da Semed em relação aos professores especialistas fica abaixo da média nacional e apenas ligeiramente acima da média regional. Esse dado é preocupante, especialmente

considerando que, em geral, os índices apresentados pelas cidades interioranas tendem a ser inferiores aos números das capitais.

Essa situação reforça a urgência de um olhar atento das autoridades municipais e estaduais do Amazonas para esses índices alarmantes. É essencial que tanto o estado quanto o município busquem se destacar positivamente no cenário educacional, especialmente considerando o grande potencial econômico que possuem, o que justificaria um investimento mais efetivo na qualidade da educação.

Espera-se que essa investigação não apenas leve a reflexões sobre a formação docente, mas também inspire a produção de diversos outros estudos que sigam as diretrizes aqui apontadas, buscando responder aos fenômenos investigativos propostos e promovendo a melhoria da qualidade educacional brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal proposta do presente estudo foi avaliar o cumprimento da Meta 15 do Plano Municipal de Educação de Manaus, com foco na formação inicial de professores da educação básica do município. Optamos por abordar especificamente a formação de professores da rede pública municipal de ensino (Semed) no que diz respeito ao ensino regular.

A pesquisa foi estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, o objetivo foi apresentar os impactos das políticas públicas educacionais na educação básica do município de Manaus, contextualizando o surgimento do PME de Manaus como reflexo do processo de inclusão da educação nas pautas governamentais.

Constatamos que, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação, especialmente a pública, era utilizada como instrumento de poder para a perpetuação de pretensos interesses da elite política e econômica. Esse cenário mudou com o fim da Ditadura civil-militar e a instituição de um Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, pós-Segunda Guerra Mundial, os países passaram a adotar como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana, o que no Brasil resultou na criação da principal política pública educacional brasileira: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

A LDB de 1996 assegurou uma determinação constitucional que visava à valorização da educação. Com base nessa legislação, foi instituído o primeiro plano de educação como política pública, o PNE de 2001.

Mais de dez anos após a criação deste PNE, surgiu seu sucessor, o PNE de 2014, que incluiu 20 metas e diversas estratégias em seu texto, através das quais foram criados os planos subnacionais, com destaque para o Plano Municipal de Educação de Manaus, que oportunamente foi apresentado e contextualizado para atender aos objetivos da pesquisa.

Dessa forma, a finalidade do primeiro capítulo deste estudo foi apresentar o Plano Municipal de Educação como resultado de um processo mais amplo de multiplicação e consolidação das políticas públicas educacionais no Brasil.

No segundo capítulo da pesquisa, seguindo a estrutura do geral para o particular, buscamos analisar o primeiro objetivo da Meta 15 do PME de Manaus, que visa garantir uma política municipal de formação para os profissionais da educação básica.

Constatamos que, a nível nacional, tal política de formação foi estabelecida tanto em sentido amplo quanto em sentido estrito. Em outras palavras, acreditamos que o governo brasileiro conseguiu cumprir o primeiro objetivo da Meta 15 do PNE, embora existam críticas em relação à política nacional, considerada política de governo e não de estado.

Por outro lado, a nível local (municipal), observamos que o primeiro objetivo da Meta 15 do PME foi cumprido apenas em sentido amplo, especialmente através da implantação do Parfor, que consolida a colaboração entre a União e o Município, conforme previsto no texto da meta e no próprio artigo 5º do plano. Entretanto, em sentido estrito, não foram encontradas informações que permitissem afirmar a criação e implementação de uma política municipal específica para os profissionais da educação básica.

Na terceira parte deste estudo, a proposta foi descrever os resultados alcançados pelo segundo objetivo da Meta 15 do PME, que é assegurar a formação adequada de todos os professores que atuam no município de Manaus. A análise, contudo, restringiu-se aos docentes que atuam no ensino regular da Semed.

Através da análise dos dados do Censo Escolar, favorecida pelo Indicador de Adequação da Formação Docente, entre os anos de 2014 (ano-base do PME de Manaus) e 2022 (ano-limite da pesquisa), verificamos uma disparidade evidente nos números de professores generalistas (atuação multidisciplinar) e especialistas (atuação específica) com formação adequada.

