

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
PUC-SP**

**Daniele de Lima Kramm**

**Políticas de Formação de Professores da Educação Básica no Brasil**

Doutorado em Educação: Psicologia da Educação

São Paulo  
2019

**Daniele de Lima Kramm**

**Políticas de Formação de Professores da Educação Básica no Brasil**

Doutorado em Educação: Psicologia da Educação

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Educação: Psicologia da Educação, sob a orientação do Prof. Dr. Sergio Vasconcelos de Luna.

São Paulo

2019

Banca Examinadora:

---

---

---

---

---

O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, processo n. 140067/2018-3

*À minha filha, **Beatriz**, que inspira a minha  
busca por uma sociedade mais justa.*

*Aos profissionais e pesquisadores da  
educação, que inspiraram a realização  
desta tese.*

## **Agradecimentos**

À Bia e Alexandre, por me acompanharem nesta e em tantas outras jornadas, me possibilitando errar, aprender e ensinar, sempre com cumplicidade e muito amor.

Aos meus pais, Valter e Renata, pelos ensinamentos ao longo da minha vida e por todo o amor e dedicação; e aos meus irmãos, Marco e Gabi, que me aceitam e compreendem incondicionalmente.

Ao meu querido professor e orientador, Sergio, a quem eu amo, admiro e tenho como exemplo de profissional da educação, pelo empenho e dedicação em ensinar durante toda a sua longa trajetória docente. Não tenho como agradecer cada palavra e incentivo, em absolutamente todos os momentos que precisei. Foi um imenso prazer trabalhar com você ao longo desses anos de Mestrado e Doutorado.

Aos professores do PED, em especial Melania, Ana, Ronca e Marli, pelas imensas possibilidades de trocas e pelo conhecimento compartilhado de maneira tão especial. Vocês mudaram minha concepção de educação ao longo destes anos.

À Mimi e aos colegas da Revista Psicologia da Educação, pela confiança, parceria, empenho e tantos aprendizados nesta nobre e difícil tarefa.

Aos amigos do PED, em especial Aninha, Filipe, Raizel e Cintia, grandes companheiros de disciplinas, que conseguiram deixar tudo mais leve e divertido.

Ao Edson, pela paciência, competência e muita simpatia na Secretaria do PED.

Às pesquisadoras independentes, pelo precioso trabalho na revisão das categorias e por todo o apoio que me deram na etapa de classificação.

Aos amigos Karin, Marina, Saulo e Cleverson pelas leituras e os preciosos diálogos que me possibilitaram ir além do que eu estava conseguindo alcançar em alguns momentos.

Às professoras da minha Banca, pela dedicação e empenho em aprimorar esta tese, sempre com muito respeito e carinho.

Kramm, Daniele de Lima. (2019). *Políticas de Formação de Professores da Educação Básica no Brasil*. (Tese de Doutorado). Educação: Psicologia da Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil.

## Resumo

Este estudo consistiu em uma revisão integrativa sobre as políticas de formação inicial de professores da educação básica no Brasil, a partir de artigos publicados em periódicos revisados por pares, no Portal de Periódicos da CAPES. Os trabalhos foram avaliados no sentido de identificar como se estruturaram essas políticas, os principais problemas e desafios apontados, além das consonâncias e discrepâncias entre os pesquisadores da área. A equação de busca contemplou palavras equivalentes à expressão “políticas de formação de professores” utilizando-se operadores booleanos e de truncagem, no intuito de refinar o levantamento, sem adotar qualquer filtro temporal. Foram incluídos trabalhos que analisaram a formação docente a partir das seguintes políticas: Lei de Diretrizes e Bases; Planos Nacionais de Educação; Plano de Desenvolvimento da Educação; Política Nacional de Formação de Professores e Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores e para a Pedagogia, enfocando-se a formação para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Os estudos foram agrupados em três eixos de análise: 1. influências externas nas políticas; 2. as políticas e suas respectivas legislações; 3. repercussões para o trabalho docente. Os resultados confirmaram o predomínio de influências externas nas políticas educacionais brasileiras, tanto de referencial teórico, quanto no âmbito das recomendações de organismos multilaterais. A expansão dos cursos, ocorrida a partir das exigências da LDB e em consonância com estas influências, priorizou formações a distância e ampliou a participação privada, originando um conflito de interesses entre os que formulam e os que executam as políticas. Identificou-se a preponderância de políticas emergenciais, principalmente aquelas voltadas para a formação em serviço, e a falta de continuidade e coesão entre os programas, dificultando a consolidação de uma política nacional de formação docente. A falta de consenso entre os profissionais da educação foi um aspecto relevante identificado, principalmente quanto a identidade e natureza dos cursos de formação. As principais fragilidades identificadas nestas formações foram o desequilíbrio entre teoria e prática, a dispersão do campo de atuação profissional, os estágios e a dificuldade de articulação entre a universidade e a rede escolar. As políticas de formação tem sido tema de interesse crescente, reforçando, por um lado, a importância que estes profissionais têm para a educação e, por outro, a necessidade da consolidação de um Sistema Nacional de Educação que desenvolva políticas estruturantes para a área, ampliando ações efetivas de valorização docente, no intuito de sanar deficiências nas formações, nas condições de trabalho e na carreira dos profissionais da educação.

Palavras-chave: políticas educacionais, formação de professores, revisão integrativa educação básica, valorização docente.

Kramm, Daniele de Lima. (2019). *Basic Education Teacher Training Policies in Brazil*. (Doctoral Dissertation). Education: Educational Psychology. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brazil.

### **Abstract**

This study consisted of an integrative review of basic education policies for basic education teachers in Brazil, based on articles published in peer-reviewed journals on the CAPES Portal. The works were evaluated in order to identify how these policies were structured, the main problems and challenges identified, as well as the consonances and discrepancies among researchers in the area. The search equation included words equivalent to the expression “teacher training policies” using boolean and truncation operators, in order to refine the survey, without adopting any temporal filter. We included papers that analyzed teacher education based on the following Brazilian policies: “Lei de Diretrizes e Bases (LDB)”; “Planos Nacionais de Educação (PNE)”, “Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”, Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PNFP)” e “Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN)”. The studies were grouped into three axes of analysis: 1. external influences on policies; 2. the policies and their respective legislations; 3. repercussions for teaching work. The results confirmed the predominance of external influences in Brazilian educational policies, both from the theoretical framework and from the recommendations of multilateral organizations. The expansion of the courses, based on LDB requirements and in line with these influences, prioritized distance learning and expanded private participation, leading to a conflict of interest between policy makers and policy executioners. We identified the preponderance of emergency policies, especially those focused on in-service training, and the lack of continuity and cohesion between programs, making it difficult to consolidate a national teacher training policy. The lack of consensus among education professionals was a relevant aspect identified, especially regarding the identity and nature of training courses. The main weaknesses identified in these formations were the imbalance between theory and practice, the dispersion of the professional field, the internships and the difficulty of articulation between the university and the school network. Training policies have been a matter of growing interest, reinforcing, on the one hand, the importance that these professionals have for education and, on the other, the need for the consolidation of a National Education System that develops structuring policies for the area, expanding Effective actions of teacher appreciation, in order to remedy deficiencies in education, working conditions and career of education professionals.

Keywords: educational policies, teacher education, integrative review, basic education, teacher appreciation.

Kramm, Daniele de Lima. (2019). *Políticas de formación docente de educación básica en Brasil*. (Tesis de Doctorado). Educação: Psicologia da Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil.

## Resumen

Este estudio consistió en una revisión integradora de las políticas de educación básica para docentes de educación básica en Brasil, basada en artículos publicados en revistas revisadas por pares en el portal de la revista CAPES. Los trabajos fueron evaluados para identificar cómo se han formulado estas políticas, cuáles son sus principales problemas y desafíos identificados, así como analizar las consonancias y discrepancias entre los investigadores del área. La ecuación de búsqueda incluyó palabras equivalentes a la expresión "políticas de educación docente" utilizando operadores booleanos y de truncamiento, para afinar la encuesta, sin adoptar ningún filtro temporal. Incluimos documentos que analizaban la formación del profesorado en base a las siguientes políticas brasileñas: "Lei de Diretrizes e Bases (LDB)"; "Planos Nacionais de Educação (PNE)", "Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)", Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PNFP)" e "Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN)". Los estudios se agruparon en tres ejes de análisis: 1. influencias externas en las políticas; 2. las políticas y sus respectivas legislaciones; 3. Repercusiones para el trabajo docente. Los resultados confirmaron el predominio de las influencias externas en las políticas educativas brasileñas, tanto desde el marco teórico como dentro de las recomendaciones de las organizaciones multilaterales. La expansión de los cursos, basada en los requisitos de LDB y en línea con estas influencias, priorizó el aprendizaje a distancia y amplió la participación privada, lo que generó un conflicto de intereses entre los responsables políticos y los responsables políticos. Identificamos la preponderancia de las políticas de emergencia, especialmente las centradas en la capacitación en el servicio, y la falta de continuidad y cohesión entre los programas, lo que dificulta la consolidación de una política nacional de capacitación docente. La falta de consenso entre los profesionales de la educación fue un aspecto relevante identificado, especialmente con respecto a la identidad y la naturaleza de los cursos de capacitación. Las principales debilidades identificadas en estas formaciones fueron el desequilibrio entre la teoría y la práctica, la dispersión del campo profesional, las pasantías y la dificultad de articulación entre la universidad y la red escolar. Las políticas de capacitación han sido un tema de creciente interés, reforzando, por un lado, la importancia que estos profesionales tienen para la educación y, por el otro, la necesidad de consolidar un Sistema Educativo Nacional, que desarrolle políticas para reestructuración del área, expandiendo acciones efectivas de apreciación docente para remediar las deficiencias en educación, condiciones laborales y carrera de los profesionales de la educación.

Palabras clave: políticas educativas, formación docente, revisión integradora, educación básica, apreciación docente.

## Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>15</b>
<b>1. As pesquisas em educação no Brasil</b>	<b>24</b>
<b>2. A pesquisa em educação a partir dos anos 1980 e a “formação de professores” como campo investigativo autônomo</b>	<b>30</b>
<b>3. A pesquisa sobre formação de professores: o que dizem os principais estudos de revisão</b>	<b>35</b>
3.1. As décadas de 1970 e 1980	35
3.2. A década de 1990	36
3.3. O período de 2000 a 2010	39
<b>4. As políticas educacionais no Brasil que estabelecem ações para a formação docente</b>	<b>46</b>
4.1. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB 9.394 (1996)	46
4.2. Os Planos Nacionais de Educação – PNEs (2001 e 2014)	48
4.3. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007)	48
4.4. A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica – PNFP (2009)	49
<b>5. A opção por uma revisão integrativa</b>	<b>52</b>
5.1. Revisões de mapeamento	54
5.2. Revisões de avaliação e síntese	58
5.3. As pesquisas de revisão integrativa	59
5.3.1. Fases das pesquisas de revisão integrativa	62
<b>6. Procedimentos metodológicos</b>	<b>63</b>
<b>7. Resultados e Discussão</b>	<b>73</b>
7.1. Principais influências nas políticas de formação	77
7.1.1. A influência de organismos internacionais	77
7.1.2. Principais influências teóricas	84
7.2. As políticas educacionais e suas respectivas legislações	89

7.2.1. A LBD e suas implicações para a formação docente	90
7.2.1.1. A determinação de formação em nível superior	93
7.2.1.2. A diversidade institucional para a formação de professores	95
7.2.2. As políticas de formação no PNE 2001 e PNE 2014	102
7.2.3. O PDE e o Compromisso Todos pela Educação	114
7.2.4. A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica	119
7.2.4.1. O protagonismo da EaD na formação docente	123
7.2.4.2. O Parfor e a ênfase na formação em serviço	133
7.2.4.3. O Pibid e seu impacto na formação docente	138
7.2.5. DCN para formação de professores	143
7.2.5.1. As DCNs para a formação de professores da educação básica (2002)	144
7.2.5.2. As DCNs para o curso de Pedagogia (2006)	154
7.2.5.3. As DCNs para a formação de professores da educação básica (2015)	161
7.3. Principais repercussões das políticas analisadas para a profissão docente	164
7.3.1. O impacto das políticas avaliativas para o trabalho docente	164
7.3.2. O impacto das políticas de valorização docente	169
<b>8. Considerações Finais</b>	<b>179</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>190</b>
<b>APÊNDICE A – Síntese dos procedimentos adotados nos trabalhos de revisão sobre formação de professores</b>	<b>200</b>
<b>APÊNDICE B – Relação dos trabalhos analisados, por ordem alfabética</b>	<b>208</b>
<b>APÊNDICE C – Relação da Legislação Educacional que aborda a formação docente</b>	<b>218</b>

## Lista de Figuras

<i>Figura 1.</i> Tripé institucional do processo de formação docente	21
<i>Figura 2.</i> Evolução da pesquisa educacional no Brasil, de 1940 a 1980	29
<i>Figura 3.</i> Números dedicados à temática formação de professores na “Série Estado do Conhecimento”	45
<i>Figura 4.</i> Eixos centrais de análise	75
<i>Figura 5.</i> Iniciativas da PNFP para a formação inicial e continuada	122

## Lista de Tabelas

Tabela 1. <i>Classificação das pesquisas de revisão em educação</i>	54
Tabela 2. <i>Metas do PNE que abordam ações de valorização docente</i>	104
Tabela 3. <i>Professores com formação superior completa, por etapas da educação básica</i>	138
Tabela 4. <i>Legislações das DCNs para os cursos de formação de professores</i>	143

## **Lista de abreviaturas e siglas**

AERA: American Educational Research Association  
AFEF: Anos Finais do Ensino Fundamental  
AIEF: Anos Iniciais do Ensino Fundamental  
ANFOPE: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação  
ANPAE: Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
ANPED: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
BM: Banco Mundial  
BNCC: Base Nacional Comum Curricular  
CAFE: Comunidade Acadêmica Federada  
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior  
CBPE: Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional  
CEFAM: Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério  
CNE: Conselho Nacional de Educação  
CNTE: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação  
CONAE: Conferência Nacional de Educação  
CONED: Congresso Nacional de Educação  
CRPE: Centro Regional de Pesquisa Educacional  
DCN: Diretrizes Curriculares Nacionais  
EaD: Educação a Distância  
ENADE: Exame Nacional de Cursos  
ENDIPE: Encontros de Didática e Prática de Ensino  
ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio  
ERIC: Educational Resources Information Center  
FAPESP: Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FORPROF: Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente  
FORUMDIR: Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras  
FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

HTPC: Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES: Instituições de Ensino Superior

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ISE: Instituto Superior de Educação

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC: Ministério da Educação

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

PAR: Planos de Ações Articuladas

PARFOR: Plano de Formação de Professores

PDE: Plano de Desenvolvimento de Educação

PIB: Produto Interno Bruto

PIBID: Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência

PISA: Programa Internacional de Avaliação de Aprendizagem

PNE: Plano Nacional de Educação

PNFP: Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPGE: Programa de Pós-Graduação em Educação

PRODOCÊNCIA: Programa de Consolidação das Licenciaturas

RBFP: Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação de Professores

SAEB: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEED: Secretaria de Educação à Distância

SESU: Secretaria de Educação Superior

SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SNE: Sistema Nacional de Educação

TALIS: Teaching and Learning International Survey

TIC: Tecnologia da Informação e Comunicação

TPE: Todos pela Educação

UAB: Universidade Aberta do Brasil

## **Apresentação**

Esta tese foi motivada pelo anseio de compreender como se formularam e estabeleceram as políticas de formação de professores no Brasil, identificando suas principais influências e a repercussão dessas medidas para o trabalho docente. Optou-se pela revisão integrativa, acreditando que o extenso material científico que vem sendo produzido por pesquisadores poderia fornecer respostas às inquietudes que nortearam a escolha desta temática.

Questões como o distanciamento do que está proposto nas políticas educacionais e o que se efetiva no cotidiano escolar, as dificuldades de aprendizagem que persistem em nossos alunos e alunas, e desafios como a diversidade de professores e professoras em um país de dimensões como o Brasil, foram suscitadas ao longo da minha formação acadêmica. Além disso, as inquietações que me acometeram no exercício profissional como psicóloga, professora universitária e, principalmente, como assessora pedagógica, motivaram a escolha por esta temática.

Em diversos momentos, estudar o que recomenda a legislação e assessorar professores e professoras na reestruturação de seus cursos e currículos foram tarefas extremamente desafiadoras. Em muitos casos, a tarefa limitava-se a encaixar nos Projetos Políticos Pedagógicos a “novidade” prescrita em cada nova legislação, sem observar mudanças efetivas nos cursos ou nas práticas docentes. Nestas experiências, ficou evidenciada a lacuna entre o que as políticas educacionais recomendam e o que efetivamos na prática.

Como professora no ensino superior, as dificuldades em associar as dimensões teóricas e práticas foram vivenciadas cotidianamente. Apesar de ter tido uma sólida formação acadêmica, as aulas permaneciam eminentemente teóricas. Quando práticas eram propostas, muitas vezes não alcançavam seus objetivos, consistindo em meras aplicações de temas ou assuntos trabalhados. Além disso, me inquietava descobrir como alcançar a diversidade de alunos e alunas, com demandas e fragilidades formativas distintas, principalmente em cursos noturnos e em salas de aula lotadas.

Preparar material didático para cursos de formação de professores a distância foi outro grande desafio, acompanhado de uma série de frustrações. Será que compreenderiam aqueles conceitos tão complexos? Como utilizariam aquilo que eu

estava transmitindo na sua prática docente? Aqueles conteúdos seriam de fato imprescindíveis para a sua formação? Como elencar e apresentar os conceitos mais importantes para auxiliar estes futuros professores e professoras? Era uma enormidade de perguntas para as quais eu não tinha respostas.

Como psicóloga, empenhada na tarefa de desenvolver habilidades de estudo em crianças e adolescentes, a inquietude se ampliou. Era a constatação de que, aquilo que temos proposto nos cursos de formação docente, não está alcançando nossos alunos e alunas, que continuam apresentando dificuldades importantes de aprendizagem, independentemente de sua classe social e da escola que frequentam.

O contato com professoras da rede pública de ensino possibilitou a experiência com outra questão que me inquietava: a precariedade das condições de trabalho. Salas de aula lotadas, material didático precário e insuficiente, falta de condições básicas de higiene e segurança, ausência de coordenadores e diretores, aliados a baixos salários e poucas perspectivas de progresso na carreira. Por vezes, cheguei a considerar ser impossível educar naquelas circunstâncias. O discurso político que exalta a educação e reconhece a importância de professores e professoras definitivamente não alcança grande parte da nossa rede de ensino.

A partir destas experiências este tema de pesquisa foi definido, principalmente por acreditar que a educação é o caminho mais efetivo para os avanços de uma sociedade, sejam eles no campo social, político ou econômico.

Este estudo baseia-se na premissa de que o professor exerce um papel fundamental para a educação. A importância dos professores constitui um discurso amplamente difundido no âmbito da sociedade, nas escolas, na mídia e na política. Entretanto, suas condições de trabalho e de carreira, os salários e as formações que recebem não são condizentes com este discurso.

Os desafios das políticas de formação de professores e das condições de trabalho e carreira docente são evidentes e têm sido analisados na pesquisa educacional ao longo dos anos (Gatti & Barretto, 2009, André, 2010, 2015a, 2015b; Gatti, 2010, 2016; Gatti, Barretto & André, 2011; Romanowski, 2012, 2013, Gatti, Barretto, André & Almeida, 2019, entre outros).

Considerando a centralidade do professor para a educação, é fundamental desenvolver políticas que garantam uma formação apropriada, aliada a condições de trabalho justas, visando a atrair e manter bons professores nas salas de aula nos

diversos níveis de ensino, atendendo a diversidade de alunos e alunas de todas as regiões do país.

O sistema educacional enfrenta uma crise crônica, que perpassa décadas e se agrava a cada nova mudança que, em geral, se embasa mais nos aspectos políticos e ideológicos, do que em propostas comprovadamente eficazes para a sua superação. Os dados são alarmantes e demonstram que crianças e jovens não estão aprendendo efetivamente, o que os distancia da escola e acarreta outros problemas, como o desinteresse, as retenções e a interrupção da vida escolar.

Essa crise é interpretada de maneira distinta pelos setores sociais e políticos, de acordo com suas ideologias e interesses. Independentemente desses aspectos, é reconhecida a complexidade do sistema educacional e pesquisas têm apontado para a necessidade de repensá-lo, tendo em vista o protagonismo que esta agência representa para a formação da cidadania e as transformações sociais.

Pereira, Marinotti e Luna (2004) afirmaram que a finalidade precípua da educação não estava sendo alcançada, confirmando o que a literatura e os dados vinham demonstrado ao longo dos anos: nossos alunos não estavam aprendendo. Qualquer política ou proposta de domínio pedagógico, deveria estar pautada neste propósito. Essa preocupação não se limita ao âmbito nacional, mas tem sido alvo de discussões e mobilizações também em outros países, denotando a centralidade desta questão para as agendas mundiais.

Zeichner (2009) apresentou o resultado de pesquisa desenvolvida no contexto norte-americano, indicando o negligenciamento da aprendizagem do aluno na literatura sobre formação docente. Poucos estudos abordam essa questão, e os que o fazem utilizam como critério exclusivo os testes padronizados de aproveitamento, resultando em análises parciais. Ainda que reconhecida a necessidade de associar a formação docente à aprendizagem dos alunos, as pesquisas, mesmo as do contexto norte-americano, ainda não conseguiram aprofundar adequadamente esta questão, sendo considerada uma lacuna importante a ser sanada no campo científico.

No contexto brasileiro, Gatti e Nunes (2009) atrelaram os resultados preocupantes apresentados pelos estudantes do ensino fundamental e médio nas avaliações nacionais e internacionais ao ensino básico, apontando as fragilidades nos cursos de formação de professores como um dos principais fatores intervenientes nesses resultados.

As aceleradas mudanças que as sociedades têm enfrentado modificam nossa forma de atuar e demandam profissionais em processos de formação e aprendizagem permanentes. Garcia (2009) ao refletir sobre como essas mudanças afetam os professores, destaca o enfoque dado nos relatórios internacionais, à relevância deste profissional em relação à aprendizagem dos alunos. Reforça que a sociedade necessita de professores bem formados, que desenvolvam sua prática assegurando o direito que os alunos têm de aprender.

Certamente, estes não são problemas que recaem somente sobre as instituições educacionais e os profissionais que nelas atuam. O sistema educativo de um país envolve múltiplas instâncias da sociedade e, possivelmente, esse seja o grande agravante da sua complexidade. A escola, locus privilegiado de interações sociais, é um espaço que precisa ser considerado sob os mais diversos aspectos, abordando desde as relações estabelecidas em sala de aula, até as políticas públicas que norteiam seu planejamento e funcionamento. Esse último aspecto é, ainda, agravado pelas peculiaridades de um país de dimensão tão extensa como o Brasil, fortemente marcado pela desigualdade social.

O problema extrapola os números de larga escala e caminha no sentido de mostrar cidadãos despreparados para lidar com as demandas contemporâneas, à medida que avançam os anos escolares sem desenvolver as habilidades, sejam elas acadêmicas, sejam sociais, tão discutidas e propostas nas agendas político-educacionais.

Gatti, Barretto e André (2011) buscaram identificar como as diversas instâncias de governo no Brasil haviam estabelecido ações políticas em relação à formação de professores, e as maneiras pelas quais essas medidas interferiram nas práticas desses profissionais. Apontaram uma grande diversidade e riqueza de ações, mas também fragilidades para os diversos níveis educacionais, como a distância entre os formuladores e os implementadores dessas políticas, acarretando a baixa aderência dos professores e dos estados e municípios às propostas elaboradas no âmbito federal, além do enfoque nas avaliações padronizadas dos alunos da educação básica e na responsabilização exacerbada de professores e professoras pelos problemas educacionais.

Nesta análise, apresentam alternativas para lidar com as dificuldades enfrentadas no campo da formação de professores, como a necessidade de intervenções mais articuladas e sistêmicas, que contemplem a diversidade e a

complexa multiplicidade de fatores que interferem na educação. Para tanto, destacaram ser fundamental a implementação de um conjunto de políticas articuladas entre os níveis federal, estadual e municipal, ampliando-se a formação docente, na direção da melhoria das condições de carreira, dos salários e de diversos apoios pedagógicos que se fazem necessários para a melhoria da educação.

Esta necessidade de um sistema integrado, destacada insistentemente nos estudos da área (e.g., Gatti, Barretto & André, 2011; Ronca, 2015; Gatti et al., 2019, entre tantos outros), está amplamente contemplada no discurso político, especialmente no Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), mas não se efetiva na prática. E compreender os motivos pelos quais isso ocorre não é tarefa simples, o que também motivou a escolha por este tema.

Quanto à sua relevância, a formação docente merece destaque por diversos fatores: as demandas impulsionadas pela LDB, PDE e Planos Nacionais de Educação (PNEs); os resultados dos exames nacionais e internacionais, que têm demonstrado a necessidade urgente de melhoria do ensino; a aposentadoria de um número considerável de docentes nos próximos anos; as mudanças que estão ocorrendo no campo da formação de professores no âmbito mundial; e a necessidade de atrair e reter novos alunos e alunas para os cursos de formação.

Aliado a este último aspecto, está o imperativo de rever estes cursos e os princípios que os norteiam. Gatti e Nunes (2009), ao analisarem as matrizes curriculares nos cursos de Pedagogia, identificaram que os currículos são fragmentados, apresentando um conjunto disperso de disciplinas, sem articulação entre os componentes curriculares de formação específica e de formação pedagógica, além da predominante ausência de saberes relacionados a tecnologias do ensino. As autoras avaliaram que estes cursos não aplicam as orientações do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Nacional de Educação (CNE) quanto à formação docente para a educação básica. Resultados similares foram identificados por Pimenta, Fusari, Pedroso e Pinto (2017) e reconfirmado na pesquisa de Gatti et al. (2019), indicando que há muito a se fazer neste sentido.

Em pesquisa sobre a formação docente no Brasil, Gatti e Barretto (2009) alertam para um descompasso entre os conteúdos ensinados e aqueles cobrados nos concursos públicos, o distanciamento desses conteúdos de formação e a realidade escolar, além de tratarem do problema do aumento do número de vagas e a diminuição no número de inscritos nesses cursos. Abordam, ainda, a fragmentação

curricular que permeia os projetos pedagógicos, assinalando a falta de uma base comum nacional para a formação docente, o que implica a carência de um “perfil profissional” característico dos nossos professores.

Pereira, Marinotti e Luna (2004) analisaram dados de pesquisas na área de educação, em que professores relatam apresentar dúvidas sobre os reais motivos que levam ao fracasso escolar, explicitando seus insucessos ao lidar com os alunos, o que os levam a trocar experiências profícuas na tentativa de superar algumas dessas dificuldades. Embora relatem interesse por cursos de aperfeiçoamento e formação continuada, estes não parecem estar contribuindo efetivamente para mudanças pedagógicas mais eficazes para a aprendizagem do aluno, ou por abordarem “modismos teóricos”, ou por serem eminentemente verbais, não instrumentalizando o professor a utilizar esse conhecimento na sua prática docente.

Ao pensarmos nos diversos âmbitos da formação de professores, parece que temos repetido os mesmos erros cometidos há anos com nossas crianças nas escolas, assoberbando o docente com conteúdos teóricos facilmente substituíveis, que muito pouco contribuem para a sua vida cotidiana na sala de aula.

A formação continuada dos professores foi objeto da investigação aprofundada de Rigolon (2007), que discute a precariedade destes cursos, acarretando no despreparo destes profissionais para compreenderem a realidade em que vivem e atuarem na perspectiva da transformação social. Sobre as políticas que fundamentam a formação em serviço, a autora ressalta a importância de ações menos aligeiradas e fragmentadas, que surgem no intuito de sanar problemas imediatos, carecendo de planejamento consistente e bem estruturado. A formação continuada, ainda que seja reconhecidamente efetiva para o enfrentamento dos problemas de aprendizagem, é constituída, em sua maioria, por iniciativas que não levam em consideração as contingências que envolvem o cotidiano escolar.

Em geral, os cursos de formação de professores são pensados e planejados por especialistas, sem a efetiva participação da escola e seus atores, acarretando medidas prescritivas, desconsiderando as particularidades e complexidades da prática educativa.

Aliado a isso, Mello e Rigolon (2011) problematizam o fato de os professores serem responsabilizados individualmente pela gama de problemas que envolvem a educação, sem considerar os aspectos relativos à sua formação e condições de trabalho. Essa discussão é fundamental, uma vez que compreender o papel

preponderante dos professores para a melhoria dos processos de aprendizagem não implica apontar culpados, mas assumir uma postura crítica que permita avançar neste debate, identificando em que pontos os cursos de formação de professores precisam ser considerados nas agendas políticas, para que possam contribuir para mudanças efetivas neste cenário.

Por certo, muitos são os fatores que influenciam o comportamento do professor. O agravante recai, porém, no fato de que a aprendizagem do aluno (objetivo fundamental da educação) não está instigando mudanças efetivas nas políticas públicas educacionais.

Compactuamos com a ideia de que a educação se alia fortemente à formação dos nossos professores, partindo dos seguintes pressupostos, explorados por Gatti (2016):

- ✓ a educação está imersa na cultura e é atravessada por valores extrínsecos à escola;
- ✓ o professor é absolutamente central neste processo;
- ✓ o objetivo maior da educação é a formação do aluno;
- ✓ é fundamental considerar a heterogeneidade cultural e social de professores e alunos;
- ✓ as práticas educativas institucionalizadas determinam em grande parte a formação do professor, e conseqüentemente, dos alunos.

Certamente, essa não é uma questão individual, mas o resultado de uma política capaz de atuar nos diversos processos docentes, abrangendo sua formação e manutenção na carreira, por meio de condições mais atrativas e justas.

Implica, ainda, articular ações que envolvam o que Abrucio (2016, p. 23) denominou “tripé institucional da formação docente”, demonstrado na Figura 1.

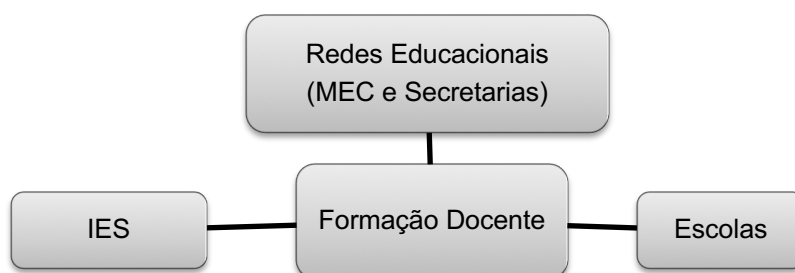


Figura 1. Tripé institucional do processo de formação docente.  
Fonte: Elaboração da autora, com base em Abrucio (2016).

Há poucos mecanismos de integração entre essas estruturas institucionais, o que acaba por constituir-se um desafio importante a ser superado na educação, uma vez que as instituições regulamentadoras e, sequencialmente, as de formação, estão dissociadas das reais necessidades da escola.

Partimos do pressuposto de que a pesquisa sobre políticas de formação de professores pode fundamentar importantes mudanças na educação. Mas este é um campo relativamente novo e pouco explorado. Embora tenha sido alvo de interesse de muitos pesquisadores nas últimas décadas e tenha alcançado um avanço como campo investigativo autônomo, há ainda um longo caminho a ser percorrido para que as políticas educacionais que norteiam os cursos e demais iniciativas de formação sejam pautadas nas evidências de pesquisa.

Essas inquietações motivaram esta revisão integrativa, que levantou e analisou a produção científica brasileira sobre as políticas de formação de professores da educação básica, considerando seus diversos aspectos – da legislação que norteia as políticas, dos cursos de formação, das condições de trabalho e da profissão docente. Objetivou-se analisar como se formularam e desenvolveram essas políticas, identificando as influências externas que as nortearam, bem como as principais repercussões destas ações para o trabalho docente.

Sistematizar o conhecimento pode ser uma forma de dar voz aos problemas que têm sido identificados, às experiências profícuas, mas também aos aspectos que ainda temos negligenciado na pesquisa educacional sobre políticas de formação de professores. Esperamos, com esta revisão integrativa, fornecer um panorama da área, auxiliando no planejamento de ações efetivas, que possam influenciar os graves problemas educacionais que persistem historicamente no Brasil.

Apresentamos, nos capítulos iniciais, a revisão da literatura referente à temática de formação docente. O primeiro aborda como surgiram e se desenvolveram as pesquisas em educação no Brasil, abrangendo o período de 1940 a 1980. O segundo e terceiro capítulos versam sobre as pesquisas sobre formação de professores, inicialmente abordando como a temática se constituiu em um campo de investigação autônomo, apresentando, em seguida, os resultados das principais pesquisas na área, distribuídas em três momentos: de 1970 a 1980; a década de 1990; e o período de 2000 a 2010. O quarto capítulo apresenta brevemente as políticas de formação de professores no Brasil, a partir da sua história mais recente, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996,

avançando para os Planos Nacionais de Educação (PNEs), de 2001 e de 2014, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007, e a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PNFP), lançada em 2009.

A segunda parte aborda o percurso metodológico aqui adotado e a apresentação das análises e resultados decorrentes desta tese. No capítulo cinco é feita uma explanação dos motivos pelos quais optamos pela revisão integrativa, para, então, detalhar os procedimentos metodológicos, no capítulo seis.

No sétimo capítulo, são apresentados e discutidos os resultados, segundo os três eixos de análise adotados: 1. Principais influências nas políticas de formação, abordando as orientações emanadas por organismos multilaterais e as influências teóricas; 2. As políticas educacionais que têm medidas específicas para a formação docente (LDB, PNEs, PDE, PNFP e Diretrizes Curriculares Nacionais para a área), e 3. Repercussões das medidas analisadas para a profissão docente, abordando o impacto das políticas avaliativas e das ações de valorização dos professores.

As considerações finais são expostas no capítulo oito, seguido das referências e apêndices.

## 1. As pesquisas em educação no Brasil

Embora sejam identificados alguns trabalhos isolados que revelem uma preocupação científica com as questões educacionais nos primeiros anos do século XX, o início da pesquisa educacional no Brasil, parece coincidir com a instalação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), entre 1937 e 1938, cujo objetivo seria investigar os diversos aspectos dos problemas de ensino, visando a subsidiar decisões políticas (Gouveia, 1971, 1976; Franco & Goldberg, 1976; Gatti, 1983; Mello, 1983).

Outra iniciativa importante para a pesquisa educacional é o lançamento, em 1944, da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) que, inicialmente era um veículo de informação sobre as políticas educacionais.

O surgimento e a consolidação da pesquisa em educação no Brasil serão abordados mais detalhadamente nos tópicos seguintes, adotando-se a seguinte divisão cronológica:

- ✓ De 1940 a 1950;
- ✓ De 1950 a 1964;
- ✓ De 1964 à década de 1970;
- ✓ De 1970 a 1980.

Os anos subsequentes são descritos nos capítulos 3 e 4, marcando a delimitação da pesquisa sobre “formação de professores” como campo investigativo autônomo.

O primeiro momento, de 1940 ao início dos anos 1950, foi marcado por estudos de natureza psicopedagógica, enfatizando processos de ensino e instrumentos de avaliação da aprendizagem e do desenvolvimento psicológico. Os temas recorrentes versavam sobre a linguagem infantil, o vocabulário na literatura infanto-juvenil, a análise fatorial de habilidades verbais, testes de nível mental, testes para avaliação de aspectos dos vestibulares, e aplicação experimental de provas objetivas nos “exames de madureza” (Gouveia, 1971, p. 7). Mello (1983) reforçou a tendência pela psicomетria entre os anos de 1940 e 1950, enfatizando que o serviço de Psicologia Aplicada do INEP trabalhava ativamente com testes de inteligência, de aptidões e de escolaridade.

O segundo período abrange a segunda metade dos anos 1950, até 1964, e é inaugurado com a criação, pelo INEP, do Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional (CBPE), no Rio de Janeiro, em 1955, e dos Centros Regionais (CRPEs), em 1956, nas cidades de São Paulo, Salvador, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte, cujo objetivo foi promover pesquisas que abordassem as diversas condições culturais e escolares de cada região, para que pudessem fundamentar a elaboração de uma política educacional no país<sup>1</sup>. Neste período, observou-se o deslocamento dos estudos psicopedagógicos para os de natureza sociológica, coordenados por sociólogos e antropólogos, enfatizando aspectos da relação entre a escola e a sociedade, por meio de monografias, *surveys* e análises macroscópicas (Gouveia, 1971). Os principais tópicos abordavam as condições culturais e o desenvolvimento da sociedade brasileira, enfatizando questões como: educação e mobilidade social; relações raciais; a estrutura social da escola; estratificação social no Brasil.

O terceiro momento envolve o período de 1964 até início da década de 1970, quando a reorganização sócio-política do país, instaurada pelo governo militar, altera a tônica das pesquisas educacionais. Os estudos sociológicos passam a ser substituídos pelos de natureza econômica, inspirados na Teoria do Capital Humano e incentivados por órgãos federais e fontes externas de financiamento. São temas recorrentes neste período: a educação como investimento, os custos da educação, a escola e a demanda por profissionais de diferentes níveis, inaugurando o interesse pelos estudos que abordavam a formação de recursos humanos na educação (Gouveia, 1971).

O trabalho de Gouveia (1971), que analisou este terceiro período, representa uma das primeiras pesquisas de revisão em educação no Brasil, a partir do levantamento de estudos realizados nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, ao longo de cinco anos (de 1965 a julho de 1970).

As pesquisas analisadas abordavam dois aspectos principais: a caracterização socioeconômica do corpo discente ou docente; e a descrição de escolas ou redes escolares (quantitativo de alunos, qualificação dos professores e matérias dos programas). Foram identificados poucos estudos sobre métodos de ensino ou

---

<sup>1</sup> O Decreto n. 38.460, de 28 de dezembro de 1955, que institui o CBPE e os CRPEs, atribui a eles o seguinte objetivo: “realizar pesquisa das condições culturais e escolares e das tendências de desenvolvimento de cada região e da sociedade brasileira como um todo, para o efeito de conseguir-se a elaboração gradual de uma política educacional para o país” (Ferreira, 2008, p. 283).

recursos didáticos, e raramente encontrados: estudos de avaliação sistemática de inovações; ou que abordassem a dinâmica interna das escolas; ou a organização e funcionamento dos sistemas educacionais em seus aspectos burocráticos e políticos.

Quanto aos métodos, predominavam estudos exploratórios e descritivos, consistindo, muitas vezes, em “simples levantamentos de dados” (Gouveia, 1971, p. 9). As análises também eram precárias, adotando procedimentos limitados a dados quantitativos.

Sobre as tendências observadas ao longo deste período, Gouveia (1971, 1976) sinalizou a grande oscilação de temas nas pesquisas em educação, predominando uns sobre outros, sem um respaldo teórico ou metodológico que fundamentasse essas escolhas ao longo dos anos. Cabe destacar a análise desenvolvida pela autora:

O predomínio de certa corrente durante determinado período, com prejuízo do apoio que se poderia dispensar a outros tipos de orientação, bem como a substituição, em tempo relativamente curto, de uma orientação por outra, pode prejudicar o desenvolvimento da pesquisa em dois sentidos: em primeiro lugar, não se chega a colher os frutos de uma tradição de trabalho suficientemente amadurecida; em segundo lugar, não se criam as condições necessárias para a realização de projetos interdisciplinares. (Gouveia, 1971, p. 5).

Outros aspectos importantes são problematizados por Gouveia (1971), como o predomínio de financiamento público, cuja escassez de recursos viria a privilegiar pesquisas de utilidade prática imediata, resultando, na maioria das vezes, em estudos superficiais; e a descontinuidade de programas, por estarem sujeitos às oscilações de governo, indicando a necessidade de centros autônomos de pesquisa.

O período seguinte, entre os anos de 1970 e 1980, foi marcado pela expansão do ensino superior e pela consolidação de programas de Mestrado e Doutorado no país, levando ao aumento expressivo da produção científica. Este momento é caracterizado também pela ampliação de temáticas e pelo aprimoramento metodológico em algumas áreas da educação, como pontuado por Gatti (2002).

Essa expansão passou a demandar estudos que pudessem mapear e analisar o conhecimento que vinha sendo produzido, como os realizados por Gouveia (1976), Franco e Goldberg (1976) e Gatti (1983).

Em continuidade ao levantamento inicial, que abrangeu o período de 1965 a 1970, Gouveia (1976) realizou uma atualização das pesquisas em educação publicadas ou em andamento, no período de julho de 1970 a julho de 1976.

Segundo a autora, predominavam estudos descritivos, sem preocupação de rígidos controles metodológicos. Foram agrupados segundo as categorias: avaliação de currículos ou programas; construção de instrumentos de avaliação ou pesquisa; e caracterização de estudantes ou do ambiente de que provinham. Neste terceiro grupo, a autora identificou um avanço, pois além de caracterizarem aspectos psicológicos ou sociológicos, propunham-se a investigar a influência dessas características sobre a aprendizagem ou o nível de escolaridade.

Gouveia (1976) destacou como áreas em ascensão naquela época: Psicologia Educacional, elaboração de currículos e programas e a investigação sobre métodos de ensino. Por outro lado, identificou como lacunas a serem preenchidas por este campo investigativo nos anos subsequentes: a escola como organização social e os sistemas administrativos em que a escola está inserida (ambos integrantes da categoria denominada “análises organizacionais” por esta autora); política educacional; e estrutura e funcionamento das organizações educativas federais, estaduais e/ou municipais.

Como estratégia para identificar se os pesquisadores estariam considerando critérios de relevância social e científica, Franco e Goldberg (1976) cotejaram a distribuição dos estudos brasileiros entre 1968-1973, com base nos dados levantados por meio do Cadastro de Pesquisas Educacionais do INEP/MEC-1975, que objetivava identificar as principais necessidades das equipes de planejamento das Secretarias de Educação de 21 unidades federadas do país naquela ocasião. Como resultado, foram identificadas as seguintes demandas para a área: treinamento de recursos humanos; elaboração e avaliação de currículo; e ampliação da rede física e de recursos materiais.

Do total de 209 pesquisas cadastradas neste período, os temas mais recorrentes foram: Psicologia da Educação; currículo/programa de ensino; métodos e técnicas de ensino; mercado de trabalho; Sociologia da Educação e formação profissional, dentre outros de menor representatividade.

Os trabalhos produzidos no âmbito da educação entre 1978 a 1981 foram examinados por Gatti (1983). As análises de Gouveia (1971, 1976) destacaram a relevância do CBPE e dos CRPEs para a pesquisa educacional, e o estudo de Gatti (1983) ressaltou também a consolidação dos cursos de Pós-Graduação *stricto sensu*, considerando sua contribuição para a formação de pesquisadores e para a produção de pesquisas educacionais naquela época.

Este momento foi marcado pela ampliação de temáticas e pelo aprimoramento de recursos metodológicos. Passaram a ser utilizados instrumentos quantitativos mais sofisticados, assim como referenciais teóricos mais críticos, representando um enriquecimento científico na área. Gatti (1983) sinalizou, naquela ocasião, que este avanço não foi homogêneo, sendo ainda características marcantes de um grande número de trabalhos as deficiências teóricas e metodológicas.

Inicialmente, a autora expõe um panorama dos programas, enfatizando aspectos como: área de concentração; distribuição regional; característica e formação do corpo docente; e condições da produtividade acadêmica. Foram considerados 239 estudos, que abordavam as seguintes temáticas: currículo (disciplinas, estrutura ou conteúdo); análises histórico-filosóficas; ensino-aprendizagem (métodos e técnicas de ensino e seus efeitos sob a aprendizagem); avaliação educacional; caracterizações de corpo discente e docente; variáveis de contexto social, dentre outros de menor representatividade.

Comparando-se com o período anterior, a área de maior crescimento foi a de natureza histórico-filosófica (Gatti, 1983). Por outro lado, estudos que abordavam os diversos aspectos do planejamento educacional foram pouco explorados neste momento, bem como aqueles de administração pública escolar. No aspecto metodológico, predominavam análises empírico-descritivas.

Uma análise qualitativa destes estudos levou Gatti (1983) a identificar alguns problemas, necessidades e perspectivas para a pesquisa em educação no início dos anos 1980, tais como: o privilégio de algumas temáticas e abordagens, motivadas por “modismos”, gerando uma sucessão descontínua de trabalhos; a priorização de estudos individuais; a dispersão excessiva de linhas de pesquisa; a dissociação entre a pesquisa e o ambiente escolar; falhas na formação inicial dos pesquisadores, quanto às metodologias e procedimentos de análise; o isolamento da área de educação; a compartimentalização de disciplinas na pós-graduação; a escassez de recursos de apoio à pesquisa no país e a necessidade de ampliar a participação da comunidade científica na formulação das políticas educacionais.

A Figura 2 mostra, resumidamente, a evolução da natureza das pesquisas educacionais no Brasil até a década de 1980.

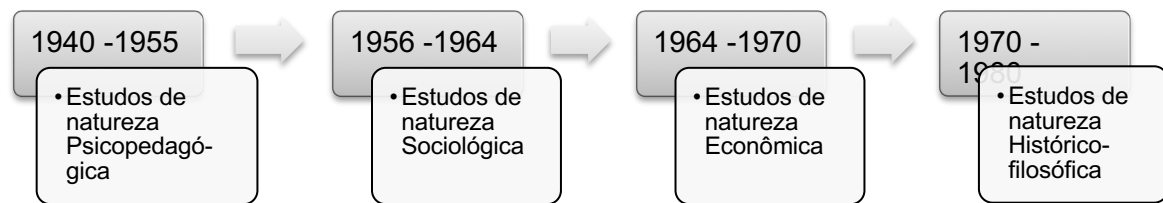


Figura 2. Evolução da pesquisa educacional no Brasil, de 1940 a 1980.

Fonte: Elaboração da autora, com base em Gouveia (1971), Mello (1983) e Gatti (1983).

Gatti (2002) descreve o período que envolve o final da década de 1970 e início dos anos 1980 em dois momentos: no primeiro, a sociedade tem sua liberdade de manifestação limitada pela censura, e se impõe uma política de acúmulo de capital para as elites. No segundo, com a ascensão dos movimentos sociais, ampliam-se as expressões críticas, marcando o momento de transição e retomada da democracia no país, o que passa a nortear a pesquisa educacional brasileira neste período, de forte inspiração marxista.

No que se refere aos estudos sobre “formação de professores” ao longo deste período, cabe destacar que se resumiam a levantamentos de caracterização de profissionais do ensino, conforme sinalizado por Gouveia (1971, 1976) e Gatti (1983).

Franco e Goldberg (1976), no levantamento supracitado, aprofundaram as análises de sete estudos que abordavam a temática “formação e eficiência do professor”, sinalizando a necessidade de abordagem da questão nas pesquisas educacionais futuras:

O que se observa é que quase todas elas procuram provar o que já se sabe na área. Ou então incidem sobre uma problemática que já é cientificamente superada . . . Isso tudo, obviamente para não falar no número quase irrisório de pesquisas relativas ao papel do professor, que na educação brasileira, ainda é fundamental. (p. 79).

A consolidação dos estudos sobre “formação de professores” na pesquisa educacional começa a ocorrer somente no final da década de 1980, como pode ser observado nas análises das pesquisas do próximo tópico.

## 2. A pesquisa em educação a partir dos anos 1980 e a “formação de professores” como campo investigativo autônomo

Acompanhando a expansão do ensino superior e da pós-graduação, a segunda metade da década de 1980 é marcada pela intensificação da formação de pesquisadores no exterior. O retorno destes profissionais, na década de 1990, levou a uma diversificação ainda maior de temáticas e abordagens. Gatti (2002) sinalizou que a produção científica em educação nesta ocasião era dispersa, prevalecendo pesquisas de escopo limitado e a falta de trabalhos interdisciplinares:

Apesar do esforço de implantação dos mestrados e doutorados em Educação nas universidades, a constituição de equipes de pesquisa com uma duração maior de vida era ainda uma meta não atingida. Aponta a excessiva dispersão e variação, no tempo, das orientações temáticas de pesquisa, com um número reduzido de equipes que tinham certa tradição na análise de temas específicos. (Gatti, 2002, p. 69).

Dentre as temáticas específicas, a autora aborda a alfabetização, a linguagem e a formação de professores. A pesquisa educacional no início dos anos de 1990 é marcada pelo conflito entre metodologias e aportes epistemológicos distintos, aponta Gatti (2002). Na sua análise da pesquisa educacional neste período, esta autora identificou uma predominância de estudos que abordavam questões de teoria e método, analisando, principalmente a partir de 1984, questões da “crise quanto à qualidade da pesquisa produzida e seu impacto” (p. 67).

Este período também é marcado pelo avanço de pesquisas de cunho historiográfico, em decorrência da instalação do Grupo de Trabalho em História da Educação da Anped, em 1984. Esses estudos eram pautados em teorias sociológicas que abordavam a vinculação entre dependência econômica e cultural, o que Araújo (2006) denominou de “sociologização na pesquisa educacional” (p. 23).

A formação de professores é, portanto, um campo<sup>2</sup> relativamente novo. No âmbito mundial, considera-se como seu marco inicial a publicação da revisão de literatura especializada de Robert F. Peck e James A. Tucker, na Edição de 1973 do *Handbook of Research on Teaching*. (Peck & Ticker, 1973, citado por Diniz-Pereira,

---

<sup>2</sup> Compartilhamos a seguinte definição de *campo*, adotada por Diniz-Pereira (2013, p. 146): “O conceito de campo refere-se aos diferentes espaços sociais que possuem objetos de disputas e interesses específicos e por isso mesmo são irreduzíveis aos objetos de lutas e aos interesses próprios de outros campos”.

2013). Embora outros estudos tenham sido realizados anteriormente, a área passa a adquirir o *status* de linha de pesquisa a partir deste período pela comunidade internacional de pesquisadores em educação.

No Brasil, a área de “formação de professores” ganha destaque a partir do final da década de 1980, quando foram realizados estudos do tipo “estado da arte”, no intuito de sistematizar os debates e pesquisas sobre o tema.

André (2010) apresenta dados que comprovam o crescimento de pesquisas sobre formação de professores, que giravam em torno de 6 a 7% nos anos 1990, atingindo o patamar de 22% em 2007. Este crescimento é observado não somente no número de trabalhos que investigam a formação de professores, mas também diante do grande destaque que a temática adquiriu na mídia e nos discursos políticos, disseminando a ideia de que o professor é figura central para a educação.

Esta autora ratifica a “formação docente” como campo investigativo autônomo, a partir dos critérios já adotados por Marcelo Garcia (existência de um objeto próprio, uso de metodologia específica, uma comunidade de pesquisadores com um código de comunicação próprio, integração dos participantes no desenvolvimento das pesquisas e reconhecimento da área para administradores, políticos e pesquisadores). O “desenvolvimento profissional” é considerado o objeto próprio deste campo, relacionado diretamente com a aprendizagem dos alunos, como apontado por André (2010):

Nesta atualização do conceito fica mais claro o caráter *intencional* envolvido nos processos de desenvolvimento profissional e a importância do *planejamento*. Marcelo Garcia (2009, p. 15) salienta ainda que esses processos visam a promover a *mudança*. Ao recorrer a um processo intencional e planejado de atividades e experiências que possam promover o desenvolvimento profissional dos docentes, objetiva-se atingir a qualidade do ensino e, em última (ou primeira) instância, a qualidade da aprendizagem dos alunos. (André, 2010, p. 175. Itálicos da autora).

Nessa perspectiva, a concepção contemporânea de formação docente é compreendida como um aprendizado que ocorre ao longo da vida, implicando processos intencionais e planejados que possam resultar em mudanças efetivas nas práticas em sala de aula. Além disso, o campo que era pautado pela lógica transmissiva, passa a adotar uma concepção de valorização do sujeito-professor, ampliando a complexidade do seu objeto central.

Dentre outros pontos que são discutidos um a um por André (2010), no intuito de identificar a formação de professores como um campo de estudos autônomo,

destacam-se avanços importantes na área, como a tentativa de superar a dicotomia entre teoria e prática, ou entre formação inicial e continuada, passando a adotar uma concepção de desenvolvimento docente como um *continuum*.

Outro aspecto analisado pela autora é a combinação de diferentes formas de coleta de dados, trazendo maior riqueza para as análises. Ampliando-se a complexidade do seu objeto – o desenvolvimento profissional docente, as metodologias que passam a dominar os estudos sobre formação de professores são as qualitativas, como estudos autobiográficos, pesquisa-ação e pesquisa colaborativa.

Destaca, ainda, os esforços da comunidade científica para a organização e participação em eventos, associações, grupos de trabalho e em reuniões de órgãos públicos para discutir questões de interesse comum, contribuindo para delimitar o objeto específico da formação de professores.

Acerca da constituição de uma comunidade científica específica da área, importa destacar a criação, em 1983, do Grupo de Trabalho (GT08), da Anped, inicialmente denominado “GT Licenciaturas”, constituído por uma comunidade de profissionais interessados na temática da formação docente, no intuito de oferecer propostas alternativas ao modelo do “currículo mínimo nacional” no contexto de crise herdada pelo regime militar. Acompanhando as transformações na área, em 1993 o GT passou a chamar-se GT08 “Formação de Professores”.

Outra iniciativa bastante relevante para os estudos em formação de professores foi a criação da Revista “Formação Docente” – Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação de Professores (RBPFP), publicação digital veiculada semestralmente desde 2009 e editada pelo GT08 da Anped, em parceria com a Autêntica Editora. Destina-se à divulgação dos estudos na área, facilitando o intercâmbio nacional e internacional entre pesquisadores, professores e estudantes da educação.

No primeiro volume dessa revista, publicado no segundo semestre de 2009, Zeichner (2009) apresenta os textos que integraram o relatório final do painel sobre formação docente da *American Educational Research Association* (AERA). O autor analisa estudos que discutem a formação inicial de professores nos Estados Unidos e propõe uma agenda de pesquisa para a área, no intuito de superar as limitações já identificadas e ampliar práticas docentes mais efetivas.

Dentre as contribuições propostas pelo autor, destaca-se a necessidade de desenvolver pesquisas que liguem a formação docente ao aprendizado do aluno:

Um resultado crítico que tem sido amplamente negligenciado na literatura de pesquisa sobre formação docente é a aprendizagem do aluno. Nos poucos estudos que tratam desse assunto, a aprendizagem dos alunos tem sido avaliada usando-se o desempenho nos testes padronizados de aproveitamento, uma medida limitada sobre o que os alunos aprenderam . . . Os pesquisadores deveriam se dedicar a outros aspectos da aprendizagem dos alunos, tais como seu desenvolvimento social, emocional, estético e cívico. (Zeichner, 2009, p. 16).

O autor também apresenta aspectos que ainda constituem limitações importantes para a pesquisa sobre formação de professores, mas reconhece que o campo está evoluindo positivamente. Sugere algumas recomendações fundamentais para a área que, ainda que sua análise tenha como fundo o contexto americano, podem e têm sido consideradas para os pesquisadores brasileiros.

Aponta para a necessidade de se constituir um banco de dados nacional, atualizado e específico, com informações acerca do perfil do aluno ingressante nos cursos de formação, os requisitos curriculares destes cursos e o perfil do egresso (como onde atuam e por quanto tempo, após concluírem seus cursos). Também identifica como prioridade a formação de pesquisadores para a área, além da importância de oferecer orientações mais detalhadas aos revisores de pesquisas nas principais revistas voltadas à formação docente, de modo a contemplar aspectos metodológicos fragilizados que são característicos destes estudos.

Um aspecto crucial apontado por Zeichner (2009) é que a pesquisa sobre formação docente, ainda que tenha apresentado um avanço importante, pouco tem influenciado na definição das políticas educacionais e na prática dos cursos de formação de professores.

Na mesma direção, Garcia (2009) comenta as características comuns que formariam uma “identidade docente”. Essas particularidades que caracterizam o profissional da educação são acompanhadas por desafios abordados pelo autor, sendo um deles a necessidade de a docência se configurar como uma profissão comprometida com o direito de aprender dos alunos e alunas:

Não se trata, portanto, de esperar que as mudanças batam à porta da escola. Não se trata, tampouco, de introduzir computadores nas aulas como sinal externo de ultramodernidade. A docência como profissão precisa rever-se e reconstituir-se para continuar cumprindo os compromissos morais que veio desenvolvendo: assegurar o direito de aprender de todos os meninos e meninas, adultos e adultas. (Garcia, 2009, p. 115).

Este autor amplia sua análise para outras perspectivas, dentre elas a motivação profissional docente, que, na sua concepção, deveria estar fortemente atrelada à

aprendizagem dos alunos, muito mais que a outros aspectos como aumentos salariais, prêmios, reconhecimentos etc. Entretanto, as recentes reformas educacionais ocorridas em diversos países, acabam por distanciar o professor, atribuindo-lhe funções burocráticas de colaboração. Outro aspecto que merece destaque no quesito relação professor-aluno é o desenvolvimento das novas tecnologias e sua inserção na escola, que demandam mudanças por parte da atuação dos professores.

No que tange aos desafios postos para a área de formação de professores, tanto Garcia (2009), quanto André (2010), advertem sobre o processo de “hiper-responsabilização” do docente, uma característica reforçada pela mídia e pelas instâncias políticas no intuito de atribuir culpa ao professor pelos diversos problemas que ocorrem na educação.

Roldão (2007), ao defender a delimitação da formação de professores como campo investigativo autônomo, adota a concepção de que o seu núcleo definidor seria a própria “formação de professores”. Adota três grupos de fatores característicos do campo investigativo de formação docente: conceitos estruturantes, campos adjacentes e campos próximos.

Como conceitos estruturantes definidores da profissão, identifica: a função docente e sua natureza; o desempenho docente; e o conhecimento profissional necessário ao seu desempenho. Como campos adjacentes, diretamente relacionados aos conceitos estruturantes, destaca: aspectos do currículo e da didática; da cultura docente e da escola; e os pensamentos e concepções dos professores, identidade e percursos profissionais. E como campos próximos, a autora designa aspectos transversais, como: outras formações, conceitos e operacionalizações oriundos de áreas correlatas, que poderiam subsidiar reflexões no campo de formação de professores, como aqueles do campo da saúde e das ciências sociais, por exemplo.

Sugere, como delimitação e estruturação do campo investigativo de formação de professores, o “estudo dos processos de construção e desenvolvimento do conhecimento e do desempenho profissional docente” (Roldão, 2007, p. 54).

Este quadro tem levado diversos autores, considerados referência na área, a desenvolverem pesquisas de revisão do conhecimento já produzido, a fim de analisar este percurso no Brasil. As principais sistematizações estão descritas nos tópicos subsequentes, no intuito de resgatar o conhecimento produzido até o momento sobre formação de professores.

### **3. A pesquisa sobre formação de professores: o que dizem os principais estudos de revisão**

O conhecimento produzido acerca da temática “formação de professores” no Brasil começou a ser ampliado no final da década de 1980. Entretanto, a partir da década de 1970, estudos importantes foram realizados analisando a produção científica, que foram resgatados no intuito de fornecer um panorama acerca da evolução da área, no que tange às principais temáticas, tendências metodológicas e lacunas sinalizadas ao longo do tempo.

Foi adotada a divisão cronológica nos itens seguintes, visando a facilitar a distribuição temporal dos principais estudos.

#### **3.1. As décadas de 1970 e 1980**

No período que abrange a década de 1970 e início dos anos 1980 foram identificados poucos estudos que abordavam diretamente a temática da formação de professores.

A pesquisa desenvolvida por Gouveia (1971), comentada no tópico anterior, representa um dos primeiros levantamentos realizados sobre professores, abordando aspectos como nível de qualificação, condições socioeconômicas e posição funcional. Na mesma linha, Franco e Goldberg (1976), em seu estudo que analisava as pesquisas em educação, constataram a escassez de pesquisas sobre formação de professores, sinalizando a importância de abordar este tema em estudos futuros.

Para uma análise deste período, foram retomados os estudos de Feldens (1984; 1989) e Candau (1987), que examinaram os períodos de 1972-1981, 1981-1987 e 1982-1985, respectivamente.

Feldens (1984), em seu estudo inicial, que abrangeu teses, dissertações, relatórios de pesquisa e artigos publicados em periódicos nacionais entre 1972 e 1981, identificou que a formação de professores, neste período, era pautada em uma visão funcionalista de educação, enfatizando métodos de treinamento, em que a experimentação, racionalização, exatidão e planejamento eram consideradas questões centrais. Sua revisão revelou alguns problemas nas pesquisas, como a falta de preocupação com a realidade da escola e do ensino e a priorização de estudos individuais, com métodos e abordagens tradicionais.

Em revisão posterior, Feldens (1989) focalizou o período de 1981 a 1987, demonstrando que os resultados não diferiram do que já havia sido destacado no período anterior, quanto à fragmentação teórico-metodológica e a falta de continuidade presente nos estudos. Cabe lembrar que essas fragilidades também foram identificadas por Gatti (1983), analisando a pesquisa em educação como um todo. Outros aspectos foram destacados por Feldens, como a priorização de análises quantitativas e a utilização incipiente de bibliografia nacional na área de formação de professores.

Candau (1987) analisou os cursos de licenciatura, entre 1982 e 1985, fazendo uma apreciação dos seus modelos de formação, avaliando que os currículos priorizavam a transmissão de conteúdos específicos, que deveriam ser reproduzidos pelos professores no seu exercício profissional.

São característicos deste período, estudos que abordavam a prática pedagógica de cunho político e o compromisso social da profissão. Despontam estudos sobre o papel do “professor-pesquisador”, pautados na ideia do profissional reflexivo, que acabaram por nortear as pesquisas do período subsequente.

### **3.2. A década de 1990**

Romanowski (2013) assinala que, nesse período, foram ampliados os debates sobre formação de professores, que passaram a ocorrer mais intensamente em simpósios, reuniões, artigos, teses e dissertações. Identificou os seguintes estudos que avaliaram de maneira mais ampla a produção sobre formação de professores, a partir do final da década de 1980: Ludke (1994, citada por Romanowski, 2013), que analisou as produções entre os anos 1988 e 1994; e Gatti (1997, citada por Romanowski, 2013), que avaliou a formação de professores para a educação básica.

O final da década de 1990 é marcado por um número crescente de estudos que investigam as práticas pedagógicas, em que os saberes docentes e os escolares passam a se constituir em relevante foco de pesquisas no Brasil, como aponta Diniz-Pereira (2013), que também destaca a influência de autores estrangeiros na pesquisa nacional, como: Zeichner, Perrenoud, Nóvoa, Tardif, Gauthier, Lessard, Garcia e Chartier.

Este foi um período bastante fértil para as pesquisas de estado da arte sobre formação de professores no Brasil. A ampliação no número de trabalhos acadêmicos,

acompanhando a expansão da pós-graduação no país, a constituição dos grupos de trabalho da Anped e a necessidade de avaliação dos cursos e programas de formação, possivelmente demandaram dos pesquisadores iniciativas que pudessem sistematizar estes conhecimentos.

Estes estudos possibilitaram identificar os temas mais recorrentes, indicando duplicações, contradições e lacunas, a fim de nortear futuras demandas investigativas para a área. O fruto destes trabalhos foi fundamental para a constituição da formação de professores como campo investigativo autônomo, seguindo o movimento que estava ocorrendo em outros países.

Além dos destacados por Romanowski (2013), os seguintes estudos mais amplos foram desenvolvidos no intento de mapear e analisar os trabalhos sobre formação de professores no Brasil na década de 1990:

- ✓ André e Romanowski (1999), analisando teses e dissertações defendidas entre 1990 e 1996;
- ✓ Carvalho e Simões (1999), abarcando os artigos publicados entre 1990 e 1997 nos 10 periódicos nacionais de maior circulação (quanto a formação inicial e continuada, profissionalização docente e prática pedagógica);
- ✓ Brzezinski e Garrido (1999), levantando os trabalhos do GT de formação de professores da Anped, no período de 1994 a 1998;

Como fruto destes esforços coletivos, foi inicialmente publicado, em dezembro de 1999, o artigo “Estado da Arte da Formação de Professores no Brasil” (André, Simões, Carvalho & Brzezinski, 1999). Esta revisão constituiu, posteriormente, a série “Estado do Conhecimento”, nº 6, cujo lançamento ocorreu em 2002, produzida pelo MEC/INEP/Comped (André, 2002). Nele foram contempladas teses e dissertações defendidas nos programas de pós-graduação em educação no país, de 1990 a 1996, artigos publicados em 10 periódicos da área, de 1990 a 1997, e as pesquisas apresentadas no Grupo de Trabalho Formação de Professores da Anped, de 1992 a 1998.

A análise destes trabalhos permitiu levantar o *status* da área de formação de professores no final da década de 1990, identificando os temas recorrentes, os tipos de pesquisa, métodos e instrumentos de coleta de dados mais utilizados, em que referencial teórico os estudos estavam se pautando mais frequentemente e identificar lacunas que poderiam nortear os rumos da pesquisa em formação de professores no Brasil.

Os estudos mais abrangentes característicos deste período trabalharam principalmente com as seguintes categorias: *formação inicial*, *formação continuada*, *identidade e profissionalização*<sup>3</sup> *docente e prática pedagógica*.

Os estudos sobre *formação inicial* geralmente são aqueles que abordam os cursos de licenciatura, Pedagogia e normal. Os categorizados na temática da *formação continuada* abrangem a formação em serviço, propostas de mantenedoras e prática pedagógica. Destaca-se que alguns estudos adotam a *prática pedagógica* como uma categoria independente, como, por exemplo, Carvalho e Simões (1999) e Brzezinski e Garrido (1999), enquanto outros a consideram dentro da categoria *formação continuada*, como André e Romanowski (1999), Brzezinski e Garrido (2006) e André (2009). Na categoria *identidade e profissionalização docente*, encontram-se os estudos sobre condições de trabalho, concepções da profissão, sindicatos e organizações da categoria, gênero e identidade e os trabalhos que objetivam apreender vivências, saberes e reflexões sobre o professor.

Em síntese, a maioria das teses e dissertações e das pesquisas apresentadas na Anped abordava a *formação inicial* (ênfase no curso normal, seguido pela licenciatura e, por último, a Pedagogia). Já os artigos concentraram-se mais na temática da *identidade e profissionalização docente*, apresentando uma distribuição mais equânime dentre os eixos temáticos analisados (*formação inicial*, *formação continuada*, *identidade e profissionalização docente e prática pedagógica*). André et al. (1999) consideraram a *identidade e profissionalização docente* um tema emergente para a área naquela ocasião, abrindo perspectivas para a investigação de questões como: busca da identidade profissional, relação do professor com as práticas culturais, questões de carreira, organização profissional e sindical e questões de gênero.

No que diz respeito à metodologia utilizada, a maioria das teses e dissertações estudou um caso específico (de um curso, disciplina, turma, professor ou programa de formação). Seguiam-se as análises de depoimentos e relatos de experiência, dando visibilidade à tendência apontada por André et al. (1999) de realização de análises mais pontuais, voltados ao conhecimento de aspectos bastante particulares

---

<sup>3</sup> André e Placco (2007, p. 341) identificam *profissionalidade* como “aquilo que é específico da profissão, ou seja, conhecimentos, comportamentos, habilidades, atitudes e valores”. O conceito valoriza, portanto, o aspecto social e o sistema relacional no qual os profissionais se desenvolvem e exercem seus papéis. Gatti (2010, p. 1360) diferencia os termos *profissionalidade* e *profissionalização docente*: o primeiro refere-se aos conhecimentos e habilidades necessárias ao exercício profissional, o segundo diz respeito ao campo de trabalho com valor reconhecido socialmente.

da formação docente. Estudos do tipo *survey*, pesquisas experimentais, de validação de material e os longitudinais foram raramente identificados até o final da década de 1990 nas pesquisas sobre formação de professores.

É característica deste período a significativa preocupação com a formação do professor para atuar nas séries iniciais do ensino fundamental. Por outro lado, foi identificada como lacuna importante a investigação de processos e práticas de formação que seriam mais efetivos, embasando possíveis políticas que deveriam ser formuladas para aperfeiçoar estes aspectos. Outras foram levantadas, como o uso das tecnologias de informação e comunicação, o papel da escola no atendimento às diferenças e diversidades culturais, a formação do professor para atuar no ensino superior, na educação de jovens e adultos, no ensino técnico e rural, nos movimentos sociais e com crianças em situação de risco.

Em síntese, as críticas que recaíram sob as pesquisas de formação dos professores neste período foram sistematizadas por Diniz-Pereira (2013) da seguinte forma: pulverização de temáticas; maior incidência de estudos sobre disciplinas pedagógicas ou específicas dos programas de formação, acarretando um conhecimento fragmentado; e predomínio de estudos de um único caso.

### **3.3. O período de 2000 a 2010**

Ao longo dos anos 2000 observa-se uma mudança na natureza das pesquisas sobre formação docente, trazendo os educadores para o foco das investigações. De acordo com Zeichner (2009), esse movimento foi também característico dos estudos norte-americanos e de outros países, como Portugal e Espanha. Observa-se, desde então, a ampliação do interesse pela questão da subjetividade e da identidade na formação docente.

Na pesquisa realizada por André e Romanowski (1999), a temática da *identidade e profissionalização docente* foi identificada como emergente nos últimos anos da década de 1990, o que acabou por se consolidar nos anos 2000, conforme será abordado adiante.

Dando continuidade ao estudo anterior (André et al., 1999), foi realizado um levantamento da produção acadêmica de pós-graduandos que pesquisaram a formação docente entre os anos de 1999 e 2003, com base nos resumos disponíveis no Banco de Dados da CAPES. A pesquisa objetivava verificar se teria havido

mudança nos temas, nas abordagens teóricas e nas metodologias mais utilizadas.

Os resultados assinalaram certo crescimento do interesse pela temática de formação de professores, demonstrado por meio da ampliação no número de trabalhos produzidos (de 6% nos anos 1990, para 14% nos anos 2000, representando 1.184 teses e dissertações).

Foram mantidas as categorias contempladas na pesquisa que abordou os anos 1990, somando-se o tema “políticas de formação”, que se mostrou emergente no momento anterior. No estudo atual, os dados foram analisados a partir dos seguintes eixos temáticos: *formação inicial, formação continuada, identidade e profissionalização docente e políticas de formação*. O mesmo ocorreu com outros levantamentos deste período, a exemplo de Brzezinski e Garrido (2006) e Andrade (2006). Este último também aborda uma categoria conjunta, que agrupa a *formação inicial e continuada*, reunindo estudos sobre formação e certificação dos professores leigos em exercício, buscando articular sua experiência e sua formação acadêmica, conforme explicam Romanowski (2013) e André (2009).

Em síntese, foi observado que o enfoque das pesquisas passou de *formação inicial*, nos anos 1990, para *identidade e profissionalização docente*, nos anos 2000, como haviam sinalizado André et al. (1999). A intenção passa a ser a de ouvir os professores, conhecer o que pensam, sentem e fazem.

André (2009) atribui essa mudança no foco das pesquisas à chegada dos escritos de Maurice Tardif sobre saberes docentes ao Brasil e ao aumento da produção internacional sobre profissionalização docente, a partir das reformas educacionais dos anos 1990. Diniz-Pereira (2013) associa este interesse às profundas mudanças ocorridas no mundo do trabalho, que acabaram por demandar estudos que possibilitassem compreender a repercussão dessas reestruturações na constituição da subjetividade do professor, bem como aqueles cujo interesse recairia sobre a identidade profissional no campo de trabalho.

André (2009) identifica a legitimidade dos estudos que objetivam “dar voz ao professor”, mas pondera a necessidade de avaliar como esses dados têm sido tratados e o que tem sido feito a partir desses resultados:

Aproximar-se das práticas dos professores, adentrar o cotidiano do seu trabalho é, sem dúvida, imprescindível para que se possa pensar, com eles, as melhores formas de atuação na busca de uma educação de qualidade para todos . . . Além disso, deve haver um esforço para ir além da constatação, tentando encontrar caminhos ou alternativas para o aperfeiçoamento da prática profissional, o que, na medida do

possível deve ser um empreendimento em colaboração entre pesquisador e professor. Caso contrário, corremos o risco de reiterar o já conhecido, a mesmice. (André, 2009, p. 51).

Este aspecto é retomado pela autora em artigo posterior (André, 2010), quando adverte que as pesquisas precisam articular as concepções do professor ao processo de aprendizagem da docência e à prática em sala de aula, investindo em estudos que possibilitem aprimorar a preparação dos docentes para os desafios da educação no século XXI. Nas palavras da autora (André, 2010):

Investigar o que pensa, sente e faz o professor é muito importante, mas é preciso prosseguir nessa investigação, para relacionar essas opiniões e sentimentos aos seus processos de aprendizagem da docência e seus efeitos na sala de aula . . . Pode-se concluir que o que as pesquisas revelam sobre o objeto da formação de professores é um conhecimento parcelado, incompleto. Não tratam realmente do desenvolvimento profissional como um processo de aprendizagem da docência ao longo da vida (p. 176).

André (2009) expressa uma preocupação com a queda nos estudos sobre a formação inicial, abordando a necessidade de produção de conhecimento com respaldo científico que pudesse auxiliar na identificação de aspectos como: qual a organização curricular mais adequada, quais as práticas de ensino mais eficazes e que gestão pode proporcionar uma formação de qualidade? Adverte-nos, com isso, sobre a importância de retomarmos as investigações que enfatizem a formação inicial.

No que se refere ao aspecto metodológico, André (2009) sinaliza que houve uma inversão de ordem: enquanto em 1990 predominavam os microestudos, seguidos pelas análises de depoimentos, nos anos 2000 passam a ser mais frequentes as análises de depoimentos, coerentes com a temática mais em pauta nesta ocasião, de analisar aspectos relativos à identidade docente.

Mostra, ainda, que os estudos na área têm adotado múltiplos instrumentos de coleta de dados (questionários, registros em vídeo, entrevistas em grupo, observações), o que é considerado pela autora como um avanço na área, indicando uma abordagem mais ampla das questões educacionais (André, 2009, 2010; Romanowski, 2013). Recomenda, entretanto, que estes múltiplos procedimentos sejam tratados com o rigor científico necessário, não se constituindo em “meros adereços da pesquisa” (André, 2009, p. 52).

Outros aspectos importantes no âmbito metodológico foram destacados, como: predominância de estudos pontuais, que analisam situações muito específicas. Na concepção de André (2009, 2010), as análises e interpretações carecem de maior

aprofundamento, para que possam gerar conhecimentos mais abrangentes e consistentes. Para tanto, sugere a utilização de grupos de pesquisa como um espaço efetivo para a formação de jovens pesquisadores, o que possibilitaria “a realização de pesquisas articuladas, com referenciais consistentes, análises mais densas e resultados mais alentados” (André, 2009, p. 52). Este aspecto também foi pontuado por Zeichner (2009), ao analisar a pesquisa sobre formação de professores nos Estados Unidos.

Marcaram os estudos sobre formação de professores, a partir dos anos 2000, as pesquisas interventivas, possivelmente influenciadas pelo movimento de associação entre pesquisa e ação docente intensificadas a partir da década de 1990, conforme apontado por Romanowski (2013). Este movimento tem como mote a indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão, propondo novas possibilidades de atuação do professor. Outras pesquisas de intervenção mais usualmente identificadas foram a pesquisa-ação, a pesquisa participante e a pesquisa colaborativa.

André (2006) atribui este crescimento aos avanços da pesquisa etnográfica na década de 1990. Possivelmente, a demanda por melhorias da prática dos professores também tenha motivado os estudos desta natureza, discussão abordada por autores como Garcia (2009) e Imbernón (2009)

Este movimento, no Brasil, acompanha a mudança paradigmática da própria formação docente ao longo da história, que passa a exigir do professor uma prática mais reflexiva. Nesta concepção, o professor deve adotar uma postura de reflexão sobre a sua prática, associada à pesquisa, como sinalizam Shigunov e Maciel (2016):

Há, portanto, imbricada a ideia de que a prática pedagógica do professor é uma grande fonte de pesquisa, cujos resultados podem e devem retornar à melhoria do ensino, enriquecendo o ensino-aprendizagem. (p. 181).

Ainda que não haja um consenso sobre a articulação da atividade docente à pesquisa, este campo tem mostrado forte influência nos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos no Brasil nas últimas décadas, como fica evidente nos métodos mais recorrentemente utilizados, abordados no levantamento de André (2010). Estas pesquisas são avaliadas positivamente por Romanowski (2013), uma vez que possibilitam ao professor, no exercício de sua função, analisar e rever sua prática.

André (2007) aponta como um avanço neste período o aumento no percentual de estudo que passaram a identificar a abordagem metodológica e as técnicas de

coleta de dados.

No que se refere à comunicação dos resultados, André (2010) aborda aspectos que precisam ser aprimorados, como a apresentação deles e sua precisão. Esta característica é referida em outros estudos (Alves-Mazzotti, 2001; Gatti, 2002; André, 2009, 2010; Romanowski, 2013) e parece ser uma prática comum nas pesquisas em educação. Shigurov e Maciel (2016) apresentam uma provocação importante, que pode configurar-se como um desafio para a área:

De nada adianta os resultados das pesquisas sobre a prática pedagógica estarem nos melhores periódicos nacionais ou internacionais, nas maiores editoras nacionais ou internacionais, se os mesmos não estiverem a serviço da melhora do ensino. (Shigurov & Maciel, 2016, p. 182).

André (2009) denuncia a prática comum de os resumos não apresentarem autores ou perspectivas teóricas que referenciam os estudos (somente 26% apresentavam esta informação). Aliado a isto, identificou considerável dispersão teórica na área, fato este já sinalizado na década de 1990, em outros estudos.

Os autores mais citados foram Vygotsky, Paulo Freire, Nóvoa, Schon, Bakhtin, Tardif, Perrenoud, Foucault, Piaget e Bardin. Ao analisar esses resultados, André (2009) chama a atenção para a preferência por autores estrangeiros, muitos dos quais não vinculados diretamente à formação docente, levantando os seguintes questionamentos:

As questões de formação docente estariam sendo pensadas de forma ampla? Com referenciais das Ciências Humanas e Sociais? Ou estariam incorrendo em modismos? Estariam os pesquisadores atentos ao fato de que as proposições dos autores estrangeiros sobre formação docente vinculam-se a realidades específicas, com características muito diversas do Brasil? (André, 2009, p. 48).

Alguns dos aspectos sinalizados como lacunas nos estudos dos anos 1990, mantiveram-se nos anos seguintes, como: dimensão política na formação do professor, condições de trabalho, plano de carreira e sindicalização, questões de gênero e etnia e a formação do professor para atuar na educação de jovens e adultos, na educação indígena e em movimentos sociais. Aspectos da *carreira docente*, sinalizada anteriormente por André et al. (2002) como uma possível temática emergente, não se constituiu como grande foco de interesse dos pesquisadores nos anos 2000. Alteração foi observada, entretanto, quanto à *política na formação de professores*, que cresceu a partir do ano de 2001.

André (2009) aponta os seguintes temas como emergentes para a área:

formação de professores para atuarem nos cursos superiores; condições de trabalho, principalmente avaliando questões que envolvem aspectos da saúde deste profissional; o uso de tecnologias da informação e comunicação; e a educação à distância na formação docente. Gatti, Barretto e André (2011) também ressaltaram a importância de ampliarmos a atenção a aspectos das condições de trabalho docente, como a carreira e remuneração dos professores da educação básica.

As análises realizadas por André (2007, 2009, 2010) permitem identificar alguns problemas que persistem nas pesquisas sobre formação de professores nos primeiros anos de 2000: fundamentação teórica frágil; pouca evidência acerca do eixo condutor dos trabalhos, ou mesmo do conhecimento produzido nestes estudos; falta de clareza quanto ao objeto “formação de professores”; quanto aos fundamentos da abordagem qualitativa e quanto ao método utilizado, em geral.

Outro estudo de grande porte foi realizado posteriormente por Brzezinski (2014), mapeando e analisando a produção acadêmica de teses e dissertações em dois períodos, de 2003-2007 e 2008-2010. Foram utilizadas as mesmas categorias de André (2009), acrescidas as de concepções de docência e formação e as revisões de literatura.

No primeiro período analisado, 2003-2007, foram selecionados 18 programas para compor a amostra, do total de 83 de pós-graduação em educação. Das 15.418 teses e dissertações produzidas nestes programas, 1.167 contemplavam a temática “formação de professores” (7,6%).

Diferentemente do que havia sido constatado por André (2009), a maioria versava sobre a categoria *trabalho docente*, seguida pela categoria *identidade e profissionalização docente*. O trabalho de Brzezinski (2014) revela que se manteve a preponderância de estudos de caso, associados a procedimentos como observação, questionários, depoimentos e entrevistas, grupo focal, análise de imagens, prevalecendo a utilização de mais de um tipo de metodologia. Também foram identificados como frequentes estudos etnográficos com o uso da pesquisa-ação e pesquisa participante. As pesquisas colaborativas foram mais utilizadas nos períodos de 2004 e 2005.

No segundo período analisado por Brzezinski (2008-2010), 17 programas participaram da amostra, dos 83 Programas de Pós-Graduação em Educação (PPGEs) reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES) naquela ocasião. Das 9.886 teses e dissertações produzidas

nestes programas, 1.947 títulos (19,64%) referiam-se à temática de formação docente. Após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, foram selecionados 420 trabalhos. Para a análise, mantiveram-se as categorias do levantamento anterior.

Neste período, volta à tona a categoria *formação inicial*, seguida por *trabalho docente*, sendo a de menor incidência a categoria que aborda *concepções de docência*. Predominaram os estudos de caso, tal como havia ocorrido no período de 2003-2007.

A Figura 3 apresenta os números da “Série Estado do Conhecimento” destinadas à temática da formação de professores, no intuito de esquematizar os estudos de grande porte e os períodos abarcados por cada um deles, ao longo de 20 anos (1990 a 2010).

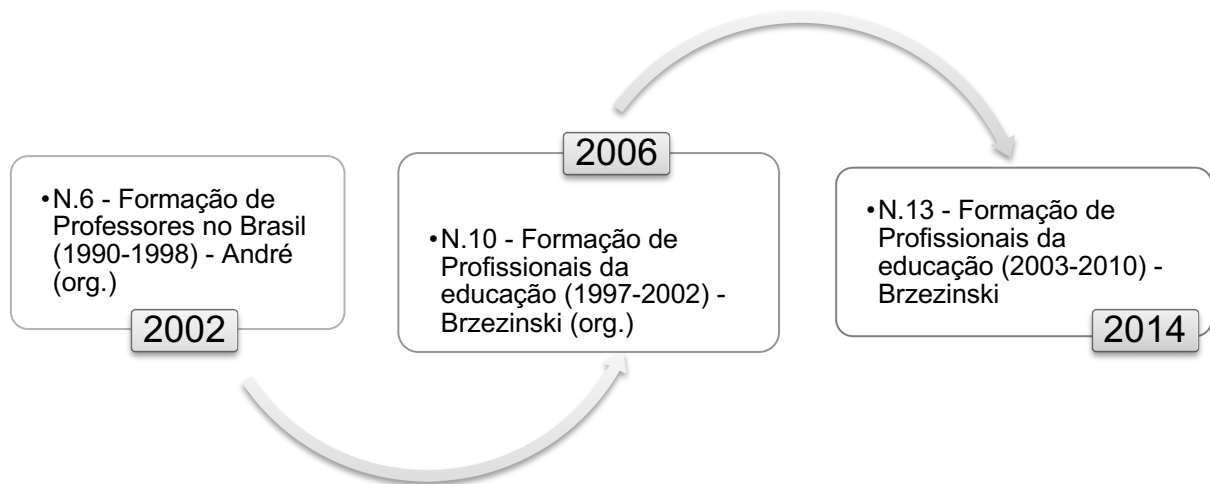


Figura 3. Números dedicados à formação de professores na “Série Estado do Conhecimento”. Fonte: Elaboração da autora.

Os resultados decorrentes destes estudos, aliados a outros mais pontuais, denotam o esforço dos pesquisadores em delimitar o campo de conhecimento sobre formação de professores, identificando seus possíveis limites e fronteiras. Identificam sua evolução ao longo dos anos, quanto às temáticas, fundamentações teóricas e metodologias mais recorrentes, como também lacunas a serem abordadas em pesquisas futuras.

Para o objetivo desta revisão integrativa, importa destacar a tendência ressaltada nestes estudos quanto a temática *políticas de formação de professores*, que foi ampliada nas pesquisas em educação, mantendo-se características identificadas anteriormente na área, como a prevalência de estudos qualitativos, aspecto que será abordado adiante.

#### **4. As políticas educacionais no Brasil que estabelecem ações para a formação docente**

Neste capítulo, descreve-se brevemente as políticas educacionais de âmbito nacional que repercutiram na formação docente: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); os Planos Nacionais de Educação (PNEs); o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); além da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PNFP).

O capítulo sete, que apresenta a discussão dos resultados obtidos a partir desta tese, aborda detalhadamente o que a literatura tem identificado como avanços e desafios para a área, a partir destas políticas, momento em que também serão abordadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação de professores e para o curso de Pedagogia.

##### **4.1. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394/1996**

A partir da Constituição Federal de 1988, que preconizava condições iguais de educação para todos os cidadãos brasileiros, o movimento docente trabalhou em propostas para a elaboração das novas diretrizes e bases da educação nacional. Essas iniciativas culminaram na promulgação da Lei n. 9.394, em 20 de dezembro de 1996. As principais medidas da LDB que repercutiram na formação de professores foram a exigência de formação superior e a diversidade institucional dos cursos de formação de professores, prevista a partir da criação dos Institutos Superiores de Educação (ISEs)<sup>4</sup>, destinados a ofertar os Cursos Normais Superiores.

A primeira medida previa, no período de 10 anos, a formação em curso superior de todos os professores atuantes na educação básica, aceitando-se a formação em nível médio para docentes do ensino infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental (AIEF). Essa meta não foi atingida, demandando, posteriormente, ações complementares que pudessem acatar integralmente as determinações do artigo 87 da referida Lei.

Em linhas gerais, Saviani (2009) avalia que a LDB não correspondeu integralmente às necessidades da formação docente no Brasil:

---

<sup>4</sup> Os Institutos Superiores de Educação foram regulamentados por meio da Resolução CNE/CP 1/1999.

Introduzindo como alternativa aos cursos de pedagogia e licenciatura os institutos superiores de educação e as Escolas Normais Superiores, a LDB sinalizou para uma política educacional tendente a efetuar um nivelamento por baixo: os institutos superiores de educação emergem como instituições de nível superior de segunda categoria, provendo uma formação mais aligeirada, mais barata, por meio de cursos de curta duração. (p. 148).

Outra medida que repercutiu na formação docente foi a instituição do regime de colaboração. Tanto a Constituição Federal, de 1988, quanto a LDB, de 1996, atribuem à União, aos Estados e Municípios a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro, por meio de ações descentralizadas e articuladas. Na análise de Ronca (2015), a ausência de regulamentação para este regime de colaboração é um fator preponderante para a dificuldade de administração do sistema público de ensino:

Como não há determinação legal que estabeleça responsabilidades, competências e formas de cooperação, os inúmeros sistemas educacionais dos estados e municípios não dialogam, acarretando sobreposição de investimentos e ações. (Ronca, 2015, p. 99).

Além destas medidas, a LDB norteou, naquela ocasião, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (Lei 9.424/1996) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (Resolução CEB 2/1998); para o Ensino Médio (Resolução CEB 3/1998), para a Educação Infantil (Resolução CEB 1/1999) e para a Formação de Professores da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, da modalidade Normal (Resolução CEB 2/1999), além do Decreto 3.276/1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica.

As reformas educacionais que seguiram a promulgação da LDB, adotaram os princípios neoliberais e seguiram fortemente as recomendações de organismos multilaterais, como o Banco Mundial – BM. Seguindo estas recomendação, a partir de 1998, o MEC regulamentou a Educação a Distância (EaD)<sup>5</sup> e, em 2001, sancionou o Plano Nacional de Educação, que ampliou a oferta de cursos de formação de professores nessa modalidade.

---

<sup>5</sup> As bases legais da EaD no Brasil se estabeleceram por meio dos seguintes documentos: Decreto n. 2494, de 10 de fevereiro de 1998, Decreto n. 2561, de 27 de abril de 1998 e pela Portaria Ministerial n. 301, de 7 de abril de 1998. Recuperado de [www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br), consultado em 23/04/2019.

#### **4.2. Os Planos Nacionais de Educação – PNEs (2001 e 2014)**

O PNE objetiva definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implantação para assegurar a educação em seus diversos níveis, etapas e modalidades. O primeiro plano instituído legalmente (pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001), vigorou no período de 2001 a 2010. A Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o PNE vigente, que engloba o período de 2014 a 2024.

O PNE foi instituído no sentido de articular as ações de educação entre os entes federativos, apoiados pelo MEC. Constituiu-se, portanto, como uma medida que visava a favorecer a instituição do Sistema Nacional de Educação – SNE, no prazo de dois anos, no intuito de reduzir as lacunas existentes no campo da política educacional brasileira.

O PNE especifica 20 metas nacionais a serem alcançadas ao longo de dez anos. Dentre elas, as de número 15, 16, 17 e 18 abordam diretamente aspectos relacionados ao professorado (respectivamente: formação inicial, formação continuada, valorização e planos de carreira docente) e a meta 20, que legitimou a ampliação do investimento público em educação, de forma a atingir, no mínimo, o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do país até 2024.

#### **4.3. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007)**

O PDE foi instituído por meio do Decreto 6.094/2007, juntamente com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como um “plano executivo” do governo, de visão sistêmica, que engloba um conjunto de programas adotados na política educacional brasileira (Brasil, 2007).

Uma série de medidas decorrentes deste plano impactaram a formação de professores: a determinação do Piso Salarial Nacional para professores da rede pública de ensino (Lei 11.738/2008); a substituição do FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), além da ampliação das atribuições da CAPES, que por meio da Lei n. 11.502/2007 e do Decreto n. 6.316/2007, passou a coordenar o sistema nacional de formação de professores.

#### **4.4. A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica – PNFP (2009)**

No âmbito do PDE foi criada a Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PNFP), que deu origem ao Plano de Formação de Professores (Parfor) que, em 2009, ampliou a Universidade Aberta do Brasil (UAB)<sup>6</sup> e o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid).

Dentre as ações federais de grande impacto para a formação de professores neste período, Gatti, Barretto e André (2011) destacam a expansão da UAB, que se tornou um dos principais instrumentos de execução das políticas determinadas pelo Ministério da Educação.

Os cursos oferecidos pela UAB buscam atender às demandas legais instituídas pela LDB e englobam as licenciaturas nas diversas áreas da educação básica, além de especializações, cursos de aperfeiçoamento e extensão no âmbito da pós-graduação *lato sensu*, privilegiando a modalidade de EaD.

A partir de 2007, com a meta de habilitar todos os docentes da rede básica em nível superior não atingida<sup>7</sup>, os estados e municípios elaboraram seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), especificando as necessidades, prioridades e sugestões de metodologia para assegurar a formação dos seus professores, de acordo com o que preconizava a LDB.

O Decreto nº 6.755 (Brasil, 2009) instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, entrando em vigor, em maio de 2009, o Parfor, com turmas especiais destinadas a formar professores de educação básica atuantes na rede pública de ensino.

O Parfor foi criado no intuito de oferecer cursos superiores gratuitos, presenciais e à distância (pelo sistema UAB), nas seguintes condições: 1. Primeira licenciatura – para educadores sem curso superior; 2. Segunda licenciatura – para professores com formação em áreas distintas das que atuam; e 3. Formação pedagógica – para bacharéis sem o grau em licenciatura.

O Parfor integra um conjunto de políticas públicas adotadas pelo Governo Federal em parceria com estados, municípios e instituições públicas de ensino

---

<sup>6</sup> O Sistema UAB foi instituído por meio do Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006.

<sup>7</sup> De acordo com o Censo Escolar, em 2009 havia 638.800 professores atuantes na educação básica ainda sem formação superior.

superior, envolvendo as seguintes ações: o Piso Nacional do Magistério; os cursos de mestrado profissional para educadores das redes públicas; instituição dos Fóruns Estaduais Permanentes de apoio à formação docente<sup>8</sup>; o Pibid; e o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência).

O Plano permanece ativo e, segundo o mais recente regulamento do Parfor, publicado por meio da Portaria 82/CAPES, de 17 de abril de 2017, os cursos são programados pelas universidades parceiras, a partir do cadastro de professores no sistema eletrônico Plataforma Paulo Freire (ou Plataforma Freire), desde que inscritos no Censo Escolar (Educasenso). Estas instituições oferecem cursos com o fomento e avaliação da CAPES, em conjunto com a Secretaria de Educação Superior (SESU) e Secretaria de Educação à Distância (SEED).

Os dados numéricos acumulados do Parfor, desde o seu lançamento, em 2009, indicam que o programa formou 44.834 professores, tendo, em maio de 2018, 22.506 profissionais matriculados.

Foi anunciada a Nova Política de Formação de Professores<sup>9</sup>, em 18 de outubro de 2017 e lançada em 28 de fevereiro de 2018. Destaca-se o documento emitido pela Anped *A política de formação de professores no Brasil de 2018: uma análise dos editais CAPES de residência Pedagógica e Pibid e a reafirmação da Resolução CNE/CP 02/2015* (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação [Anped], 2018), em que a instituição se manifestou contrariamente às propostas do Programa de Residência Pedagógica e do Pibid, na forma como ora se apresentam. Denunciam que os debates são minimizados, reduzida a participação da comunidade acadêmica, colocando em risco o compromisso democrático da educação pública.