Além disso, a pesquisa possibilitou algumas outras constatações adicionais:

- a) Entre os anos de 2014 e 2022, no âmbito da Semed, houve um aumento de 7,8 pontos percentuais (p.p.) nas docências de professores generalistas, enquanto as docências de especialistas reduziram em mais de 1 p.p.;
- b) Na análise por grupos, constatou-se que mais de 32% dos professores especialistas da Semed pertencem ao Grupo 3 (docentes que possuem licenciatura, mas atuam fora de suas áreas de formação), em contraste com 4,7% dos professores generalistas desse mesmo grupo;
- c) A formação de professores especialistas e generalistas nas zonas rural e urbana apresenta variações relativamente pequenas, ao contrário do cenário nacional, que revela diferenças significativas entre as zonas;

- d) A formação de professores generalistas da Semed é consideravelmente superior à da rede privada, com mais de 92% de docências adequadas. Por outro lado, em relação à formação de especialistas, a situação se inverte, com as escolas particulares registrando mais de 72% de docências adequadas, contra 57% da Semed no ano de 2022;
- e) Os números da Semed em comparação à média do interior do estado são muito superiores, tanto para professores generalistas quanto especialistas, embora ainda estejam distantes do objetivo de 100% previsto pela meta;
- f) A Semed ocupa a quinta posição no cenário nacional em relação aos professores generalistas, quando comparada a outras secretarias das capitais brasileiras, mas está apenas na vigésima posição para professores especialistas, superando apenas seis capitais.

Utilizando as técnicas de análise de conteúdo propostas por Bardin (2016) e os pressupostos da pesquisa qualitativa de Godoy (1995), foram realizadas diversas interpretações com o objetivo de responder aos desafios apresentados pela análise dos dados coletados. Os resultados revelam uma carência profunda de maior investimento, especialmente na formação de professores especialistas, não apenas na Secretaria Municipal de Educação de Manaus, mas em todo o país. Por outro lado, em relação aos professores generalistas, os números são positivos, com mais de 92% de formação adequada.

Apesar da afinidade com o tema da pesquisa, as muitas descobertas possibilitaram a consolidação de conhecimentos e o aperfeiçoamento da prática profissional. Durante o desenvolvimento das investigações, foram constatados diversos desafios à implementação dos objetivos da meta 15 do PME de Manaus, dentre os quais se destaca a elaboração dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento do PME, que, pelo menos no que diz respeito à meta 15 do plano, não apresentam informações suficientes e necessárias à investigação do progresso da meta.

Como forma de superar essa ausência de informações, que seriam fundamentais para o processo de investigação da meta 15 do PME de Manaus, sugerimos que sejam envidados esforços, especialmente por parte do poder público municipal, com ênfase na Secretaria Municipal de Educação de Manaus, para adequar esse processo às diretrizes do Ministério da Educação, atendendo ao estabelecido no

Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (2016).

Adicionalmente, é necessário observar com atenção a formação dos professores especialistas que atuam nos Anos Finais do Ensino Fundamental, que, como demonstrado, não tem acompanhado a evolução da formação dos professores generalistas. Destacamos ainda que a formação docente deve seguir as principais diretrizes teóricas em voga, de modo que o professor, seja ele generalista ou especialista, possa se reconhecer, acima de tudo, como professor, refletindo constantemente sobre sua prática. Essa abordagem visa não apenas perseguir números, como a formação de todos os professores que atuam no município, mas também considerar e observar a qualidade formativa como parte indispensável do processo de aperfeiçoamento da educação municipal, estadual e nacional.

Por fim, esperamos que este estudo contribua para o avanço da formação inicial docente não apenas no âmbito da Semed, mas também no município de Manaus e no estado do Amazonas, da mesma forma que sirva para a consolidação da formação docente adequada na região Norte e no restante do país.

Concluimos esta pesquisa ressaltando o papel transformador da educação, enfatizando que o verdadeiro impacto reside no tipo de transformação almejada. A educação, ao ser orientada por políticas e práticas comprometidas com a equidade e a qualidade, possui o potencial de ser um agente poderoso na construção de uma sociedade mais livre, igual e fraterna. Que se lute por isso sempre.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edição 70, **2016**.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: **1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Inep. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, **1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007**. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dá outras providências. Brasília, DF: **2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/l11502.htm. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. CNE/MEC. **Parecer CNE/CEB nº 2, de 30 de janeiro de 2008**. Solicitação de Parecer sobre formação e atuação de docentes na organização pedagógica do Ensino Fundamental, considerando a lógica dos ciclos de formação humana. Brasília, DF: **2008**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb002_08.pdf. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da educação básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília, DF: **2009a**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 9, de 30 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regulamentação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, **2009b**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010**. Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, dispõe sobre o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público - Profuncionário, e dá outras providências. Brasília, DF: **2010**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7415.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. Inep. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, **2014a**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Inep. **Nota Técnica nº 20, de 21 de novembro de 2014**. Introduz um indicador da adequação da formação inicial dos docentes das escolas de educação básica brasileira, segundo as orientações legais. Brasília, DF: Inep, **2014b**.