Sobre o Programa de Residência Pedagógica, argumentam que a proposta apresenta formato conservador, embasado na observação, participação e regência, descaracterizando a própria noção de residência pedagógica, que deveria fundamentar-se em uma concepção de formação reflexiva e crítica, a partir da aprendizagem em situações reais do cotidiano escolar.

---

<sup>8</sup> Os fóruns foram instituídos por meio da Portaria 883, de 16 de setembro de 2009, no intuito de dar cumprimento aos objetivos do Parfor.

<sup>9</sup> Recuperada de <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/74041-formacao-professor-final-18-10-17-pdf/file>, consultada em 22/01/2019.

Quanto ao Pibid, referem ferir a autonomia universitária garantida por Lei, relegando às Instituições de Ensino Superior (IES) projetos institucionais que destoam das concepções de formação docente preconizados por seus projetos pedagógicos.

No atual contexto, as discussões sobre a controversa Base Nacional Comum Curricular (BNCC) encontram-se em pleno vapor o que, possivelmente, passará a influenciar os estudos a partir de então.

O resgate histórico aqui desenhado intencionou apresentar, em linhas gerais, o contexto em que as políticas de formação docente se estabeleceram, no intuito de possibilitar uma análise sobre sua relevância para a educação e reforçar a importância deste tema para nortear estudos futuros.

O capítulo seguinte aborda particularidades das pesquisas de revisão, procurando justificar nossa escolha pela revisão integrativa.

## 5. A opção por uma revisão integrativa

Pesquisas de revisão integrativa são fundamentais para o conhecimento científico, uma vez que permitem analisar criticamente resultados de estudos realizados por diferentes autores, no intuito de demonstrar o avanço de uma área, possíveis lacunas no conhecimento disponível ou contradições, identificando aspectos que demandem maior aprofundamento. Essas pesquisas tiveram origem no campo da saúde, e hoje são também utilizadas por outras áreas, como as ciências sociais e humanas.

Surgiram a partir da necessidade de fundamentar políticas e práticas profissionais em conhecimento científico, resultante de pesquisas e métodos sólidos e consistentes. Mendes Silveira e Galvão (2008) relatam que os estudos de revisão integrativa são encontrados na literatura como método de pesquisa a partir da década de 1980, decorrentes de dois fatores principais: da expansão da pós-graduação ocorrida nos anos 1970, incrementando sobremaneira a produção científica; e da implementação do movimento na área de saúde conhecido como “Prática Baseada em Evidências”, que objetivava substituir o modelo da prática clínica intuitiva pelo modelo baseado em dados de pesquisas científicas.

As pesquisas em educação acompanharam o crescimento deste período, em função da ampliação de oferta de programas de pós-graduação na área e da institucionalização de um número expressivo de grupos de pesquisa (André, 2006). Essa expansão quantitativa das pesquisas em educação, passou a demandar a realização de estudos que permitissem sintetizar os resultados da área, evidenciando temas enfocados frequentemente, abordagens metodológicas e aportes teóricos mais utilizados, bem como levantar assuntos que necessitassem mais investigação e aprofundamento.

Aqui se evidencia a importância dos estudos de revisão, uma vez que eles “permitem a compreensão do movimento da área, sua configuração, propensões teóricas metodológicas, análise crítica indicando tendências, recorrências e lacunas” (Vosgerau & Romanowski, 2014, p. 167).

Autores de áreas diversas, como Broome (2000), Whittemore e Knafl (2005) e Botelho, Cunha e Macedo (2011) também argumentam a favor dos estudos de revisão, pela possibilidade de delimitar uma temática, buscando novas linhas de pesquisa, a partir da obtenção criteriosa de informações relevantes.

No campo da educação, essas revisões podem favorecer o desenvolvimento docente, por fornecerem informações importantes da área, aprimorando a reflexão e a crítica das práticas, a partir dos resultados disponibilizados por essas pesquisas. Além disso, são importantes para identificar demandas que possam subsidiar o delineamento de políticas públicas.

O *Educational Resources Information Center* (ERIC) atribui a seguinte definição para os estudos de revisão:

Information analysis and synthesis, focusing on findings and not simply bibliographic citations, summarizing the substance of the literature and drawing conclusions from it. (ERIC, 1982, p. 85).

Essas pesquisas permitem sintetizar as informações disponíveis, de maneira sistemática e ordenada, possibilitando aprofundar o conhecimento, apreender novas conclusões e sinalizar possíveis caminhos futuros, como avaliam Mendes, Silveira e Galvão (2008).

Nas ciências da saúde, o *UK Cochrane Centre* norteia esses estudos, a partir de critérios pré-estabelecidos, no intuito de identificar padrões de ocorrência. Em educação, trabalho similar é realizado pela *Campbell Collaboration*<sup>10</sup>, diante da necessidade de levantar evidências que possam fundamentar intervenções no âmbito social. Reúne seis grupos de pesquisa, sendo um deles em educação, congregando pesquisadores em todo o mundo, desde que sigam o protocolo definido e tenham seus projetos aprovados pelo comitê gestor da instituição.

No que se refere às especificidades deste tipo de pesquisa na área de educação, Vosgerau & Romanowski (2014) analisaram uma série de pesquisas de revisão, identificando distintas nomenclaturas para estudos similares, como: levantamento bibliográfico, revisão de literatura (ou revisão bibliográfica), estudo bibliométrico (ou bibliometria), revisão narrativa, estado da arte (ou do conhecimento), revisão sistemática, revisão integrativa, meta-análise, metassumarização e síntese de evidências qualitativas.

As autoras analisam essa diversidade de termos, buscando identificar características comuns e que os distingam. Para tanto, dividiram as revisões em dois

---

<sup>10</sup> <http://www.campbellcollaboration.org>

grandes grupos, segundo seus objetivos: as de mapeamento e as de avaliação e síntese, como descreve a Tabela 1.

Tabela 1  
*Classificação das pesquisas de revisão em educação*

<b>Revisões de mapeamento</b>	<b>Revisões de avaliação e síntese</b>
Levantamento bibliográfico	Revisão sistemática
Revisão de literatura (ou revisão bibliográfica)	Revisão integrativa
Estudo bibliométrico (ou bibliometria)	Meta-análise
Revisão narrativa	Metassumarização
Estado da arte (ou do conhecimento)	Síntese de evidência qualitativa

Fonte: Elaboração da autora, com base em Vosgerau e Romanowski (2014).

### 5.1. Revisões de mapeamento

No grupo de mapeamento, foram classificados os estudos de levantamento bibliográfico, revisão de literatura, estudo bibliométrico, revisão narrativa e estado da arte.

O levantamento bibliográfico objetiva identificar as referências encontradas sobre um determinado tema, não havendo um critério específico para a seleção deste material. Recentemente, foram desenvolvidos *softwares* específicos para gerenciar essas fontes, facilitando a catalogação e consulta *online* do material levantado<sup>11</sup>.

Revisões de literatura ou revisões bibliográficas vão além do levantamento, produzindo uma síntese e um ensaio teórico acerca do material analisado.

No estado da arte, por sua vez, essas análises são ainda mais aprofundadas, possibilitando relações com o que já foi produzido sobre uma temática. Diversos estudos, como Romanowski e Ens (2006); Vosgerau e Romanowski (2014); e Maia e Hobold (2014) identificaram que as pesquisas em educação utilizam mais frequentemente a nomenclatura “estado da arte” ou “estado do conhecimento”<sup>12</sup> para designar os diversos tipos de pesquisa de mapeamento e síntese.

<sup>11</sup> Os softwares de gerenciamento de referências bibliográficas mais amplamente utilizados atualmente na pesquisa acadêmica são Mendeley, EndNote e Zotero.

<sup>12</sup> Vosgerau e Romanowski (2014) apontam que, no Brasil, essas expressões têm sido empregadas indistintamente em várias investigações.

Romanowski e Ens (2006) fazem uma sutil distinção teórica entre os termos “estado da arte” e “estado do conhecimento”, identificando que o primeiro abrange toda uma área, enquanto o segundo aborda apenas um setor das publicações.

Os estudos bibliométricos (ou bibliometria) têm origem no campo da Biblioteconomia e são bastante comuns nas ciências sociais e da saúde. Sua utilização ainda é pequena no campo educacional, ficando mais restrita à área de educação especial. As análises são realizadas estatisticamente, no intuito de mensurar quantitativamente o conteúdo mapeado.

Vosgerau e Romanowski (2014) concluem que as revisões de mapeamento objetivam levantar indicadores que possam referenciar novos estudos. Esses indicadores podem derivar de análises qualitativas, como ocorre nas revisões bibliográficas e pesquisas de estado da arte, ou de dados quantitativos, como os levantados em pesquisas de revisão bibliométricas.

Por outro lado, apontam que o volume de evidências produzidas pelas pesquisas de mapeamento demanda a necessidade de se verificar como e em que condições estas se repetem, bem como sua aplicabilidade para a formulação de políticas de fomento à pesquisa ou na formação dos profissionais da educação.

Importa destacar que, independentemente do termo utilizado para caracterizar essas pesquisas em educação, os estudos desta natureza têm sido considerados de fundamental importância, como sinaliza André (2006):

[Estes estudos] têm sido muito úteis ao revelar temáticas e metodologias priorizadas pelos pesquisadores, fornecendo importantes elementos para aperfeiçoar a pesquisa num determinado campo do saber . . . Charlot (2006) argumenta que é preciso registrar a memória da pesquisa em educação, o que requer a elaboração de sínteses integrativas da produção científica, para que se evite a dispersão, a repetição de temas e metodologias e para que se encontrem alguns pontos de partida que ajudem a melhor defini-la. (p. 43).

## **5.2. Revisões de avaliação e síntese**

Vosgerau e Romanowski (2014) alocaram neste grupo as pesquisas de revisão sistemática, de revisão integrativa, de síntese de evidências qualitativas, meta-análise e a metassumarização (as duas últimas diferem das demais por avaliarem somente pesquisas quantitativas).

Essas pesquisas se distinguem das de mapeamento por apresentarem uma descrição cuidadosa do percurso metodológico seguido e dos critérios utilizados para

a seleção das bases de dados e periódicos a serem consultados, critérios de inclusão e exclusão de artigos, os procedimentos usados para classificar e analisar os dados, referindo as categorias adotadas. É comum a utilização de instrumentos, como fichas e planilhas, que possibilitem identificar aspectos específicos dos estudos analisados, tais como: objetivos, palavras-chave, metodologia utilizada, problemas levantados, relação com outros achados, principais sínteses e conclusões.

Uma questão central bem delimitada norteia esses estudos e, a partir de então, as pesquisas são identificadas, visando a responder o máximo possível da questão norteadora. Definem-se os critérios para a seleção da bibliografia pertinente, sendo importante a presença de indicadores de avaliação que possibilitem identificar as aproximações e distanciamentos dos estudos, bem como a qualidade metodológica deste material. Posteriormente, o enfoque central passa a ser a análise e sistematização dos resultados.

Os dados considerados nas pesquisas de avaliação e síntese podem ser tanto de origem qualitativa, quanto quantitativa, tendo como foco as análises interpretativas extraídas desses estudos.

Quando abarcam apenas estudos quantitativos, essas pesquisas são denominadas meta-análises, tendo como critério de seleção apresentar resultados estatisticamente mensuráveis. Combina resultados de diversos estudos primários a partir de análises estatísticas, no intuito de ampliar sua objetividade e sua validade, principalmente na área da saúde. Os resultados dessas pesquisas são sintetizados, codificados e transformados em dados quantitativos, comumente usados para calcular o efeito de uma intervenção.

Quando buscam integrar dados quantitativos e qualitativos em uma mesma sistematização, essas revisões são chamadas de metassummatização ou metassíntese qualitativa, comumente utilizadas nas pesquisas em saúde. (Vosgerau & Romanowski, 2014).

Foram identificadas classificações mais gerais para os estudos de revisão adotadas por outros autores, como as subdivisões entre os grupos: revisões narrativas e revisões sistemáticas (Galvão, Sawada & Trevisan, 2004; Whitemore & Knaf, 2005; Rother, 2007). Embora tanto as pesquisas narrativas, quanto as sistemáticas sejam denominadas geralmente de revisão, elas se distinguem quanto aos objetivos e métodos.

Mancini e Sampaio (2006) adotam as expressões “revisão crítica da literatura”, “revisão passiva” ou “revisão opinativa” com objetivo semelhante ao das revisões narrativas.

A classificação empregada por autores como Whitemore e Knafl (2005) e Rother (2007) (revisão narrativa e revisão sistemática), adota critérios similares aos de Vosgerau e Romanowski (2014) para os grupos de mapeamento e de análise e síntese, respectivamente. Embora esses autores descrevam as características comuns nas revisões narrativas, não foram identificados tipos distintos para esse grupo, reforçando a afirmação de Vosgerau e Romanowski (2014) de que esses estudos são comumente denominados “revisões narrativas”.

Para Rother (2007), a revisão narrativa busca fornecer informações sobre uma temática, não envolvendo a descrição minuciosa dos critérios utilizados para o levantamento, avaliação e seleção das bibliografias que integram o estudo. Trata-se da análise da literatura a partir da avaliação crítica pessoal do pesquisador. Este tipo de revisão possibilita a atualização de um tema em curto espaço de tempo, mas sua metodologia não viabiliza a reprodução do estudo, nem apresenta análises quantitativas para certos questionamentos. São adotados objetivos similares aos utilizados por Vosgerau e Romanowski (2014) para as pesquisas de mapeamento, enquanto as pesquisas de revisão sistemática aproximam-se mais, quanto aos seus objetivos e métodos, das pesquisas classificadas como de avaliação e síntese por essas autoras.

Para Rother (2007), estudos de revisão sistemática implicam ações planejadas, visando a responder uma questão específica, a partir de métodos explícitos e sistemáticos para levantar, selecionar e analisar criticamente os estudos que serão objeto da pesquisa. Assinala que esses estudos são considerados originais, uma vez que utilizam a literatura sobre um dado tema como fonte de dados, a partir de critérios pré-definidos, conferindo-lhes rigor metodológico. Galvão, Sawada e Trevisan (2004) referem que estudos dessa natureza buscam evitar possíveis vieses que o pesquisador possa ter na análise da literatura, diferindo-se dos demais pela sua rigorosidade metodológica.

Segundo Rother (2007), as revisões bibliográficas sistemáticas podem ser subdivididas em: meta-análises, revisões sistemáticas, revisões qualitativas e revisões integrativas. Whitemore e Knafl (2005) definem esse tipo de pesquisa como uma metodologia “guarda-chuva”, que incorpora esses quatro tipos na revisão da

literatura. Argumentam que a revisão sistemática combina evidências de estudos distintos, permitindo combinar múltiplos resultados, como os estatísticos derivados das meta-análises, por exemplo, com dados qualitativos.

As meta-análises combinam resultados de vários estudos primários, a partir do emprego de fórmulas estatísticas, ampliando a objetividade e validade dos resultados das pesquisas existentes. Os resultados são sintetizados, codificados e inseridos em um banco de dados quantitativo, que subsidiará a formulação de um cálculo proporcionando a dimensão geral do efeito ou intervenção mensurada (Souza, Silva & Carvalho, 2010). Esse tipo de pesquisa é considerado uma excelente fonte de evidências, tendo seu uso se ampliado nos centros de pesquisa de áreas diversas.

Revisões qualitativas são comuns na área de educação e têm sido muito utilizadas em pesquisas nas últimas décadas (Whittemore & Knafl, 2005). Esses estudos sintetizam resultados de estudos primários qualitativos, permitindo diferir quanto à abordagem e níveis de interpretação.

Por ser o principal objeto deste artigo, as particularidades das revisões integrativas serão explicitadas com mais detalhes no próximo tópico.

### **5.3. As pesquisas de revisão integrativa**

Consiste em uma abordagem metodológica específica, que parte da compilação de dados da literatura empírica ou teórica, no intuito de possibilitar uma compreensão mais abrangente a respeito de um dado fenômeno (Broome, 2000). Esse tipo de estudo objetiva analisar o conhecimento produzido em pesquisas anteriores, acerca de um tema delimitado, revisando métodos, teorias ou estudos empíricos sobre um tópico particular. Por contemplar a síntese de múltiplos estudos, permite a geração de novos conhecimentos e o avanço científico para a área. Whittemore e Knafl (2005) explicam que o termo “integrativa” exprime a integração de opiniões, conceitos ou ideias provenientes das pesquisas já realizadas.

Para Souza, Silva e Carvalho (2010), a possibilidade de combinar pesquisas de delineamentos distintos confere às revisões integrativas um caráter mais abrangente, facilitando a compreensão do fenômeno pesquisado.

Embora essas pesquisas demandem precisão nos procedimentos de coleta de dados, não exigem métodos padronizados nas etapas de análise e interpretação dos resultados, como ocorre com a revisão sistemática e a meta-análise, por exemplo.

Esta particularidade é considerada, por vezes, uma vantagem, proporcionando um caráter mais flexível para este tipo de revisão. Mas, também tem sido abordada como uma fragilidade, por aumentar a chance de vieses e equívocos interpretativos por parte do pesquisador. Desta forma, as revisões integrativas ampliam, em certa medida, o rigor metodológico das pesquisas qualitativas.

Atentos a essas características, autores como Whitemore e Knafl (2005) sugerem algumas mudanças no escopo das revisões integrativas, principalmente na fase de análise dos dados, como poderá ser observado no próximo tópico.

### **5.3.1. Fases das pesquisas de revisão integrativa**

Destaca-se que foram identificadas divergências entre os autores consultados, sendo que, um grupo deles, descreve o processo em cinco etapas (Cooper, 1982; Whitemore & Knafl, 2005), enquanto outro grupo descreve uma a mais, totalizando seis fases (Mendes, Silveira & Galvão, 2008; Souza, Silva & Carvalho, 2010; Botelho, Cunha & Macedo, 2011).

As primeiras fases são destinadas aos seguintes fins: 1) Identificação do tema, elaboração do problema de pesquisa e de suas questões norteadoras; 2) Definição das estratégias de busca; 3) Coleta de dados, identificando-se os estudos pré-selecionados; 4) Categorização dos estudos selecionados; 5) Análise e interpretação dos resultados.

A literatura descreve passos similares para a realização dessas primeiras etapas, sendo a principal distinção o fato de que os trabalhos mais recentes acrescentam uma sexta fase, destinada a “apresentação da revisão”. É ressaltada, nesta etapa, a importância de evidenciar todo o percurso metodológico adotado durante a pesquisa, como forma de facilitar sua replicação e atestar o rigor do estudo. Além disso, resalta-se a necessidade de divulgação destes achados, a despeito das dificuldades encontradas devido às exigências das revistas especializadas.

A veiculação de informações tem sido um ponto amplamente debatido entre os pesquisadores em educação, como apontado por Gatti (1983, p. 15): “Um apoio mais consistente e continuado para a divulgação dos estudos em educação se faz necessário”, e pela mesma autora, em 1992, ao considerar esta etapa de divulgação tão importante quanto a própria pesquisa, por seu poder de transformação social. Daí compreende-se a inclusão de uma sexta fase, a fim de evidenciar sua importância não

somente para a evolução do conhecimento na área, mas também como um meio de diálogo com a sociedade, possibilitando embasar novas práticas e políticas.

Dentre os autores que adotam cinco passos, foi identificada uma diferença entre Cooper (1982) e Whitemore e Knafl (2005), considerados autores-referência acerca das revisões integrativas. Embora ambos adotem cinco etapas, o trabalho de Whitemore e Knafl (2005) apresenta uma proposta de revisão de análise de dados, subdividindo-a em quatro ações que possibilitem ampliar o rigor dessas pesquisas.

Essa subdivisão contempla informações relevantes para os pesquisadores que desejam realizar revisões integrativas, como meios de separar, codificar e categorizar os dados, estratégias para melhor visualizá-los, itens a serem observados ao comparar os estudos e sintetizá-los. Whitemore e Knafl (2005) concluem que o aprimoramento metodológico das revisões integrativas é importante, principalmente para tornar a etapa de análise de dados mais sistemática e rigorosa, minimizando a incidência de equívocos por parte dos pesquisadores.

Tomando-se como base os passos descritos por esses autores, apresenta-se a seguir uma breve descrição das fases adotadas nesta revisão integrativa, considerando-se o objetivo principal de levantar e analisar a produção científica produzida sobre as políticas de formação de professores no Brasil. Os detalhes dos procedimentos metodológicos estão descritos no capítulo seguinte.

A primeira fase consistiu em dois momentos. Inicialmente, a temática abordaria “Formação de Professores”, o que norteou o problema inicial “O que diz a produção científica brasileira sobre Formação de Professores”. Após as contribuições da Banca, na ocasião do Exame de Qualificação de Doutorado, foi aprimorada a temática deste estudo, que passou a focar as “Políticas de formação docente para a educação básica”. Delineou-se, então, o seguinte problema de pesquisa: “O que diz a produção científica sobre as políticas de formação de professores no Brasil” - e suas questões norteadoras: pontos mais abordados nestes estudos; principais avanços e problemas identificados; convergências e divergências entre os estudos; desafios para a área; e temáticas que demandem maior aprofundamento.

Para se chegar a um número representativo de estudos, definiu-se como *corpus* de análise desta tese artigos disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES, incluindo-se, posteriormente, pesquisas de âmbito nacional que abordassem as políticas de formação docente, realizadas por pesquisadores de referência na área.

A segunda etapa consistiu na escolha das estratégias de busca e das bases de dados, demandando duas ações distintas: 1) levantamento das palavras-chave utilizadas em estudos correlatos; e 2) análise dos procedimentos adotados em trabalhos de revisão sobre formação de professores.

No primeiro momento, foram identificadas aquelas palavras ou expressões que usualmente são referidas como “palavras-chave” nos artigos consultados na revisão de literatura sobre formação de professores. Essas palavras foram registradas em uma tabela do Excel, facilitando a comparação e análise posterior.

Tomando-se como referências os elementos frequentemente pesquisados nas buscas (títulos, resumos e palavras-chave), observou-se que a expressão “formação de professores” é a mais utilizada como palavra-chave na maioria dos trabalhos brasileiros, sendo em alguns casos substituído por “formação docente”. Os estudos analisados que não contemplavam “formação de professores” ou “formação docente” como palavras-chave, apresentavam uma das duas ou ambas em seu título ou resumo.

Em seguida, foi realizada uma consulta aos procedimentos usualmente adotados nos trabalhos de revisão relacionados à temática, objetivando fornecer pistas acerca das estratégias de busca mais apropriadas para um estudo desta natureza e amplitude. Os trabalhos considerados neste segundo momento foram os seguintes: os três volumes da Série Estado do Conhecimento – INEP, voltados para a formação docente (volumes 6, 10 e 13, publicados em 2002, 2010 e 2014, respectivamente); André (2009); Gatti, Barretto e André (2011), Praga e Longarezzi (2012), Maia e Hobold (2014), Gorzoni (2016) e Moriconi (2017).

A relação destas análises é feita a seguir, cuja síntese encontra-se disponível no Apêndice A, e o detalhamento dos procedimentos metodológicos adotados nas buscas está descrito no capítulo seguinte.

1. Volumes 6, 10 e 13 da Série Estado do Conhecimento – INEP;
2. Estudo “A produção acadêmica sobre formação de professores: um estudo comparativo das dissertações e teses defendidas nos anos 1990 e 2000” (André, 2009);
3. Estudo “Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte” (Gatti, Barretto & André, 2011);

4. Estudo “Pesquisa-formação de professores nas dissertações e teses – 1999-2008” (Praga & Longarezzi, 2012);
5. Estudo “Estado da Arte sobre formação de professores e trabalho docente” (Maia & Hobold, 2014);
6. Estudo “A profissionalidade docente: um estudo de revisão integrativa (Gorzoni, 2016);
7. Estudo “Formação Continuada de Professores: contribuições da literatura baseada em evidências” (Moriconi, 2017).

Na terceira etapa, os dados foram coletados no Portal de Periódicos da CAPES, e foram realizadas as análises preliminares no próprio Portal. Em seguida, os resultados foram transpostos para uma Planilha do Excel, apresentando título, autoria e resumo de cada trabalho, com uma coluna de categorização por temática central, a partir dos seus títulos.

Na fase seguinte, os dados foram analisados e reclassificados por temática. Para esta classificação, foi considerado o resumo dos artigos. Em seguida, os trabalhos selecionados foram impressos e lidos na íntegra, a fim de favorecer a análise e interpretação. As publicações foram comparadas, tomando-se como base as similaridades e divergências identificadas nos estudos. Ainda que as etapas de análise e discussão tenham ocorrido em momentos distintos, optou-se, neste relatório, por reuni-las no mesmo capítulo, considerando a abrangência do material.

A sexta e última etapa consistiu na elaboração desta tese, que posteriormente será transformada em artigos, a fim de favorecer a divulgação dos resultados aqui encontrados, bem como nortear outros estudos desta natureza.

## 6. Procedimentos Metodológicos

O intuito desta revisão foi selecionar e analisar artigos que tratassem da temática “Políticas públicas para a formação de professores da educação básica no Brasil”. O conceito de políticas públicas aqui adotado tem como referência a definição de Ronca (2015):

Conjunto de intenções e ações coletivas que buscam atender necessidades da sociedade e que visam à efetivação dos direitos sociais . . . [estão] voltadas para atender direitos humanos e sociais, reconhecidos pela Constituição Federal, e partem do reconhecimento do ser humano enquanto sujeito de direitos. (p. 101).

Este mesmo autor diferencia políticas públicas estruturantes de políticas focalizadas. As primeiras são mais abrangentes em termos de tempo e espaço, enquanto as segundas são de caráter emergencial, pressupondo que desapareçam à medida que alcancem seus objetivos. Nas palavras do autor: “em geral se configuram como programas de intervenção imediata de um determinado governo” (Ronca, 2015, p. 102). Tendo em vista o objetivo desta tese, optou-se por focar as políticas mais amplas, como a Lei de Diretrizes e Bases (LDB); os Planos Nacionais de Educação (PNE); o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); a Política Nacional de Formação de Professores (PNFP) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), como será detalhado no capítulo seguinte.

As buscas foram realizadas no Portal de Periódicos da CAPES/MEC, no período de janeiro a março de 2019. Optou-se por utilizar como principal fonte o Portal de Periódicos da CAPES, por ser considerada a mais completa biblioteca virtual de informação científica disponível, reunindo cerca de 48.038 periódicos com texto completo e mais de 130 bases de dados de referências e resumos<sup>13</sup>.

O Portal dispõe de dois tipos de acesso: livre e via Comunidade Acadêmica Federada (CAFe). Por meio do acesso livre o usuário consegue localizar o conteúdo gratuito do portal, disponível nas bases de dados *open access*. O conteúdo assinado está disponível somente via acesso CAFe, que pode ser realizado por usuários com identificação das instituições participantes da Comunidade Acadêmica Federada, que é o caso da PUC-SP.

---

<sup>13</sup> Recuperado de [www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br), consultado em 21/02/2019.

A modalidade CAFe pode ser acessada nos computadores ligados à rede de instituições participantes (geralmente disponíveis nas bibliotecas e laboratórios das Universidades parceiras) e também via acesso remoto, em que o usuário, desde que previamente cadastrado pela sua instituição de ensino, acessa o conteúdo assinado do Portal pelo seu computador pessoal. Para esta pesquisa foi utilizado o acesso remoto, via CAFe, possibilitando salvar os resultados, por dia, no campo “Meu Espaço” do referido *site*.

As buscas no Portal podem ser feitas por assunto, periódico, livro ou base de dados. Na opção “buscar base”, o usuário é direcionado para a interface da própria base, utilizando recursos e filtros de busca mais avançados que aqueles disponíveis no Portal da CAPES. Entretanto, estas pesquisas são feitas apenas na base selecionada, reduzindo sobremaneira o número de artigos levantados. Por este motivo, optou-se por realizar a “busca assunto”, no próprio *site* do Portal, que localiza os trabalhos nas diversas bases de dados simultaneamente, otimizando o processo de pesquisa.

As buscas foram realizadas no intuito de localizar o maior número possível de artigos sobre a temática, não tendo sido considerado nenhum recorte temporal como filtro. Entretanto, cabe destacar que o Portal de Periódicos da CAPES coloca à disposição da comunidade os artigos disponíveis eletronicamente, concentrando a maioria das obras a partir da década de 1990, salvo documentos recuperados e digitalizados por sua relevância histórica. Foi utilizado o campo de “busca avançada”, a partir dos filtros “artigos” e “periódicos revisados por pares”.

Foram empregadas inicialmente estratégias de buscas mais amplas, adotando os seguintes descritores:

1. (políticas de formação de professores) OR (políticas de formação docente) OR (políticas docentes) AND (educação básica)
2. (políticas de formação (professores OR docentes)) AND educação básica.

O uso de termos compostos separados por parênteses, sem aspas, amplia a busca e localiza registros que contenham estas palavras, independentemente da sua posição no texto. Os operadores booleanos (OR e AND) foram utilizados para unir os termos: o “OR” para ampliar a busca, localizando artigos que relacionavam a palavra “formação” a “professores” ou a “docentes”; e o “AND” para restringir a busca, localizando somente registros que relacionavam o primeiro termo à categoria “educação básica”.

A busca avançada permite localizar os campos onde o termo será pesquisado (título, autor ou assunto). No entanto, não é disponibilizado o campo “resumo” ou “palavras-chave”, por exemplo, como em outras bases de dados. Caso não seja especificado um destes campos, as palavras que compõem a expressão de busca são identificadas no texto completo. As buscas realizadas neste trabalho não especificaram campos, ampliando propositalmente o número de documentos recuperados em cada pesquisa.

Também é possível refinar os resultados a partir de filtros, como tipo de trabalho, tópico, assunto, autor, periódico, idioma, período e base de dados. Foram feitos testes para analisar a eficácia dos filtros “tópico” e “assunto”, mas os resultados não foram satisfatórios para compor o *corpus* de uma revisão integrativa desta dimensão. Percebeu-se que artigos de referência nem sempre estavam cadastrados no tópico correto (“formação de professores”, por exemplo), correndo-se o risco de deixar de recuperar obras importantes para os objetivos desta revisão. Por este motivo, foram utilizados somente os filtros “artigo” e “periódicos revisados por pares”, adotando-se a ordenação por relevância, que considera a quantidade, ordem e proximidade dos termos de busca (*search-wise distance*).

O uso das duas estratégias de busca supracitadas resgatou um número muito grande de artigos (1.139 para a primeira expressão e 673 para a segunda). Uma análise preliminar deste material indicou que muitos dos estudos resgatados não se referiam à temática desta pesquisa. A possibilidade de ordenação por relevância indicou que somente os primeiros artigos atingiriam os critérios de inclusão, tendo sido possível identificar um grande número de obras repetidas nas duas buscas. Utilizando-se estas estratégias, o Portal localiza artigos que apresentam todas as palavras. Por exemplo, o trabalho intitulado “Internacionalização da educação superior – perspectivas atuais: uma entrevista com Marília Costa Morosini” foi resgatado na primeira busca, pois apresenta as palavras “educação”, “básica”, “políticas”, “formação” e “professores” ao longo do texto, ainda que não se refira à temática “políticas de formação de professores da educação básica”.

Diante disto, optou-se por restringir os termos de busca, a partir da utilização do operador de proximidade aspas (“”). O seu uso no termo composto, como “educação básica”, recupera somente os registros que contenham as palavras unidas. Além das aspas, foi adotado o símbolo de truncagem asterisco (\*) que, colocado no

final da palavra, localiza variações de formas no plural ou diferenças na grafia, como “docen\*”, que recupera docente, docentes e docência, por exemplo.

Neste segundo momento, foram adotadas as seguintes estratégias de busca:

1. “política\* de formação de professores”
2. “política\* de formação docen\*”
3. “política\* docen\*”
4. “política nacional de formação de professores”
5. (“políticas educacionais” AND “formação de professores”)
6. “política\* de formação inicial”
7. “política\* de formação continuada”

A seleção preliminar foi realizada no próprio Portal, a partir da leitura dos títulos e resumos, considerando os critérios de inclusão (artigos que tratem de políticas de formação inicial de professores para a educação básica). Foram selecionados (por meio da ferramenta “estrela”) os estudos que adotavam como objeto central da análise as políticas de formação de professores da educação básica ou artigos que tratavam de políticas outras, contanto que analisadas no contexto da formação docente (por exemplo, formação de professores para a educação inclusiva, educação a distância e avaliação educacional).

Optou-se por não incluir as palavras “Brasil” ou “Brazil”, no intuito de ampliar ao máximo o alcance das buscas. Por este motivo, foi identificado um grande número de artigos que abordavam, exclusivamente, políticas de outros países<sup>14</sup>. Foram excluídos, nesta primeira etapa, os artigos que não estabeleciam qualquer relação com o contexto brasileiro, permanecendo os que analisavam ou comparavam políticas internacionais com as nacionais. Também foram adotados como critérios de exclusão: abordar políticas de formação docente para o ensino superior, profissional ou de pós-graduação; analisar programas ou legislações específicas que não abordam diretamente a formação docente, como a Lei da Biblioteca Escolar.

Após esta análise inicial, os resultados foram salvos individualmente no campo “Meu Espaço” do Portal de Periódicos, separados por data de busca, totalizando 654 artigos.

---

<sup>14</sup> A exemplo de: Argentina, Peru, Bolívia, Equador, Venezuela, Colômbia, Chile, Uruguai, Cuba, Costa Rica, México, Porto Rico, República Dominicana, Estados Unidos, Nigéria, Angola, Moçambique, Haiti, Índia, Portugal, Espanha, Itália e Finlândia.

Estes dados foram enviados por meio eletrônico, através da opção “enviar para” do Portal e posteriormente transportados para uma planilha do Excel, contendo os seguintes itens: Título, Autoria, Periódico e Resumo. As colunas foram organizadas por ordem alfabética do título, possibilitando observar o grande número de artigos repetidos. Foi utilizada a ferramenta “remover duplicatas” do Excel, resultando na exclusão de 123 trabalhos repetidos, passando a lista a conter 531 artigos.

Foi necessária uma nova checagem para verificação de trabalhos duplicados, tendo em vista que alguns deles foram levantados pelo Portal de Periódicos da CAPES em mais de um idioma ou base de dados, aparecendo mais de uma vez na busca e não identificados pela ferramenta do Excel. Por exemplo, o artigo “Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica” (Gatti, 2012), apareceu quatro vezes na busca, por estar cadastrado em quatro bases de dados distintas (DOAJ, *Fundación Dialnet*, SciELO e Scopus). Esta nova checagem resultou na exclusão de mais 20 trabalhos, permanecendo 511 artigos.

Mesmo utilizando-se o filtro “artigo” nas buscas realizadas no Portal, foram resgatados 17 trabalhos de outra natureza, sendo eles: 2 teses de doutorado, 1 dissertação de mestrado, 3 apresentações de coletâneas, 2 dossiês, 2 editoriais de periódicos e 7 apresentações de livros. Como o *corpus* da pesquisa enfocou somente artigos, estes foram excluídos da planilha de dados, não tendo sido submetidos às etapas subsequentes. A partir desta etapa, a planilha passou a contar com 494 trabalhos.

A análise inicial deste material foi realizada a partir dos títulos e resumos, classificando-os em “sim”, “talvez” e “não” (301 “sim”, 96 “talvez” e 97 “não”), acrescentando-se uma coluna com uma descrição da temática e uma breve justificativa para a classificação do artigo.

Esta classificação foi também realizada por duas pesquisadoras independentes, no intuito de avaliar sua consistência. Para este fim, foi disponibilizado uma tabela com os critérios de inclusão e exclusão dos artigos. Além da classificação em “sim”, “talvez” e “não”, foi acrescentado um campo para observações ou dúvidas. Os resultados foram cotejados com os da autora, e os artigos que apresentaram discrepâncias foram analisados na íntegra e reclassificados, quando necessário.

A etapa seguinte consistiu na reavaliação dos trabalhos que haviam sido classificados como “não”, com o auxílio da ferramenta “filtrar” do Excel. Nesta etapa foram excluídos os seguintes trabalhos:

1. Aqueles cujo resumo indicava não estarem em total consonância com os objetivos desta revisão, ou que estavam indisponíveis na íntegra para uma análise mais aprofundada (2 trabalhos);
2. Os que não abordavam especificamente a formação de professores, mas outras temáticas, como políticas afirmativas, gestão democrática ou educação do campo (55 artigos). Importa esclarecer que os trabalhos que abordavam primordialmente a formação docente a partir de programas que envolvessem estes temas secundários foram mantidos para análise posterior;
3. Artigos que abordavam a formação de professores para outras etapas educacionais, que não a educação básica, como ensino superior ou profissional (38 artigos, sendo 21 que analisavam o ensino superior e 17 a educação técnica ou profissional). Destaca-se que os trabalhos que analisavam a formação de professores por meio destes cursos foram mantidos (a formação em cursos superiores de Pedagogia, por exemplo).

Dentre os 97 trabalhos inicialmente classificados como “não”, após esta análise, 95 foram excluídos a partir dos critérios supracitados e 2 passaram para a coluna “talvez”, sendo submetidos a uma nova etapa avaliativa.

A análise subsequente foi realizada com os artigos classificados naquele momento como “talvez” (98 trabalhos), recorrendo-se à leitura do título, resumo e ao texto na íntegra, sempre que preciso.

Além dos mesmos critérios de exclusão adotados na etapa anterior, foi necessário incluir os seguintes:

1. Abordar a formação de gestores educacionais ou coordenadores pedagógicos;
2. Analisar licenciaturas específicas, que não a formação em Pedagogia (como Educação Física, Matemática, Ciências Sociais etc.), pelos motivos expostos a seguir.

Alguns trabalhos que abordavam a formação de gestores educacionais e coordenadores pedagógicos foram resgatados nas buscas, levando a pesquisadora a considerá-los nas análises preliminares, compartilhando da ideia de que a ação destes profissionais se relaciona diretamente às condições de trabalho docente e ao funcionamento da escola. No entanto, optou-se por excluí-los desta revisão, uma vez

que, como estes termos não fizeram parte das expressões de busca, um número reduzido de trabalhos foi resgatado, correndo-se o risco de incidir em uma análise superficial/viesada da questão.

Critério similar foi adotado para os trabalhos que abordavam licenciaturas específicas (como formação do professor de Matemática, Educação Física etc.), em que foram resgatados 35 trabalhos. Tendo consciência de que este número não seria representativo do montante de estudos nestas áreas, considerou-se apropriado não incluir este pequeno grupo. Para confirmar tal hipótese, foi realizada uma breve busca no Portal de Periódicos da CAPES<sup>15</sup> com os termos “políticas” AND “formação” AND “matemática”, resultando em 1.706 artigos. Com os termos “políticas” AND “formação” AND “Ciências”, os resultados alcançaram 13.170 trabalhos, enquanto para “políticas” AND “formação” AND “educação física” o resultado foi de 4.992 artigos recuperados. Além disso, observou-se que muitos destes trabalhos enfocam particularidades das respectivas áreas, fugindo do objetivo principal desta revisão, de analisar as políticas de formação de professores para a educação básica.

A partir destas análises, 4 trabalhos foram reclassificados como “sim” e 92 como “não”, fazendo com que a planilha de dados passasse a contar com 305 artigos nesta fase.

A etapa subsequente consistiu em uma análise mais aprofundada dos 305 artigos classificados como “sim”, recorrendo-se ao texto completo sempre que necessário, no intuito de verificar se o trabalho atendia plenamente aos critérios de inclusão. Foram, então, definidos novos critérios de exclusão, tendo em vista o objetivo primordial deste trabalho, de analisar trabalhos que abordassem políticas de formação docente para a educação básica, até o Fundamental II (cuja formação ocorre por meio dos cursos de Pedagogia).

A partir da categorização inicial deste conjunto de artigos, os seguintes foram objeto de avaliação aprofundada nesta etapa: os que abordavam exclusivamente a formação continuada e trabalhos que não tinham como enfoque principal políticas de formação docente, mas temas transversais (educação inclusiva, indígena ou do campo, por exemplo).

Inicialmente foram analisados os estudos que abordavam a formação continuada de professores, possibilitando identificar uma multiplicidade de projetos e

---

<sup>15</sup> Buscas realizadas em 08/04/2019.

programas, tanto de abrangência nacional, como estadual e municipal. Estes artigos foram reclassificados como “talvez” e categorizados de acordo com sua temática central.

A abrangência de enfoques nos levou a considerar o fato de que o número de trabalhos desta natureza seria insuficiente para alcançar uma análise aprofundada dos programas de formação continuada, além de não ser representativo de todas as regiões nacionais. Não obstante, estas pesquisas são, em sua maioria, resultados de trabalhos no âmbito da pós-graduação, em cursos de Mestrado e Doutorado. Em geral, enfocam pequeno número de sujeitos ou projetos, analisando temáticas de interesse específico dos pesquisadores, não se constituindo, portanto, como trabalhos de larga escala e que possibilitem alcançar uma análise das políticas públicas como um todo.

Tendo isso em vista, optou-se por considerar somente os trabalhos que abordassem as políticas de formação inicial, incluindo-se como critério de exclusão o enfoque em políticas ou programas de formação continuada. Os trabalhos que analisam as políticas de formação inicial em conjunto ou em comparação com as de formação continuada foram mantidos para a etapa subsequente de análise de dados.

Análise similar fundamentou a exclusão dos artigos que tratavam de projetos em contextos específicos, como o PIBID na PUC-SP, professores alfabetizadores em Santa Catarina ou UAB no Acre e Pará. Embora estes trabalhos tenham sido classificados inicialmente como “sim”, a avaliação mais aprofundada de cada um deles, demonstrou que os contextos muito particulares poderiam prejudicar a análise mais ampla das políticas, tendo em vista suas especificidades e a falta de representatividade de todas as regiões do país.

Findas todas estas etapas preliminares, passaram a compor o *corpus* definitivo desta tese 104 trabalhos, que foram impressos em cinco volumes e analisados na íntegra. A relação completa dos trabalhos analisados está disponível para consulta no Apêndice B.

Na etapa de análise, os trabalhos foram categorizados de acordo com a temática central e divididos em três eixos, descritos em detalhes no capítulo seguinte:

1. Influências externas nas políticas de formação docente;
2. Política e Legislação (subdivididas em Lei de Diretrizes e Bases; Plano Nacional de Educação; Plano de Desenvolvimento da Educação,

Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica e Diretrizes Curriculares Nacionais);

### 3. Repercussões para o trabalho docente.

A partir das etapas preliminares de análise, percebeu-se que, embora a temática “políticas de formação docente” se faça presente na maioria dos artigos recuperados pelas expressões de busca utilizadas, muitos deles não tratam de uma política específica ou de um conjunto delas. Possivelmente pelo fato de o Portal de periódicos realizar a busca no texto completo, foram levantados artigos que abordam outras temáticas, indicando a importância de considerá-las na elaboração de políticas docentes (nas considerações finais, por exemplo). Foi testada a possibilidade de realizar novas buscas utilizando-se o recurso de localizar os termos nos campos “título” e “assunto”. No entanto, os resultados não foram satisfatórios, indicando que muitos dos títulos não descrevem plenamente o objeto de análise dos trabalhos e o cadastro do assunto nem sempre coincide com a temática central dos artigos, mas com o perfil dos periódicos em que foram publicados. Desta forma, optou-se por manter o número inicialmente levantado, no intuito de refletir o mais fielmente possível o estado da arte sobre as políticas de formação docente para a educação básica.

Por outro lado, foram realizados alguns testes com trabalhos de referência acerca da temática, buscando verificar se os mesmos tinham sido recuperados nas buscas do Portal. Foram localizados artigos que não haviam sido levantados em nenhuma das buscas realizadas. Para testar a busca, a partir do recurso “localizar” buscou-se cada um dos termos, identificando-os ao longo dos textos. Por exemplo, o artigo intitulado “Produção de conhecimento sobre políticas para formação e carreira docente no Brasil”, de Bello, Penna e Silva (2016), publicado em periódico revisado por pares (Revista Brasileira de Política e Administração da Educação), apresenta todos os termos ao longo do texto (“Políticas de formação de professores” e “educação básica”), mas não foi recuperado em nenhuma das buscas. Nestes casos, os trabalhos foram incluídos na planilha de análise.

Este aspecto foi ressaltado no sentido de advertir sobre os limites de uma busca por materiais acadêmicos na *web*, em especial, no Portal em questão. Ainda que os recursos sejam amplos e proporcionem certa rapidez e facilidade aos pesquisadores, essa ressalva precisa ser levada em consideração ao se propor realizar uma ampla revisão, como é o caso em pauta.

Desta forma, ainda que muitos cuidados metodológicos tenham sido tomados, ficou evidente que as buscas digitais não alcançam a totalidade de material produzido sobre uma temática, podendo deixar de recuperar trabalhos importantes e exigindo certos cuidados adicionais por parte dos pesquisadores.

Diante do exposto, a seleção dos artigos que viriam a compor o *corpus* definitivo de análise demandou etapas distintas, aprimorando-se os critérios de inclusão e exclusão ao longo da sua execução. Em suma, foram utilizados os seguintes critérios de exclusão:

- abordar exclusivamente políticas docentes de outros países, sem relacioná-las com o contexto brasileiro;
- apresentar texto incompleto, ou sem o resumo;
- focar a formação de gestores educacionais ou coordenadores pedagógicos;
- resenhas, editoriais ou apresentações de coletâneas, livros, dossiês ou relatórios de pesquisa;
- tratar de licenciaturas específicas;
- abordar políticas de formação docente para o ensino superior, profissional ou de pós-graduação;
- analisar programas e legislação específica que não abordam diretamente a formação docente, como a Lei da Biblioteca Escolar.

Embora este trabalho não cubra a totalidade de artigos publicados sobre a temática, isso não impediu que as informações obtidas oferecessem um panorama do que vem sendo publicado sobre políticas docentes para a educação básica no Brasil, sendo possível identificar características, tendências e lacunas importantes para a área. Mesmo com certos limites, o Portal de Periódicos da Capes mostrou-se uma ferramenta profícua e eficaz para o levantamento bibliográfico, principalmente pela sua abrangência. Por este motivo, optou-se por mantê-lo como principal fonte de pesquisa neste trabalho, adotando-se as ações complementares já descritas.

## 7. Resultados e Discussão

“Formação de professores” é um tema que ganha relevância nas políticas públicas educacionais a partir dos anos 1990, acompanhando o movimento de preocupação com a formação dos trabalhadores, de modo geral, para que pudessem dar conta das novas demandas do mundo contemporâneo. Os interesses subjacentes a essas questões nem sempre são favoráveis a uma formação considerada de qualidade pelos educadores e pesquisadores da área. Ou seja, os valores que caracterizam uma boa formação parecem ser distintos entre os que definem e regulam as políticas públicas e os interesses dos profissionais que atuam na educação.

No âmbito das políticas educacionais, as disputas de interesses ocorrem envolvendo as seguintes esferas: professores e demais profissionais da educação, movimentos de classe, instituições de ensino e instituições formadoras, órgãos públicos responsáveis pela gestão das políticas e os entes federados envolvidos no regime de colaboração (União, estados, municípios e Distrito Federal), sociedade civil, além das organizações internacionais<sup>16</sup>. Os trabalhos aqui analisados permitem identificar que essas disputas influenciam as políticas públicas de formação docente. Um exemplo claro corresponde aos cursos de formação. Por um lado, a pressão dos pesquisadores e profissionais da educação por formações mais consistentes e aprofundadas, e por outro a prevalência da lógica de mercado, possibilitando reduções importantes na carga horária dos cursos, no enfoque e nos conteúdos a serem ministrados.

Esses interesses distintos acabam por enfraquecer a área, possibilitando programas e ações sobrepostas e fragmentadas, prejudicando a consolidação de um sistema integrado de formação docente nacional. É notória a complexidade que envolve este campo, o que pode, em parte, justificar a dificuldade em se estabelecer um sistema nacional que extrapole planos de governo, se concretizando em um projeto de Estado. As pesquisas analisadas sinalizaram essas discrepâncias e, sobretudo, os principais desafios para a formação docente.

---

<sup>16</sup> Os termos *agências, organismos, instituições e organizações internacionais ou multilaterais* foram aqui utilizados com o mesmo sentido, referindo-se, em linhas gerais, a instituições como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (ONU/UNESCO) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

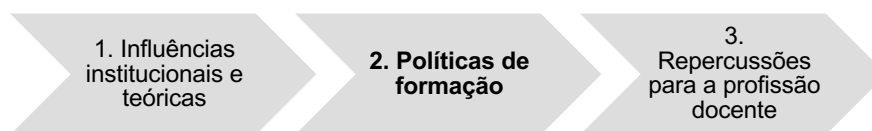
Parte considerável destes estudos abordam a precariedade da profissão docente no Brasil: salários baixos e incompatíveis com outras profissões; falta de planos de carreira efetivos; difíceis condições de trabalho, com sobrecarga de tarefas, falta de recursos e instalações apropriadas, além da violência no ambiente escolar; baixo reconhecimento social da profissão; e formação insuficiente para o enfrentamento dos desafios do ensino na contemporaneidade.

A despeito disso, vem se constituindo um forte discurso de responsabilização dos professores e professoras sobre todos os problemas que acometem a educação, como se pudessem, sozinhos, superar as dificuldades nos diferentes âmbitos que influenciam o campo educacional. Reconhecer o papel preponderante do professor para a educação não é o mesmo que responsabilizá-lo pelos problemas de diferentes ordens na esfera educacional. É fundamental que essa distinção seja considerada na proposição de políticas de formação docente.

A situação também se apresenta como crítica diante dos resultados insuficientes de alunos e alunas nas avaliações nacionais, sinalizando que a educação básica ofertada no país tem apresentado problemas importantes.

Partindo do pressuposto de que ensino e aprendizagem são processos indissociáveis, parece coerente justificar que os resultados ruins são necessariamente responsabilidade dos professores e professoras. No entanto, esse discurso tem sido utilizado a partir de interpretações parciais, que desconsideram o complexo quadro da profissão docente brasileira.

No intuito de analisar como as políticas de formação têm respondido, ou tentado responder a estas demandas, é que este estudo foi realizado. Buscou-se compreender e discutir, a partir dos artigos nacionais publicados no Portal de Periódicos da CAPES e de coletâneas que abordam resultados de pesquisas mais amplas, como têm se constituído e desenvolvido as políticas de formação docente no Brasil. Para tanto, considerou-se importante analisar, inicialmente, as principais influências destas políticas, tanto no âmbito dos organismos multilaterais, quanto no âmbito teórico. E, como decorrência, analisaram-se as principais repercussões destas ações para o trabalho docente. Desta forma, os trabalhos foram agrupados em três eixos centrais:



*Figura 4.* Eixos centrais de análise.

Fonte: Elaboração da autora.

O primeiro eixo reuniu os estudos que analisaram as principais influências externas para a elaboração das políticas de formação de professores no Brasil: um grupo de estudos analisou o controle exercido por organismos multilaterais na formulação destas políticas e, outro, avaliou as influências de âmbito teórico, que abordam teorias e autores internacionais.

No segundo eixo, foram agrupados os trabalhos que tratam das seguintes políticas e suas respectivas regulamentações: Lei de Diretrizes e Bases da Educação; Planos Nacionais de Educação 2001 e 2014; Plano de Desenvolvimento da Educação; Política Nacional de Formação de Professores, com suas ações decorrentes, como o Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor) e o Programa de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid); e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação de professores da educação básica e para o curso de Pedagogia.

O terceiro eixo agrupou os artigos que analisam como estas políticas têm repercutido na profissão docente, contemplando, por exemplo, como estão determinadas as ações de valorização de professores nas legislações e se estas têm se concretizado na prática, bem como o impacto da expansão de cursos de formação para o quadro de profissionais docentes no Brasil.

Estes eixos foram organizados de forma que pudessem facilitar o processo de análise e serão descritos nesta ordem, no intuito de melhor estruturar a apresentação dos resultados. Cabe destacar, entretanto, que esta divisão é didática, uma vez que estes eixos perpassam, por vezes, muitos dos estudos analisados. O que foi considerada na divisão entre os eixos de análise foi a ênfase de cada trabalho, não se excluindo os temas, portanto.

Por este motivo, optou-se por não realizar uma análise quantitativa dos percentuais correspondentes a cada um deles. Tendo em vista os objetivos e a natureza deste trabalho, avaliou-se que a análise qualitativa dos dados, a partir dos referidos eixos centrais e seus subtemas, pudessem ancorar exames mais aprofundados das políticas de formação de professores. Segue-se, então, a apresentação dos resultados, assim distribuídos:

## **7.1. Principais influências nas políticas de formação de professores**

- 7.1.1. Recomendações de organismos internacionais
- 7.1.2. Principais influências teóricas

## **7.2. Políticas educacionais e suas respectivas legislações**

- 7.2.1. LDB, de 1996
- 7.2.2. PNE, de 2001 e 2014
- 7.2.3. PDE, de 2007
- 7.2.4. PNFP, de 2009
  - 7.2.4.1. A ênfase da formação em EaD, por meio da UAB
  - 7.2.4.2. A ênfase da formação em serviço, por meio do Parfor
  - 7.2.4.3. O Pibid
- 7.2.5. As Diretrizes Curriculares Nacionais para formação docente
  - 7.2.5.1. DCN para a formação de professores da educação básica, de 2002
  - 7.2.5.2. DCN para a Pedagogia, de 2006
  - 7.2.5.3. DCN para a formação de professores da educação básica, de 2015

## **7.3. Repercussões para a profissão docente**

- 7.3.1. O impacto das políticas avaliativas
- 7.3.2. O impacto das políticas de valorização docente

## **7.1. Principais influências nas políticas de formação de professores**

Neste eixo foram resgatados, para efeitos de análise, trabalhos que abordam, direta ou indiretamente, as influências externas no campo das políticas educacionais para formação de professores, tanto no âmbito dos organismos multilaterais (BM, BID, Unesco e OCDE, por exemplo), quanto no âmbito teórico (como a Teoria do Capital Humano e o Modelo de Competências, ou autores internacionais, a exemplo de Philippe Perrenoud, Edgard Morin, Jacques Delors, Donald Schön e Kenneth Zeichner).

Os seguintes trabalhos compõem este eixo de análise: Arce (2001); Marques e Diniz-Pereira (2002); Sudbrack (2004); André (2009); Hypolito (2010); Louzada e Marques (2010); Masson (2011); Lelis (2012); Casagrande, Pereira e Sagrillo (2014); Evangelista e Triches (2015); Barretto (2015); Vieira e Bagnara (2015); Rodrigues (2015); Silva, Silva e Cabral (2016); Moreira e Silva (2016); Florêncio, Fialho e Almeida (2017); Oliveira, Souza e Perucci (2018); Cóssio (2018); e Dalla-Corte, Sarturi e Nunes (2018).

Em geral, os estudos enfocaram as influências dos organismos internacionais na formulação das políticas públicas educacionais e, em menor parte, abordaram como teorias e autores estrangeiros nortearam as propostas de formação no Brasil.

### **7.1.1. A influência de organismos internacionais nas políticas de formação docente no Brasil**

A política brasileira de formação de professores foi amplamente influenciada pelas recomendações de organismos internacionais, principalmente aquelas apregoadas pela ONU/Unesco, OCDE e BM. De acordo com os trabalhos analisados, essas orientações fundamentaram os seguintes avanços: ampliação da educação básica; garantia do acesso à educação; redução da taxa de analfabetismo, inserção da valorização docente nas agendas políticas e consideração de grupos historicamente excluídos nas políticas compensatórias. Como principais problemas decorrentes destas influências, foram destacados os seguintes aspectos: redução do papel do Estado, ampliando a participação da iniciativa privada; diversificação das instituições e dos tipos de formação; flexibilização curricular; ênfase no ensino fundamental; modelos de formação baseados em competências; desenvolvimento de

políticas de regulação e avaliação em larga escala; e ênfase na educação a distância (EaD).

Rodrigues (2015) e Florêncio, Fialho e Almeida (2017) avaliaram que a dívida externa que assolava os países do terceiro mundo, na década de 1980, foi contexto favorável para o início das orientações dos organismos internacionais, uma vez que as negociações estabelecidas pelo BM passaram a contemplar cláusulas voltadas para as políticas públicas destes países, inclusive as educacionais.

Cóssio (2018) também fez uma análise do contexto para que essas influências ganhassem força no Brasil, avaliando como o conceito de Nova Gestão Pública (NGP) passou a nortear as políticas nacionais. Na sua visão, estes princípios tornaram-se elementos centrais para que os conceitos neoliberais fossem efetivados, buscando-se, fundamentalmente, reduzir o papel do Estado a partir da liberação do mercado, sob a justificativa de ampliar sua eficiência e reduzir seus altos custos.

Inicialmente, os principais ajustes envolveram processos como a ampliação das privatizações, a liberalização do comércio, alterações no modo de produção e ajuste fiscal, enquanto, num segundo momento, a partir dos anos 1990, a ênfase recaiu sobre princípios como a competitividade, planejamento estratégico, concorrência, avaliação por resultados, meritocracia, eficiência e eficácia (Cóssio, 2018). Neste contexto, eram julgadas como importantes a participação da sociedade civil e a ampliação de parcerias público-privadas.

As recomendações dos organismos internacionais foram iniciadas por meio do Consenso de Washington, realizado em 1989, e amplamente difundidas a partir do relatório da Conferência de Jomtien, ocorrida na Tailândia, em 1990, resultando na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, fruto da parceria entre instituições como Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e UNESCO.

Essa conferência é identificada por Sudbrak (2004), Vieira e Bragnara (2015) e Rodrigues (2015) como a base estrutural das reformas educacionais ocorridas na América Latina e Caribe, sendo o marco a partir do qual os nove países<sup>17</sup> com maiores taxas de analfabetismo comprometeram-se a desenvolver, ao longo da década de 1990, políticas educativas atendendo às orientações expressas no documento de Jomtien.

---

<sup>17</sup> Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

Neste evento foi aprovada a *Declaração Mundial de Educação para Todos* (Unesco, 1990), apresentando os princípios básicos para a universalização da educação que deveriam nortear as reformas educacionais de diversos países no cenário mundial, principalmente aqueles em condições de subdesenvolvimento. Este documento enfatizou, entre outras questões, a prioridade na educação primária, a centralidade do papel do professor para a ampliação da qualidade educacional, a descentralização e autonomia das instituições escolares, favorecendo articulações com o setor privado, comunidades locais, grupos religiosos e família, além de recomendar melhorias urgentes nas condições de trabalho docente.

Outro momento de destaque de influência dos organismos internacionais foi o Fórum Mundial de Dakar, ocorrido no ano 2000, quando países membros da Unesco reafirmaram as metas da Conferência de Jomtien. O documento resultante desta conferência, o *Marco de Ação de Dakar - Educação para Todos* (Cúpula Mundial de Educação, 2000) reforça o compromisso dos países envolvidos em aspectos relativos às condições de trabalho docente, recomendando medidas que enfocassem a autoestima e o profissionalismo dos professores. Estas metas de parceria global pela educação foram avigoradas no Fórum Mundial de Incheon, realizado em 2015.

Nesta direção, o Brasil e os demais países signatários destes documentos, passaram a considerar os compromissos firmados em Jomtien (1990), Dakar (2000) e Incheon (2015) na formulação de suas políticas, atribuindo aos professores a responsabilidade pela melhoria da qualidade educacional, além de alinhar o país às exigências do mercado global, como destacam Dalla-Corte, Sarturi e Nunes (2018).

Cóssio (2018) avançou sua análise para o contexto das políticas de formação de professores, apontando aspectos como a ênfase nos resultados, currículos e práticas homogêneas e condicionadas a processos de avaliação de larga escala; além do incentivo à ampliação da *performance* e da produtividade docentes. Estas medidas, que também foram sinalizadas por outros autores, têm como base o conceito de qualidade educacional apregoada pelos organismos internacionais, como a OCDE, que vem influenciando as políticas nacionais, fundamentalmente a partir da década de 1990. Esta autora, pautando-se em Freitas (2005), apresenta uma distinção importante a respeito da concepção de qualidade social e empresarial:

Educação na perspectiva democrática, referenciada socialmente, compreende a qualidade como uma concepção ligada diretamente ao desenvolvimento social dos cidadãos, garantindo que a aprendizagem escolarizada sirva como forma de

emancipação humana. Já a concepção de qualidade na lógica empresarial está atrelada ao rendimento escolar, passível de verificação através de testes padronizados e representada por indicadores de desempenho e sistemas de ranqueamento, com a finalidade de atingir resultados satisfatórios e adequados aos padrões definidos externamente. (Cóssio, 2018, p. 69).

A partir das análises realizadas, foi possível identificar que o conceito de qualidade educacional referenciado pelos organismos internacionais está pautado na lógica de mercado, atribuindo um forte apelo ao rendimento, enquanto o conceito de qualidade compartilhado entre os pesquisadores na área de educação aproxima-se mais da justiça social<sup>18</sup>, ou seja, à ideia de que a educação de qualidade implica melhorias nas condições sociais, reduzindo as desigualdades.

Os trabalhos aqui analisados demonstraram que as reformas educacionais ocorridas no Brasil, a partir deste período, foram fundamentadas no modelo gerencial, que, muitas vezes, distancia-se de princípios pedagógicos e formativos, aproximando a educação à lógica do mercado. Esta é a principal crítica identificada nestas análises, incidindo em aspectos diversos das políticas educacionais. No âmbito da formação docente, as principais repercussões envolvem a privatização das instituições formadoras, a ampliação da oferta de cursos em EaD, a ênfase na avaliação dos estudantes e às políticas de prestação de contas à sociedade, denominadas de *accountability*<sup>19</sup>.

Na análise de autores como Kuenzer (1999), Diniz-Pereira (1999; 2013; 2015); Freitas (1999; 2007; 2011; 2013), Arce (2001), Saviani (2001; 2007; 2008), Aguiar (2002), Maués e Camargo (2014), e Dalla-Corte, Sarturi e Nunes (2018), as reformas educacionais brasileiras, iniciadas fundamentalmente a partir da segunda metade da década de 1990, em curso até o momento, seguiram claramente as recomendações dos organismos internacionais. A este respeito, Souza (2014) apresenta uma reflexão importante:

---

<sup>18</sup> O conceito de formação de professores para a justiça social pode ser aprofundado em Diniz-Pereira e Zeichner (2008).

<sup>19</sup> Foi possível identificar que os trabalhos aqui analisados utilizam o termo *accountability* no sentido de 'responsabilização', denotando uma crítica à aderência de princípios gerencialistas na educação, como destacado por Masson (2012, p. 173, nota de rodapé): "Ele tem sentido traduzido como responsabilidade, responsabilização, no sentido de prestação de contas. Como conceito, *accountability* tem origem na gestão empresarial e se refere à prestação de contas centrada nos resultados".

Há que se considerar que a simples difusão de modelos de desenvolvimento, instrumentalizado por comunidades epistêmicas<sup>20</sup> por meio de dados, argumentos e ideias, parece não ser suficiente para sua materialização em políticas públicas. (p. 636).

Este aspecto é reforçado por Dalla Corte, Sarturi e Nunes (2018) e retomado nos estudos que analisam as repercussões para o trabalho docente, deixando evidente que o discurso político, propagado na legislação educacional, nem sempre repercute diretamente no cotidiano escolar, indicando uma lacuna entre aqueles que formulam as políticas e os que as executam, aspecto que será retomado adiante.

Hernani e Gonçalves (2018), ao analisarem a influência de organismos internacionais nas políticas de formação de professores no Brasil e no Peru, enfatizaram que, estas têm centrado foco na figura do professor, conferindo-lhe a responsabilidade por toda a problemática educacional, deixando de abordar outros fatores que devem compor uma análise integral destas questões. Este tema é também apontado por Dalla Corte, Sarturi e Nunes (2018), e por André (2009), que estabelece a seguinte crítica:

Deixa-se de lado, nessa simplificação, inúmeros fatores relacionados às condições de trabalho nas escolas, à falta de definição de políticas a curto e longo prazo, assim como inúmeros fatores ligados às condições de existência dos principais atores escolares: alunos, professores, diretores, coordenadores. (p. 274).

Sobre este aspecto, os estudos aqui analisados indicam que, o enfoque na figura do professor, que aparece no discurso internacional e norteia as políticas públicas nacionais, estaria mais voltado às políticas de responsabilização do que às ações de valorização docente propriamente ditas, considerada uma fragilidade relevante para a área.

Neste sentido, Vieira e Bagnara (2015) avaliaram, por exemplo, que a ONU/Unesco promoveu projetos educacionais importantes, desde a década de 1980, em especial, o Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (1980-2000) e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (2002-2017). Estas iniciativas marcaram o ingresso das discussões sobre formação de professores nestes contextos: “Assim, de mero coadjuvante nos períodos anteriores, o professor passou

---

<sup>20</sup> Esta autora define comunidades epistêmicas, conceito utilizado por Hass (1992), como “redes de especialistas que atuam mundialmente, influenciando o comportamento de novos parceiros e sendo determinantes nas ações de governos, pessoas e organizações” (Souza, 2014, p. 634). Neste trabalho, optou-se por utilizar expressões equivalentes a comunidades epistêmicas, como “organismos internacionais”, “organizações internacionais” ou “instituições multilaterais” para facilitar a leitura.

a ser o protagonista – e o maior responsável – pelos problemas e avanços da educação latino-americana” (Vieira & Bagnara, 2015, p. 456). Nesta ocasião, a ênfase das recomendações recaiu sobre as políticas de valorização docente, destacando a necessidade de melhorar as condições de trabalho e remuneração docentes, além da formação inicial e continuada. Mas estes autores referem que a atuação deste órgão perdeu força a partir da década de 1990, quando as agências de financiamento, em especial o Banco Mundial, passaram a adequar as recomendações às exigências do capital internacional.

No âmbito do Banco Mundial, as recomendações têm definido prioridades para os países que se utilizam de seus financiamentos, desde o final dos anos 1980, indicando reformulações que possibilitem: ampliar o acesso à educação básica, diversificar cursos e instituições de ensino superior, ampliar as fontes de financiamento e reduzir os custos dos Estados, expandindo a participação de outras instâncias na educação.

Autores como Casagrande, Pereira e Sagrillo (2014) identificaram, por sua vez, que o foco das recomendações do BM para a educação estaria mais relacionado a questões de infraestrutura física e da frequência escolar, do que à formação de professores. Por este motivo, a EaD teria assumido um espaço privilegiado nas políticas de formação docente a partir do início deste século, ponto que será abordado mais detalhadamente no capítulo seguinte.

Rodrigues (2015), no intuito de levantar como estas recomendações estavam se consolidando mais recentemente, analisou o documento *Profesores excelentes: como mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, emitido em 2014 pelo Banco Mundial, e concluiu que:

As propostas do BM para a formação docente mantêm consonância com aquelas formuladas nos anos 1990, uma vez que seguem pautadas na lógica economicista, defendendo o aligeiramento da formação, quando priorizam a formação continuada, em lugar da inicial, com um caráter nitidamente instrumental. . . há o risco de que a formação seja substituída pela certificação, por meio de provas de ingresso no magistério, permitindo atrair profissionais de outras áreas para curtos períodos de exercício profissional como professores ‘em escolas de zonas sumamente desfavorecidas’, como destacado no documento do BM aqui focalizado, reforçando, perversamente, as desigualdades sociais. (Rodrigues, 2015, pp. 137-138).

Dourado (2001) também identificou as premissas neoliberais na legislação educacional, inserindo, no discurso que pauta as políticas de formação de

professores, conceitos como produtividade, eficiência e qualidade total, aspecto também observado por Vieira e Bagnara (2015).

Esta questão foi analisada indiretamente em outros trabalhos, como Augusto (2015), Piolli, Silva e Heloani (2015) e Santos e Sudbrack (2018), que criticaram as políticas de responsabilização, atreladas às de regulação e avaliação, como uma maneira de prestar contas à sociedade, discurso amplamente difundido entre as recomendações internacionais. A análise destes autores também conclui que a concepção de “qualidade total”, pautada na lógica do mercado, regula as ações voltadas para a superação da crise dos índices avaliativos, atrelada à ideia de que o Estado não teria condições financeiras e gerenciais suficientes para administrar adequadamente as questões educacionais, pautando as reformas ocorridas a partir dos anos 1990. Neste processo, o papel do Estado passa a ser de regulador das políticas, ampliando a participação da iniciativa privada na educação.

No âmbito da OCDE, as influências são observadas no Brasil principalmente por meio do *Programme for International Student Assessment* (PISA), avaliação destinada aos estudantes matriculados no ensino fundamental, que estabelece um *ranking* entre os diversos países participantes. A partir dos seus resultados, esta organização apresenta recomendações com o intuito de reduzir os problemas detectados. Um exemplo é o *Teaching and Learning International Survey* (TALIS), que objetiva fornecer diagnósticos que possam contribuir para o delineamento de políticas educacionais voltadas para o desenvolvimento profissional docente, como apontaram Dalla-Corte, Sarturi e Nunes (2018). Também analisaram o documento *Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retraindo professores eficazes* (OCDE, 2006), objetivando subsidiar políticas públicas educacionais que resultassem em melhorias nos processos de ensino e aprendizagem, a partir de medidas que pudessem atrair, recrutar, reter e desenvolver professores, além de favorecer o intercâmbio de práticas inovadoras entre os países. Estas autoras identificam características marcantes das recomendações internacionais, principalmente nas seguintes políticas de formação docente: Rede Nacional de Formação Continuada; Pró-Licenciatura; Universidade Aberta do Brasil; Prodocência; Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica; Parfor e Reuni.

A partir dos trabalhos aqui analisados foi possível identificar que essas influências se expressam nas políticas de formação docente, sobretudo nos seguintes aspectos: nas definições das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de

professores, que assumiram um caráter mais pragmático e instrumental; na diversificação do lócus de formação, com os Institutos Superiores de Educação (ISEs) e os Cursos Normais Superiores; no incentivo aos programas de formação a distância, semipresenciais ou de caráter emergencial; na ampliação da oferta em instituições de ensino superior privadas; no modelo de formação por competências; e nas políticas de regulação e avaliação de larga escala, no sentido de “prestar contas” à sociedade civil sobre a qualidade educacional e orientar novas ações de políticas públicas. Além destes aspectos, foi sinalizado o alargamento das influências no âmbito da sociedade civil, de ONGs e empresas privadas, principalmente a partir do “Compromisso Todos pela Educação”, firmado em 2006. Estes aspectos serão detalhados no próximo eixo central, que aborda as políticas de formação e suas respectivas legislações. O item seguinte apresenta as principais influências teóricas identificadas pelos autores levantados nesta revisão.

### **7.1.2. Principais influências teóricas nas políticas de formação docente no Brasil**

Os estudos que abordaram as influências teóricas nas políticas de formação de professores, em geral o fizeram pelo viés da “formação por meio das competências”, embasada em Philippe Perrenoud, Edgard Morin e Jacques Delors; e dos modelos de racionalidade<sup>21</sup> que pautam os cursos de formação, analisados sob a ótica da dicotomia teoria e prática.

Castro (2005), por exemplo, ao analisar o documento *Referenciais para Formação de Professores*, atribuiu a menção ao *Relatório Jaques Delors*<sup>22</sup> como uma evidência do alinhamento da educação nacional às recomendações dos organismos multilaterais, relacionando a ideia de professor reflexivo ao “aprender a fazer” ou “aprender por meio da experiência”, anunciados inicialmente por John Dewey, no final dos anos 1960, embasando, posteriormente, o conceito de professor reflexivo de teóricos como Donald A. Schön e Kenneth M. Zeichner.

---

<sup>21</sup> A ênfase recai nos modelos de racionalidade técnica e prática, no sentido de analisar o caráter mais pragmático e instrumental dos cursos de formação.

<sup>22</sup> Trata-se do relatório *Educação, um tesouro a descobrir* (Unesco, 1996), que indica os quatro pilares da educação para as próximas décadas: aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser.

A questão da prática e do professor reflexivo é claramente identificada nas políticas de formação docente, a partir da influência dos autores supracitados, e é abordada em diversos trabalhos. Gatti, Barretto e André (2011) avaliaram que:

É exatamente nas décadas de 1980 a 1990 que as propostas de formação de professores começam a se referir aos saberes docentes, aos saberes da experiência, a insistir sobre o(a) professor(a) que reflete sobre a própria prática e que pesquisa sobre ela. (p. 43).

A ênfase da prática reflexiva nas políticas de formação docente foi consolidada a partir da LDB e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da educação básica. Esta ideia se fortaleceu na crítica a respeito dos cursos de formação, que teriam um caráter predominantemente teórico, e diante da necessidade de se estabelecer um novo perfil de formação que pudesse dar conta das demandas contemporâneas (Mello, 2000).

Castro (2005) avaliou a influência da Teoria do Capital Humano nas políticas educacionais, que, tendo como base uma visão economicista, correlaciona educação, desenvolvimento e trabalho. Na concepção desta autora, a política de formação privilegia o modelo da racionalidade técnica, em que a atividade profissional é voltada para a solução de problemas. Analisa as formações a partir de duas concepções centrais: a do professor reflexivo e do modelo de competências. Em sua crítica, adverte para o uso inapropriado do conceito de professor reflexivo:

Portanto, não é qualquer conceito de reflexão que deve oferecer sustentação a uma proposta de formação de professor reflexivo, sob a pena de limitar essa formação a uma reflexão técnica, preocupada com a eficiência e eficácia dos meios para atingir determinados fins e com a teoria como meio para previsão e controle. (Castro, 2005, p. 475).

Brzezinski (2002) atribuiu à legislação de formação a ideia de que o professor seria um profissional *da prática*, atrelando esta concepção à de transmissão de conteúdos, em detrimento da produção de saberes característico dos processos investigativos. Neste sentido, a prática estaria associada ao desenvolvimento de competências, que teria como ênfase o preparo técnico: “trata-se de uma formação prática, simplista e prescritiva, baseada no saber fazer para o aprendizado do que vai ensinar” (Brzezinski, 2002, p. 15). Em análise posterior, esta autora relaciona a prática ao próprio conceito de formação, deixando claro que sua crítica se refere à uma concepção de prática atrelada à transmissão de conteúdos:

Nestes termos, teoria e prática, saber e ação necessitam articular-se no processo de formação, assim como no trabalho docente as concepções de sociedade, homem, educação, o conhecimento específico e as habilidades operativas, técnicas e tecnológicas não se separam. (Brzezinski, 2008, p. 1144).

Masson (2011), por sua vez, analisou os principais fundamentos presentes nas políticas de formação de professores no Brasil, mais especificamente na Resolução CNE/CP 1/2002, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da educação básica, relacionando este documento com o ideário pós-moderno, fundamentalmente quanto aos seguintes pontos: a epistemologia da prática, a ideia de professor reflexivo, o desenvolvimento de competências e a flexibilidade curricular. A seguinte observação é apresentada pela autora:

A influência de autores como Schön (1995, 2000), Zeichner (1995, 2008), Nóvoa (1995), Perrenoud (1997, 1999), Tardif (2000, 2008), Pérez Gomes (1995) é determinante na definição das políticas para formação de professores no Brasil, bem como no trabalho desenvolvido nos cursos de formação. Embora não seja possível abordar todos eles neste texto, podemos afirmar, a partir de estudos anteriores, que há uma aproximação de suas análises com as concepções pragmatistas e pós-modernistas. (Masson, 2011, p. 13).

Em linha similar, Casagrande, Pereira e Sagrillo (2014) analisaram a legislação educacional (Parecer CNE/CP 9/2001 e as DCN para formação de professores da educação básica, de 2002), e também identificaram nestes documentos um “discurso de apelo à prática pelo viés das competências” (p. 506), atrelando estes aspectos à influência da obra de Perrenoud<sup>23</sup>. Essa ênfase é criticada a partir do argumento de que a formação mais prática, com enfoque na valorização das experiências docentes, relegaria à segundo plano a formação teórica. Na concepção destes autores, os aspectos centrais da obra de Perrenoud identificados na legislação educacional:

Repercutiram principalmente em um entendimento restrito da formação na prática educativa, pelo afastamento da teoria em seu aspecto social, dado que é deixado de lado o potencial da teoria para compreensão das contradições da realidade social. (Casagrande, Pereira & Sagrillo, 2014, p. 506).

Barretto (2012), também atrelou a noção de competências à Perrenoud (1999), mas enfatizando a mobilização mental de conhecimentos, métodos, regras e informações para o enfrentamento de uma determinada situação, priorizando conteúdos que possam ser exercitados na prática. Na análise desta autora, é

---

<sup>23</sup> Os autores se referiram à obra *Construir as competências desde a escola* (Perrenoud, 1999).

importante que sejam ampliadas as situações nas quais os conhecimentos podem ser mobilizados, não sendo suficiente a transmissão do conteúdo por si só.

Ainda no que diz respeito ao discurso das competências presente nas políticas de formação docente, Gatti, Barretto e André (2011), ancoradas em Severino (2009) e Sousa e Pestana (2009), realizaram uma importante reflexão, apontando a polissemia do termo, que pode prestar-se a proposições contraditórias ou reducionistas. Advertem que a forma com esta questão tem sido abordada no discurso político educacional denota um sentido de subordinação às demandas de ordem econômica, exclusivamente, levando a uma compreensão idealizada do professor, dissociada da sua dimensão social. Como consequência, esta visão de competência reducionista e descontextualizada, acaba por incidir na responsabilização exclusiva dos professores pela qualidade da educação.

Mello (2000), por sua vez, defendeu a ênfase nas competências, pautada no seguinte argumento:

As diretrizes curriculares constantes da LDB e das normas que a regulamentam dão maior ênfase às competências do que às disciplinas, fato que abre amplas possibilidades de organização interdisciplinar, de definição de conteúdos transversalizados que não correspondem a disciplinas tradicionais, de realização de projetos de ensino. Esse paradigma novo vai romper com o modelo disciplinarista que repousa sobre a divisão das licenciaturas no ensino superior. (p. 100).

A análise destes trabalhos permitiu identificar, portanto, que as críticas desenvolvidas não enfocam a teoria em si, mas a maneira como determinados conceitos têm sido adotados nas reformas educacionais, muitas vezes no intuito de justificar a flexibilização na formação docente, assim como o aligeiramento e barateamento destes cursos. A preocupação está pautada na ênfase da prática em detrimento da teoria, considerado um empobrecimento do currículo de formação docente e, por vezes, um aproveitamento inadequado destes princípios por parte de IES privadas, principalmente, em favor de uma formação aligeirada e mais barata.

Os autores questionam, por exemplo, como é utilizada a carga horária da prática como componente curricular nos cursos de formação, que poderiam operar como mero subterfúgio para reduzir as disciplinas teóricas e baratear as formações (por meio da redução de horas a serem pagas aos docentes da graduação), procedimento utilizado por instituições mercantilizadas, sem comprometimento social com a formação, como destacado por Marques e Diniz-Pereira (2002).

A inadequação de horas destinadas às atividades práticas também foi pontuada por Gatti e Nunes (2009), quando analisaram as matrizes curriculares dos cursos de Licenciatura, constatando que estas atividades são descritas de maneira superficial nos Projetos Pedagógicos, com ementas que pouco ou nada informam sobre como, efetivamente, estas práticas acontecem e são acompanhadas pelos professores orientadores e na própria escola.

No que tange à distinção entre bacharelado e licenciatura, para a formação de especialistas e professores, respectivamente, foi considerado por Aguiar, Brzezinski, Freitas, Silva e Pino (2006) como uma prática prejudicial à área, também pautada na Teoria do Capital Humano e na divisão social do trabalho, em que uns planejam (os especialistas da educação) e outros executam (os professores). Complementarmente, cabe destaque a seguinte análise:

O que parece estar tornando-se uma tendência mais geral no país é o maior detalhamento das propostas curriculares e o estabelecimento de referenciais curriculares mais explícitos. Entretanto, quando o detalhamento das prescrições curriculares é excessivo, ele tende a minimizar o espaço conferido à formação docente em serviço e a considerar o(a) professor(a) como mero(a) executor(a) de propostas e programas elaborados por outrem. (Gatti, Barretto & André, 2011, p. 47).

A partir dos trabalhos analisados neste eixo, identificou-se que as políticas de formação docente no Brasil têm sido fortemente influenciadas pelas recomendações de organismos internacionais, principalmente a partir das reformas iniciadas na década de 1990. Na visão dos autores aqui analisados, essas orientações são pautadas na lógica econômica, atribuindo um valor de mercadoria à educação, trazendo prejuízos para a área, como a ampliação da oferta por IES privadas, em cursos a distância, com carga horária reduzida e de qualidade comprometida.

Essas recomendações também ocorrem no âmbito teórico, influenciando a política de formação docente no Brasil. Os estudos aqui analisados tecem críticas, em sua maioria, quanto à ênfase no modelo de competências e na racionalidade técnica e prática dos cursos de formação, conferindo-lhes um caráter mais pragmático e instrumental.

Parece consenso que a prática reflexiva é considerada importante nos cursos de formação docente, mas as críticas abordadas pelos autores aqui analisados sinalizam que a maneira pela qual ela está sendo tratada nos currículos pode ser inadequada, principalmente em se tratando de formações a distância, ofertados por IES privadas, e em cursos noturnos, maioria para formação docente.

A seguir, são apresentados os estudos que compõem o segundo eixo de análise, que aborda as políticas de formação docente e suas respectivas legislações.

## 7.2. As políticas educacionais e suas respectivas legislações

Este capítulo apresenta os trabalhos levantados que abordam aspectos de políticas educacionais mais amplas que repercutiram diretamente no campo de formação docente e aqueles que analisam as políticas de formação de professores propriamente ditas.

No âmbito geral das políticas educacionais, enfocando os aspectos específicos que dizem respeito à formação de professores, foram consideradas as seguintes políticas:

- LDB (1996);
- PNE (2001 a 2010 e 2014 a 2024);
- PDE (2007).

No âmbito mais específico da formação de professores, foram consideradas as seguintes políticas:

- Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (2009);
- Diretrizes Curriculares Nacionais:
  - ✓ Formação de Professores da Educação Básica em curso de nível superior (2002);
  - ✓ Graduação em Pedagogia, licenciatura (2006);
  - ✓ Formação inicial e continuada dos profissionais do Magistério da Educação Básica (2015).

Todas elas acompanham uma breve contextualização, de forma que o(a) leitor(a) possa situar historicamente cada uma das políticas abordadas, tendo em vista que a concepção adotada neste trabalho é a de que estes documentos fazem parte de um momento histórico específico, que influenciou tanto sua concepção, quanto o seu processo de implementação.

Em cada um dos capítulos, são elencados os trabalhos que foram considerados para a análise, descrevendo-se os principais pontos destacados nos estudos, assim como convergências e dissonâncias entre eles, sempre que identificadas.

É importante retomar o caráter deste trabalho - de uma revisão integrativa - não tendo sido objeto de análise os documentos primários (as legislações em si), mas os documentos secundários que se propuseram a analisá-los (artigos e resultados de

pesquisas mais amplas, como enfatizado na Metodologia). Ainda assim, a lista das legislações pertinentes a cada uma das políticas analisadas pode ser consultada no Apêndice C, caso necessário.

São apresentados, inicialmente, os trabalhos que enfocam a formação de professores em legislações educacionais mais amplas (LDB, PNE e PDE) e, em seguida, as análises que abordam as políticas específicas (PNFP e DCNs).

### **7.2.1. A LDB e suas implicações para a formação docente**

As Diretrizes e Bases da Educação no Brasil foram instituídas por meio da Lei 9.394 (Brasil, 1996), em 21 de dezembro de 1996, após um longo período de discussões, idas e vindas. Embora tenha sofrido alterações importantes, permanece sendo a lei de referência para a educação no país, e continua amplamente abordada nas pesquisas que analisam as políticas públicas para a formação docente.

Dos trabalhos levantados nesta revisão, os seguintes foram analisados a partir deste eixo temático: Kuenzer (1998; 1999); Freitas (1999); Diniz-Pereira (1999); Brzezinski (1999); Kishimoto (1999); Melo (1999); Libâneo e Pimenta (1999), Muranaka (1999), Mello (2000) e Orth e Pauly (2011). Considerou-se importante, ainda, incluir neste tópico trabalhos posteriores que se propuseram a analisar os vinte anos da Lei (Saviani, 2016; Cury, 2016; Diniz-Pereira, 2016).

A partir destes trabalhos, foi possível identificar que o período posterior à sua promulgação influenciou os pesquisadores da área, sinalizando uma tendência do final da década de 1990 e início dos anos 2000, confirmando observação anterior de André (2009), quanto aos trabalhos que abordam as políticas de formação docente.

Cabe destacar um aspecto importante quanto ao período de sua implantação, comentado por Demerval Saviani no artigo em que analisa o vigésimo ano da Lei:

O projeto original surgiu por iniciativa da comunidade educacional que se encontrava fortemente mobilizada para assegurar, na Constituição e, em seguida, na LDB, suas propostas para a organização da educação . . . Tratava-se de uma proposta que procurou fixar as linhas mestras de uma ordenação da educação nacional, orgânica e coerente. Na tramitação, o projeto passou por diversas vicissitudes. E, uma vez aprovado na Câmara e também na Comissão de Educação do Senado, foi objeto de uma manobra, que mudou inteiramente seu rumo. (Saviani, 2016, p. 381).

Possivelmente, este fato tenha tornado a LDB motivo de tantas controvérsias, o que foi claramente observado nos estudos resgatados nesta tese. Também abordando as tensões deste período, Campos e Souza (2011) descreveram:

Desse modo, frente aos debates de parte dos intelectuais, das organizações dos profissionais e das reuniões internacionais, a legislação da educação brasileira foi reformada. Nesses termos, a promulgação da LDB atendeu, de certo modo, às reivindicações solicitadas por professores, mas que, sobretudo, correspondeu aos interesses governamentais, que buscavam acatar as recomendações dos organismos multilaterais. (p. 36).

A respeito do período em que a LDB foi gestada, Diniz-Pereira (1999) também apresentou fatos que marcavam as condições da formação de professores na época, como o aviltamento salarial e a precariedade do trabalho escolar, o que acabava por influenciar negativamente a escolha dos jovens pelo magistério. Embora reconhecesse avanços da Lei, já identificava que a urgência em formar um grande número de professores leigos poderia levar à repetição de erros, como a improvisação, o aligeiramento e a desregulamentação de professores no país.

Alguns trabalhos abordaram os avanços que acompanharam a LDB. “Acompanharam” é utilizado aqui para enfatizar que a Lei sofreu alterações importantes ao longo de sua história, e norteou outras regulamentações que passaram a vigorar nos anos e governos subsequentes, muitas delas a partir do que havia sido determinado desde a sua promulgação.

Os principais avanços considerados nos estudos analisados foram: a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica; a elevação da formação de professores ao nível superior; a previsão de programas de valorização docente, como o Piso Salarial e os Planos de Carreira; a especificação de recursos do PIB que deveriam ser destinados à educação; o regime de colaboração entre a União, estados e municípios; a inclusão na agenda política de temas como respeito à diversidade, educação especial, educação de indígenas e de jovens e adultos; a obrigatoriedade de elaboração do Plano Nacional de Educação.

A despeito destes avanços, Cury (2016), Saviani (2016) e Diniz-Pereira (2016), em seus artigos sobre os 20 anos da Lei, destacam que a realidade educacional continua apresentando graves problemas, distanciando-se dos benefícios que supostamente seriam alcançados a partir da LDB, aspectos estes que serão discutidos adiante.

No âmbito mais geral, são analisados como pontos críticos decorrentes desta Lei: a clara influência das orientações de organismos internacionais, o caráter mercadológico das recomendações, seguindo a lógica neoliberal; suas imprecisões terminológicas, que resultaram em interpretações distintas, por vezes mal

intencionadas por parte do setor privado; as discrepâncias existentes na própria Lei, principalmente quanto à exigência (ou não) da formação superior para a docência na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental; o modelo formativo adotado, que garantiria mais a certificação do que a formação propriamente dita; e o caráter antidemocrático da Lei, distanciando-se das ideias sustentadas pelo Movimento Nacional de Educadores, da realidade escolar e dos resultados das pesquisas da área.

Os seguintes aspectos parecem ser consensuais dentre os trabalhos analisados que abordam a LDB: a necessidade de rever os modelos dos cursos de formação, de forma a dirimir as históricas dicotomias na área (teoria e prática; licenciatura e bacharelado; instituições formadoras e realidade escolar; ensino, pesquisa e extensão; formação inicial e continuada; conhecimentos específicos e pedagógicos); incluir a temática da diversidade nas formações; incentivar o enriquecimento cultural; utilizar novas metodologias; desenvolver trabalhos que favoreçam a coletividade e a gestão democrática nas escolas; a necessidade de ações urgentes de valorização docente e a consolidação de um Sistema Nacional de Educação, que supere as ações fragmentadas nas políticas educacionais.

Na esfera específica da formação de professores, a Lei 9.394 trouxe uma grande mudança, que acabou por fundamentar as políticas educacionais que vieram a se instalar ao longo das décadas seguintes: a formação em nível superior para professores e professoras. Esta recomendação afetou principalmente os cursos de formação para atuar na educação infantil e primeiros anos do fundamental, uma vez que a formação para os anos finais e ensino médio já estava prevista para ser feita em nível superior.

Os pontos mais abordados nos trabalhos referem-se aos seus Artigos 62 e 63 que tratam, respectivamente: 1. da determinação de formação em nível superior para os docentes da educação básica, admitindo, entretanto, o nível médio para professores da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental; e 2. da indicação dos Institutos Superiores de Educação (ISEs) como local privilegiado para a formação de profissionais da educação básica, ofertando o Curso Normal Superior, destinado a formar professores e professoras para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental.

Gatti e Barretto (2009) avaliaram os anos subsequentes como um período de tensão entre aqueles favoráveis à criação dos ISEs e dos Cursos Normais Superiores

e os que defendiam a formação em nível superior para todos os professores da educação básica, inclusive educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental (AIEF).

Seguem os aspectos principais abordados pelos estudos analisados neste trabalho, no que se refere à formação docente.

#### **7.2.1.1. A determinação de formação em nível superior, aceitando-se o nível médio para professores do ensino infantil e anos iniciais do fundamental**

A determinação para a formação em nível superior já era pauta nos debates na área de formação de professores, sendo uma reivindicação recorrente entre os educadores. O que criou uma série de críticas à medida refere-se à aceitação da formação em nível médio para lecionar na educação infantil e anos iniciais do fundamental, expressa no Art. 62 da LDB, nos seguintes termos:

A formação de docentes para atuar na Educação Básica far-se-á em nível superior em curso de licenciatura de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Brasil, 1996).

As discrepâncias no interior da própria Lei acirraram os debates, uma vez que seu Art. 87 define: “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (Brasil, 1996).

Orth e Pauly (2011) avaliaram que essas discrepâncias evidenciam que na conjuntura política da época, na década de 1990, diferentes concepções teóricas estavam em pauta no Congresso Nacional, refletindo essas forças políticas antagônicas diretamente na Lei.

A possibilidade de formação em nível médio foi avaliada como uma medida arbitrária e negativa para a área, uma vez que a ideia de aceitar somente a formação em nível superior tem fundamento na necessidade de superar a dicotomia entre os cursos de formação, de acordo com o nível de ensino em que iriam atuar (formação superior para anos finais e médio e em nível médio para anos iniciais e educação infantil), além ser considerada um meio de valorização da profissão docente. Aliada a isso, a formação superior é considerada fundamental para a educação infantil e AIEF

por serem fases que demandam intervenções pedagógicas mais sofisticadas, para além dos “cuidados pessoais”, este último aspecto comumente associado à ideia da docência infantil como extensão da função materna, compartilhada nos movimentos mais conservadores, como apontado por Kishimoto (1999) e Orth e Pauly (2011).

Assim, esta medida ora é avaliada nas publicações da área como um “golpe”, tendo sido decidida à revelia do que vinha sendo proposto pelo movimento dos educadores, e ora é considerada um avanço, principalmente por trazer a formação docente para o centro das políticas educacionais e elevar o nível de formação, ainda que a legislação deixasse brechas, aceitando a formação mínima nos cursos Normais Superiores.

Este último aspecto foi identificado com maior ênfase nos trabalhos mais recentes, possivelmente por levarem em consideração que a medida efetivamente elevou o nível de escolaridade docente, o que pode ser constatado a partir dos dados recentes da educação brasileira. Louzano, Rocha, Moriconi e Oliveira (2010), por exemplo, apresentaram informações quantitativas que demonstram o aumento significativo no número de professores com nível superior no país. Em 2001, cerca de 20% dos docentes tinham formação superior e, em 2006, este percentual alcançou 60%. Dados recentes do Censo Educacional (Brasil, 2018) apontam que, dos 2,2 milhões de docentes atuantes na educação básica brasileira, 77,5% têm ensino superior completo.

Mello (2000), por sua vez, destacou a importância de considerar as especificidades da educação infantil e anos iniciais, o que seria favorecido com as mudanças propostas a partir da nova legislação e em decorrência das Diretrizes Curriculares Nacionais. Ou seja, de certo modo, os cursos Normais Superiores favoreceriam as particularidades de formação para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental.

Esta autora retoma que a diferenciação entre a formação de professores polivalentes e especialistas, não ocorreu sem razão na ocasião Pós-LDB, quando estavam em discussão as Diretrizes Curriculares Nacionais. Essa divisão tem acompanhado a história de formação de professores no Brasil, causada pela separação dos dois cursos de formação: o normal de nível médio para o primeiro grupo, e o superior para o segundo. Lembra que, mesmo em meados dos anos 1970, quando a formação para as séries iniciais também passou a ser feita em nível superior, era realizada no curso de Pedagogia, e não nas licenciaturas, mantendo a

diferenciação entre as formações. Ainda na visão desta autora, esta diferenciação “imprimiu àquele profissional uma identidade esvaziada de conteúdo” (Mello, 2000, p. 99).