Disponível em:

https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_formacao_legal/nota_tecnica_indicador_docente_formacao_legal.pdf.

Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. MEC/SASE. **O Plano Municipal de Educação**. Brasília, DF, **2014c**.

Disponível em:

http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Inep. **Adequação da Formação Docente**. Brasília, DF: Inep, **2014-2022a**.

Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/adequacao-da-formacao-docente>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Inep. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Brasília, DF: Inep, **2014-2022b**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, DF: **2016a**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8752.htm. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Inep. **Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Brasília, DF: **2016b**. Disponível em:

http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Inep. **Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios**. Brasília, DF: **2016c**. Disponível em:

http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/construindo_indicadores.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Inep. **Relatório do 1º Ciclo De Monitoramento Das Metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília, DF: **2016d**. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_primeiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_pne_bienio_2014_2016.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Inep. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2018**. Brasília, DF: 2018. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_segundo_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_pne_2018_2_educacao.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. CNE/MEC. **Parecer CNE/CEB nº 6, de 6 de junho de 2019**. Consulta sobre os direitos associados ao certificado obtido em programas especiais da Formação Pedagógica de Docentes, regulamentados pela Resolução CNE/CP nº 2/1997. Brasília, DF: **2019a**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/julho-2019-pdf/118431-pceb006-19/file#:~:text=Logo%2C%20um%20certificado%20em%20programa,licenciatura%20plena%20para%20quaisquer%20fins>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. CNE/MEC. **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, DF: **2019b**. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22019.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

CARPES, Dulce Mara Langhinotti. Considerações Sobre o Plano Nacional de Educação: PNE 2014 – 2024. **Reunião Científica Regional da ANPED: Educação, Movimentos Sociais e Políticas Governamentais**. [online] 24 a 27 de junho de **2016**. UFPR: Curitiba, Paraná, pp. 323-337. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo4_DULCE-MARA-LANGHINOTTI-CARPES.pdf. Acesso em: 23 nov. 2022.

GATTI, B. A. **Formação de Professores e Carreira: Problemas e Movimentos de Renovação**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, **2000**.

GODOY, A. S. **Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais**. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 5, n. 3, **1995**.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. *Cadernos CEDES* [online]. **2001**, v. 21, n. 55, pp. 30-41. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>. Epub 27 ago. 2001. ISSN 1678-7110. Acesso em: 23 nov. 2022.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. - São Paulo: Atlas, **2003**.

LOWI, Theodore. **Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo**. **1996**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066893/mod_resource/content/1/Distribuicao-Regulacao-Redistribuicao-Lowi.pdf. Acesso em: 3 nov. 2023.

MANAUS. *Diário Oficial*, de 24 de junho de 2015. **Plano Municipal de Educação de Manaus PME 2015-2025**. Lei nº 2.000/2015. Ano XVI, Edição 3674. Manaus-AM, **2015**.

MANAUS. Semed. **Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Manaus – PME (Anos 2015 a 2017)**. Manaus, **2017**. Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/semed/wp-content/uploads/sites/3/2023/02/004-Relatorio-PME-2015-A-2017.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2023.

MANAUS. Semed. **Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Manaus – PME (Anos 2018 e 2019)**. Manaus, 2019. Disponível em: https://www.manaus.am.gov.br/semed/wp-content/uploads/sites/3/2023/02/005-Relatorio_Gestao_2018.2019.pdf. Acesso em: 3 nov. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). et al. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 33. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

NUNES, M. M. R. Professores do Brasil: Impasses e Desafios. **Cadernos de Pesquisa**, 40(139), 317–319, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000100018>. Acesso em: 22 nov. 2022.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo à Política de Estado: Reflexões sobre a Atual Agenda Educacional Brasileira. **Educação & Sociedade** [online]. 2011, v. 32, n. 115, pp. 323-337. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200005>. Epub 22 ago. 2011. ISSN 1678-4626. Acesso em: 23 nov. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias** [online]. 2006, n. 16, pp. 20-45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Epub 07 jan. 2008. ISSN 1807-0337. Acesso em: 22 nov. 2022.

VIEIRA, J. J.; RAMALHO, C. C.; VIEIRA, A. L. da C. A Origem do Plano Nacional de Educação e Como Ele Abordou as Questões de Gênero. **Revista Online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 64–80, 2017. DOI: 10.22633/rpge.v21.n1.2017.9746. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9746>. Acesso em: 18 nov. 2022.