Ainda que as publicações atestem o avanço no nível de escolaridade dos professores e professoras no Brasil, desde a LDB, muitos autores questionam como este processo ocorreu, principalmente no que se refere ao favorecimento das IES privadas e ao avanço dos cursos a distância, noturnos e de qualidade questionável, o que será abordado nos itens subsequentes. Aliado a isso, Barretto (2015) ponderou que a melhoria da educação básica não se efetiva apenas pela titulação de seus professores, reforçando a ideia de que outros aspectos importantes precisam ser considerados nas políticas públicas para a elevação da qualidade educacional.

Em sentido similar, Sobzinski, Diogo e Masson (2015) avaliam que, embora a ampliação da formação em nível superior possa ser considerada um avanço, não garante a valorização docente, que deveria acompanhar ações que proporcionassem melhorias efetivas das condições de trabalho dos professores e professoras da educação básica, questão ainda carente de solução na realidade escolar brasileira.

#### **7.2.1.2. A diversidade institucional para a formação de professores**

A mudança no lócus dos cursos de formação de professores, a partir da institucionalização dos ISEs e dos Cursos Normais Superiores, foi debatida em muitos dos trabalhos analisados.

Este debate não é recente na área e tem origem nos anos 1930, como lembra Kishimoto (1999), quando os profissionais da educação infantil e ensino primário eram formados nos cursos normais, em nível médio, pelos Institutos de Educação<sup>24</sup>. Segundo a autora, as primeiras ofertas em nível superior ocorreram na década de 1950, por IES particulares, em sua maioria. O avanço dos cursos superiores para a formação docente só ocorreu na década de 1990, atrelado ao processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, sendo os cursos para

---

<sup>24</sup> Saviani (2007) recorda os dois Institutos da década de 1930: o Instituto de Educação do Distrito Federal, implantado em 1932 por Anísio Teixeira e o Instituto de Educação de São Paulo, de 1933, implantado por Fernando de Azevedo. Destaca que foram “concebidos como espaços de cultivo da educação encarada não apenas como objeto de ensino, mas também da pesquisa” (p. 115), buscando-se outorgar um caráter científico à Pedagogia.

este nível de ensino majoritariamente ofertados pela iniciativa privada, quadro que permanece até hoje.

Com base nas determinações da LDB, o Conselho Nacional da Educação – CNE aprovou os Pareceres 53/1999 e 115/1999, sugerindo a proposta para o funcionamento dos ISEs. Estes documentos fundamentaram a Resolução CNE/CP 01/1999, que (re)estabelece os ISEs como centro de formação de professores, expressando a necessidade de constituição de um projeto pedagógico unificador da formação de todos os professores da educação básica (Mello, 2000).

A defesa dos ISEs fundamentou-se na necessidade de um espaço vocacionado de formação de professores, tal como havia ocorrido com os antigos Institutos de Educação e, mais recentemente, com os Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs). Esperava-se que estes espaços reduzissem a fragmentação entre os currículos e a irregularidade da oferta entre as disciplinas específicas, ministradas nos diversos Institutos, e as pedagógicas, ofertadas nas Faculdades de Educação, posição defendida por Mello (2000). Somado a isso, a medida auxiliaria a contemplar as especificidades da formação para a educação infantil e anos iniciais, que apresentam demandas de ordens pedagógicas distintas.

Outro ponto empregado para se argumentar a favor da diversidade de lócus de formação a possibilidade de atender à variabilidade regional de um país marcado por condições extremamente desiguais, como o Brasil, além da necessidade de considerar a demanda emergencial de formação de um enorme contingente de professores que não tinham o nível superior, como apontado por Mello (2000).

A diversificação institucional para os cursos de formação de professores seguia as recomendações das instituições multilaterais, mais especificamente do Banco Mundial, que teve um papel preponderante no financiamento do país na década de 1990. Diante deste contexto, Mello (1998, citada por Freitas, 1999) apresentou a diversificação institucional (a partir do sistema misto, de menores custos, envolvendo instituições públicas e privadas) como uma saída viável que pudesse promover melhorias sustentáveis a longo prazo para a situação crítica da área.

Outros autores, como Kuenzer (1998, 1999), Brzezinski (1999), Muranaka (1999), Freitas (1999), Kishimoto (1999), Diniz-Pereira (1999, 2010), Aguiar et al. (2006), Scheibe (2007) e Lima e Barreyo (2018), amparados nas reivindicações da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope),

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir), questionaram enfaticamente esta medida.

Do ponto de vista histórico, os autores levaram em consideração o contexto em que foram estabelecidos os ISEs e os Cursos Normais Superiores, interpretados como um 'arranjo político' que pudesse dar conta do projeto econômico que se fortalecia, reduzindo o papel das Universidades na formação docente. Muranaka (1999) aliou a criação destes institutos à recomendação expressa do Banco Mundial de valorizar instituições não universitárias para a formação docente, o que teria favorecido o interesse do setor privado. Aliado a isso, Brzezinski (1999) advertiu para o caráter antidemocrático da medida e Kuenzer (1999) destacou que este modelo não havia sido contemplado nos debates que estavam sendo travados na época entre os profissionais da educação:

As divergências dentro do núcleo de especialistas em pedagogia, somadas à falta de organicidade com os diferentes fóruns das licenciaturas, que sequer entre si têm posição consensual, certamente fragilizou a posição de professores nesse processo, de modo que foi possível ao governo, apoiado nas posições, não-hegemônicas, que lhe eram favoráveis, usar a desorganização a seu favor. (Kuenzer, 1999, p. 165).

Os demais argumentos identificados nos trabalhos contrários aos ISEs são construídos a partir dos seguintes pontos centrais:

1. as instituições de formação seriam de caráter técnico-profissional, sem tradição e experiência na formação de professores, pautadas na lógica de mercado;
2. os cursos ofertados teriam sua qualidade comprometida, em que são reduzidas as exigências para o corpo docente, sendo necessário apenas 10% do quadro de mestres e doutores, 1/3 em regime de tempo integral e metade com comprovada experiência na educação básica;
3. as condições de formação seriam desiguais, uma vez que haveria a possibilidade de aligeiramento do curso, em se tratando do aproveitamento de carga

horária para profissionais de outras áreas<sup>25</sup> e professores atuantes na educação básica;

4. a estrutura curricular seria distinta, orientada pelas diretrizes da educação básica, sem espaço para os conteúdos da pesquisa pedagógica.

O deslocamento da formação de professores da Universidade para os ISEs foi interpretado como negação do estatuto epistemológico de ciência para o campo educacional por Kuenzer (1998; 1999), que também avaliou esta medida como uma tentativa de retirar do Estado a responsabilidade pelo financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior, desonerando os cursos de Pedagogia e demais licenciaturas, com a proposta de formações mais baratas e aligeiradas. Na mesma linha, Brzezinski (1999) caracterizou a medida como uma tentativa de desmantelamento das IES responsáveis pela formação docente, e Kishimoto (1999) a identificou como uma manobra para aligeirar os cursos de formação docentes, conferindo-lhes um caráter mais superficial. Na visão de Freitas (1999), diferenciar a formação para a educação infantil e anos iniciais, nos cursos Normais Superiores, dos demais profissionais do ensino, no curso de Pedagogia, seria uma medida oposta à concepção ampliada da docência que vinha sendo defendida pela Anfope.

O estudo de Kishimoto (1999), um dos únicos identificados neste período que aborda especificamente políticas de formação para a educação infantil, compara o curso Normal Superior às licenciaturas curtas, e questiona a separação entre creche e pré-escola como um retrocesso, que fragmentaria o “cuidar” e o “educar”, desqualificando os profissionais da educação infantil. Esta autora atribui a formação nos ISEs como uma assimilação inadequada do modelo francês, o que viria a prejudicar as formações docentes no Brasil.

Melo (1999) também ratifica a importância da formação superior para professores da educação infantil, nos seguintes termos:

Considerando que a educação infantil é parte integrante da educação básica, é inadmissível que não seja entregue aos professores . . . A educação infantil tem, por força da própria organização dos níveis de ensino, uma tarefa educativa própria, e por isso necessita ser entregue a professores habilitados. (p. 54).

---

<sup>25</sup> A esse respeito, Diniz-Pereira (2006) pontua que “a legislação da época permitia que profissionais egressos de outras áreas, em exercício no magistério, se tornassem professores valendo-se de um curso de formação docente de 240 horas!” (p. 154).

Posteriormente, autores como Aguiar et al. (2006), Freitas (2007) e Diniz-Pereira (2010) avaliaram que essa diversificação institucional para a formação docente teria favorecido o enfraquecimento do curso de Pedagogia. Aliado a isso, foi considerada por Freitas (2007) como um problema, por acarretar condições extremamente desiguais nas formações, além de reafirmar a desqualificação social dos professores. Diniz-Pereira (2006) e Freitas (2007) também consideraram que a proliferação destas formações aligeiradas, que poderiam ser ofertadas até em 1.600 horas, beneficiaram as IES privadas, que passaram a ofertar cursos nem sempre com o rigor e a qualidade necessária.

Diante deste quadro, o movimento dos educadores, representado pela Anfope, apresentou as seguintes alternativas para reafirmar a competência da Universidade: mantê-la como lócus privilegiado para os cursos de formação de professores, estabelecendo mudanças estruturais nas Faculdades de Educação e na organização dos cursos, de forma a superar a fragmentação e a dicotomia entre a Pedagogia e demais licenciaturas, a partir de uma base comum curricular, tendo a docência como eixo central da profissão (Freitas, 1999).

A base comum curricular, que vinha sendo abordada pela Anfope, desde 1983, buscava superar as dicotomias presentes na área e acompanhava a ideia de uma “escola única de formação – única porque o conteúdo da formação é articulado e comum a todos os profissionais da educação e para todos os níveis” (Freitas, 1999, p. 34). Esta autora sistematizou seus princípios norteadores: sólida formação teórica e interdisciplinar; unidade teoria e prática; gestão democrática; compromisso social e político; trabalho coletivo e interdisciplinar entre alunos e professores; e formação inicial articulada à formação continuada.

As reivindicações da Anfope foram reconhecidas como necessários avanços políticos, no contexto de resistência no período pós Ditadura Militar, por Libâneo e Pimenta (1999), que reforçaram aspectos importantes das propostas, como a exigência de formação em nível superior, a valorização do professor, a base comum nacional e a gestão democrática escolar. Estes autores discordam da ideia da docência como base da formação de todo educador (o que será analisado no eixo das Diretrizes Curriculares Nacionais), mas reforçam a defesa da Universidade como lócus privilegiado de formação docente.

Esta discussão acerca do lócus de formação, fortalecida no final dos anos 1990 e amplificada nos anos 2000, configurou-se importante ponto de divergência na área,

refletindo-se nas práticas das Universidades e nas Legislações posteriores, como será exposto nos itens subsequentes. No entanto, cabe destaque a avaliação de Diniz-Pereira (2006): “Um dos pontos de convergência resultantes desse debate consistiu no reconhecimento de que as universidades e demais instituições de ensino superior precisariam repensar os seus modelos de formação de professores” (pp. 147-148).

Aliado a isso, as ponderações de Oliveira (2010, p. 243) também podem fortalecer o debate acerca da diversidade nas formações: “apesar da resistência acadêmica em relação aos Cursos Normais Superiores, pesquisas apontaram a qualidade de projetos desenvolvidos em alguns cursos”. Cita como exemplo o estudo de Dias (2003, citado por Oliveira, 2010), que avaliou a relevância deste curso na transformação da prática profissional de alunas que já atuavam nos AIEF, além de ter referido a aproximação dos saberes da prática profissional com os conhecimentos teóricos proporcionados pelo curso. Outro exemplo foi o trabalho de Gomes (2005, citado por Oliveira, 2010), que referiu resultado similar para alunas já atuantes no magistério. Foram considerados também como aspectos relevantes descritos nestes dois estudos a possibilidade de ampliação salarial e a oportunidade de desenvolvimento profissional salientadas pelas alunas analisadas.

Oliveira (2010) também levantou fragilidades apontadas nos estudos de campo sobre os Cursos Normais Superiores, como a preocupação com o fato de que as alunas veem a formação como uma possibilidade de sair da sala de aula: “as diretrizes acabam por estimular os alunos a procurarem outros campos de atuação, por considerá-los mais bem remunerados e mais valorizados” (p. 247).

A análise dos trabalhos referentes a este eixo deixa clara a falta de consenso entre os educadores o que pode, em certa medida, ter acirrado os debates quanto às Diretrizes Curriculares Nacionais.

A LDB trouxe avanços importantes para a área, como a elevação da formação de professores ao nível superior. Suas brechas e inconsistências são um indicativo das dissonâncias de interesses entre os próprios profissionais da educação e entre as diferentes esferas que acometem o campo das políticas educacionais - a “polifonia dissonante”, referida por Cury (1997):

Toda Lei nova carrega algum grau de esperança, mas carrega alguma forma de dor, já que nem todos os interesses nela previamente depositados puderam ser satisfeitos. Esta lei, de modo especial, registra as vozes que, de modo dominante, lhe deram vida. Mas registra, também, vozes recessivas, umas abafadas, outras silenciosas tantas, todas imbricadas na complexidade de sua tramitação. Por isso a leitura da LDB não

pode prescindir desta polifonia presente na Lei, polifonia nem sempre afinada, polifonia dissonante. (p. 15).

Entre os educadores, as principais divergências parecem ter um forte cunho ideológico, repercutindo negativamente na área, por possibilitarem a sobreposição de ações e a fragmentação de políticas, como será abordado adiante.

Os estudos analisados reforçam a necessidade de reformulação dos cursos de formação docente, de maneira que possam superar os problemas que têm acometido a área historicamente, como a dicotomia entre teoria e prática e entre a formação de professores polivalentes e especialistas. A questão central que emerge dos estudos deste período é a distinção entre a formação de professores para a educação infantil e AIEF, daqueles que lecionarão nos AFEF e ensino médio - se devem ser realizadas em cursos e espaços distintos, ou não, tendo em vista as especificidades de cada uma destas etapas.

Além disso, os pesquisadores sinalizam a importância de uma política educacional ampliada para professores e professoras, que garanta, além de formação inicial e continuada de qualidade, ações de valorização profissional, como aquelas que dizem respeito aos aspectos de salário, planos de carreira e melhores condições de trabalho.

No eixo seguinte, são apresentados os trabalhos que abordam os Planos Nacionais de Educação.

### 7.2.2. As políticas de formação no PNE 2001 e PNE 2014

O Plano Nacional de Educação foi estabelecido no Art. 214 da Constituição Federal de 1988, e reafirmado na LDB de 1996, sendo um instrumento decenal, que define metas e estratégias no intuito de orientar as políticas públicas educacionais, a partir do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Embora não seja uma política específica de formação de professores, os PNEs abordam questões importantes para a valorização docente, como as de formação, carreira, renumeração e condições de trabalho, motivo pelo qual foram incluídos nesta revisão. Considerando-se a congruência ao tema, foram considerados os estudos que analisaram aspectos específicos da formação docente nos Planos Nacionais de Educação, como Scheibe (2010); Diniz-Pereira (2013); Freitas (2014); Hypolito (2015); Piolli, Silva e Heloani (2015); Weber (2015); Augusto (2015); Sobzinski, Diogo e Masson (2015); Jacomini, Alves e Camargo (2016); Roggero (2016); Silva, Silva e Santos (2017); Gatti (2017); Morais e Henrique (2017); e Santos e Sudbrack (2018).

Os pontos mais discutidos a respeito da formação de professores nestes trabalhos referem-se às ações de valorização dos profissionais da educação básica; à questão de a qualidade educacional estar vinculada a resultados alcançados em avaliações de larga escala; às políticas de responsabilização docente e à ampliação da iniciativa privada nos cursos de formação. Alguns autores, como Weber (2015) e Hypolito (2015), analisaram os documentos de referência da Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorridas em 2010 e 2014, que deveriam embasar a Legislação do PNE, sinalizando divergências entre eles.

Em linhas gerais, os PNEs determinam as seguintes ações de valorização docente: adequada formação inicial e continuada; condições salariais justas e condizentes com a formação; e planos de carreira que possibilitem a permanência e o avanço na função. Ou seja, visam a atender, por um lado, às recomendações dos organismos internacionais, que enfatizam a necessidade de valorização dos profissionais da educação, de maneira a ampliar a atratividade e retenção na carreira e, por outro, garantir as reivindicações históricas do movimento dos educadores.

Weber (2015) retoma que, para o primeiro Plano, foi encaminhado, em 1998, o documento resultante do I e II Congressos Nacionais de Educação (Coned), intitulado *PNE – Proposta da Sociedade Brasileira*. Em seguida, o MEC apresentou um projeto à parte, de sua autoria, acirrando os debates naquela ocasião. Observação similar a

respeito deste acirramento foi realizada por Hypolito (2015), que atribuiu as alterações nos documentos que basearam o PNE ao interesse de categorias privatistas que advogaram para garantir a submissão da escola à lógica do mercado. Este ponto pode exemplificar o embate de interesses díspares que marcam as políticas de formação docente, conferindo-lhe caráter antagônico, tal como havia sido sinalizado na ocasião da LDB.

No PNE 2001-2011, aprovado pela Lei 10.172 (Brasil, 2001), a valorização docente foi abordada no item 10, que passou a relacionar a formação inicial e continuada com melhorias nas condições de trabalho, especificando pontos como salários compatíveis, piso salarial e plano de carreira. Weber (2015) avaliou estes aspectos como avanços, mas ponderou que o documento estabelecia metas muito genéricas e de difícil acompanhamento, acarretando a falta de previsão apropriada de recursos financeiros e a indefinição do papel da União na demarcação de prioridades, o que também foi pontuado por Santos e Sudbrack (2018).

Sobzinski, Diogo e Masson (2015) avaliaram a meta de elevação da formação ao nível superior no PNE 2001, e identificaram que o avanço ocorreu somente no último ano de vigência do primeiro plano, em 2011, fundamentalmente por meio da EaD. A análise realizada por Scheibe (2010) já sinalizava a precariedade nas formações e condições de trabalho docente, indicando os problemas do PNE 2001 e os desafios para o PNE seguinte: as formações em instituições não universitárias e em cursos noturnos; dificuldades em atualizar conteúdos e metodologias, por uma forte tradição disciplinar nos currículos; cobranças por melhor desempenho docente; e condições de trabalho precárias, com predomínio de baixos salários, longas jornadas, muitas vezes em mais de uma escola, salas superlotadas, aumento da indisciplina e violência.

A avaliação do PNE anterior foi realizada nas Conaes, a partir de 2010, cujos documentos de referência foram considerados para a elaboração no novo Plano, tendo em vista que as ações de valorização permaneciam como uma demanda importante e ainda não solucionada adequadamente na agenda política nacional. Na avaliação de Santos e Sudbrack (2018), a Conae instituiu importante espaço de debate democrático e participativo, possibilitando a participação da sociedade civil nas discussões que definiriam os rumos da educação nacional no decênio seguinte. Mas, estas autoras apresentam ressalvas quanto a participação de algumas entidades

patronais, que trariam interesses distintos para a pauta, como havia sido ponderado por Hypolito (2015).

Sobzinski, Diogo e Masson (2015) retomam que o processo de tramitação do novo PNE foi encaminhado ao Congresso Nacional em 2010, sendo aprovado somente em 2014, o que foi caracterizado por estes autores como uma indiferença com o planejamento educacional. De maneira similar, Diniz-Pereira (2013) avaliou este intervalo como uma evidência da ausência de planejamento efetivo para as políticas educacionais no Brasil.

Scheibe (2010) destacou dois documentos que marcaram este período entre o Plano de 2001 e o de 2014: “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011 – 2020” (Brasil, 2009) e a coletânea “Mais dez: o legislativo e a sociedade construindo juntos o novo Plano Nacional de Educação: uma nova educação para um novo Brasil – propostas para o PNE, 2011-2020”. Roggero (2016), referiu também a Lei n. 11.738 (Brasil, 2009), conhecida como a Lei do Piso e os documentos decorrentes dela.

O PNE em vigência (2014-2024), foi instituído pela Lei 13.005 (Brasil, 2014), apresentando dez diretrizes e 20 metas com estratégias para a política educacional do decênio subsequente. As metas são subdivididas em quatro grupos. O terceiro deles envolve as metas 15 a 18, abordando as ações voltadas à valorização docente, considerada estratégica para que as demais pudessem ser atingidas. Uma breve descrição delas está exposta na Tabela 2.

Tabela 2  
*Metas do PNE que abordam ações de valorização docente*

<b>Meta</b>	<b>Determinação</b>	<b>Prazo</b>
15	Assegurar a formação específica em nível superior a todos os professores e professoras, a partir do regime de colaboração	1 (um) ano de vigência (2015)
16	Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos docentes da educação básica e garantir a formação continuada a todos os profissionais da educação básica	Até o último ano de vigência (2024)
17	Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, equiparando seu rendimento ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente	Até o final do sexto ano de vigência (2020)
18	Assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública	2 (dois) anos de vigência (2016)

Fonte: Elaboração da autora, com base no PNE 2014-2024.

Alguns autores, como Dourado (2015), Silva, Silva e Santos (2017) e Santos e Sudbrack (2018) destacaram a importância do PNE de 2014, considerando o fato de ter sido elaborado a partir das discussões levantadas na Conae, com ampliada participação social. Outros reconheceram a relevância do plano, mas apontaram discrepâncias importantes entre os documentos de referência da Conae e o PNE, principalmente no que se refere à concepção de valorização docente.

Augusto (2015), por exemplo, sinalizou que a concepção adotada no PNE estava em consonância com valores do campo da administração gerencial, enquanto aquela expressada nos documentos da Conae buscava superar as políticas de responsabilização docente e a ideia de vincular o rendimento profissional com as avaliações de larga escala.

Na mesma linha, Piolli, Silva e Heloani (2015) analisaram que os referenciais adotados provêm da teoria administrativa, compartilhando conceitos como produtividade, eficácia, eficiência, excelência e competência, impondo uma “racionalidade econômica” à política educacional, que favorece a ampliação da participação da esfera privada.

Para Hypolito (2015), o PNE conseguiu expressar algumas das reivindicações da comunidade educacional, como a previsão de ampliação do financiamento da educação para 10% do PIB e as ações que envolvem a valorização docente. No entanto, caracterizou o Plano como “paradoxal em alguns temas, ambíguo em outros, ora incompleto e deficiente em muitas temáticas” (Hypolito, 2015, p. 521). Uma das críticas traçadas por ele refere-se às políticas gerencialistas, com ênfase na avaliação e na parceria público-privada, prejudicando o investimento adequado em educação, de forma que pudesse dar conta da precarização do trabalho docente e das péssimas condições físicas das escolas públicas.

Morais e Henrique (2017) também ponderaram que o plano é um documento historicamente contextualizado, que envolveu vários segmentos da sociedade, incluindo a esfera privada, o que lhe conferiu contradições importantes.

Estes planos são considerados iniciativas respeitáveis, principalmente por contemplarem metas e ações específicas de valorização docente. No entanto, embora se caracterizem como uma política regulatória, não há garantia do seu cumprimento, por uma série de razões, como as comentadas por Augusto (2015): vontade política, previsão e distribuição de recursos e monitoramento das ações por parte das diversas

instâncias interessadas e da própria sociedade civil. Na avaliação desta autora, existe um distanciamento entre o que recomenda a legislação e a realidade cotidiana dos professores nas redes públicas de ensino.

Analisando-se os trabalhos de Hypolito (2015), de Piolli, Silva e Heloani (2015) e de Moraes e Henrique (2017), é possível identificar que, na avaliação dos pesquisadores da área, a ênfase em aspectos gerencialistas tem um fator preponderante para que os planos não alcancem a contento os objetivos almejados.

Roggero (2016), por sua vez, avaliou que as ações de valorização docente foram implementadas de maneira desarticulada, sem os recursos apropriados, faltando aos legisladores uma visão mais ampla do que acontece no cotidiano das escolas. Aliado a isso, os cortes orçamentários recentes no campo educacional, dificultam sobremaneira o cumprimento das metas do PNE.

Esta autora também apresenta dados preocupantes de outros estudos com relação à falta de interesse de jovens brasileiros pela carreira docente e ao déficit de professores que o país enfrenta. Na sua avaliação, foi criada uma cultura negativa em relação à profissão docente, decorrente de um conjunto de fatores, como a formação precária; as desigualdades salariais no território nacional; e as condições de trabalho desfavoráveis.

A respeito das políticas de responsabilização dos professores, os trabalhos referenciam como as ações de *accountability* repercutem no trabalho docente. Em geral, as ações de prestação de contas e responsabilização recorrem a mecanismos de regulação como avaliações estandardizadas, que ampliam o controle do Estado, negligenciando processos mais democráticos e participativos. As críticas a estes modelos são pautadas nas seguintes justificativas: estabelecer medidas que vinculam direitos dos professores aos resultados dos alunos; reforçar o baixo reconhecimento social da profissão; desconsiderar outros fatores que são inerentes ao processo ensino-aprendizagem; desconsiderar as desigualdades existentes no sistema educacional brasileiro, ao estabelecer metas e resultados gerais num país marcadamente diverso.

Neste sentido, os trabalhos de Augusto (2015) e Piolli, Silva e Heloani (2015) identificam a meritocracia presente no plano, contrariando princípios democráticos importantes, visto que as condições de formação e trabalho são distintas, tanto em relação às redes escolares, quanto aos alunos atendidos no âmbito nacional.

Complementarmente, recorreu-se ao estudo de Matheus (2015), que analisou aspectos das políticas de *accountability* adotadas no Brasil, fundamentalmente a partir do Ideb. Esta autora, pautada em Fernandes e Gremaud (2009), caracteriza as políticas de *accountability* a partir de três fatores: a análise da aprendizagem dos alunos por meio de testes padronizados; a responsabilização de professores e diretores pelos resultados dos estudantes nestas avaliações; e a utilização de sistemas de incentivo atrelados aos resultados dos alunos.

Este foi um ponto crítico abordado em trabalhos que analisaram os PNEs, considerando a seguinte contradição: por um lado, os Planos reconhecem a importância das medidas de valorização docente, mas, por outro, vincula o mérito dos professores ao desempenho dos alunos em avaliações de larga escala, o que não garante a melhoria efetiva da qualidade educacional. Estes aspectos são avaliados por Augusto (2015) como “posições de natureza política fortemente contrastantes” (p. 544). Aliado a isso, Piolli, Silva e Heloani (2015) destacaram o individualismo incitado pela regulação avaliativa, levando professores e escolas a níveis de competitividade prejudiciais.

Piolli, Silva e Heloani (2015) estabeleceram uma série de críticas ao PNE, principalmente por ampliar a participação da iniciativa privada nos cursos de formação. Apesar de identificarem avanços, estes autores apresentam uma consideração importante a respeito da valorização docente:

As diretrizes para a carreira, previstas na Resolução CNE/CEB 03/97, ainda não foram devidamente materializadas nas políticas municipais e estaduais e consolidadas em planos de cargos e carreiras. O PNE promove o adiamento do reconhecimento e da valorização plena dos profissionais do magistério. Adia para 2024 o que já deveria ter sido superado desde 1997. (Piolli, Silva & Heloani, 2015, p. 599).

Morais e Henrique (2017) consideraram que o PNE ampliou o espaço para investimento público na esfera privada, a partir da estratégia 15.2, que aborda o financiamento estudantil, e da 15.3, que trata da iniciação à docência. Na análise destes autores: “percebemos que o PNE centra em atender as demandas dos interesses dos grandes empresários que são responsáveis pelas instituições de ensino privada” (idem, p. 273), estabelecendo uma crítica aos programas de financiamento e ao Pibid.

Este não é um consenso entre os trabalhos analisados. Sobre o financiamento, Santos e Sudbrack (2018) também ressaltaram a participação privada como um

problema, mas reconhecem a importância da iniciativa para ampliar o acesso ao ensino superior, sugerindo que esta seja uma medida transitória para a formação docente. Sobre os programas de iniciação à docência, Diniz-Pereira (2013, p. 90), por exemplo, considerou a ampliação do Pibid como “uma iniciativa que abre um leque de novas possibilidades para a formação inicial e continuada de professores no País”. A esse respeito, vale a pena antecipar<sup>26</sup> a reflexão identificada em outros estudos, como Freitas (2007, 2014), Gatti, Barretto e André (2011), Masson (2012) e Barretto (2015), que argumentam sobre as condições desiguais dos cursos de formação, ponderando a importância de que programas desta ordem alcancem todos os cursos, garantindo a ampliação da qualidade para todos os alunos e alunas.

Cabe destacar que o trabalho de Moraes e Henrique (2017) é uma análise mais recente, que aborda a ampliação do Pibid para a oferta em IES privadas, a partir da reformulação do programa.

Além das supracitadas, a meta 15 reuniu críticas quanto à possibilidade de aligeiramento das formações e à falta de especificação da modalidade preferencial destes cursos, se presencial ou EaD, aspectos ressaltados em trabalhos como Diniz-Pereira (2013), Freitas (2014), Sobzinski, Diogo e Masson (2015) e Santos e Sudbrack (2018).

Para Diniz-Pereira (2013), a necessidade de certificar os professores em exercício favoreceu a improvisação e possibilitou o aligeiramento dos cursos de formação, repercutindo negativamente no reconhecimento social da profissão, o que também foi sinalizado por Piolli, Silva e Heloani (2015), Sobzinski, Diogo e Masson (2015) e por Santos e Sudbrack (2018). A formação em serviço foi analisada como uma tentativa imediatista para o déficit de professores, indicando que não há um planejamento a longo prazo que demonstre real interesse em valorizar os profissionais da educação, repercutindo negativamente na motivação, atratividade e retenção na carreira docente.

A este respeito, Freitas (2014) retoma a reivindicação da Anfope, de que a formação de professores da educação infantil e anos iniciais seja realizada nos cursos de Pedagogia, e não em cursos e programas especiais. Em linha similar, Hypolito

---

<sup>26</sup> Esta reflexão será abordada mais amplamente no capítulo que trata da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica.

(2015) assevera que a oferta de programas em centros específicos<sup>27</sup> pode ser considerada uma tentativa de enfraquecer as formações nas universidades. Estas observações indicam que o debate acerca do lócus de formação ainda é uma questão não solucionada no campo da formação docente, assim como a dificuldade na superação da dicotomia teoria/prática nestes currículos.

A meta 16 trata da formação, em nível de pós-graduação. Scheibe (2010) retoma as reivindicações que estavam sendo feitas na ocasião da aprovação do PNE: ampliação e garantia do financiamento público para as licenciaturas e cursos de pós-graduação em IES, preferencialmente públicas; ampliação e democratização de bolsas para professores da rede pública em cursos de mestrado e doutorado; proporcionar a formação continuada a todos os profissionais em exercício nas diversas modalidades de educação básica; ampliação da oferta de cursos de pós-graduação voltados para os demais profissionais da educação e sedimentar os polos da UAB em centros de formação continuada, ampliando a parceria com as redes.

As principais críticas decorrentes da meta 16 abordam a necessidade de superar os modelos de formação continuada ofertados em cursos de curta duração e desconexos com os projetos políticos-pedagógicos e o cotidiano das escolas, buscando-se avançar para modelos que possibilitem a reflexão sistematizada e permanente dos profissionais da educação. Além disso, foi retomada a necessidade de superar ações emergenciais e fragmentadas, como salientado por Scheibe (2010).

Também sobre a meta 16, Roggero (2016) apresentou uma preocupação importante, que trata da diversidade de condições dos municípios e estados para que possam dar conta da tarefa de identificar as necessidades e planejar a oferta adequada destes cursos, tendo em vista que os cargos são predominantemente políticos e nem sempre com as condições técnicas necessárias para levar a cabo estas ações. Considera a menção à formação continuada apresentada na referida meta muito abstrata, levando à falta de foco de muitos dos programas implantados, não melhorando efetivamente as condições de ensino nas redes. Aliado a isso, a autora chama atenção para o fato de “não se conseguir fechar um diagnóstico sobre a situação do magistério no país” (Roggero, 2016, p. 121).

---

<sup>27</sup> O autor exemplifica a criação dos Centros de Formação Avançada para professores e os Centros de Formação para Diretores, ligados ao INEP e previstos no documento Pátria Educadora, divulgado em 2015.

A respeito das metas 17 e 18, ficaram evidentes nos trabalhos as críticas quando à dificuldade de implementação do que determina a legislação. Sobzinski, Diogo e Masson (2015) analisaram o salário médio dos professores e identificaram a disparidade da remuneração entre os Estados, mesmo com a Lei do Piso, sancionada em 2008. Os autores ponderaram, também, que o piso especificado não valoriza suficientemente a atividade do professor, nem equipara esta profissão com as demais de mesmo nível de formação. Sobre os planos de carreira, avaliaram que muitos dos Estados não cumprem a determinação legal, mesmo após a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública, aprovada em 2009.

Jacomini, Alves e Camargo (2016) analisaram diversos trabalhos que tratam da remuneração docente, concluindo que os professores brasileiros ganham abaixo de outros profissionais com nível superior, ou mesmo aqueles em que são exigidos nível médio ou técnico de formação. Ainda que os autores tenham referido a dificuldade em estabelecer parâmetros entre os trabalhos analisados, principalmente quanto à definição da jornada de trabalho considerada, são apresentados dados importantes. Em termos numéricos, estes pesquisadores salientaram que os professores da rede pública ganham, em média, 35% a menos que outros profissionais de nível superior. Se comparados com profissionais da área de Ciências Exatas, ganham, em média, 50% a menos. Dentre os docentes também há disparidades: professores da educação infantil ganham abaixo dos demais.

Outro dado importante apresentado por estes autores refere-se ao impacto financeiro aos cofres públicos para o cumprimento da Meta 17 do PNE, indicando que o aumento previsto para 10% do PIB, exigiria esforços distintos com relação a estes recursos:

Para o correto cálculo dos efeitos financeiros da meta 17, faz-se necessário que cada rede, primeiramente, estime a expansão de seu quadro docente, pois qualquer estimativa do impacto da equiparação considerando somente o número do quadro atual será subestimada. Ademais, deve-se considerar que a implantação de planos de carreira (meta 18) e a melhoria do nível de formação dos professores (metas 15 e 16) também gerarão consequências para as folhas de pagamento. (Jacomini, Alves & Camargo, 2016, p. 28).

Diante desta constatação, destacam que a estratégia 17.4<sup>28</sup> do PNE precisaria ser efetivada, para que as demais metas fossem cumpridas a contento. A este respeito, Hypolito (2015) avaliou que discutir o percentual do PIB a ser empregado na educação não é suficiente para que as ações previstas sejam concretizadas, sendo necessário avançar o debate para aspectos sobre como estes recursos serão utilizados: “Os recursos da educação serão aplicados para fortalecer a escola pública e o professorado ou serão canalizados para sistemas de avaliação e parcerias público-privadas?” (idem, p. 526). Complementa sua análise ponderando que as ações do PNE dependem das forças políticas e sociais em atuação, sendo um campo ainda indefinido e em disputa.

Roggero (2016) avaliou a meta 17 como a mais falaciosa do PNE, considerando não haver recursos financeiros na conjuntura atual do país que possam dar conta dela. Refere que as estratégias desta meta são excessivamente genéricas e que não há estudos que a abordem de maneira efetiva. Especificamente sobre a meta 18, a autora avaliou que suas oito estratégias não representam qualquer tipo de inovação, já constando, inclusive, em documentos anteriores ao Plano em pauta, como a Resolução CNE 5/2010. Na visão desta autora, como os planos de carreira são repetidamente apontados nas legislações, desde a Constituição Federal de 1988, as novas regulamentações tendem a servir de instrumentos de ampliação de prazos, não solucionando efetivamente este problema histórico na docência.

Outro ponto considerado crítico refere-se à ausência no PNE de aspectos importantes da valorização docente, como a jornada de trabalho em um único estabelecimento de ensino, a redução do número de alunos por classe, a adequação de materiais didáticos e infraestrutura, como sinalizado por Sobzinski, Diogo e Masson (2015).

Diniz-Pereira (2013) destacou dois grandes desafios para os PNEs: a atratividade e a permanência na carreira docente. Na sua análise, o primeiro desafio demandaria ações que garantam condições adequadas, como: remuneração; autonomia profissional; dedicação exclusiva em uma única escola, com infraestrutura adequada; um terço da jornada de trabalho destinada a atividades de planejamento, reflexão, sistematização da prática e estudos; e salas de aula com número de alunos

---

<sup>28</sup> A estratégia 17.4 determina: “Ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos (as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional”.

reduzido. O segundo desafio demandaria ações como programas de iniciação na carreira, turmas menos desafiadoras para os docentes principiantes, apoio de colegas experientes por meio de planejamento coletivo e institucionalização de espaços que possibilitem análises recorrentes da prática docente. Essas sugestões sistematizadas por Diniz-Pereira (2013) ainda não foram totalmente contempladas e parecem ser fundamentais na formulação das políticas educacionais.

Outro ponto importante destacado nestes trabalhos refere-se à exequibilidade das metas nos prazos previstos, que parece ser um aspecto crítico dos PNEs, tendo em vista que estes planos, ainda que ressaltem a importância da valorização docente, não têm garantido sua efetividade nas redes de educação nacional.

Piolli, Silva e Heloani (2015) expressaram que as metas se afastam do cotidiano escolar, tendendo a se configurar de maneira idealizada e abstrata. Esta consideração, reforça a ideia de que as políticas não se restringem às autoridades públicas, dependendo de uma série de fatores de ordens diversas para que se materializem e alcancem uma mudança educacional efetiva.

Ainda que problemas tenham sido identificados, como o aumento da esfera privada nos cursos de formação e a ênfase nas formações em serviço, os trabalhos analisados neste capítulo indicam avanços importantes entre o PNE de 2001 e o de 2014, principalmente quanto a ampliação da participação democrática, favorecida pelas Conaes, e a inserção de metas específicas de valorização docente na agenda política.

Sobre este último aspecto, foi possível identificar uma consonância entre os trabalhos: para que a valorização docente ocorra efetivamente, será necessário um conjunto articulado de ações, que garantam progressos na formação inicial e continuada, mas também nos aspectos que dizem respeito ao trabalho docente, abarcando melhorias na remuneração, nos planos de carreira e nas condições de trabalho dos profissionais da educação.

Ainda assim, a análise destes estudos permite identificar a evolução de uma série de medidas contraditórias que vêm caracterizando as políticas de formação docente no Brasil. Como exemplo, o discurso da valorização docente, amplamente difundido pelos organismos internacionais e presente nas políticas educacionais não se materializa em ações efetivas capazes de melhorar a carreira docente e sua atratividade, o que parece ser um ponto crucial a ser enfrentado na área. Além disso, as metas que envolvem a valorização docente estão atreladas a medidas de

*accountability*, desconsiderando, por vezes, as diversidades culturais, econômicas e regionais do Brasil, além de pouco avançarem na melhoria efetiva da qualidade educacional.

A definição de metas e estratégias, ainda que tenha avançado de um PNE para o outro, ainda carecem de mecanismos mais efetivos de acompanhamento e, principalmente, de planejamento orçamentário que as tornem exequíveis, favorecendo a superação dos problemas que têm sido recorrentemente apresentados nas formações docentes.

As consonâncias observadas entre o PNE 2014 e as DCN 2015, destacadas em trabalhos como os de Gatti (2015), Dourado (2015), Silva, Silva e Santos (2017), Santos e Sudbrack (2018) podem indicar um interesse no sentido de consolidação do Sistema Nacional de Educação neste período, o que foi identificado em muitos dos trabalhos analisados, como uma medida fundamental para que os avanços na área se efetivem. Porém, ainda que os resultados não tenham possibilitado avançar a análise para o atual contexto de crise econômica e política no Brasil, as medidas que têm marcado a educação desde o regime de austeridade fiscal empreendida pela PEC 241<sup>29</sup>, de 2016, não indicam que a valorização docente ganhará destaque nas políticas educacionais e que, possivelmente, as metas estabelecidas no PNE vigente mantenham-se somente no plano das ideias, como apontado por Santos e Sudbrack (2018):

O PNE vislumbrou novos caminhos, alimentando a esperança para efetivar uma educação pública de qualidade. No entanto, os aportes para efetivá-lo não foram confirmados e, o retrocesso político do momento, compromete, perigosamente, muitas conquistas sociais, num percurso de desmonte das políticas sociais e inviabilização de mais um planejamento educacional. (p. 120).

O capítulo seguinte aborda os trabalhos que analisaram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que repetem muitos dos aspectos já analisados no âmbito dos PNEs, o que pode ser um indicativo importante que o país pouco tem considerado as pesquisas na área para avançar nas políticas docentes.

---

<sup>29</sup> A medida ficou conhecida como “PEC do teto dos gastos públicos” e foi instituída a partir da Emenda Constitucional n. 95, em 15 de dezembro de 2016.

### 7.2.3. O PDE e o Compromisso Todos pela Educação

Foram aqui considerados estudos que analisam a formação de professores no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação. Tal como ocorreu com a LDB e os PNEs, procurou-se focar a análise nos pontos que tratam especificamente da temática da formação docente, não constituindo-se, portanto, uma análise pormenorizada do plano propriamente dito. Os trabalhos resgatados nesta revisão, que avaliaram estes aspectos do PDE, foram Saviani (2007), Masson (2012) e Sobzinski, Diogo e Masson (2015).

Cabe aqui esclarecer que, na primeira seleção de artigos, cujos detalhes podem ser consultados no capítulo que descreve os procedimentos metodológicos, outros estudos foram resgatados. No entanto, a análise preliminar identificou que, muitos deles, abordavam a elaboração dos Planos de Ações Articuladas de municípios específicos (a exemplo dos planos de municípios da Bahia, Pará, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Santa Catarina). Por não haver representatividade em todos eles, e tendo em vista o enfoque nos aspectos do PDE relacionados à formação docente, estes trabalhos não foram considerados na análise.

O PDE foi lançado oficialmente pelo Ministério da Educação em 24 de abril de 2007, simultaneamente ao Decreto 6.094 (Brasil, 2007), que dispõe sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Na ocasião, cabe destacar que o PNE ainda estava em vigência (2001 – 2011). Embora tenha tido repercussão positiva, ele foi contestado por parte do movimento dos educadores, principalmente por não apresentar garantias de implementação das ações nele dispostas, ponto que já havia sido sinalizado nas avaliações do PNE.

As principais críticas abordadas nos trabalhos analisados referem-se à falta de articulação em relação ao PNE e com as entidades representativas dos movimentos docentes e da sociedade civil na elaboração do Plano; a ampla participação da iniciativa privada, a partir da sua vinculação com o movimento “Todos pela Educação” (TPE)<sup>30</sup>; priorização de uma política avaliativa, com ênfase nos resultados e no

---

<sup>30</sup> O TPE foi criado em setembro de 2006, a partir da iniciativa de grupos empresariais como Grupo Gerdau, Grupo Pão de Açúcar, Suzano, Odebrecht, Fundação Educar-Dpaschoal, Instituto Camargo Corrêa, Fundação Roberto Marinho, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Banco Santander, Instituto Ayrton Senna, Instituto Ethos, entre outros, além da participação de pessoas físicas. Seu

discurso de responsabilização docente; à fragmentação das políticas; à ambiguidade das metas; e à falta de mecanismos efetivos de controle das ações. Em certo ponto, o Plano foi analisado positivamente por ampliar o debate sobre a valorização docente e a importância em melhorar a qualidade da educação no país e pelas políticas de financiamento voltadas à erradicação do analfabetismo.

Sobre a ocasião de seu lançamento, Saviani (2007) vincula esta medida ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), quando o MEC teria criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), atrelado a diversas ações que já estavam em pauta naquela época, realizando pequenos ajustes e atualizações. Este autor avalia que o PDE se caracteriza mais como um conjunto de ações do que como uma política propriamente dita: “Na verdade, o denominado PDE aparece como um termo guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (Saviani, 2007, p. 1233). A crítica de Saviani (2007) sobre o PDE foi fundamentada no fato de se configurar como mais uma medida que visa a aglomerar ações e programas isolados, sem a articulação necessária para o enfrentamento dos problemas que persistem no campo educacional. Em linha similar, Masson (2012) define o PDE como uma “colcha de retalhos”, por agregar ações que já estavam em andamento, sem estabelecer, no entanto, a articulação necessária entre elas.

A este respeito, as críticas são fundamentadas na ideia de “visão sistêmica” presumida no Plano, objetivando superar a fragmentação no sistema educacional brasileiro. Neste sentido, o que o documento evidencia como uma tentativa de união e sistematização dos projetos em andamento nos diversos segmentos da educação nacional, não foi assim avaliada pelos pesquisadores analisados neste estudo.

Masson (2012) resgata que autores como Ruiz (2007), Freitas (2007), Aguiar (2007), Mendonça (2007), Gracindo (2007) e Cara (2007) questionam a forma como o Plano foi elaborado, tendo priorizado a participação de alguns setores, como ONGs, empresários, Undime e Consed, em detrimento de outros. Observação similar havia sido pontuada por Saviani (2007), avaliando que a formulação do PDE foi articulada mais com o empresariado, do que com o movimento dos educadores, principalmente

---

estatuto caracteriza o movimento como uma organização sem fins lucrativos ou econômicos, criada com o objetivo de “contribuir para assegurar o direito à Educação Básica de qualidade para todos” (recuperado de <http://www.todospelaeducação.org.br>, consultado em 18/10/19). O documento define cinco metas, enfatizando a transparência e necessidade de acompanhamento da gestão pública no âmbito educacional.

por sua vinculação ao “Compromisso Todos pela Educação”, que conglomerava diversas instituições empresariais.

No que diz respeito à ênfase na responsabilização docente, as críticas são estabelecidas com base em argumentos similares aos expostos no âmbito do PNE, fundamentalmente de utilização de princípios do modelo gerencialista no campo educacional, priorizando resultados, sem garantir a melhoria efetiva da educação.

Sobzinski, Diogo e Masson (2015, p. 1215) identificam que o documento evidencia que “a solução para a melhoria na qualidade educacional depende das ações dos professores”, o que é questionado por estas autoras, ao ponderarem que outros aspectos – de ordem social, econômica e política - precisam ser contemplados para uma melhoria efetiva no sistema educacional brasileiro. Este tem sido tema recorrente em estudos na área (e.g., Saviani, 2007; Scheibe, 2010; Diniz-Pereira, 2010; Gatti, Barretto e André, 2011; Barretto, 2015; Roggero, 2016).

Sobzinski, Diogo e Masson (2015, p. 1217) destacaram, no PDE, as medidas que abordam a formação docente e consideram problemática a valorização atrelada ao mérito, por desconsiderar outros aspectos que podem interferir no trabalho docente, como as condições de trabalho e de formação adequada. Além disso, confirmam a questão já ponderada em outros estudos, de que a valorização não pode ocorrer somente pelo aumento da remuneração, necessitando de ações mais amplas, que contemplem melhorias efetivas nas condições de trabalho e carreira, atreladas à garantia de formação inicial e continuada de qualidade.

Ainda que o PDE considere em suas metas a valorização docente, os trabalhos analisados sinalizam que pontos relevantes deixaram de ser contemplados, como a jornada de trabalho e o número de alunos por classe, problemas que já haviam sido identificados nas análises decorrentes do PNE. Saviani (2007) apresenta sugestões importantes, como a jornada integral em uma única escola, favorecendo a integração entre a equipe escolar. As horas deveriam ser distribuídas em 50% para sala de aula e o restante em demais atividades, como formação continuada, gestão escolar, elaboração e revisão do projeto político pedagógico, reuniões de colegiado, atendimentos à comunidade e acompanhamento dos alunos e alunas, prestando orientações de estudo e reforço. Alia-se a este argumento a melhoria na qualidade de vida dos professores, que não necessitariam enfrentar deslocamentos muitas vezes exaustivos, principalmente nos grandes centros. O limite de alunos por turma também é um debate recorrente no movimento dos educadores, como sinalizado por Scheibe

(2010), que permaneceu em aberto na ocasião da formulação do PDE. Saviani (2007, p. 1246), por sua vez, considera algum avanço no que diz respeito ao IDEB:

No que se refere ao aspecto técnico, deve-se reconhecer que o IDEB representa um avanço importante, ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com dados de evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados de aprendizagem de cada aluno, em cada escola.

Aliado a isso, o autor ressaltou como uma iniciativa importante o suporte técnico prestado aos municípios como condição para incentivos financeiros adicionais. No entanto, a ênfase no modelo avaliativo é contestada, por predominar a concepção pautada no desempenho dos alunos e das instituições escolares, a partir de exames em larga escala, como a Prova Brasil e os dados do IDEB e do Educacenso como indicativos da qualidade educacional.

No Plano, o Ideb é descrito como um indicador que objetiva levantar as escolas públicas com desempenhos mais baixos, para que possam receber maiores recursos, atrelando a distribuição de verbas aos resultados das avaliações nacionais, e nas taxas de matrícula, repetência e evasão. Porém, os autores aqui analisados questionam a padronização dos exames nacionais, que acabam por desconsiderar as diferenças e particularidades de cada região. Como consequência, pode produzir efeitos prejudiciais, como a vigilância e a culpabilização, além da competição por recursos. Os trabalhos que analisaram o PDE apontam esta como uma crítica importante, por não estarem claros os mecanismos de controle das 30 ações especificadas no Plano, possibilitando, inclusive, a manipulação de dados por parte das Secretarias para o recebimento de recursos, como salientado por Saviani (2007).

No que diz respeito ao financiamento, Saviani (2007) assevera que a mudança para o Fundeb não representou avanço no sentido de resolver o problema do financiamento da educação.

Saviani (2007) faz uma análise de que o PDE, de certa forma, alargou os prazos para ações que já haviam sido previstas pelo PNE de 2001, crítica também identificada no estudo de Roggero (2016).

O PDE destaca a formação e valorização docente como questão urgente e estratégica, colocando em evidência sua congruência com as orientações internacionais. Florêncio, Fialho e Almeida (2017) sistematizaram as principais ações voltadas à formação docente que decorreram do PDE: pró-docência; a ressignificação do papel da CAPES; a instituição da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a

ampliação da oferta de licenciaturas na modalidade EaD, e a criação do Parfor e do Pibid. Estas ações serão analisadas no contexto da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, objeto do próximo tópico.

Os trabalhos analisados que abordam o PDE repetem muitas das críticas já sinalizadas no âmbito dos PNEs. De certa forma, este aspecto pode indicar uma coerência entre as políticas educacionais, no sentido de seguir orientações similares, mesmo em governos distintos. Pode, ainda, sinalizar o fortalecimento de aspectos considerados prejudiciais para a área, indicando que os interesses privados e mercantis têm prevalecido na agenda política educacional, como a ênfase nas formações em serviço e a distância, ampliando a participação de IES privadas.

#### **7.2.4. A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica**

A Política Nacional de Formação de Profissionais de Educação do Magistério da Educação Básica (abreviada por PNFP), instituída por meio do Decreto 6.755 (Brasil, 2009), foi analisada por diversos autores resgatados nesta revisão. As ações decorrentes da PNFP estavam alinhadas com os Planos de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e com os Planos de Ações Articuladas – PAR, decorrentes do PDE. Tendo em vista estas imbricações, alguns estudos analisam estes programas como decorrentes do PDE (e.g., Freitas, 2007; Florêncio, Fialho & Almeida, 2017), enquanto outros o fazem como ações da PNFP (e.g., Costa & Duran, 2012; Locatelli, 2018), o que não acarretou distinções importantes para a análise em pauta. Mas cabe destacar que estas ações foram formuladas no bojo do PDE, inclusive a própria PNFP, o que pode indicar a intenção, naquela ocasião, de se configurar um sistema nacional público de formação de professores, integrando um Sistema Nacional de Educação, como comentado no tópico anterior e sinalizado por Gatti, Barretto e André (2011).

Alguns estudos analisaram as ações da PNFP de maneira mais ampla, como Scheibe (2011); Gatti, Barretto e André (2011); Gatti (2013); Mello e Cury, (2014) e Souza (2016). Outros analisaram aspectos mais específicos anunciados no PDE, que vieram a impactar nesta política, como a ênfase nos programas de formação por meio da EaD, a partir da UAB. A análise dessas medidas foi subdividida da seguinte maneira:

- ✓ A ênfase nas formações por meio da EaD, a partir da ampliação da UAB (Freitas, 2007; Dourado, 2008; Giolo, 2008; Moré et al., 2011; Sousa, 2012; Sousa & Ramalho, 2012; Pereira & Lopes, 2012; Costa & Duran, 2012; Vieira & Moraes, 2014; Diniz-Pereira, 2015; Maués, Segenreich & Otranto, 2015; Schuchter, Almeida & Candian, 2017);
- ✓ Programas de formação que foram desenvolvidos no contexto desta política, como o Parfor e o Pibid (Neves, 2012; Brzezinski, 2014; Souza, 2014; Gatti et al., 2014; Martelet & Morosini, 2015; Silva & Torres, 2017; Locatelli, 2018).

Tal como já sinalizado em outros capítulos, foram mantidos os trabalhos que analisaram a política no que tange às implicações para a formação de professores.

Alguns dos artigos resgatados na busca inicial analisaram programas específicos (o Pibid na PUC-SP, por exemplo). Tendo em vista os objetivos desta revisão, foram mantidos somente aqueles que se propunham a realizar uma análise do programa como uma política nacional.

Em linhas gerais, as principais fragilidades abordadas nestes estudos referem-se a: expansão desenfreada dos cursos, possibilitando formações aligeiradas e sem a qualidade necessária; a centralidade da EaD, a partir da ampliação do papel da UAB nos cursos de formação docente; a dispersão nos lócus de formação; a expansão da participação privada; a redução do conhecimento teórico e dos fundamentos epistemológicos e científicos nos processos formativos; a dispersão e, por vezes, sobreposição das ações e programas; a focalização de programas que demandariam maior abrangência, como o Pibid; e a ênfase na formação em serviço.

Na literatura analisada, os seguintes aspectos foram considerados avanços da PNFP: a ampliação do acesso à educação superior; a necessidade de atendimento à demanda reprimida de professores em exercício, ainda sem a formação superior; a possibilidade de alcançar regiões remotas do país, que não contam com estrutura de Universidades; a urgência em integrar as TICs aos processos educacionais no sentido de compensar as desigualdades sociais e regionais; o respeito ao ritmo individual de aprendizagem; a possibilidade de romper com a lógica da transmissão de conhecimento que pauta os cursos de formação; as demandas contemporâneas de utilização das TICs, por parte dos estudantes; a relevância em se considerar o aprendizado em rede para as novas gerações; a ampliação da responsabilidade do Governo Federal com a formação docente; a valorização e revitalização das licenciaturas a partir de programas como o Pibid; a aproximação da educação superior com a escola básica; favorecimento da integração teoria/prática.

A formação docente apresentava um quadro preocupante, com uma demanda de aproximadamente 600 mil professores que não possuíam a formação apropriada para atuar na educação básica, como abordado por Scheibe (2011), além da baixa procura pelos cursos de licenciatura.

Com o objetivo de formar este contingente e melhorar as condições de ingresso e permanência nos cursos regulares de formação, o Decreto 6.755 (Brasil, 2009) instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais de Educação do Magistério da Educação Básica, atribuindo à Capes a responsabilidade pela formulação e implantação dos programas instituídos com este intento. Aliado a isso, havia uma clara

dispersão nas ações que envolviam a formação docente, o que vinha sendo foco das políticas desde o anúncio do PNE e do PDE. A PNFP configurou-se, portanto, como uma nova tentativa de unificar os programas em andamento, visando a promover sua articulação e ampliar a qualidade da educação no país, como pode ser observado na seguinte análise:

A configuração do grande aparato institucional montado pelo Ministério da Educação (MEC), ao longo de pouco mais de meia década, delineia uma política nacional de formação docente orientada pela perspectiva de instituição de um sistema nacional de educação, que traduz o avanço do processo de responsabilização do poder público pelo desempenho e pela carreira dos professores da educação básica e considera a formação como um processo contínuo de construção de uma prática docente qualificada e de afirmação de identidade, da profissionalidade e da profissionalização dos professores. (Gatti, Barreto & André, 2011, p. 49).

Neste intento, a PNFP desenvolveu ações voltadas tanto para a formação em serviço, quanto para os cursos de formação inicial e continuada, abrangendo as modalidades de ensino presencial e a distância, principalmente por meio da Universidade Aberta do Brasil – UAB.

Locatelli (2018) destacou na PNFP as seguintes ações de formação em serviço: criação e funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica e a execução do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor. Para o ingresso e permanência no sistema regular de formação docente, destacou o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – Pibid.

A autora ressalta que o relatório de gestão da PNFP (período 2009 - 2014) dividiu as iniciativas em formação inicial e continuada, alocando, no primeiro grupo, o Parfor e o Pibid e, no segundo, programas como Novos Talentos, Cooperação Internacional para a Educação Básica, Residência Docente, Olimpíadas de Matemática e Química, entre outros. Essa divisão foi sistematizada na Figura 5.

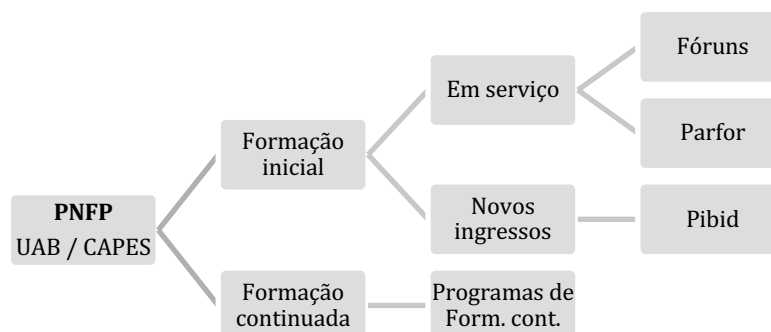


Figura 5. Iniciativas da PNFP para a formação inicial e continuada.  
Fonte: Elaboração da autora, com base em Locatelli (2018).

A necessidade de uma política global, que abordasse de maneira articulada a formação inicial e continuada, as condições de trabalho, carreira e remuneração, já vinha sendo enfocada entre os pesquisadores da educação, pautando há décadas as reivindicações do movimento dos educadores, como retomam Freitas (2007), Gatti, Barretto e André (2011) e Gatti (2013). No entanto, Freitas (2007) considerou o período que antecedeu a PNFP como um momento de retração dos movimentos educacionais na sua formulação. Esta autora considerou a retomada dos ISEs e IFs, a flexibilização e diversificação dos cursos de formação, a expansão das IES privadas e a ênfase na EaD, como fatores que teriam contribuído para a desigualdade nos processos de formação de professores, uma vez que tenderam a aderir a estas formações os segmentos populacionais já afastados da rede superior pública.

Está em curso uma política de formação de professores que oferece diferentes oportunidades de formação aos estudantes, dependendo dos percursos anteriores na educação básica e das suas condições de classe, dissimuladas, sob a concepção de equidade, de que ao Estado cabe oferecer *igualdade de oportunidades*, em contraposição à *igualdade de condições*, que se efetivaria pelo desenvolvimento da formação exclusivamente nas universidades. (Freitas, 2007, p. 1206, itálicos da autora).

Com base nesta análise, e ancorada na posição da Anfope, a autora defende a ideia de que o uso da tecnologia deve complementar trabalho pedagógico, mas não como “um valor em si mesmo” (p. 1214), estabelecendo uma crítica ao caráter predominantemente a distância das ações propostas. Em sua visão, estes processos reproduzem e acirram as desigualdades educacionais, agora por meio de diferenças importantes nos processos formativos - de conteúdos e modalidades de ensino.

Este aspecto também foi destacado por Locatelli (2018), mas esta autora ressalta como avanço a ampliação da responsabilidade do Governo Federal com as

políticas de formação docente, tarefa tradicionalmente atribuída aos entes federados. Gatti, Barretto e André (2011) e Costa e Duran (2012) sinalizaram a importância destas iniciativas, no sentido de possibilitar o acesso a um público excluído do sistema educacional superior, ainda que tenham apresentado fragilidades importantes destes modelos que passaram a prevalecer na formação docente.

De maneira geral, Gatti (2013) avaliou que, embora a PNFP indicasse uma possível ruptura com as estruturas formativas tradicionais que estavam vigorando nos cursos de formação, esta política não chegou a avançar no sentido de modificar a estrutura das licenciaturas, quanto às suas diretrizes e conteúdos curriculares, o que estava sendo considerado um desafio importante por esta autora, que deveria ser corrigido ao longo de sua implementação. No âmbito da PNFP, Gatti (2013) destacou três iniciativas: a UAB; o Parfor; e o Pibid, que serão abordados nos tópicos seguintes.

#### **7.2.4.1. O protagonismo da EaD na formação docente**

Os trabalhos analisados que avaliaram a expansão dos cursos de formação de professores por meio da EaD, abordam, fundamentalmente, os seguintes aspectos: o alinhamento das propostas com as recomendações dos organismos multilaterais; a ênfase na formação em serviço; a centralidade conferida ao aparato tecnológico; a predominância das IES privadas; a retomada dos ISEs e dos IFs.

Como potencialidades, os trabalhos ressaltam a universalização e democratização do acesso ao ensino superior, alcançando um grande contingente de pessoas historicamente afastadas da Universidade; o alcance a regiões de difícil acesso; o crescimento da procura por cursos de Pedagogia; a criação de novas IES, incluindo Universidades e Institutos Federais Tecnológicos.

A exigência de formação superior, anunciada na LDB, e a falta de professores ensinando em áreas correlatas às de formação, nortearam fortemente as políticas para a formação docente a partir do final dos anos 1990, fundamentalmente a partir da criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED), em 1995. Pautada no argumento da universalização e democratização do acesso à educação, no déficit de professores, na insuficiência de formação superior gratuita e na necessidade de modernizar o ensino por meio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), a EaD ganhou espaço privilegiado nas políticas de formação, ainda que a temática tenha sido objeto de muitos debates e permaneça controversa.

A primeira iniciativa mais sistemática para a formação de professores por meio da EaD foi a criação da Universidade Virtual Pública do Brasil (UNIREDE), lançada no final de 1999, em decorrência das recomendações do PNE, como relembra Barretto (2010, p. 1307): [o PNE recomenda] “iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores”.

A ideia disseminada na ocasião pautava-se na abrangência e flexibilidade possibilitadas pela EaD, assim como no barateamento dos custos e na inovação que a medida possibilitaria, seguindo fortemente as recomendações de organismos internacionais. Barretto (2010) analisa a maneira como esses discursos foram disseminados, citando também a atuação do Grupo de Trabalho Interministerial e o Fórum das Estatais pela Educação como iniciativas que fundamentaram a Universidade Aberta do Brasil. As análises de Barretto (2003; 2010) identificam estes discursos, que teriam favorecido o uso da tecnologia em caráter instrumental nas formações docentes, trazendo prejuízos importantes para a área.

O Sistema UAB foi lançado em dezembro de 2005, após a regulamentação da EaD no país, ocorrida por meio do Decreto n. 5.622 (Brasil, 2005). A Secretaria de Educação a Distância (SEED) convidou prefeituras e governos estaduais a sediarem polos de apoio presencial ao programa, ao passo que as IES públicas ofereceriam propostas de cursos superiores na modalidade a distância. Ao MEC caberia a incumbência de financiar os projetos nas IES, inclusive com a oferta de bolsas para professores e tutores que aderissem ao programa. O Sistema dependeria, portanto, do regime de colaboração entre os entes federados, as IES e o Governo Federal, por meio do MEC.

A UAB foi colocada como prioridade a partir do PDE, ocupando lugar de destaque na formação docente, o que suscitou discussões e debates entre os profissionais e pesquisadores da área. A crítica estabelecida nestes trabalhos recai na questão de se colocar o ensino a distância como base da formação inicial, uma vez que os cursos de formação continuada e os programas de formação em exercício já estavam sendo realizados por meio da EaD. Por outro lado, o início da UAB representou a retomada da expansão de IES públicas, fundamentalmente dos IFs, o que foi considerado um avanço importante (Dourado, 2008).

Segundo Costa e Duran (2012), a adesão inicial à UAB foi bastante significativa, tendo sido selecionadas, em dezembro de 2006, 40 IES, sendo 29

Universidades Federais e 10 Institutos Federais, além da Fiocruz. O modelo de ensino proposto era semipresencial, envolvendo necessariamente o apoio dos polos presenciais. Este foi um dos aspectos destacados no início do programa, tendo em vista que, grande parte dos municípios apresentavam condição financeira precária, demandando apoio do MEC em termos de recursos.

Gatti, Barretto e André (2011) também analisaram os dados relativos à UAB, apontando seu rápido crescimento. Em 2011, o Sistema já contava com 96 IES, ofertando 697 cursos de formação de professores, representando 74,9% do total de cursos ofertados pela UAB, a maioria deles, cursos de formação inicial em caráter emergencial.

Um consistente aparato tecnológico foi composto para atender às demandas da UAB, como o portal de acesso gratuito com obras literárias, artísticas e científicas, a TV Escola, o E-Proinfo, o Programa Banda Larga nas Escolas, entre outros<sup>31</sup>.

Após 2007, o programa passou a ser coordenado pela Capes. Esta tentativa foi por vezes considerada uma ação importante, indicando a intenção de congregar as ações de formação docente, no sentido de se constituir um Sistema Nacional de Educação (Dourado, 2008; Gatti, Barretto & André, 2011). Por outro lado, esta iniciativa foi avaliada como insuficiente, tendo perdido espaço nas políticas mais recentes, como sinalizado por Silva e Torres (2017), comentado no tópico anterior.

Sobre a caracterização do Sistema UAB, Costa e Duran (2012) consideram:

No sentido estrito do termo, a Universidade Aberta do Brasil não se estabeleceu como uma instituição tradicional de ensino superior e não se caracteriza como aberta. Isso porque não possuía corpo docente próprio, não titulava alunos e porque o acesso a ela dependia de pré-requisitos de formação que, via de regra, eram verificados por meio de concursos públicos de ingresso. Por isso, é mais apropriada a designação de Sistema UAB, pois se tratava de uma rede de cooperação federada, incluindo as instituições públicas de ensino superior, o governo federal, as prefeituras e os estados. (Costa & Duran, 2012, p. 287).

A UAB foi considerada por Sobzinski, Diogo e Masson (2015, p. 1217) mais como um “espaço de profissionalização do que de efetiva formação integral dos sujeitos”, enquanto Saviani (2007) advertiu sobre a possibilidade de transformar estas formações iniciais em ‘certificações’ aligeiradas, tal como já estaria ocorrendo nos programas emergenciais e na educação continuada. Gatti, Barretto e André (2011), por sua vez, avaliaram a iniciativa como uma possibilidade de romper com os

---

<sup>31</sup> Os detalhes das ações podem ser consultados em Gatti, Barretto e André (2011, pp. 50-51).

programas de curta duração de caráter mercadológico que estavam em andamento naquela ocasião, ainda que tenham sinalizado limites importantes para esta modalidade.

Na visão de Barretto (2010), a ênfase conferida à EaD também para a formação inicial é um indicativo de descaso para com a formação inicial presencial, incentivando-se a ampliação das parcerias público-privadas, o que teria levado à desqualificação da universidade como espaço público na formação docente, além da adoção da lógica mercantil para o âmbito educacional, sustentando, inclusive, a negociação de ações educacionais da rede privada na Bolsa de Valores.

Giolo (2008) havia sinalizado que esta abertura para a iniciativa privada ocorreu por meio do Decreto n. 4.494/1998, que possibilitava a oferta de cursos para estas IES, sem, contudo, estabelecer limites precisos. Na avaliação deste autor, este crescimento desenfreado fez com que a EaD passasse a se constituir uma ameaça a muitos dos cursos presenciais, por praticarem custos menores e em menor tempo. No âmbito da formação de professores, sua análise sobre os cursos de Pedagogia e Normal Superior indicou situação similar: “parece não haver dúvida de que a oferta a distância está buscando substituir a oferta presencial e, em certa medida, está conseguindo o seu intento” (Giolo, 2008, p. 1227).

Em linha similar, o estudo de Pereira e Lopes (2012) analisou o documento final da Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, posicionando-se contrariamente à oferta de formação inicial por meio da EaD, por estar pautada em uma visão econômica da educação. Este viés é abordado em outros estudos na área, principalmente atrelando às recomendações dos organismos multilaterais, que argumentam a favor da utilização da EaD, da redução de custos e do impacto da formação de professores para a melhoria da qualidade educacional.

Muitos dos estudos analisados referem que a maioria dos cursos em EaD no Brasil assumiram o papel de baratear e aligeirar a formação, dirigida a uma classe historicamente já excluída da educação superior. No entanto, este não é um consenso entre os estudos aqui resgatados. Costa e Duran (2012), por exemplo, analisaram os recursos disponibilizados na implementação do Sistema UAB, abordando que estas iniciativas envolveram um incremento substancial no financiamento por parte do Governo Federal, e que ampliaram sobremaneira o acesso à educação em regiões mais remotas do território nacional. Na visão destes autores, a resistência à educação

a distância é reflexo de determinados preconceitos, indicando que já existem dados capazes de avaliar a relevância desta modalidade de ensino.

Gatti, Barretto e André (2011) e Sousa (2012) ponderam que os desafios para a formação docente não se referem somente à modalidade EaD, mas também aos cursos presenciais. Essas autoras tecem considerações importantes a respeito dos modelos implementados, principalmente quanto à concepção de aprendizagem centrada no aluno, ao caráter prescritivo e a precarização do trabalho docente nestes cursos, aspectos também destacados por Barretto (2010).

O discurso de universalização e democratização no ensino superior foi analisado em muitos dos trabalhos resgatado nesta revisão. Giolo (2008), por exemplo, apresentou dados da expansão por região, analisando que as maiores discrepâncias estavam centradas nas regiões Norte e Centro-Oeste, onde os dados indicariam a maior demanda por EaD. Entretanto, o avanço maior teria ocorrido nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul. A este respeito, o autor aponta um paradoxo, tendo em vista que a região Sul contaria com o sistema escolar mais democratizado do país.

A priorização da oferta de cursos de formação por meio da EaD, na análise de Freitas (2007), estaria reproduzindo as desigualdades no campo da formação docente na medida em que ofereceriam conhecimentos de qualidade comprometida para uma população específica.

Barretto (2010) ressalta a importância das tecnologias para a educação, mas questiona a redução das TICs à EaD que tem se estabelecido nas políticas educacionais, discutindo seu uso intensivo e quase exclusivo para a EaD, e não como elemento complementar da formação. Este processo é caracterizado pela autora como um “determinismo tecnológico”, embasado na ideia de que as TICs, por si mesmas, constituem uma revolução no campo educacional, o que é questionado por ela, assim como por Freitas (2007).

A questão do uso da tecnologia por professores é abordada no estudo de revisão desenvolvido por Schuchter, Almeida e Candian (2017), que aborda como favorecer seu uso na escola. Retomam análise anterior de Gatti e Barretto (2009), apontando que esta questão não é suficientemente considerada nos currículos das licenciaturas, sendo contemplada em disciplinas dispersas que versam sobre as demandas contemporâneas, e em geral, abordam temáticas como novas tecnologias, educação a distância e inclusão digital de educadores.

Em linha similar, o trabalho de Fantin (2014, citado por Schuchter, Almeida & Candian, 2017) analisou a temática mídia-educação nos currículos de Pedagogia e identificou que, dos 38 cursos pesquisados, 12 não referem ou não possuem nenhuma disciplina que aborde este tema e, quando o fazem, assumem um caráter instrumental. Também foi identificado que, embora os professores tenham habilidades para o uso da tecnologia no seu cotidiano, em geral, não fazem uso pedagógico das TICs na escola, havendo uma subutilização dos laboratórios e uma formação incipiente para os professores utilizarem adequadamente a tecnologia em sala de aula. Neste sentido, referem que dotar o ambiente escolar de computadores não é condição suficiente para que a tecnologia seja utilizada adequadamente no processo de ensino-aprendizagem, principalmente por adotarmos, ainda, o modelo tradicional, centrado em aulas discursivas do professor.

Programas da política de formação continuada também foram abordados na revisão de Schuchter, Almeida e Candian (2017). Em linhas gerais, os autores referiram o caráter burocrático de programas como o ProInfo, UCA e o curso Mídias na Educação, além da falta de definições claras e precisas sobre a capacitação de educadores, e a dificuldade no diálogo entre escolas, universidade e docentes, constatando-se a dimensão eminentemente técnica destas iniciativas. Foi possível identificar que a ênfase recai sobre programas de formação continuada, sendo pouco abordada nas formações iniciais. Os autores concluem que os programas para o uso da tecnologia por professores ainda se caracterizam como ações dispersas, sem impacto efetivo no trabalho docente, além de tecerem uma observação importante sobre os trabalhos que abordam a temática:

Identificamos que o que está posto em debate - comumente na maioria das pesquisas visitadas - são diagnósticos, prescrições, denúncias e poucas proposições, com alguns apontamentos para a necessidade da mudança: as políticas desenvolvidas até o momento foram ineficientes, insuficientes e insatisfatórias para atender às demandas dos docentes da contemporaneidade. (Schuchter, Almeida & Candian, 2017, p. 72).

Além destes apontamentos, foi possível identificar nos trabalhos que abordam a expansão das formações por meio da EaD a retomada do debate com relação aos ISEs, que, por vezes, são considerados um retrocesso para a área de formação docente e, por outras, uma possibilidade de revitalizar estes cursos e retomar a sua atratividade para novos ingressantes, indicando que este permanece um dissenso na área.

Sobzinski, Diogo e Masson (2015) relacionaram a expansão dos cursos por meio da EaD à insuficiência de vagas para a formação presencial de professores, e reforçam que a formação inicial deve ocorrer na modalidade presencial, seguindo o que têm reivindicado as associações de educadores e autores como Scheibe (2010), Freitas (2007), Diniz-Pereira (2015), Aguiar et al. (2007), entre outros.

Barretto (2015), por sua vez, avaliou que a oferta pública de cursos de Pedagogia em EaD estaria muito aquém da demanda<sup>32</sup>, impelindo professores e professoras da educação infantil e anos iniciais a buscarem a formação superior nos cursos EaD nas IES privadas.

Giolo (2008), por sua vez, analisou a evolução dos cursos em EaD de Pedagogia, demais Licenciaturas e Normal Superior e apontou problemas como a inversão de perspectiva, uma vez que têm sido ofertados, em sua maioria, por IES privadas. A substituição da formação presencial pela a distância é problemática, na avaliação deste autor, principalmente por não priorizar o ambiente escolar e as experiências que ele proporciona. Sugere que formação a distância seja ofertada somente em situações especiais, como a formação em serviço ou a formação de professores para a educação a distância.

Aspecto similar foi destacado por Gatti (2013) que analisa a inversão no número de matrículas dos cursos presenciais, para os cursos a distância, sobretudo nas IES privadas, sendo o curso de Pedagogia o detentor de maior número de alunos na modalidade a distância. A autora também apontou dificuldades de ordem estrutural, como a falta de laboratórios e biblioteca equipadas adequadamente e a questão da avaliação destes cursos, que ainda se apresenta de maneira incipiente.

Pereira e Peixoto (2010) questionaram os argumentos utilizados em favor da EaD, por entenderem que: “tem-se preferido investir em tecnologia, livros didáticos, em treinamento tácito dos professores, do que propriamente em formação científica e filosófica necessária à formação de gerações” (p. 187), argumento também defendido no estudo de Vieira e Moraes (2014). Estas autoras, a partir de outros trabalhos que analisaram projetos como o Pró-Licenciatura, Projeto Veredas e Proformação, também concluíram tratar-se de uma formação instrumental de professores leigos, orientados pela racionalidade técnica de mercado.

---

<sup>32</sup> Os dados apresentados por Barretto (2015) indicam a oferta de somente 12% dos cursos de Pedagogia na modalidade EaD na esfera pública. Aliado a isso, assinala que vários estados não têm polos de IES públicas ofertando o curso de Pedagogia.

Gatti, Barretto e André (2011) sinalizaram outra questão importante: a exacerbada ampliação da oferta de cursos de formação de professores por meio da EaD não acompanhou mudanças estruturais nos projetos pedagógicos e na infraestrutura destes cursos, de maneira a atender adequadamente às demandas específicas desta modalidade de ensino. Em geral, as IES reproduziram os mesmos currículos, que já apresentavam problemas, aos cursos de EaD. Aliado a isso, foi identificado por estas autoras um isolamento destes cursos em relação aos presenciais. Estes aspectos também foram salientados na pesquisa de Costa e Duran (2012), que avaliaram a infraestrutura dos polos e a qualidade da tutoria presencial como desafios para a EaD.

Barretto (2011; 2015), em linha similar, analisou que os altos índices de evasão podem denotar falta de qualidade e adequação das formações docentes por meio da EaD.

Para complementar os estudos aqui levantados, consultaram-se os resultados de pesquisa recente realizada pela Capes com os estudantes do Sistema UAB, por meio de um questionário aplicado em janeiro de 2017, no intuito de levantar percepções sobre a qualidade destes cursos e a expectativa dos estudantes que optaram pelo Sistema UAB. A pesquisa teve abrangência nacional, envolvendo alunos ativos e inativos (formados, evadidos ou em situação de trancamento de matrícula).

Entre os respondentes (46.459 estudantes), 38,4% relataram atuar na educação básica. Foi solicitado aos participantes que atribuíssem uma nota, em escala de 1 a 5, em relação ao desempenho pessoal no curso. A média nacional foi aferida em 4,4 pontos, sendo o maior índice registrado na região Sul (4,22), e o menor (4,03) na região Nordeste. A maioria dos respondentes (82%) registrou que recomendaria o curso a alguém, o que pode ser um indicativo de satisfação.

Sobre o desempenho do curso que escolheu, a maioria disse que o curso cumpriu as expectativas (67,8%), não havendo diferenças expressivas entre as regiões.

A respeito dos principais fatores que poderiam contribuir ou que tenham contribuído para a desistência do curso, os alunos relataram majoritariamente a dificuldade em conciliar trabalho e estudo (40,7%), seguido por organização do tempo (26,9%), distância do polo (21,6%) e interação com a tutoria (19,5%). Os dois primeiros aspectos podem corroborar as análises que apontaram a importância em considerar as particularidades deste público. A distância do polo também foi relatado

nos estudos de Souza (2014) e de Silva e Torres (2017), e o fator que diz respeito à interação com a tutoria pode ser relacionado com as análises apontadas por Gatti, Barretto e André (2011) e por Costa e Duran (2012), a respeito da necessidade de cuidar dos aspectos que envolvem o papel do tutor. Analisando-se as demais respostas que envolvem a tutoria, foi possível identificar que um dos pontos que podem ser aprimorados refere-se à didática e à metodologia de ensino praticadas, o que também reforça a análise de Gatti, Barretto e André (2011), ao referirem que estes cursos tendem a reproduzir os problemas identificados na modalidade presencial, principalmente quanto à didática e à estrutura curricular inadequadas, não tendo sido realizadas as adaptações necessárias para o ensino a distância.

Dentre os demais dados analisados<sup>33</sup>, cabe destaque à pergunta 17, que questionava sobre o papel da instituição no que se refere à participação dos alunos e alunas em Congressos e Seminários Científicos. A maioria dos estudantes referiu não ter havido estímulo neste sentido (42,3%). Este dado corrobora a preocupação recorrente nos estudos aqui analisados, quanto à ausência ou incipiência da pesquisa nesta modalidade, o que também pode ser relacionado com a crítica ao distanciamento da Universidade e o caráter mais pragmático dos cursos (aspectos levantados em diversos trabalhos, a exemplo de Freitas, 2007; Dourado, 2008; Barretto, 2010; Gatti, Barretto & André, 2011; Gatti, 2013; Locatelli, 2018, entre outros).

Outro aspecto que pode ser relacionado com os estudos levantados nesta revisão refere-se à escolha pelo curso: 41,7% responderam que a opção foi feita por afinidade/vocação, 38,9% pela necessidade de formação na área em que atuava e 35,9% devido à possibilidade de progressão na carreira. Pode-se inferir a partir destas respostas que a ampliação das exigências de formação docente e as políticas destinadas a atender este público, tanto a UAB, quanto o Parfor, parecem estar norteando as escolhas destes estudantes.

A EaD está assumindo papel de destaque nos cursos de formação docente e este é um movimento que tende a ser ampliado. O que os trabalhos analisados apontam, entretanto, são as fragilidades identificadas até o momento, que precisam ser consideradas para o redimensionamento nas políticas de formação na modalidade

---

<sup>33</sup> Os resultados da pesquisa na íntegra podem ser consultados em <https://www.capes.gov.br/uab/resultados-da-pesquisa-com-os-estudantes-do-sistema-uab>

EaD, principalmente quanto à qualidade destes cursos e seus impactos para a carreira docente. Em linhas gerais, as principais sugestões apontadas envolvem aspectos como: a necessidade das TICs complementarem as formações, não sendo o elemento central; a importância de restituir a universidade como locus privilegiado das formações; a necessidade de acompanhamento e avaliação mais criteriosa para o credenciamento e credenciamento de instituições e cursos em EaD; a necessidade de se rever o papel do tutor nestes cursos e a precarização do trabalho docente.

No âmbito mais específico, Giolo (2008) sugeriu que a formação de pedagogos a distância deveria ocorrer somente para pessoas que estejam se preparando para ensinar a distância, enquanto as formações presenciais deveriam ser mantidas para a formação de professores nesta modalidade, salvo para situações emergenciais em serviço e quando não seja absolutamente possível a oferta presencial ou mista. Maués, Segenreich e Otranto (2017), por sua vez, sugeriram a exclusividade dos cursos presenciais para a formação inicial, mas advertem para a importância da reconfiguração destes cursos, de forma que voltem a ganhar espaço nas formações docentes, aspecto bastante enfatizado por Gatti, Barretto e André (2011).

A despeito das pertinentes considerações realizadas nestes estudos, é fato que a EaD ocupa um espaço privilegiado nos cursos de formação docente - segundo os dados do Censo da Educação Superior - 2018<sup>34</sup>, 50,2% dos alunos das licenciaturas estão matriculados em cursos a distância - e algumas questões ainda parecem permanecer em aberto na área, principalmente a respeito do grande contingente de alunos que têm a EaD como única possibilidade de acesso ao ensino superior, como analisaram Gatti, Barretto e André (2011):

É possível afirmar que os alunos de EaD pertencem, em maiores proporções, aos estratos de renda mais baixa que passaram a fazer parte dos quadros do magistério da educação básica nas décadas recentes e que muitos estão tendo sua chance de acender à educação superior exatamente por essa via (vide Gatti, Barretto, 2009). No caso dos professores em exercício das redes públicas de educação básica, os cursos a distância da UAB constituem, para parcela significativa deles, provavelmente a única oportunidade de acesso à educação superior. (p. 81).

Ainda que a pesquisa sobre a EaD tenha crescido nos últimos anos, principalmente a partir da implantação e expansão do Sistema UAB, estudos pontuais

---

<sup>34</sup> Recuperado de

[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2018/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_censo_escolar_2018.pdf), consultado em 02/05/2019.

sobre seus impactos na formação docente são necessários e podem contribuir para o avanço da área, sinalizando possíveis caminhos que possam ser trilhados em busca do equacionamento dos problemas que têm sido identificados para esta modalidade de ensino.

#### **7.2.4.2. O Parfor e a ênfase na formação em serviço**

O Plano Nacional de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica (Parfor), foi instituído em 2009, no âmbito da PNFP e configura-se como um conjunto de ações emergenciais de formação em serviço, no intuito de certificar o grande contingente de professores que estava atuando na educação básica sem a formação necessária. São cursos de primeira licenciatura, para os professores ainda sem graduação, segunda licenciatura, para aqueles que atuam fora da área de formação, ou ainda, cursos de formação pedagógica, para os bacharéis em exercício na educação básica. Seguindo as recomendações da LDB, os cursos de primeira licenciatura são realizados preferencialmente na modalidade presencial, enquanto os de segunda licenciatura e a formação pedagógica são realizados em EaD, por meio do Sistema UAB.

O Parfor presencial foi analisado por Souza (2014), enquanto Brzezinski (2014) e Silva e Torres (2017) consideraram o programa como um todo, sendo que Brzezinski destacou a atuação do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente (Forprof). Complementou-se este tópico com as análises de Gatti, Barretto e André (2011) e Gatti (2013), que traçaram considerações importantes acerca dos currículos destes cursos, não abordados nos demais.

Os estudos referem os seguintes pontos favoráveis no programa: o potencial para superar o déficit de professores qualificados em exercício na educação básica; o financiamento por parte do MEC; os Fóruns Estaduais, configurando-se com espaços democráticos em defesa da qualidade educacional; a mobilização de professores leigos para o ingressos nos cursos; e a capacidade para lidar com distintas realidades regionais, favorecendo a equidade no acesso à formação docente.

Foram também apontadas as seguintes fragilidades: as dificuldades dos professores para ingressarem e permanecerem no programa; a falta de articulação entre as secretarias e a Capes no planejamento dos cursos; a organização curricular baseada em disciplinas tradicionais, desconsiderando as particularidades de

estudantes já em exercício na função docente; a falta de integração teoria-prática; a ausência de atividades que favoreçam a prática reflexiva; a ausência de planos de estágio efetivos; o excessivo número de disciplinas para a carga horária dos cursos; o grande número de vagas ociosas, aliado a altas taxas de abandono.

Os trabalhos atribuem ao Parfor o papel de uma política pontual, criada como um plano emergencial para formar professores em serviço. Souza (2014)<sup>35</sup> o classificou como uma política redistributiva, por atender a um grupo específico de cidadãos – professores em exercício sem a formação exigida pela legislação nacional, a partir da arrecadação de impostos da população. Cabe aqui uma observação: dos trabalhos levantados que fundamentam suas análises em teorias políticas, este foi o único que adotou como base os autores Lowi (1972) e Haas (1992). Os demais o fizeram fundamentados na Abordagem do Ciclo de Políticas<sup>36</sup>, predominantemente a partir dos estudos de políticas educacionais de Stephen Ball, que analisa o conceito de *performatividade* nas políticas neoliberais.

Os autores aqui analisados identificaram uma forte congruência do Parfor com as orientações internacionais, principalmente aquelas proferidas pela Unesco, quanto à necessidade de priorizar ações que ampliem a qualidade da educação básica a partir da qualificação docente. O Plano decorreu do PAR/PDE, como uma tentativa de formação em larga escala, a serviço de interesses distintos – das IES, dos governos e dos professores/alunos.

Um aspecto importante destacado por Souza (2014) refere-se à maneira como o Parfor foi implantado, tendo sido considerada como uma inversão de etapas: “primeiro foram criados programas e ações de forma pulverizada e, posteriormente, tais atividades foram institucionalizadas como parte de uma política” (Souza, 2014, p. 637). A este respeito, Souza (2006) considera que a constituição de uma política pública parte de sua formulação, se desdobrando posteriormente em planos,

---

<sup>35</sup> A autora fundamentou-se em Lowi (1972) para adotar esta classificação, que divide as políticas públicas em quatro grandes grupos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Em sua avaliação, as políticas redistributivas atingem maior número de pessoas, com perdas a curto prazo para certos grupos sociais (que contribuem involuntariamente, em geral em forma de impostos), e ganhos incertos e futuros para outros (aqueles que se beneficiariam da política). (Souza, 2006, p. 30).

<sup>36</sup> A fundamentação desta abordagem pode ser consultada em Mainardes (2006).

programas e projetos, acompanhados pelas etapas de implementação e monitoramento.

A falta de linearidade, a diversidade de programas e a desarticulação entre as ações da PNFP foram criticadas por Souza (2014) como uma sobreposição de programas já existentes, muito mais no sentido burocrático, do que na constituição de um sistema integrado de formação docente. Em sentido similar, Brzezinski (2014) considerou que a PNFP “tem raízes em uma iniciativa malograda do MEC de criar um Sistema Nacional Público de Formação de Profissionais da Educação” (p. 1248).

A respeito da sua estrutura curricular, os trabalhos de Gatti, Barretto e André (2011) e Gatti (2013) sistematizaram aspectos importantes, pautadas em trabalhos como o de Silva (2010), Vosgerau (2010), Fonseca (2010) e Cunha (2010) que analisaram contextos específicos do programa. Nestas análises, a proposta do Parfor de contribuir para a inovação curricular nos cursos de formação docente parece não estar alcançando os objetivos esperados, uma vez que as estruturas curriculares não favorecem o exercício da prática reflexiva, mantendo problemas já identificados em outros contextos de formação. Aliado a isso, destacou-se a sobrecarga de conteúdos nas disciplinas específicas, em detrimento das pedagógicas; discrepâncias entre o que está colocado na matriz curricular e o que é efetivamente ministrado nos cursos; maior aproximação com o bacharelado, do que com a licenciatura; e a falta de detalhamento dos estágios. Destacaram, ainda, a importância em adotar avaliação mais rigorosa nos processos de autorização de cursos, tendo em vista que várias das exigências requeridas no programa parecem não estar sendo contempladas.

Sobre estes aspectos curriculares, estas autoras analisam, em linhas gerais, que as dificuldades identificadas não diferem das fragilidades de muitos cursos de formação, reforçando a vocação de licenciatura, e não de bacharelado. Sinalizam também desafios de outras ordens que precisam ser cuidados, como aspectos administrativos e da gestão financeira destes cursos.

Os demais autores analisados neste tópico apontaram como ponto crítico do programa o alto índice de abandono. Brzezinski (2014) identificou que o abandono é mais recorrente nos cursos de primeira licenciatura, alcançando 48%, sendo este número reduzido nos cursos de segunda licenciatura e nas formações pedagógicas. As razões para esta diferença são pautadas nos seguintes argumentos, relativos às formações pedagógicas: “são cursos atrativos, pois têm curta duração (até um ano), possibilitam novas aprendizagens, permitem regularizar a situação funcional e abrem

horizontes para o exercício da gestão escolar” (Brzezinski, 2014, p. 1255). Na avaliação de Silva e Torres (2017), os altos índices de evasão também podem estar relacionados ao perfil socioeconômico dos alunos dos cursos – em sua maioria, alunos que cursaram escolas públicas, de classe média e baixa, filhos de pais com baixo nível de escolaridade (Gatti, Barretto & André, 2011).

Ancorados em análise anterior de Ferro (2013), Silva e Torres (2017) identificaram correlação entre o percentual de docentes atuando com formação inadequada e a nota no Ideb, ou seja, as escolas com mais professores atuando com formação inadequada, possuem menores notas neste índice, sugerindo que a formação docente apropriada influencia diretamente na aprendizagem dos estudantes. Neste sentido, os autores avaliam a UAB como uma medida emergencial importante para lidar com o grande contingente de professores que não apresentava a formação exigida pela LDB.

Tanto o estudo de Souza (2014), quanto o de Silva e Torres (2017) apresentam análises quantitativas sobre o programa, cujos dados principais serão comentados a seguir, buscando-se identificar similaridades e discrepâncias entre o Parfor e o Parfor presencial.

Silva e Torres (2017) registraram a predominância de IES privadas na região Sudeste, seguindo a tendência dos cursos de formação inicial na modalidade EaD. Também indicaram a inadequação entre oferta e demanda, uma vez que somente 27,45% das vagas ofertadas estariam sendo preenchidas (idem, p. 119).

Analisando os motivos que levam os alunos a ingressarem no Parfor ou a se manterem nele, foram identificadas dificuldades tanto para a liberação do trabalho, quanto no apoio institucional por parte das secretarias de educação para que possam realizar os cursos (como auxílio para hospedagem, transporte e alimentação). Além disso, os professores não contam com substitutos para ministrarem suas aulas, sendo necessário, muitas vezes, que os mesmos se responsabilizem pelo pagamento do outro professor, como sinalizaram Brzezinski (2014) e Gatti, Barretto e André (2011). Também foram apontadas dificuldades quanto ao deslocamento e ao período de funcionamento dos cursos, em função da articulação ineficiente entre as secretarias e a Capes, indicando uma falha importante no regime de colaboração, que foi assinalada por Gatti, Barretto e André (2011, p. 86), ao afirmarem que: “O regime de colaboração nas diferentes instâncias não está plenamente estabelecido”.

Estes aspectos também foram levantados na análise de Souza (2014), quanto ao Parfor presencial. Outra congruência identificada nestes estudos refere-se a pouca relação entre o índice de qualificação docente e o número de matrículas por região, o que pode ser considerada uma distorção importante no Programa, dificultando o atingimento do seu objetivo principal. Identificou assimetrias nas matrículas de alguns Estados, como Bahia e Pará, em relação aos demais, atribuindo este fato a interesses políticos partidários, aliado ao interesse das próprias IES por recursos e prestígio advindos do programa:

O mapa da distribuição de alunos por unidade da federação tende a revelar que, onde há convergência partidária entre o governo do estado e o governo federal, no programa são oferecidas mais oportunidades de qualificação. (Souza, 2014, p. 649).

A este respeito, cabe uma ressalva: Souza (2014) apresentou os dados a partir do número de matrículas, e não do número de vagas ofertadas. Ao conciliar a análise com os resultados gerais apresentados por Silva e Torres (2017), este último detectou uma discrepância importante entre as vagas ofertadas e o número efetivo de matrículas. Ainda que os contextos sejam distintos temporalmente e em termos de enfoque, esta pode ser uma outra interpretação para este resultado, significando interesses ou dificuldades distintas entre os professores para aderirem ao programa, a depender da sua região, o que precisaria ser aprofundado com dados de outros estudos.

Ambos utilizaram Rua (2007) para analisar o efeito desta política, tendo como “produto” a capacitação docente em serviço, como “efeito” a profissionalização do professor para obtenção da certificação exigida pela LDB, e como “impacto” a melhoria na qualidade da educação básica. Ainda que os autores tenham referido potencialidades no Programa, consideram que a desarticulação entre as ações pode prejudicar o impacto esperado com esta política, de melhorar a qualidade da educação básica no país, como ponderado abaixo:

Ainda que não se desconsiderem os avanços dessa e das demais políticas da DEB/Capes, programas dessa natureza efetivam-se de forma fragmentada, sem atingir questões fundamentais. Ou seja, a pontualidade dessas ações na formação de professores compromete, em nível macro, a abrangência dessas políticas públicas. (Silva & Torres, 2017, p. 120).

Complementarmente ao que foi exposto, cabe destacar a reflexão de Maués e Camargo (2014) que atrela a expansão dos cursos de formação de professores ao

Parfor, ou seja, a formação em exercício. Na visão destas autoras, as políticas docentes precisam voltar-se para a questão da valorização docente, de forma a atrair novos estudantes à profissão, além das ações emergenciais que têm caracterizado a área.

Segundo os dados recentes do Censo da Educação 2018, os docentes da educação básica que estão cursando o ensino superior, o fazem majoritariamente em cursos a distância (58,9%), em cursos noturnos (58,2%), na rede privada (64,5%) e 59,4% estudam em universidade. Sobre este último aspecto, a expansão dos IFs parece não ter sido tão representativa para estes casos, representando 3,7% das matrículas. A maior parte está matriculada no curso de Pedagogia (37,1%), mas chama atenção o interesse em cursos de outra natureza, como Direito, indicando que, possivelmente, estes professores-alunos intencionem sair da sala de aula, ao menos da educação básica.

O censo 2018 indica, também, que 48.455.867 estudantes integram a rede básica de ensino no Brasil. Para atender a este público, o mesmo documento indica 2,2 milhões de docentes atuantes na educação básica. A educação infantil ainda é a etapa de escolarização que conta com o menor percentual de professores com educação superior (69,3%), o que indica uma demanda ainda a ser suprida por programas dessa natureza. Os dados de cada etapa estão descritos na Tabela 3.

Tabela 3

*Professores com formação superior completa, por etapas da educação básica.*

<b>Etapa de ensino</b>	<b>N. de professores</b>	<b>% de professores com nível superior completo</b>
Educação Infantil	589,9 mil professores	69,3%
AIEF	762,9 mil professores	78,5%
AFEF	763,8 mil professores	86,7%
Ensino médio	513,4 mil professores	93,9%

Fonte: Elaboração da autora, com base no Censo da Educação (2018).

#### **7.2.4.3. O Pibid e seu impacto na formação docente**

Os seguintes trabalhos resgatados nesta revisão avaliaram o Pibid no âmbito nacional: Gatti et al. (2014); Martelet e Morosini (2015); Locatelli (2018).

O primeiro Edital do Pibid ocorreu em 12 de dezembro de 2007 e o programa foi oficialmente instituído em 2010, por meio do Decreto n. 7.219, visando a conceder

bolsas de iniciação à docência para alunos das licenciaturas, coordenadores e supervisores das IES e das escolas que recebem este público, a fim de melhorar a qualidade dos cursos de formação, fomentando a iniciação à docência.

A literatura analisada destaca o Pibid como uma proposta que tem apresentado bons resultados (e.g., Freitas, 2007; Gatti, Barretto & André, 2011; Masson, 2012; Gatti et al., 2014; Sobzinski, Diogo & Masson, 2015; Barretto, 2015; Locatelli; 2018). No entanto, um aspecto importante lançado por estes autores é a sua abrangência limitada, alcançando poucos cursos, quando deveria ser um projeto que integra a formação inicial de todos os estudantes das licenciaturas.

Em linhas gerais, foram destacados os seguintes aspectos como avanços do programa: tratar-se de uma ação voltada para a licenciatura e não para a formação emergencial em serviço, enfoque da maioria das ações até então; a possibilidade de revitalização e valorização das licenciaturas, fornecendo-lhes maior visibilidade nas políticas públicas e nas Universidades; a ampliação da responsabilidade Federal na proposição e execução das políticas de formação docente; a ampliação do debate sobre formação de professores nas Universidades, constituindo-se campo fértil para pesquisadores da área; o desenvolvimento de ações singulares capazes de ampliar a integração teoria e prática, e ensino superior e educação básica; e a possibilidade de abranger aspectos da formação inicial e continuada de professores.

Como críticas ou fragilidades, foram destacados nestes estudos os seguintes pontos: ter sido formulado à revelia do movimento dos educadores; priorizar o 'saber-fazer', seguindo a lógica do mercado e as orientações dos organismos internacionais; ampliar a responsabilidade da escola na formação docente, reduzindo o papel da Universidade; abrangência limitada, acirrando as diferenças entre os cursos de formação de professores; ampliar a sistemática de avaliação do programa, estabelecendo critérios claros e abrangendo a participação de todos os envolvidos; estabelecer procedimentos administrativos mais efetivos e equânimes (quanto ao tempo na escola, relatórios de acompanhamento e utilização de recursos, por exemplo); maior rigor na seleção de coordenadores de área e professores supervisores na escola e definição de quantidade média de alunos por grupo de coordenação; e atualização do valor da bolsa, de forma a permitir que o estudante tenha condições de se manter no programa.

Cabe ressaltar que, nos trabalhos aqui analisados, essas fragilidades foram tratadas como pontos a serem aprimorados no programa e, em todos eles, o Pibid foi

avaliado como uma iniciativa importante para a formação de professores, mas que ainda não se institucionalizou como política permanente e abrangente a todas as formações. Em sentido mais amplo, os trabalhos compartilham a análise de Gatti et al. (2014):

O expressivo crescimento quantitativo do Pibid; a evolução dos editais e da regulamentação; a sólida adesão das instituições participantes; a procura de diretores de escolas e de secretários de educação pelos bolsistas; o número de teses, dissertações, monografias, artigos e trabalhos acadêmicos publicados e apresentados em eventos no país e no exterior, todos esses são indicadores de sucesso do programa. (pp. 5-6).

Em termos de classificação conceitual, foi identificada uma discrepância entre os trabalhos analisados. Locatelli (2018) adotou a concepção do relatório de gestão do PNFP (período 2009 - 2014), que alocou o Pibid como uma iniciativa de formação inicial, enquanto Martelet e Morosini (2015, p. 69) classificaram o Pibid como uma “política de formação (continuada) de professores”, ainda que, ao longo do texto, tenham referido “contribuições significativas no campo da formação inicial e continuada de professores” (idem, p. 77). Para compreender esta distinção, recorreu-se à concepção adotada por Gatti et al. (2014):

Com seu desenho, o Pibid é formação inicial para os alunos das licenciaturas; é, também, formação continuada para os professores das escolas públicas e para os professores das instituições de ensino superior participantes, abrindo-lhes amplas oportunidades de estudos, pesquisa e extensão. (p. 5).

Ou seja, o programa pode ser considerado uma ação de formação inicial, se analisado sob a ótica do estudante da licenciatura, mas também pode assumir o caráter de formação continuada, por abranger o professor da rede pública e das IES participantes. Martelet e Morosini (2015) avaliaram avanços do programa no âmbito da formação continuada, como a presença da pesquisa e a possibilidade do exercício reflexivo sobre a sua própria prática educativa, afirmando que: “o professor tem a oportunidade, como participante direta ou indiretamente do Pibid, de rever sua postura profissional como uma reflexão constante sobre seu exercício docente” (p. 78).

Chama atenção o fato de que, ainda que o Pibid tenha sido avaliado nestes estudos como uma iniciativa de grande destaque e avanço para a área, o trabalho mais recente aqui analisado (Locatelli, 2018), que possibilita estender a diagnóstico para o atual contexto econômico e político do país, apresentou as seguintes ponderações:

O aprofundamento dessa instabilidade pode ser observado nos acontecimentos dos últimos tempos, com sérias consequências para a continuidade do PIBID e para a correção dos seus problemas pontuais. Os aspectos mais relevantes dessa realidade têm se revelado, em nossa compreensão, principalmente, pelos seguintes fatos: primeiro pela tentativa de modificar radicalmente a estrutura e a finalidade do programa pela Portaria n. 46/2006; segundo, pela redução dos recursos de custeio e do número de bolsas; e terceiro, pelos sinais de desestruturação enquanto uma política prioritária, tendo em vista o 'silêncio' ou 'desinteresse' da CAPES e do MEC nos últimos tempos. (Locatelli, 2018, p. 316).

A autora avalia que o programa vem perdendo espaço na agenda política, desde 2014, o que teria sido apontado no Fórum Nacional dos Coordenadores Institucionais do Pibid como um desmonte institucional do programa, principalmente pela redução contínua no número de bolsas e pela retenção das verbas de custeio (Locatelli, 2018).

Buscando complementar a análise mais recente de Locatelli (2018), foram consultados os dados atuais do Programa, disponíveis na página eletrônica da Capes<sup>37</sup>. Em 2014, foram utilizadas 90.254 bolsas, totalizando R\$ 430,35 milhões em recursos empregados em 313 projetos. O levantamento realizado até novembro de 2017 demonstra a redução para 73.304 bolsas utilizadas e o investimento de R\$ 369,57 milhões, distribuídos em 304 projetos. Quanto ao número de instituições, houve uma queda de 284 para 278 neste período.

As principais mudanças identificadas no Pibid contemplam os seguintes pontos: a distinção entre programa de iniciação à docência e programa de residência pedagógica (o primeiro, para alunos cursando a primeira metade do curso e o segundo para os já tenham integralizado 50% da carga horária da licenciatura); a possibilidade de participação de IES privadas, com ou sem fins lucrativos; a delimitação do prazo máximo de 18 meses para permanência no programa-residência com o auxílio da bolsa; a possibilidade de atuação sem bolsa nas funções de coordenador institucional, coordenador de área ou discente, sendo considerada contrapartida da IES; a restrição do número mínimo de 24 licenciandos para avaliação da continuidade do projeto no núcleo; exigências adicionais para coordenadores, atrelados à produção acadêmica; a exigência de cumprimento da carga horária mínima de 440 horas de residência pedagógica; a exclusão dos recursos de custeio para apoiar as atividades dos bolsistas .

---

<sup>37</sup> Recuperado de <https://capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/editais-e-selecoes>, consultado em 22/10/19.

Reforça-se, portanto, que os trabalhos aqui analisados, ainda que tenham abordado aspectos distintos do programa, ora na perspectiva da formação inicial, ora enfocando a formação continuada, avaliaram o Pibid como uma contribuição importante para a formação docente, não havendo indícios de que estas evidências tenham sido consideradas nas reformulações recentes do programa.

### 7.2.5. As DCNs para a formação de professores

As Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de formação docente foram previstas na LDB e instituídas por meio dos documentos descritos na Tabela 4.

Tabela 4

*Legislações das DCNs para os cursos de formação de professores*

<b>Documento</b>	<b>Descrição</b>
Resoluções CNE/CP 1 e 2/2002	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica
Resolução CNE/CP 1/2006	Diretrizes Curriculares Nacionais para a graduação em Pedagogia, licenciatura
Resolução CNE/CP 2/2015	Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada dos profissionais da Educação Básica

Fonte: Elaboração da autora.

Os seguintes trabalhos levantados nesta revisão foram considerados para analisar estas diretrizes: Freitas (2002); Landini (2004); Castro (2005); Kramer (2006); Libâneo (2006); Aguiar et al. (2006); Saviani (2007); Scheibe (2007); Brzezinski (2008); Gatti e Barretto (2009); Gatti (2009; 2010; 2017); Libâneo (2010); Oliveira (2010); Leite e Lima (2010); Vieira (2012); Ens e Vaz (2012); Amaral (2012); Dourado (2015); Lopes e Craveiro (2015); Pimenta et al. (2017), Silva, Silva e Santos (2017); e Santos e Sudbrack (2018).

A questão central abordada nestes trabalhos é a identidade dos cursos de Pedagogia, que adota a concepção defendida pela Anfope, de assumir a docência como base da formação de todo educador. Essa ideia desdobra-se em outros pontos que constituem os estudos deste período, como a natureza do curso (licenciatura ou bacharelado); o perfil de formação (professores ou especialistas em educação); e a própria estrutura curricular, que adotaria eixos disciplinares distintos, a depender das concepções assumidas nas políticas.

São fortalecidos nas publicações os debates sobre a utilização acrítica da noção de competências nos cursos de formação e as políticas de regulação e avaliação em larga escala, com base no desempenho dos estudantes em testes padronizados. Além disso, estudos específicos que analisaram mais a fundo as matrizes curriculares dos cursos de formação, identificaram problemas quanto à

didática, às metodologias e práticas de ensino, aos estágios e às disciplinas de aprofundamento.

Inicialmente serão apresentadas as DCNs para a formação de professores da educação básica, de 2002, seguidas das DCNs de 2006 e de 2015.

#### **7.2.5.1. As DCNs para a formação de professores da educação básica (2002)**

Uma breve revisão das principais legislações será traçada no intuito de favorecer o entendimento do contexto no qual foram estabelecidas as DCN para a formação docente no Brasil.

Saviani (2007) retoma que o curso de Pedagogia foi regulamentado em 1939, por meio do Decreto 1.190/39, ocasião de organização da Faculdade Nacional de Filosofia, que passou a ser estruturada em Filosofia, Ciências, Letras e Pedagogia. Os cursos eram organizados em duas modalidades – bacharelado e licenciatura. Este curso ficou conhecido como ‘modelo 3+1’, no qual o estudante cursava três anos de bacharelado e fazia a complementação das disciplinas pedagógicas em um ano (Didática Geral, Didática Especial, Psicologia Educacional; Fundamentos Biológicos da Educação; Fundamentos Sociológicos da Educação e Administração Escolar<sup>38</sup>). Na avaliação deste autor, este currículo priorizava a formação do técnico em educação que, ao cursar Didática Geral e Especial, poderia licenciar-se como professor, uma vez que as demais disciplinas já integravam o currículo do bacharelado.

Neste modelo, professores dos antigos pré-primário e primário eram formados em Cursos Normais, nos Institutos de Educação, enquanto aqueles dos antigos cursos ginasial e colegial formavam-se nas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. Oliveira (2010) retoma que este modelo permitia que egressos destes cursos formassem futuros professores nas escolas normais, mas não poderiam atuar na como professores primários, caso não tivessem o magistério. Ou seja, muitas vezes, ensinavam outros professores, sem vivência alguma nas escolas.

Em 1962, por meio do Parecer CFE 251/62, o curso de Pedagogia passou a formar docentes para os Cursos Normais, como também os técnicos ou especialistas de educação. O Parecer CFE 292/62, manteve, na prática, a separação entre

---

<sup>38</sup> A complementação curricular das disciplinas pedagógicas aqui apresentada foi embasada em Saviani (2007) e difere da informação de Oliveira (2010), que não refere as disciplinas Fundamentos Biológicos da Educação e Fundamentos Sociológicos da Educação.

bacharelado e licenciatura, segregando as disciplinas de conteúdo, das pedagógicas, mantendo-se o caráter generalista do curso. A legislação deste período é avaliada por Saviani da seguinte maneira:

O texto [Parecer 251/62] tece considerações sobre a indefinição do curso; refere-se à controvérsia relativa à sua manutenção ou extinção; lembra que a tendência que se esboça no horizonte é a da formação dos professores primários em nível superior e a formação dos especialistas em educação em nível de pós-graduação, hipótese que levaria à extinção do curso de Pedagogia. (Saviani, 2007, p. 119)

A formação em nível superior para a docência do ensino primário só viria a ser contemplada no Parecer CFE 252/69 que, por sua vez, definiu a matriz curricular do curso de Pedagogia que vigorou até a promulgação da LDB, em 1996. Esta legislação estabelecia sobre a função deste curso:

Formar professores para o ensino Normal e especialistas para as atividades de orientação, administração, supervisão e inspeção no âmbito das escolas e dos sistemas escolares. Permite também ao licenciado exercer o magistério nas séries iniciais, dentro da habilitação para o ensino Normal (isto é, não se previu uma habilitação específica para lecionar nas séries iniciais). (Libâneo & Pimenta, 1999, p. 244).

Esta legislação presumia uma base comum e outra diversificada, com habilitações distintas para o especialista educacional, o professor para as Escolas Normais e para os AIEF. Saviani (2007) retoma que, a parte comum era ofertada por meio das disciplinas gerais (Sociologia Geral, Sociologia da Educação, Psicologia Geral, História da Educação, Filosofia da Educação e Didática), enquanto que a parte diversificada contemplava as habilitações (Orientação Educacional, Administração Escolar, Supervisão Escolar, Inspeção Escolar e ensino das disciplinas e atividades práticas dos Cursos Normais).

Libâneo e Pimenta (1999) avaliaram que a divisão das funções proposta nesta legislação, acompanhava a lógica da própria organização escolar, demandando uma formação específica. Reforçaram as críticas a respeito do caráter tecnicista do curso, do esvaziamento da formação teórica, da fragmentação curricular, do aligeiramento e da separação entre formação pedagógica e estudos correspondentes às habilitações. Os autores avaliam que: “A questão mais relevante, todavia, é o esvaziamento dos estudos sistemáticos de educação e a descaracterização profissional do pedagogo” (idem, p. 245). Sobre este aspecto, Pimenta (1998) já havia se posicionado, criticando

a falta da teoria pedagógica nos cursos, que enfatizavam outras ciências, sem aprofundar aspectos importantes do fenômeno educativo.

Esta proposta foi amplamente criticada, principalmente a partir dos anos 1980, quanto aos seguintes pontos: seu caráter tecnicista, a fragmentação da formação, a divisão técnica do trabalho na escola, a dissociação entre teoria e prática e entre o especialista e o docente. Apesar das críticas e pressões estabelecidas pelo Movimento dos Educadores, este modelo prevaleceu até a promulgação da LDB, em 1996.

Na análise de Oliveira (2010), as críticas deste período suscitaram a “cisão entre aqueles que defendiam a docência como base da formação profissional do pedagogo e aqueles que defendiam a clara distinção entre trabalho docente e trabalho pedagógico” (p. 239). Estas divergências são foco dos trabalhos analisados neste tópico e, confirmam o que foi sinalizado por esta autora:

O primeiro grupo conta com a adesão de entidades educacionais lideradas pela Anfope e o Fórum de Diretores de Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir). No segundo grupo, destacam-se educadores como Selma Garrido Pimenta, José Carlos Libâneo e Maria Amélia Franco. (Oliveira, 2010, p. 239).

Nesta pesquisa, integram o primeiro grupo trabalhos como os de Freitas (2002); Aguiar et al. (2006); Scheibe (2007); e Brzezinski (2008). Cabe destacar que, embora divergências importantes tenham sido identificadas (e serão abordadas adiante), os trabalhos aqui analisados defendem a necessidade de formação superior para professores da Educação Infantil e Anos Iniciais, assim como o privilégio da Universidade como locus de formação, o que já havia sido identificado nos trabalhos do item anterior.

A promulgação da LDB, a partir da orientação de elevar a formação para o nível superior e da criação dos ISEs para a oferta dos Cursos Normais Superiores, reacendeu as discussões sobre a reestruturação dos cursos de formação docente. No bojo das discussões, estavam os Parâmetros Curriculares Nacionais, as Diretrizes Curriculares para a Educação Básica e a expansão dos cursos de formação ofertados nos ISEs.

As DCN-FPEB foram aprovadas pelo CNE por meio das Resoluções 1 e 2/2002, pautadas no Parecer 9/2001. Na visão de Freitas (2002):

No que diz respeito ao processo de construção, as diretrizes expressam as contradições presentes nas discussões atuais, trazendo à tona os dilemas e dicotomias do processo de formação: professor *versus* generalista, professor *versus* especialista e especialista *versus* generalista. O encaminhamento dado pelo MEC reforçou essas dicotomias, constituindo em primeiro lugar as comissões encarregadas da elaboração das diretrizes dos distintos bacharelados e somente ao seu término constituiu comissão, no âmbito do próprio MEC, para elaborar diretrizes para a formação de professores. (p. 150-151).

Esta autora também avalia que, mesmo diante das constantes pressões das entidades da área, estas diretrizes tomaram como base as regulações anteriores, contemplando poucos aspectos reivindicados pelo movimento dos educadores, cedendo às demandas do setor privado, como a redução da carga horária original de 3.200 para 2.800 horas. Para ela, a decisão de formular as diretrizes para formação de professores separadas das do curso de Pedagogia “visava a retirar o debate sobre formação de professores do campo maior da formação dos profissionais da educação” (Freitas, 2002, p. 151).

Dentre outras análises estabelecidas por Freitas (2002), a autora aborda a formação por meio das competências, posição já criticada pela autora anteriormente (Freitas, 1999). Este aspecto também foi analisado em outros estudos, a exemplo de Arce (2001); Brzezinski (2002); Castro (2005); Masson (2011); Oliveira (2010); Casagrande, Pereira e Sagrillo (2014).

Aguiar et al. (2006) lembram que as Diretrizes para a formação docente começaram a ser discutidas pela Comissão de Especialistas em 1998, tendo sido ouvidos diversos segmentos, entre coordenadores de cursos, representantes de estudantes de Pedagogia e entidades, como Anfope, Forumdir, Anpae, Anped e Cedes. Entretanto, estes autores relatam que o documento que nortearia as diretrizes foi encaminhado ao CNE e lá permaneceu por oito anos, por estarem ainda pendentes definições de outros pontos polêmicos quanto à formação, como o Curso Normal Superior, antecipado pela LDB.

Em 1999, em meio às pressões, foi elaborado, pelo Grupo de Trabalho Licenciaturas, instituído pela SESU/MEC, o *Documento Norteador para Elaboração das Diretrizes Curriculares para os Cursos de Formação de Professores*, que expressava, em linhas gerais, as reivindicações da Anfope, tendo dois votos em

separado<sup>39</sup>, evidenciando as posições distintas entre os educadores naquele contexto.

Libâneo e Pimenta (1999) defendiam a formação nas Faculdades de Educação, mas sua proposta diferenciava os cursos a serem ofertados, de acordo com o nível de ensino. Expressaram a ideia de um sistema nacional de formação dos profissionais da educação, nos seguintes termos:

A proposta básica é a de que a formação dos profissionais da educação para atuação na educação básica far-se-á, predominantemente, nas atuais faculdades de educação, que oferecerão curso de pedagogia, cursos de formação de professores para toda a educação básica, programa especial de formação pedagógica, programas de educação continuada e de pós-graduação. As faculdades de educação terão sob sua responsabilidade a formulação e a coordenação de políticas e planos de formação de professores, em articulação com as pró-reitorias ou vice-reitorias de graduação das universidades ou órgãos similares nas demais Instituições de Ensino Superior, com os institutos / faculdades / departamentos das áreas específicas e com as redes pública e privada de ensino. (Libâneo & Pimenta, 1999, p. 242).

Nesta proposta, o curso de Pedagogia seria destinado ao campo teórico-investigativo da educação e ao exercício técnico-profissional em escolas e outras instituições educacionais, inclusive as não-escolares. Ou seja, a formação enfatizaria a formação de pesquisadores e gestores educacionais (ou especialistas). Os cursos de formação de professores, por sua vez, abrangeriam todos os níveis da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) e seriam realizados em um centro específico para este fim, integrado às faculdades de educação.

Por outro lado, a proposta da Anfope foi defendida em trabalhos como os de Freitas (2002); Aguiar et al. (2006); Kramer (2006); Scheibe (2007); Brzezinski (2008); Oliveira (2010) e Vieira (2011). Nela, o curso de Licenciatura em Pedagogia deveria adotar a docência como base de formação, principalmente no intuito de unificar a profissão, possibilitando formar o professor e o especialista.

Estas discrepâncias quanto à natureza dos cursos – Licenciatura ou Bacharelado, e a base de formação – formar para docência, pesquisa, gestão ou para as três atividades, foi abordada por Vieira (2011):

---

<sup>39</sup> O GT foi constituído por Antônio Joaquim Severino (Coordenador), Helena Costa Lopes de Freitas, Luis Carlos de Menezes, José Carlos Libâneo, e Selma Garrido Pimenta. Os votos em separado constam no Anexo 1 do documento, assinados por Libâneo e Pimenta.

A ideia da base docente tem sido discutida na esfera educacional há mais de 25 anos [...]. Embora a concepção de base docente tenha nascido no interior do movimento de educadores, não há consenso de que esta seja a melhor forma de se organizar a formação do pedagogo. (p. 133).

A despeito destas divergências, pontos consensuais foram identificados, como a importância de privilegiar a Universidade como locus de formação, além da necessidade de reestruturação destes cursos. Estes aspectos serão abordados a partir de um breve resgate histórico, para que as discussões sejam compreendidas no contexto em que ocorreram.

Libâneo e Pimenta (1999) apresentaram uma posição distinta dos demais estudos deste período em um aspecto importante: a descaracterização do profissional pedagogo, subsumido ao “professor”. Ou seja, questionavam a posição que vinha sendo defendida pela Anfope, da centralidade da docência nos cursos de formação: “ao voltarem seus estudos diretamente à sala de aula, espaço fundamental da docência, ignoram os determinantes institucionais, históricos e sociais (objeto de estudo da pedagogia)” (idem, p. 245). A concepção defendida por Libâneo e Pimenta (1999) é a de que a Pedagogia integra a docência, mas também outras atividades do campo educativo: “A ação pedagógica não se resume a ações docentes, de modo que, se todo trabalho docente é pedagógico, nem todo trabalho pedagógico é trabalho docente” (p. 252).

Com base neste argumento, criticavam o descarte de boa parte da fundamentação pedagógica destes cursos, avaliando que, em decorrência desta reestruturação, as Secretarias de Educação passaram a não mais contratar os profissionais pedagogos (referindo-se à função do especialista ou técnico educacional), comprometendo assim, seu exercício profissional. Este processo é caracterizado por eles como uma “descentralidade do enfoque da pedagogia como ciências da educação” (p. 246) e como uma redução do trabalho pedagógico.

Na visão de Libâneo e Pimenta (1999), apresentar a docência como base da formação de todo educador, dificultou as discussões na área, tendo como consequências principais: a identificação da pedagogia com a licenciatura, reduzindo a formação à docência; a descaracterização do campo teórico-investigativo da Pedagogia, a partir do esvaziamento da teoria pedagógica; a acentuação do desprestígio da Pedagogia como campo científico; a descaracterização do especialista em Pedagogia (diretor, coordenador pedagógico, planejador educacional,

pesquisador em educação), subsumindo o especialista no docente; a segregação da formação dos professores dos EIEF em relação às demais Licenciaturas. Neste sentido, reforçam a crítica de que a proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais de Pedagogia apresentada na ocasião reincidia nos problemas que a área já estava enfrentando historicamente, e argumentaram a favor da distinção entre os cursos voltados para a formação docente e para os especialistas em educação, buscando atender às novas realidades das práticas educativas.

Seguindo estes argumentos, colocaram-se a favor de um curso específico de Pedagogia, sediado nas Faculdades de Educação: “trata-se de curso para a realização da investigação em estudos pedagógicos, tomando a pedagogia como campo teórico e como campo de atuação profissional” (Libâneo & Pimenta, 1999, p. 254). Ou seja, o curso seria voltado para a formação de pesquisadores e especialistas em educação.

Estes autores sugeriram, também, um curso específico para a formação de professores de toda a educação básica<sup>40</sup>, vinculado às Faculdades de Educação (FE). Embora à primeira vista a proposta se aproxime daquela apresentada para os cursos Normais Superiores, distingue-se desta em dois pontos importantes: quanto ao lócus de formação – valorizando as FEs como local privilegiado de formação, e quanto aos níveis de ensino, que envolveria todos eles, inclusive a formação para o ensino superior. Nas palavras dos autores:

Do mesmo modo que rejeitamos a redução do curso de pedagogia à formação de professores para a educação infantil e às séries iniciais do Ensino Fundamental, não nos pareceu oportuna a designação de Escola Normal Superior dada a esses cursos na legislação mais recente do Conselho Nacional de Educação. A argumentação que desenvolvemos até aqui acentua nossa posição contrária à extinção do curso de pedagogia, como também contrária à autonomização de uma Escola Normal Superior. A nosso ver, a institucionalização da Escola Normal Superior significa a reedição da antiga Escola Normal cuja concepção está ultrapassada. (Libâneo & Pimenta, 1999, p. 269).

Na avaliação destes autores, o Centro Específico de Formação possibilitaria a superação das dicotomias na área, elevando a formação de todos os professores ao nível superior, a partir de projetos interdisciplinares, com sólida formação teórica,

---

<sup>40</sup> Libâneo e Pimenta (1999) denominam esta estrutura de Centro de Formação, Pesquisa e Desenvolvimento Profissional de Professores – CFPD, que teria os seguintes objetivos centrais: formação de professores para toda a educação básica e para o Ensino Superior, formação continuada e pesquisas na área de formação e desenvolvimento profissional.

valorizando a atividade intelectual, reflexiva e crítica da docência, proporcionando, desta forma, melhorias na formação de professores e professoras.

Estas ideias foram questionadas por outros autores, que defendiam o argumento da Anfope e a formação ampliada nos cursos de Pedagogia, tendo a docência como base (e.g., Brzezinski, 1999; Freitas, 1999; Kuenzer, 1999; Kushimoto, 1999), sob o argumento de que esta distinção reduziria o profissional docente a um executor de tarefas, enquanto aos especialistas caberia planejar, investigar e refletir sobre os aspectos da docência.

Para compreender esta discrepância, vale a pena destacar que a concepção de docência defendida pela Anfope adota um conceito ampliado, como fica claro nas palavras de Scheibe (2007):

A proposta [da Anfope] apresenta uma concepção de docência em que as funções do professor se estendem para além do magistério, abrangendo igualmente a gestão e a pesquisa como instrumento de produção e difusão do conhecimento. (p. 50).

Vieira (2011, p. 131) também argumentou que esta concepção de docência extrapola a relação entre ensino-aprendizagem, podendo envolver situações de ensino formais ou não, sendo, portanto, um conceito alargado.

Neste aspecto, o argumento defendido por Libâneo e Pimenta (1999) e por Libâneo (2006) de que a Pedagogia contempla a docência, mas não se resume a ela, também estaria considerado nesta proposta, ainda que apresentada conceitualmente de maneira distinta. De certa forma, ambos estão defendendo um conceito ampliado para o curso de Pedagogia. A distinção principal se constituiria, portanto, na ênfase dada à formação, uma vez que estes autores defendiam a formação do especialista, e as DCNs deixam claro que o curso de Pedagogia se constituiria como uma licenciatura, vocacionado à formação do professor, ainda que não se restringindo às atividades pedagógicas na sala de aula.

Fica claro que os embates abordados nos trabalhos aqui analisados expressam as duas posições distintas para a reestruturação dos cursos de Pedagogia. Para compreender como este movimento foi estruturado, cabe destaque à avaliação de Evangelista e Tranches (2008) sobre este momento:

Na arena podem ser identificadas as principais posições, com pesos diferentes na correlação de forças: a do CNE; a da Associação Nacional pela Formação de Educadores – ANFOPE e adeptos; a do Fórum de Diretores de Centros de Educação – FORUMDIR; a do grupo que assinou o Manifesto dos Educadores Brasileiros; a do

grupo dos especialistas reunidos na Federação Nacional de Supervisores Escolares – FENERSE. Não resta dúvida de que na correlação de forças existente a ANFOPE teve grande peso em razão de sua longa história e de sua capacidade de intervenção junto ao CNE. Ademais, conseguiu articular apoio significativo em torno de sua proposta, especialmente o do FORUMDIR. (Evangelista & Trinches, 2008, p. 3).

Para Aguiar et al. (2006), este documento norteador não foi contemplado pelo MEC. Ao longo deste período, as tentativas de regulamentar a área ocorreram por meio das DCN-FPEB, baseadas no Parecer 9/2001 e instituídas pelas Resoluções 1 e 2/2002, com pressupostos distintos daqueles que constavam no documento elaborado pelo GT Licenciaturas. Na análise destes autores, estas normatizações trouxeram poucos avanços, acarretando uma série de prejuízos à área, como o crescimento desordenado de IES privadas e dos próprios Cursos Normais Superiores. A esse respeito, Landini (2004), por exemplo, havia avaliado os dados dos cursos de formação e identificou a prevalência absoluta de faculdades isoladas e de universidades particulares.

As produções deste período refletem outras preocupações acerca de alguns dos aspectos abordados nas Resoluções, como a ênfase na ideia da prática reflexiva (Arce, 2001; Freitas, 2000; Landini, 2004; Castro, 2005); o caráter pragmatista dos cursos, a permanência da formação fragmentada (Freitas, 2002; Castro, 2005); e a concepção de docência adotada (Castro, 2005; Lopes & Craveiro, 2015).

A concepção de docência incorporada ao discurso oficial, por meio das diretrizes, toma como referência os “quatro pilares da educação” disseminados no *Relatório Jacques Delors* e na ideia de professor reflexivo:

O perfil do atual professor incorporaria as tendências de formação para um professor reflexivo . . . Em síntese, o professor reflexivo seria aquele que aprende a partir da análise e interpretação de sua própria atividade. (Castro, 2005, p. 475-476).

Esta autora utiliza a reflexão de Zeichner (1993, citado por Castro, 2005) para alertar sobre o uso indevido da concepção de professor reflexivo adotado nas reformas educacionais, que, em lugar de favorecer a autonomia docente, reproduziria novos dispositivos de controle. Este aspecto também havia sido abordado por Arce (2001), que associou a ideia de professor reflexivo à ênfase da prática nos currículos, em detrimento de conteúdos teóricos, favorecendo formações aligeiradas. Castro (2005) sintetiza o que as produções levantaram a respeito deste período:

Parece evidente que há um desvirtuamento dos pressupostos da formação do professor reflexivo tomado como modelo pela reforma educacional da década de

noventa. Isso representa um paradoxo em termo de qualificação do professor, pois, diante da centralidade do conhecimento, o professor deveria ter uma forte formação teórica, uma considerável bagagem filosófica, histórica, social e política para poder respaldar a sua prática, e, ainda, propor mudanças significativas na educação. Essa preocupação não está presente nas políticas de formação. (Castro, 2005, p. 478).

O debate acerca do modelo de competências também se fortalece nos estudos deste período. Este conceito ganha destaque na LDB e é ampliado no Parecer 9/2001, relacionando-se diretamente à ênfase na atividade prática. Para Castro (2005), esta ideia teria levado a uma interpretação equivocada de que os conhecimentos práticos predominariam sobre os teóricos, o que teria sido utilizado para justificar a redução de carga horária nos cursos de formação de professores da educação básica, a partir da Resolução 2/2002. Estes trabalhos parecem refletir uma problemática antiga na Pedagogia, salientada por Saviani (2007), da relação teoria-prática:

Em sua trajetória multissecular, a característica mais saliente da pedagogia pode ser identificada na relação teoria-prática. Entendida como “teoria da educação” evidencia-se que ela é uma teoria da prática: a teoria da prática educativa . . . Na verdade o conceito de pedagogia se reporta a uma teoria que se estrutura a partir e em função da prática educativa. (p. 102).

Este mesmo autor afirma que esta problemática sustenta duas tendências distintas a respeito da concepção de educação: a que priorizaria a teoria e aquela que, inversamente, priorizaria a prática. Nas palavras de Saviani (2007): “poderíamos considerar que, no primeiro caso, a preocupação se centra nas ‘teorias do ensino’, enquanto, no segundo caso, a ênfase é posta nas ‘teorias de aprendizagem’” (p. 103).

As Resoluções 1 e 2/2002 vieram a nortear as diretrizes das demais licenciaturas, processo que ocorreu nos anos subsequentes, de maneira desarticulada e que se reflete nos documentos dos diferentes cursos. Gatti et al. (2008) constataram, a partir da análise dos currículos das licenciaturas, a manutenção das formações tradicionais, que pouco incorporaram as novas orientações. Segundo as autoras, prevaleceu o alto peso das disciplinas específicas, sem articulação com as pedagógicas. Em decorrência, estes cursos contemplaram mais a formação de especialistas do que de professores:

Adentramos o século XXI em uma condição de formação de professores nas áreas disciplinares em que, mesmo com as orientações mais integradoras quanto à relação “formação disciplinar/formação para a docência”, na prática ainda se verifica a prevalência do modelo consagrado no início do século XX para essas licenciaturas. (Gatti, 2010, p. 1357).

Na avaliação de Dourado (2015), a alteração deste quadro, no âmbito das licenciaturas, seria possível a partir das novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do Magistério da Educação Básica, embasadas no Parecer CNE/CP 02/2015 e na Resolução CNE/CP 2/2015, objeto de análise do item 2.4.3.

#### **7.2.5.2. As DCNs para o curso de Pedagogia (2006)**

A Resolução CNE/CP 1/2006, que instituiu as DCN-PED, reacendeu o debate acerca da identidade profissional e da natureza do curso, tal como havia ocorrido na ocasião da promulgação da LDB e das DCN-FPEB. As divergências entre os educadores permaneceram e foram fortalecidas, ficando ainda mais evidentes nos trabalhos que analisaram esta regulamentação. Observou-se novamente a distinção de duas propostas: a que reflete as posições defendidas pela Anfope, e outra que questiona as ideias que deram corpo às DCN-PED, propondo outra identidade e finalidade ao curso, nos moldes do que já estava sendo ponderado nos trabalhos anteriores.

Fica claro, em função disso, que os cursos de formação fazem parte de um contexto maior, em que disputas são travadas, influenciando amplamente as ações e as políticas educacionais, como avaliaram Louzada e Marques (2015):

Questões como ‘o que ensinar’, ‘como ensinar’ e ‘como aprender’ não devem ser vistas como ingênuas e consensuais. São elementos também estratégicos e de intensa disputa, pois carregam visões de mundo, referências culturais, crenças e valores morais. (p. 745).

Se nos trabalhos do final dos anos 1990 foi frequente o questionamento quanto à diversificação das instituições de formação e a brecha na legislação que permitiria a formação de professores para o ensino infantil e AIEF em nível médio, observa-se uma mudança de foco nos trabalhos que seguem as DCN-PED, publicadas em 2006. Este deslocamento permite identificar que boa parte das reivindicações da Anfope se fizeram presentes na Resolução 1/2006.

Aguiar et al. (2006) comentam estas divergências, relacionando-as a uma diversidade de identidades atribuídas ao curso:

Essas identidades revelam, grosso modo, conflitos inerentes ao estatuto teórico e epistemológico da pedagogia e do curso de pedagogia, sobretudo no que se refere às concepções de licenciatura e bacharelado e seus desdobramentos na configuração

curricular desse curso. Sem dúvida, as visões controvertidas a respeito dessas concepções têm predominado no debate e se manifestam mais claramente nas propostas que vinculam ou separam licenciatura e bacharelado, ora vistos como cursos distintos, ora como dimensões de uma estrutura única de curso. (p. 891).

As discrepâncias foram comentadas de maneira similar por Pimenta et al. (2017, p. 18), que atribuíram esses impasses aos desacordos decorrentes do “entendimento epistemológico da pedagogia como campo de conhecimento”, não alcançando um consenso quanto à finalidade do curso de Pedagogia. Estes autores referem que a promulgação das diretrizes não contemplou as posições antagônicas, priorizando a docência como eixo central.

Estas disputas dão corpo aos estudos deste período, cujas principais divergências referem-se aos seguintes pontos: a docência como base da identidade profissional de professores e professoras, norteando os cursos de formação; o amplo espectro de formação; a natureza do curso, de licenciatura ou bacharelado; a função da prática e da teoria nos currículos; a estrutura curricular e o perfil do egresso.

Mantiveram-se como consensuais nestes trabalhos os seguintes pontos: a Universidade como locus privilegiado de formação, a necessidade de reestruturação das Faculdades de Educação e dos cursos por elas ofertados, garantindo uma sólida formação teórica, propiciando a interdisciplinaridade, a contextualização, relevância social e ética, a partir de uma formação crítico-reflexiva; a ampliação da carga horária dos cursos e a importância de se instituir uma Política Nacional de formação de professores.

A Resolução CNE/CP 1/2006 instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura, em 15/05/2006, estabelecendo em seu Art. 2º que:

As Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia aplicam-se à formação inicial para o exercício da docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, e em cursos de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar, bem como em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos.

Diante do exposto, considera-se o acolhimento à reivindicação de contemplar professoras e professores do ensino infantil e dos AIEF no curso de Pedagogia, questão bastante debatida nos trabalhos que avaliaram a LDB. Outro ponto que fica explícito é sua a denominação – de licenciatura, subentendendo-se claramente a função do curso de Pedagogia - formar para a docência, tal como referenciado nos

trabalhos anteriores de Kuenzer (1998; 1999), Freitas (1999), Brzezinski (1999), Kishimoto (1999) e Muranaka (1999). Além disso, o curso passou sua carga horária mínima de 2.800 para 3.200 horas (2.800 de aulas, seminários, pesquisas e atividades práticas; 300 de estágio supervisionado e 100 horas de atividades de aprofundamento em áreas específicas de interesse).

Libâneo (2006) questiona as orientações das DCN-PED, por considerar que houve uma “redução da pedagogia à docência” (p. 884), a partir da adoção da docência como base da formação de todos os profissionais da educação, posição defendida pela Anfope há muitos anos. Como sinalizado em estudo anterior<sup>41</sup>, o autor pauta sua crítica em uma inversão conceitual, que estaria subsumindo um termo principal (a Pedagogia) ao termo secundário (a docência). A partir desta perspectiva central, traça considerações pontuais a diversos aspectos da Resolução, dentre eles: imprecisões conceituais e normativas, que estariam derivando em outras insuficiências, como superposições e imprecisões no perfil do egresso, nas modalidades de exercício do magistério e nas definições dos núcleos de estudo. Em sua análise, o “núcleo de aprofundamento e diversificação de estudos” equivaleria às criticadas habilitações profissionais, por exemplo.

Libâneo (2006) considerou que a Resolução avançou pouco, não sendo efetiva para elevar a qualidade da formação docente. Defende a concepção de Pedagogia como “Ciência da Educação” e estabelece a seguinte distinção: “docência e gestão, portanto, são dimensões da atividade pedagógica, mas não são a mesma coisa, a gestão é uma atividade-meio que concorre para a realização dos objetivos escolares sintetizados na docência”. (idem, p. 859). Com base neste argumento, considera que, a partir das DCN-PED, o curso de Pedagogia passou a propor a formação para funções muito diferentes: docência e gestão. Na sua visão, estas formações deveriam ocorrer de maneira articulada, mas distintas: “Para se atingir qualidade da formação, ou se forma bem o professor ou se forma bem um especialista, devendo prever-se, portanto, dois percursos curriculares articulados entre sim, porém distintos”. (idem, p. 861).

Libâneo (2006) defendeu a ideia de um curso específico de bacharelado, destinado à formação de especialistas em educação, e o de licenciatura para a formação para a docência. A respeito do lócus de formação, o autor volta a afirmar

---

<sup>41</sup> Refiro-me ao estudo de Libâneo e Pimenta (1999).

que os cursos, tanto bacharelado, quanto licenciatura, deveriam ocorrer nas Faculdades de Educação.

A ideia da distinção entre licenciatura e bacharelado, entretanto, já estava sendo contestada pela Anfope há muitos anos e aparece claramente em muitos dos trabalhos analisados, como Freitas (2002); Aguiar et al. (2006); Scheibe (2006); e Brzezinski (2008). As DCN-PED foram consideradas um avanço por estes e outros autores, aproximando-se da proposta que havia sido encaminhada ao CNE em 1999. Scheibe (2006), por exemplo, ressaltou que a concepção de docência estaria ampliada, abrangendo, além do magistério, atividades de gestão e pesquisa.

Kramer (2006), ainda que identifique limitações nas DCN-PED, considerou um avanço levar a formação para a educação infantil ao curso de Pedagogia, principalmente por possibilitar que esta etapa seja inserida no debate, identificando um passo relevante para o início de uma discussão que precisa integrar mais veementemente as políticas de formação docente. Pautou-se, também, na ideia de indissociabilidade entre educação infantil e ensino fundamental e na defesa pelo ensino fundamental de nove anos.

Brzezinski (2008) também identificou as DCN-PED como um ganho importante frente à diversidade de espaços dedicados à formação de professores, por terem provocado a reconfiguração destas diversas instituições. A autora, pautada nos ideais defendidos pela Anfope, apresentou os saberes necessários ao exercício docente: saber específico (científico), saber pedagógico, saber cultural e político e saber transversal, distribuídos nas DCN-PED em três núcleos de conhecimento: o de estudos básicos, o de aperfeiçoamento e o de diversificação de estudos, cabendo às instituições formadoras: “usar da liberdade para oferecer a formação do docente dos AIEF, da EI, assim como do pedagogo-pesquisador e do pedagogo-gestor, profissionais que poderão atuar também fora do sistema educacional” (idem, p. 1145). Esta autora avaliou as diretrizes como um avanço, justamente por contemplar uma multiplicidade de conhecimentos e saberes, mas também por ter conseguido incorporar as contribuições do movimento de educadores, trançando “nítidos contornos à identidade do curso de Pedagogia e do pedagogo” (idem, p. 1161).

Na avaliação de Gatti e Barretto (2009), os cursos de licenciatura em Pedagogia passaram a ter grande complexidade, impondo-se uma dispersão curricular e simplificações prejudiciais à formação, questões estas ainda não equacionadas para a área de formação de professores.

Diante da proposta de organização curricular descrita das DCN-PED, Saviani (2007) apresentou o seguinte paradoxo, considerando que as mesmas ainda não teriam dado conta dos desafios impostos à área:

São, ao mesmo tempo, extremamente restritas e demasiadamente extensivas: muito restritas no essencial e assaz excessivas ao acessório. São restritas no que se refere ao essencial, isto é, àquilo que configura a pedagogia como um campo teórico-prático dotado de um acúmulo de conhecimentos e experiências resultantes de séculos de história. Mas são extensivas no acessório, isto é, se dilatam em múltiplas e reiterativas referências à linguagem hoje em evidência. (Saviani, 2007, p. 127).

Na avaliação deste autor, a Resolução dificultaria a organização dos currículos, uma vez que suas imprecisões não garantiriam um “substrato comum em âmbito nacional a dar um mínimo de unidade ao referido curso” (idem, p. 127). Deixou claro, no entanto, que esta Resolução, além de atender as reivindicações do movimento dos educadores, responde às características do próprio CNE (órgão que reflete a visão dominante, induzindo à conciliação). Neste sentido, interpretou estas flexibilizações como forma de conceder às IES autonomia suficiente para a organização dos seus currículos, que poderiam avançar para além das diretrizes e organizar seus cursos com base nos aspectos considerados essenciais, tendo a História da Escola como eixo fundamental e o processo formativo centrado na unidade escolar, de maneira a proporcionar aos alunos da Pedagogia o conhecimento aprofundado do funcionamento da escola.

Em sua proposta, o autor destaca a importância de um distanciamento inicial da escola básica, sugerindo uma organização curricular que possibilite inicialmente o estudo de clássicos da Pedagogia e dos seus fundamentos filosóficos e científicos, para que então possam vivenciar o espaço escolar, partindo do “saber metodicamente organizado e teoricamente fundamentado” (p. 128). Enfatiza, também, a necessidade de um espaço específico para o desenvolvimento dos estudos e pesquisas educacionais no Curso de Pedagogia. Desta forma, os alunos avançariam na reflexão acerca da escola, alcançando a transformação necessária e almejada, diante da constatação de um problema importante nas formações, em geral:

Os alunos passam pelo ensino superior sem modificar sua “cultura” prévia, mantendo um tipo de pensamento ainda com fortes características pré-letradas. Por aí não é difícil antever que tipo de qualidade terá o trabalho pedagógico desses novos professores nas escolas de educação infantil e de ensino fundamental. Inevitavelmente estarão contribuindo para ampliar e aprofundar a falência do sistema

escolar, agravando um círculo vicioso que será preciso romper por algum ponto. (Saviani, 2007, p. 132).

Os estudos de Gatti (2009, 2010, 2014, 2016) têm apontado, recorrentemente, os estágios com um ponto crítico nas formações, por apresentarem programação e controle precários, consistindo, em sua maioria, de observações em sala de aula. Este fato decorre da falta de alinhamento e articulação das IES com as redes de ensino e são agravados nos cursos noturnos e na modalidade EaD, maioria entre as formações docentes.

Aspecto similar foi tratado por Ens e Vaz (2011), avaliando que os estágios teriam sido colocados de maneira precária nas DCN-PED. Na visão destas autoras, a legislação propõe a formação do professor polivalente, mas enfatiza o estágio na docência, relegando a prática da gestão a último plano. Questionam, ainda, a amplitude da formação e a ênfase na docência como uma forma de fragmentação da formação docente.

No intuito de avaliar como as diretrizes têm sido incorporadas aos currículos de formação, Gatti e um grupo de pesquisadores analisaram os currículos de 71 cursos de Pedagogia, levando a uma série de constatações importantes (Gatti et al., 2008). Entre outros aspectos, predominam nestes currículos as disciplinas que fundamentam as teorias de ensino, sem alcançar, entretanto, as práticas educacionais associadas a estes aspectos, levando-os a concluírem que há uma insuficiência formativa nestes cursos, além de permanecer evidente o desequilíbrio da relação teoria-prática.

Com objetivo similar, Pimenta et al. (2017) avaliaram 144 matrizes curriculares dos cursos de Pedagogia de IES públicas e privadas paulistas, entre os anos 2012 e 2013, concluindo que a maioria deles é ofertada em instituições privadas, com cargas horárias mínimas e sem apresentar a pesquisa como inerente às suas formações. Identificaram que alguns dos problemas são recorrentes ao que já havia sido apontado na literatura sobre as DCN-PED: a dispersão na formação, decorrentes da falta de foco do objeto e da finalidade da Pedagogia:

Esses cursos, em sua maioria, não estão formando o pedagogo e, tampouco, um professor polivalente para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, pois sua formação se mostra frágil, superficial, generalizante, fragmentada, dispersiva e sem foco. (Pimenta et al., 2017, p. 15).

Estes autores também ponderaram que, embora as DCN-PED tenham definido a docência como eixo central, ampliaram o campo de atuação profissional,

excedendo sobremaneira a docência, propondo-se a formar, inclusive, para a gestão educacional. Resgatam os dados de outros estudos como os de Gatti e Barretto (2009), Leite e Lima (2010) e Libâneo (2010), analisando que “este amplo espectro compromete a formação do pedagogo como professor polivalente para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental” (Pimenta et al., 2017, p. 18).

A análise de Pimenta et al. (2017) demonstrou grande quantidade e diversidade de disciplinas, sendo poucas delas congruentes com as questões dos anos iniciais da educação básica, sugerindo um perfil impreciso dos egressos. A maioria aborda questões relativas à formação profissional docente, contemplando disciplinas relacionadas, por exemplo, à língua portuguesa, matemática, história, geografia, ciências, artes, educação física, alfabetização, movimento, linguagem oral e escrita, natureza e sociedade. Ou seja, ainda que insuficiente, a ênfase recai na formação para os AIEF, desprezando a formação para a educação infantil e a gestão, que integram o espectro de formação destes cursos, segundo as DCN-PED.

O segundo maior percentual contempla os fundamentos teóricos da educação e, em terceiro lugar, encontra-se a categoria ‘outros conhecimentos’, evidenciando uma oferta bastante ampla e dispersa de disciplinas, considerada pelos autores como um fator prejudicial na formação básica dos professores. Tal como sinalizado por Gatti (2010), os estágios e as práticas de ensino foram considerados pontos críticos nessas matrizes, uma vez que um contingente expressivo de cursos (quase metade deles) não dedica nenhuma disciplina para supervisão e acompanhamento dos estágios. Disciplinas relacionadas às atividades de cunho científico representaram apenas 7,47% das analisadas, evidenciando que a formação docente para a pesquisa é incipiente nestes cursos.

A partir destes dados, os autores concluem que estas dispersões inviabilizam a sólida formação do professor polivalente para a educação infantil e anos iniciais e retomam a proposta de uma formação do pedagogo, nas Faculdades de Educação, aprofundada posteriormente na(s) área(s) de atuação que desejar ou necessitar, similar ao que já havia sido sinalizado por Pimenta e Libâneo (1999) e Libâneo (2006).

Poucos estudos como o de Gatti et al. (2008) e Pimenta et al. (2017), que analisaram os currículos dos cursos de formação, foram aqui identificados, predominando aqueles que se propuseram a examinar aspectos teóricos das

legislações e refletir sobre eles. Estas reflexões são essenciais para a área, mas considera-se fundamental o aprofundamento de questões que possibilitem avançar as análises e alcançar efetivamente os currículos de formação e, por conseguinte, o contexto escolar, a fim de que se concretize a “verdadeira revolução formativa” proposta por Gatti (2010).

### **7.2.5.3. As DCNs para a formação de professores da educação básica (2015)**

O processo desencadeado a partir das diversas Conae, que deram origem ao PNE 2014, também repercutiram no debate acerca das novas DCN para a formação inicial e continuada de professores da educação básica, objeto de estudo por mais de uma década no CNE, como retomado por Santos e Sudbrack (2018).

Em geral, os trabalhos aqui resgatados que abordaram especificamente essas DCNs, a avaliaram como um avanço importante para os cursos de formação, buscando contemplar os debates acerca das DCN de 2002 e de 2006. Dourado (2015), por exemplo, concluiu que as novas DCNs consideraram as disputas que estavam sendo travadas, assim como o resultado de estudos e pesquisas sobre a temática e as deliberações da Conae, na tentativa de constituir uma política orgânica, que possibilitasse maior articulação entre as ações de formação inicial e continuada com aquelas de valorização. Esta posição também foi adotada por Santos e Sudbrack (2018, p. 115), que identificaram a Resolução CNE/CP 2/2015 como “um componente essencial para a profissionalização docente”.

Os trabalhos avaliam que esta legislação retoma a necessidade de superar a fragmentação das políticas de formação docente, tão sinalizada em outros momentos. Destacam, ainda, sua articulação com as DCN para a educação básica, a partir dos seguintes princípios: sólida formação teórica e interdisciplinar; unidade teoria/prática; trabalho coletivo; compromisso social; integração com as redes de ensino; valorização docente integrando aspectos da formação, planos de carreira, salários e melhores condições de trabalho; gestão democrática; articulação entre graduação e pós-graduação; e avaliação e regulação dos cursos de formação.

Santos e Sudbrack (2018) ressaltaram como um avanço importante destas diretrizes em relação ao PNE, a prioridade de formação em cursos presenciais, que havia sido um ponto crítico comentado neste e em outros estudos.

Gatti (2017) também avaliou as novas DCNs como um avanço na área, por estar alinhada ao PNE e, principalmente, por salientar a importância de se repensar a formação, atribuindo um valor central aos processos pedagógicos: “Nesse plano se reconhece a necessidade de qualificar melhor os cursos formadores de professores e colocá-los em consonância com as necessidades de aprendizagem dos alunos da escola básica” (p. 3). A autora valoriza a consideração dos conhecimentos do campo da Didática como um dos componentes da Base Comum Nacional proposta nessas diretrizes, possibilitando ampliar a interface entre o pensamento pedagógico, a prática na sala de aula e os contextos culturais em que ocorrem.

A estrutura curricular disposta nas DCNs de 2015 engloba três núcleos: I. estudos de formação geral; II. aprofundamento e diversificação de estudos na área de atuação; e III. estudos integradores, totalizando 3.200 horas, a serem integralizadas em 8 semestres.

Esta legislação prevê a complementação pedagógica para graduados não licenciados, enfatizando seu caráter emergencial e provisório, podendo variar de 1.000 a 1.400 horas, a depender da equivalência entre os cursos. Outra opção contemplada pelas DCNs de 2015 são os cursos de segunda Licenciatura, que variam entre 800 a 1.200 horas.

Esta legislação aborda de maneira mais integrada a formação continuada dos profissionais do magistério da educação básica, por meio de cursos de atualização e extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado.

A valorização docente é especificada nas Diretrizes de 2015 de maneira a articular a formação inicial e continuada, carreira, salários e condições de trabalho, em consonância ao que já estava sendo posto nos PNEs. A legislação sinaliza que cabe aos sistemas de ensino a definição das ações de valorização, assegurando aspectos da formação, planos de carreira e preparação para atuação nas diferentes modalidades da educação básica. Também prevê a garantia de relação adequada professor/aluno.

No que diz respeito ao lócus de formação, identifica a Universidade como instituição privilegiada, enfatizando a necessidade de articulação com os entes federados e as redes de ensino. Na análise de Dourado (2015), essas DCNs contribuiriam para a “superação da dicotomia entre teoria e prática, bacharelado e licenciatura, bem como propiciar efetiva articulação entre as políticas e dinâmicas de organização, gestão e financiamento da educação, suas instituições e atores” (p. 315).

Os trabalhos aqui analisados que abordam as Diretrizes Curriculares Nacionais exacerbam as contradições, dilemas e dicotomias exploradas no capítulo que abordou a LDB. Essas divergências acometem, principalmente, questões de identidade e a natureza dos cursos de formação. Ainda assim, tendo em vista os grandes debates que seguiram as DCNs anteriores, os trabalhos analisados refletem mais consensos, o que pode ser um indicativo de avanço da política, em certo ponto.

Essas divergências não são triviais, e se expressaram na legislação, deixando claro que interesses distintos foram considerados na formulação das DCNs, o que pode ser observado pela mudança no enfoque destes documentos. Por um lado, as reivindicações do movimento dos educadores puderam ser contempladas a partir das DCNs de 2006, o que foi considerado um ganho importante nos estudos aqui analisados. Por outro, análises mais sistemáticas, como as de Gatti et al (2008) e de Pimenta et al (2017), que se propuseram a analisar os currículos destes cursos e a efetivação das DCNs, mesmo que em momentos distintos, indicam a persistência da insuficiência formativa nestes cursos, permanecendo problemas como o desequilíbrio da relação teoria-prática, o problema dos estágios e a dispersão do campo de atuação do profissional docente.

Cabe ressaltar que, diante da recente aprovação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, as DCN estão em processo de nova reformulação. Ainda que os trabalhos aqui analisados não tenham alcançado este debate, consultou-se o documento *Posição da Anped sobre o Texto Referência – Diretrizes Curriculares Nacionais e Base Comum para a Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica* (Anped, 2019), que solicita o arquivamento deste documento, reafirmando a posição desta Associação em defesa dos princípios adotados na Resolução CNE/CP 2 (Brasil, 2015), argumentando que a BNCC não demanda mudanças nas DCNs de formação docente.

### **7.3. Principais repercussões das políticas analisadas para a profissão docente**

Foram considerados os seguintes estudos para analisar as repercussões das políticas de formação na profissão docente: Louzano et al. (2010); Gatti (2010; 2011; 2012; 2014); Gatti e Barretto (2010); Barretto (2010; 2012); Gatti, Barretto e André (2011); André (2013; 2015); Oliveira (2013); Weber (2015); Bello, Pena e Silva (2016); Bauer, Cassetari e Oliveira (2017), além da publicação recente de Gatti et al., (2019).

As questões mais abordadas nestes estudos versam em torno da valorização docente e das políticas avaliativas, identificando-se as respectivas repercussões para o trabalho de professores e professoras.

#### **7.3.1. O impacto das políticas avaliativas para o trabalho docente**

Os estudos analisados que abordam as políticas avaliativas no Brasil (Louzano, 2010; Gatti & Barretto, 2010; 2012; Gatti, 2010a; 2010b; 2011a; 2011; Gatti, Barretto & André, 2011; Bauer, Cassetari & Oliveira, 2017) salientam as seguintes repercussões principais sobre o trabalho docente: o aumento da competitividade entre professores e escolas; a burocratização, afastando o corpo docente da sala de aula; o aumento do número de avaliações a que são submetidos os alunos e alunas nas escolas; a ampliação dos modelos prescritivos de currículo, a exemplo dos “sistemas apostilados”, reduzindo a participação e autonomia docentes; o aumento da pressão no ambiente escolar, levando ao adoecimento e conseqüente afastamento do trabalho; o aumento das desigualdades entre as escolas; e o controle exacerbado das práticas docentes.

O desenvolvimento do sistema avaliativo passa a influenciar diretamente a dinâmica educacional no Brasil, a partir dos anos 1990, a partir da criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e as ações decorrentes deles, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Cursos (ENADE), a Prova Brasil e a participação no Programa Internacional de Avaliação de Aprendizagem (PISA), criam novas demandas para a área, impactando diretamente nas práticas docentes.

Assim, as políticas de avaliação de resultados ganharam força no Brasil a partir dos anos 1990, atreladas ao discurso de necessidade de melhoria da qualidade da educação.

Atualmente, o Sistema Nacional de Avaliação conta com diversas modalidades de processos avaliativos de professores, visando a atender finalidades e contextos distintos e apoiando-se tanto em dados diretos, quanto indiretos. Gatti (2011) diferencia essas avaliações, de acordo com a sua natureza, em *seletivas* ou *educativas*.

As primeiras têm por finalidade estabelecer e avaliar critérios de “corte” para um fim específico, como um concurso ou a ocupação de vagas em universidades. Ao segundo tipo é conferido um caráter pedagógico, a partir de uma perspectiva educacional e formativa, com foco no desenvolvimento de pessoas, grupos ou instituições. Em tese, seus objetivos envolvem a identificação de fragilidades, para que possam nortear ações capazes de superá-las.

Os processos de avaliação docente podem se encaixar nos dois tipos, consistindo em medidas de conhecimentos gerais e específicos, ou em avaliações conduzidas por especialistas, chefias, pares ou pelo próprio professor/professora (autoavaliação), sendo bastante usuais as que avaliam os docentes a partir do desempenho de estudantes.

Na análise de Gatti (2011), todos os tipos são passíveis de problemas e críticas, seja pela possibilidade de serem influenciados por aspectos subjetivos dos avaliadores, ou por tentarem traduzir, arbitrariamente, aspectos qualitativos em dados numéricos. Esta autora destaca que, mais recentemente, as críticas têm recaído na avaliação de professores e professoras a partir do desempenho dos estudantes, salientando a importância no delineamento de avaliações mais cuidadosas, consistentes e confiáveis.

A partir dos resultados do estudo de Danielson (2010, citado por Gatti, 2011), indicam-se modelos contextualizados, feitos na própria instituição e que ampliem a participação ativa dos docentes, cuidando de aspectos fundamentais como a formação dos avaliadores, de forma que possam estabelecer um relacionamento efetivo com os professores, ampliando sua interface sociocultural.

No âmbito na Psicologia, esta questão tem sido analisada, chamando-se a atenção para o fato de que o ambiente escolar é formado por grupos sociais distintos, em que pessoas partilham uma dada cultura, que irá influenciar diretamente seus

comportamentos e valores. Por meio destas relações, são constituídas as concepções sobre educação, escola e identidade profissional, sendo fundamental considerar as diferenças regionais e culturais que, por vezes, podem constituir um distanciamento entre os avaliadores e a escola. Sobre isso, Gatti (2011) pondera que a relação de professores universitários avaliadores com os do ensino básico pode ocasionar constrangimentos e barreiras importantes de linguagem e compreensão, por exemplo.

Outro aspecto fundamental a ser considerado é que estes processos integrem efetivamente o trabalho das escolas, fazendo sentido para todos os envolvidos:

Sem ter sentidos concretos para estes, as avaliações caem num vazio, não mobilizam e não geram consequências positivas. Exemplo disso está na pergunta sempre presente: por que o desempenho escolar não melhora, apesar de tantas provocações das diferentes avaliações de rendimento escolar realizadas nas redes de ensino e de sua divulgação? Falta a essas avaliações terem significado para as escolas, gestores, docentes, pais; faltam formas de interlocuções adequadas. (Gatti, 2011, p. 83).

É importante lembrar que, em geral, os processos avaliativos intencionam fomentar mudanças. A esse respeito, Gatti (2011) destaca uma fragilidade importante: partir do pressuposto de que fornecer informações sobre “performances” seja condição suficiente para melhorar o desempenho, seja dos estudantes, das instituições escolares ou dos docentes. Neste sentido é que se faz premente analisar o impacto que estes processos avaliativos têm sobre o trabalho do professor e, principalmente, seu suposto poder de ampliar a aprendizagem dos estudantes. Nas palavras de Gatti (2011):

É simplista a concepção de que resultados divulgados de avaliações diversas de redes, por si, provocam mudanças reais. É necessário um trabalho dialógico para isso. Essa concepção não dá conta da complexa dinâmica sociopsicológica envolvida nas relações entre conhecimento, valores, atitudes e ações. (p. 84).

No âmbito mais geral, Louzano et al. (2010) indicam que, da forma como as avaliações têm sido empregadas no Brasil, não podem ser consideradas medidas objetivas de qualidade da educação. Ao analisarem o conceito Enade e o IDD<sup>42</sup>, os autores explicam que ambos mostram a posição de um determinado curso em relação a outras instituições, e não o nível de qualidade ideal esperado: “se dentro de uma carreira as médias forem baixas, como é o caso da Pedagogia, estar acima da média

---

<sup>42</sup> O conceito Enade representa pontuação média de um determinado programa e o IDD o valor que o curso agrega ao aluno, ambos variando de 1 a 5. Em 2008, foi criado um novo índice, o Conceito Preliminar de Curso – CPC, no intuito de integrar outras dimensões à avaliação.

não significa ter boa qualidade (só significa que o programa é melhor do que a média de programas do mesmo tipo)” (Louzano et al., 2010, p. 558). Embora concluam, com base nestes argumentos, que o país não dispõe de instrumentos efetivos capazes de avaliar a qualidade de seus cursos, os indicadores disponíveis mostram que, entre os programas de formação de professores, os estudantes de Pedagogia apresentam médias menores que os alunos das demais licenciaturas, apontando para a necessidade de aprofundar análises sobre este curso.

Para a formação de professores, Louzano et al. (2010) também compartilham a ideia de que estas avaliações pouco ou nada dizem sobre o quanto os cursos preparam o futuros professores e professoras para a sala de aula, ou ainda, sobre o impacto na aprendizagem dos estudantes. Recomendam o aprofundamento de pesquisas sobre estes cursos, tendo em vista que, embora os resultados do Enade sejam superiores para os alunos de Pedagogia das IES públicas, se comparados aos de IES privadas, essa desvantagem desaparece quando considera-se a experiência prévia na docência. Na análise de Barretto:

Estas reforçam os indicadores numéricos, induzindo a uma progressão orientada por metas quantitativas com vistas ao alcance de um determinado padrão de qualidade, que não é, contudo, claramente definido. A melhoria da qualidade do ensino tende, assim, a se traduzir, em última análise, no seu equacionamento em termos da capacidade de alcançar um bom resultado na pontuação do Ideb. (Barretto, 2012, p. 745).

Neste sentido, a autora chama atenção para um efeito prejudicial destes processos, que repercutem de maneira danosa no trabalho docente, na medida em que, tentando alcançar “bons resultados” nas avaliações em larga escala, afastam-se do objetivo fundamental do ensino – a aprendizagem dos alunos.

Outro aspecto prejudicial é apontado por Gatti, Barretto e André (2011), referindo-se à importância de se considerarem as diferenças entre os contextos escolares e as redes de ensino. O processo de municipalização do ensino fundamental e infantil parece ter deixado professores e gestores de pequenos municípios em uma posição desfavorável nos sistemas avaliativos, por não dominarem um repertório mínimo que lhes possibilite formular orientações curriculares, ou mesmo pedagógicas, à comunidade escolar que atendem.

Na rede privada, estas dificuldades são superficialmente minimizadas por meio dos “sistemas de ensino apostilados”, que conforme apontam Gatti, Barretto e André (2011), não são submetidos à análise oficial de especialistas, tal como ocorre com os

livros didáticos distribuídos pelo governo, deixando os professores alheios às decisões que envolvem os currículos, exercendo um papel de executor de atividades.

Poucos estudos foram encontrados acerca dos sistemas apostilados, o que prejudica uma avaliação mais aprofundada a respeito da sua qualidade e impacto na aprendizagem dos alunos. Esta é uma lacuna que merece ser considerada nas pesquisas educacionais, principalmente na perspectiva do impacto que acarreta o trabalho dos professores submetidos a estes sistemas. Uma breve busca no Portal de Periódicos da CAPES com a expressão “sistema de ensino apostilado” OR “sistema apostilado” recupera somente 15 artigos que abordam diretamente este tema, analisando, em sua maioria, a adoção na rede pública dos estados de São Paulo e Santa Catarina. Se recorrermos ao Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES<sup>43</sup>, a realidade não é diferente: somente 19 trabalhos acadêmicos cadastrados na plataforma analisam estes sistemas.

Pesquisas realizadas no Canadá e nos Estados Unidos em regiões submetidas a currículos padronizados por longos períodos são comentadas por Hargreaves (2003 citado por Gatti, Barretto e André, 2011), indicando a urgente necessidade de modificação destas políticas, sob a seguinte justificativa:

A padronização excessiva tende a aumentar a probabilidade de fracasso dos alunos com maiores dificuldades e a submeter os professores a maiores níveis de frustração e constrangimento no trabalho. (p. 48).

A lógica de desempenho, com base em indicadores padronizados, reduz a flexibilização curricular e passa a assumir um modelo centrado nos resultados. Na avaliação de Gatti, Barretto e André (2011):

Em decorrência disso é que surgiram mudanças importantes de postura em relação ao currículo e ao trabalho do(a) professor(a) e uma clara sinalização à tendência de vincular as práticas docentes a modelos muito mais detalhados e diretivos de currículo. (p. 41).

As Referências e Diretrizes Curriculares Nacionais, tentam, portanto, conciliar diferentes orientações pedagógicas: por um lado, a perspectiva centrada no aluno, nos saberes docentes, no trabalho coletivo e na autonomia do professor; e, por outro, visando o cumprimento de metas rígidas do sistema avaliativo, são elaboradas propostas curriculares seguindo modelos prescritivos, tendendo a reduzir o professor

---

<sup>43</sup> Recuperado de [www.catalogodeteses.capes.gov.br](http://www.catalogodeteses.capes.gov.br), consultado em 05/04/19.

a mero executor de propostas das quais ele não teve participação ativa na sua elaboração.

Sintetizando as análises decorrentes deste tópico, ainda que as avaliações sejam consideradas importantes para identificar pontos de melhorias a serem considerados nas políticas de formação, estas parecem estar apresentando outros efeitos para o trabalho de professores e professoras, não refletindo diretamente na qualidade educacional, o que demanda revisões importantes sobre como estes processos têm sido utilizados no Brasil.

### **7.3.2. O impacto das ações de valorização docente previstas nas políticas de formação de professores**

A concepção de valorização docente nos trabalhos aqui analisados é um consenso, abarcando uma combinação de fatores que envolvem melhorias efetivas na formação inicial e continuada, na remuneração, nos planos de carreira e nas condições de trabalho.

Os estudos analisados apontaram como principais impactos danosos na carreira docente: as políticas avaliativas e a ênfase nos resultados; a perda da autonomia; falta de protagonismo na formulação de políticas de formação; arrocho salarial; deterioração das condições de trabalho; maior responsabilização docente pela qualidade educacional; a tendência a intensificação da jornada de trabalho; evasão da carreira; baixo reconhecimento social da profissão; adoecimento frequente por parte dos profissionais da educação; e falta de regularidade no cumprimento ao que determina a legislação em termos de planos de carreira e piso salarial de professores.

Os seguintes pontos repercutiram positivamente na carreira docente, segundo os estudos analisados nesta revisão: ampliação importante no nível de escolaridade dos professores; aspectos da valorização docente passaram a ser considerados em políticas mais amplas, como o PDE; reorganização do financiamento educacional, ampliando recursos para as ações de formação; aumento da produção científica sobre políticas referentes à carreira docente; o estabelecimento do piso salarial e a orientação para a elaboração de planos de carreira; fortalecimento da profissionalidade docente.

A valorização docente passa a ganhar destaque no debate educacional da década de 1990, principalmente a partir de iniciativas como a celebração do Pacto de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, em outubro de 1994, que tinha a intenção de fundamentar políticas de longo prazo para a área, como aponta Weber (2015). A autora destaca o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, convocado pelo MEC em meados de 1995, como um momento histórico, alargando o sentido da valorização docente, que passaria a contemplar aspectos relativos à formação e às condições de trabalho, além da questão salarial.

Entretanto, a falta de consenso quanto à definição da jornada de trabalho de 40 horas e o estabelecimento do número mínimo de alunos por turma levou a retirada da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) do referido Fórum. Na avaliação de Weber (2015), este fato

[favoreceu] que o protagonismo do debate e de iniciativas em relação ao magistério da educação básica, até então liderado por entidades da sociedade civil, passasse a ser assumido pelo Ministério da Educação, que incorporou ou desconsiderou propostas reiteradamente afirmadas no debate acadêmico e social. (p. 505).

A LDB retoma a organização social em torno da questão da valorização docente, suscitando debates que abarcavam duas questões fundamentais: o piso salarial nacional e o plano de carreira docente (Weber, 2015). No entanto, na análise desta autora, somente a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação, regulamentado pelo Decreto n. 6.094/2007, a valorização docente é especificada, por meio da concentração da jornada de trabalho em uma única escola e definição do piso salarial compatível com profissionais de formação equivalente.

Oliveira (2013) avalia a instituição do piso salarial, por meio da Lei n. 11.738/2008, e o Parfor, como iniciativas relevantes para a valorização docente, mas adverte que a responsabilização atribuída exclusivamente ao professor para a ampliação da qualidade educacional desconsidera outros aspectos característicos da estrutura escolar, como sinalizado anteriormente. Na visão desta autora, esta interpretação prejudica a profissão, acarretando um processo severo de desvalorização docente, reduzindo o problema à necessidade de identificar 'bons professores', ou aqueles mais capazes para lidar com o complexo quadro educacional. Essa redução é criticada pela autora por desconsiderar outros aspectos

importantes do problema: “a origem social dos alunos e seu capital cultural, as condições de trabalho nas escolas, a gestão escolar, entre outros” (Oliveira, 2013, p. 2013). Estes aspectos complementares também são destacados nos estudos de André (2013) e Gatti (2014), aliando-se a outros, como recursos disponíveis nas escolas e suporte físico, pedagógico e emocional aos docentes, o que pode indicar ser uma tendência na área que repercute negativamente na carreira docente.

No âmbito geral, Oliveira (2013) analisou que esta centralidade na figura do professor é uma influência direta das recomendações internacionais, mais enfaticamente da UNESCO, OIE e OCDE, atribuindo maior relevância à formação e à avaliação como fatores determinantes para a melhoria da educação, relegando à segundo plano questões que impactam nas condições de trabalho, carreira e salários. A autora estabelece uma crítica, por centralizar as políticas nas formações continuadas, além de responsabilizar o próprio professor por esta busca. Sua análise também destaca uma preocupação importante:

Assim, observa-se que as políticas de formação docente no Brasil têm adquirido relevância nas últimas décadas muito em razão da necessidade de responder às exigências de titulação ao conjunto de professores que atuam nos estabelecimentos de educação básica e à perspectiva de demandas de novos profissionais para atender à expansão da obrigatoriedade escolar. (Oliveira, 2013, p. 58).

De fato, os princípios norteadores do Educação para Todos recomendam políticas que ampliem o reconhecimento social do trabalho docente, assim como o protagonismo de professores nas ações que envolvem a formação inicial e continuada. No entanto, observa-se uma tendência de políticas que abordam propostas curriculares mais detalhadas e explícitas, impactando diretamente no trabalho docente, a partir de uma postura mais prescritiva, muitas vezes relegando aos docentes a função de meros executores de programas elaborados por especialistas. Este afastamento do professor da concepção e elaboração de políticas e programas que os envolvem é caracterizada por Perrenoud (1994) como uma forma de proletarização do trabalho docente. A falta de conexão entre a realidade do trabalho docente e o que prescrevem as políticas parece gerar um ambiente de tensão que pouco contribui para os avanços que são necessários à área.

Educadores como Hypolito (2010), Augusto (2015) e Piolli, Silva e Heloani (2015) também avaliam como esse discurso de responsabilização tem norteado as políticas, levando ao que Hypolito (idem) denomina de “neurose da *accountability*”,

baseada em conceitos como qualidade, padronização e avaliação de larga escala, que acabam por afetar negativamente o trabalho dos professores e professoras, ao contrário da suposta “melhoria de performance” pregada. Como decorrência:

Os efeitos dessas tecnologias [de responsabilização ou prestação de contas] são inúmeros e em escala, atingem desde aspectos relacionados à pressão emocional e ao estresse, com o aumento do ritmo e da intensificação do trabalho, até aspectos que ocasionam mudanças nas relações sociais, tais como a maior competição entre os docentes e entre setores, a redução da sociabilidade na vida escolar, as ações profissionais mais individualizadas, o distanciamento das comunidades e o aumento da carga de trabalho burocrático. (Hypolito, 2010, p. 1341).

No âmbito mais específico, que se refere às condições salariais, os estudos têm apontado que o salário dos professores no Brasil é insatisfatório e não condizente com a complexidade do exercício docente, o nível de formação necessário e às jornadas de trabalho destes profissionais (e.g., Gatti & Barretto, 2009; Oliveira & Vieira, 2010; Gatti, Barretto & André, 2011; Alves & Pinto, 2011; Oliveira, 2013).

A despeito das diferenças de dados identificados, pela falta de linearidade no cálculo utilizado para considerar questões subjetivas, como a quantidade de horas trabalhadas pelo docente fora da sala de aula, as pesquisas aqui trabalhadas apresentaram dados relevantes sobre as condições salariais da carreira docente, que valem ser comentados brevemente.

Louzano et al. (2010) apresentaram dados que, à primeira vista, parecem alentadores: na pesquisa realizada por eles, constatou-se que o salário dos professores de escolas públicas aumentou em relação a outras ocupações, considerando-se o período de 1995 a 2006; no entanto, reforçam que tanto professores iniciantes, quanto aqueles com mais tempo de experiência, permanecem ganhando salários menores que em outras profissões, seja no setor público ou no privado. Para os autores, estes dados relacionam-se diretamente com a baixa atratividade da carreira docente, ao avaliarem, nos dados do Enem 2005, que somente 11% dos estudantes que fizeram o exame naquela ocasião estariam interessados em se tornar professores do ensino fundamental ou médio. Os dados de pesquisa recente da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) foram levantados no sentido de verificar a atualidade desta análise, concluindo-se que, ainda que a profissão docente represente uma expressiva massa de trabalho no país, as condições salariais de fato são bastante precárias:

Os professores brasileiros de escolas públicas de ensino fundamental e médio recebem menos da metade da média salarial dos docentes de outros países avaliados na edição de 2017 do relatório da *Education at a glance*, da OCDE . . . Nas nações avaliadas, o salário médio no ensino fundamental e médio foi de US\$ 29,4 mil por ano, enquanto que, no Brasil, os docentes receberam, em média, US\$ 13 mil – em valores de 2012, ajustados pela paridade de poder de compra. (FAPESP, 2018<sup>44</sup>).

Em linha similar, Gatti (2012) avaliou que, ainda que as políticas tenham avançado, os salários não são adequados às particularidades exigidas no trabalho docente, nem compatíveis com outras profissões equivalentes. A precariedade do salário docente também é apontada em estudos que analisam outros países da América Latina. Limarino (2005 citado por Gatti, Barretto e André, 2011), comparou os salários docentes praticados em 17 países deste contexto e identificou que o Brasil assume a penúltima posição, estando à frente somente da Nicarágua. Barretto (2010, p. 435), por sua vez, sinaliza que “significativa quantidade de docentes vive em condição de pobreza”.

Considerando o montante destes profissionais nas redes de ensino, responsáveis por ocupar o terceiro lugar no serviço público nacional, a questão do financiamento da educação é decisiva para que se possam consolidar as melhorias necessárias nas políticas docentes, tanto no que diz respeito a sua formação, quanto às condições de trabalho e carreira.

Gatti, Barretto e André (2011) comentam sobre a elevação progressiva proposta na época, de se chegar a 7% do Produto Interno Bruto – PIB destinado para a educação, sinalizando que alguns setores sugerem que este percentual deveria alcançar a ordem de 8 a 10% do PIB, para que pudessem dar conta das lacunas historicamente evidenciadas na área (Saviani, 2007). Segundo o último relatório econômico da OCDE, emitido em 2018, o setor público gasta 5,4% do PIB em educação.

No que se refere à relação entre remuneração e formação docente, a pesquisa apresentada por Oliveira (2013) identificou uma correlação entre a formação inicial e o nível salarial médio, o que não foi observado quanto à formação continuada, reforçando, por um lado, a importância das políticas que possibilitam a ampliação da formação para o nível superior e, por outro, a necessidade de rever as ações que envolvem a formação continuada. Esta pesquisa também concluiu que a remuneração

---

<sup>44</sup> Revista Pesquisa FAPESP, Edição 265, mar. 2018. Recuperado de <https://revistapesquisa.fapesp.br/2018/03/20/salario-de-professor-brasileiro>. Consultado em 04/06/2019.

é mais baixa para professores da educação infantil, aspecto também sinalizado por Gatti (2012) e Gatti et al. (2019), reforçando que este quadro pode repercutir negativamente neste nível de ensino.

Ainda a respeito da condição salarial, a pesquisa de Vaillant, que foi objeto da análise de Gatti, Barretto e André (2011) e André (2013) sinaliza que o caminho pelo qual o docente alcança melhorias na sua condição salarial está atrelado à mudança de função, assumindo cargos de gestão, como diretor ou supervisor, ou seja, saindo da sala de aula, acarretando no abandono do ensino pelos professores mais experientes. Estes docentes também tendem a migrar para escolas que apresentam melhores condições de trabalho e salariais, muitas vezes, indicando que as políticas docentes não incentivam para que estes professores se mantenham na função e em escolas com problemas mais críticos, que demandariam a atuação de professores mais experientes, a princípio. Como consequência deste processo, importa destacar a avaliação de Barretto (2010): “Para romper o círculo vicioso seria preciso inverter essa lógica intensificando políticas capazes de oferecer escolas com melhores recursos e professores mais preparados a quem tem menos”.

Gatti (2012, p. 108) sinaliza que a condição salarial coloca a profissão em “uma verdadeira crise, que abrange sua identidade e sua sobrevivência”, indicando a necessidade de formular políticas nacionais capazes de produzir mudanças efetivas neste quadro. Esta autora ressalta a relevância da Resolução CNE/CEB n. 2 (Brasil, 2009), que constituiu uma nova orientação para os planos de carreira e a remuneração do magistério. Ainda que não tenha força de Lei, este documento orientou pontos importantes da valorização docente, como a equiparação salarial com outros profissionais de exigências semelhantes; a preferência por jornada em escola única, de 40 horas; a previsão de carga horária para atividades extra sala de aula; a necessidade de participação de todos os profissionais da educação na formulação de projetos escolares e em seus processos avaliativos; a intensificação de apoio para melhorar as condições de trabalho; a revisão anual do piso salarial; a adequada relação professor e número de alunos por classe; regras claras para a ocupação de cargos, prevendo a realização de concursos de ingresso e recolocação.

Entretanto, como os dados têm demonstrado, há uma falta de atendimento às recomendações feitas pela legislação nacional, apontada por Gatti, Barretto e André (2011, p. 116) e reforçada por Augusto (2015):

Há distanciamento entre o que dizem os textos das leis sobre valorização dos profissionais da educação básica e a realidade de trabalho dos professores das redes públicas do país, que apresenta desigualdades extremas de condições de trabalho, em sua prática cotidiana. (p. 542).

Dados mais recentes, do último relatório divulgado pela Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração, coordenada pelo MEC, indicam que menos da metade (45,5%) dos 5.570 municípios pesquisados cumprem a Lei do Piso Salarial<sup>45</sup>, reforçando as análises supramencionadas.

Sobre o perfil dos alunos que se interessam pelos cursos destinados a formar professores, Louzano et al. (2010, p. 551) concluíram que “a carreira docente no Brasil parece atrair uma porcentagem elevada de estudantes menos qualificados”. Estes autores compararam dados do seu levantamento com os do Enade, avaliando que a maioria dos estudantes de Pedagogia frequentaram escolas públicas, onde o desempenho dos alunos neste exame tem sido inferior ao da rede privada, podendo indicar que ingressam no ensino superior menos preparados. Os níveis de escolaridade e a renda familiar, mais baixos para os estudantes de Pedagogia, também foram avaliadas por estes autores como prejudiciais.

Aliado a isso, os dados mais recentes do Censo Educacional 2018 mostram que 50,2% dos estudantes das licenciaturas cursam a modalidade EaD, superando as matrículas em cursos presenciais pela primeira vez no Brasil, o que parece ser um resultado alarmante, tendo em vista as discussões traçadas a este respeito em tópico anterior. Importa registrar, também, a queda no número de concluintes nestes cursos (-1,0%), com aumento nos bacharelados (6,9%) e tecnológicos (7,6%), confirmando os estudos que referem a queda de interesse para os cursos de licenciatura no país.

No que se refere ao alto índice de abandono dos cursos, Silva e Torres (2017) também avaliaram que este fato pode estar relacionado ao perfil socioeconômico dos estudantes das licenciaturas. A este respeito, Gatti (2012) apresenta uma reflexão importante, que alia a permanência no curso ao afastamento do mercado de trabalho, o que precisa ser considerado nas políticas que visam a atrair novos alunos para estes cursos.

Outro aspecto que pode estar associado à alta taxa de abandono é a estrutura curricular destes cursos, avaliados por Gatti e Nunes (2009), Gatti (2010) e Barretto

---

<sup>45</sup> Recuperado de [http://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/relatorio\\_pspn.pdf](http://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/relatorio_pspn.pdf). Consultado em 12/06/2019.

(2010) como fragmentados, formando um conjunto de disciplinas dispersas, de conteúdo generalista e com estágios meramente burocráticos, dificultando o alinhamento do nível superior com a educação básica. Complementarmente, na visão de Gatti, Barretto e André (2011): “as formas atuais de realização e institucionalização dos cursos de licenciatura favorecem o desgaste da própria identidade profissional destes trabalhadores” (p.117).

Em sentido similar, Barretto (2012) analisou que o predomínio de formas tradicionais de ensino, a partir do uso do livro/texto, manuais, apostilas e resumos, também podem influenciar negativamente a escolha por estes cursos. Mesmo com os avanços empreendidos nas últimas décadas, estes cursos não têm mostrado avanços que permitam enfrentar os desafios atuais da docência, como a questão da diversidade, ainda periférica nestes currículos (Barretto, 2010). Como observou Gatti (2009), as iniciativas inovadoras são incipientes e restritas à poucas instituições. Aliada às fragilidades de formação, a precariedade nas condições de trabalho prejudica o desenvolvimento da identidade docente, que acaba por se constituir com base em experiências precárias, reforçando a necessidade de se pensar políticas capazes de alinhar os processos formativos com aspectos da carreira docente.

Estes dados, aliados aos do Censo Educacional 2018 e ao estudo de Louzano et al. (2010), indicam que as políticas de formação precisam considerar as particularidades deste perfil, desenvolvendo ações específicas que possibilitem não somente o acesso, mas a permanência destes estudantes nos cursos destinados à formação docente. Precisam, portanto, avançar no sentido financeiro, mas também na estrutura curricular, de maneira que possa cuidar das possíveis defasagens que estes estudantes apresentem, dificultando a sua permanência nos cursos de formação.

Outra questão abordada nos estudos refere-se ao processo de feminização do magistério, que embora tenha se modificado ao longo dos anos, permanece a prevalência de mulheres. Este dado é analisado por autores como Barretto (2010) e Gatti (2010) de maneira similar: a maioria das mulheres quase absoluta na educação infantil, decrescendo à medida que se eleva o nível de escolaridade. Foram interpretadas como possíveis justificativas para este fato a representação do magistério como uma “prorrogação das funções maternas” e uma porta de entrada importante da mulher no mercado de trabalho. Este perfil denota um forte viés de gênero na profissão, tendo em vista que os homens ocupavam mais os cargos de

gestão educacional, enquanto as mulheres ficavam mais restritas à sala de aula. Gatti (2010) também relaciona este dado com a faixa média salarial, que segue a mesma tendência – menor para a educação infantil, crescendo à medida que se avança o nível de ensino.

A alta complexidade da carreira docente na atualidade, a partir das necessidades do mundo contemporâneo, demanda, além do conhecimento disciplinar e de metodologias do ensino, o conhecimento sobre desenvolvimento humano, a capacidade de lidar com a diversidade, considerando questões sociais, culturais e políticas. No entanto, aliadas à complexidade da atividade docente no mundo contemporâneo, as condições de trabalho são precárias, com carga horária excessiva, que vão muito além daquela destinada às aulas propriamente ditas, acarretando tensões que resultam, muitas vezes, no adoecimento frequente destes profissionais.

A respeito do desinteresse pela profissão docente, Caldas (2007), analisou possíveis fatores associados, destacando: o adoecimento físico e psicológico frequente entre professores, a violência no ambiente de trabalho, a cobrança por resultados, baixos salários, infraestrutura precária e sentimento de desvalorização social da profissão.

Louzano et al. (2010) avaliaram a atratividade da carreira docente, e fornecem pistas importantes sobre fatores que podem influenciar a opção pela docência. Segundo estes autores, a literatura internacional indica que a atratividade pode estar ligada a questões como: flexibilidade (possibilidade de trabalhar em tempo parcial e em outros locais concomitantemente), férias mais longas e mais frequentes, menores taxas de desemprego e altruísmo (contribuição de professores e professoras para o desenvolvimento social). Já as pesquisas nacionais indicam que a estabilidade no emprego não é preponderante diante de fatores como: precariedade das condições de trabalho, falta de reconhecimento social, baixos salários e pouca influência nas políticas públicas (Moreira, 1999; Lapo & Bueno, 2002, citados por Louzano et al., 2012).

No contexto brasileiro, os dados levantados por Gatti e Barretto (2009) contestam a suposta flexibilidade e a justificativa de que a docência pode ser exercida como um trabalho complementar, uma vez que 88% dos docentes<sup>46</sup> declararam exercer a profissão como trabalho principal. Na mesma linha, a análise da carga

---

<sup>46</sup> Dados obtidos pelas autoras por meio do Censo Educacional de 2006.

horária total destinada à docência, levou as autoras a identificarem uma discrepância com as justificativas apontadas para a feminização da profissão, considerando-se a possibilidade de conciliar com a vida doméstica, uma vez que a maioria dos docentes atua em jornadas de 40 horas semanais. Este último dado pode ser comparado ao levantado por Barbosa (2011), analisando que o prolongamento da jornada de trabalho pode ser uma forma de compensação pela defasagem salarial.

A desmotivação de professores para a permanência na carreira docente também foi comentada por Sobzinski, Diogo e Masson (2015), que atribuem a este fato as ações imediatistas e emergenciais que têm caracterizado os programas de governo para a falta de professores com formação em nível superior, deixando claro que não existe um planejamento a longo prazo, que denote o real interesse em valorizar a profissão docente. Em linha similar, Bauer, Cassettari e Oliveira (2017) registram a ausência de políticas públicas destinadas a alta rotatividade de professores nas escolas, um problema que tem sido pouco discutido em estudos da área, mas que repercutem na aprendizagem estudantil e na qualidade de vida dos professores e professoras, podendo levar a desistência definitiva da profissão, ao adoecimento ou à acomodação no trabalho.

A partir dos trabalhos analisados, fica evidente que, cada vez mais, a realidade de trabalho dos professores se distancia do que ele idealiza quando opta por ingressar na profissão. A complexidade e a multiplicidade de tarefas que cumprem nas escolas, aliadas a condições precárias de trabalho, falta de reconhecimento social e baixa remuneração, têm levado a um esvaziamento da profissão, ainda que a relevância dos professores para a sociedade tenha sido amplamente discutida e difundida nos discursos políticos e midiáticos. Como salientaram Gatti, Barretto e André (2011) “sem o trabalho dos professores na educação básica não há como formar qualquer outra categoria profissional” (p. 138).

Estes estudos reforçam a urgência de se atribuir um valor diferenciado para estes profissionais, a partir de políticas consolidadas que ampliem o reconhecimento social da profissão, proporcionando remuneração e condições de trabalho dignas, além de formações iniciais e continuadas condizentes com as demandas que precisam enfrentar estes profissionais em seu trabalho cotidiano.

## 8. Considerações Finais

O campo de formação de professores passou por transformações importantes e hoje tem como objeto de estudo o desenvolvimento profissional, valorizando o princípio de que a aprendizagem e a formação para a docência ocorrem ao longo da vida de professores e professoras, superando a ideia de formação inicial e continuada como momentos estanques.

Essa concepção apresenta grandes desafios para a área, uma vez que aumenta a sua complexidade e valoriza aspectos que vão além do formal, ampliando seu corpo de análise para demandas como a identidade docente, a profissionalidade e a profissionalização, buscando compreender como essas questões passam a influenciar a docência e a refletir na aprendizagem dos alunos. Daí decorrem muitos dos dilemas da área, que emergiram nos trabalhos aqui analisados, como a dicotomia entre teoria e prática, a identidade e a natureza dos cursos de formação.

A área de formação docente passou, ao longo de sua existência, por influências distintas. Os cursos foram delineados seguindo, inicialmente, o modelo da racionalidade técnica, em que o professor recebe passivamente os conhecimentos transmitidos pelos especialistas. Nessa concepção, denominada por Darling-Hammond (2014) de “competência mínima”, o professor reproduz conhecimentos, a partir de um currículo prescrito por outros profissionais. Essa visão influenciou amplamente os cursos de formação, seus professores, suas práticas e as identidades profissionais desenvolvidas nesta perspectiva. Segue os princípios da Pedagogia tradicional, que enfatiza a figura do professor, predominando as teorias do ensino, em busca de aprimorar o “como ensinar” (Saviani, 2007).

O questionamento desse modelo fomentou mudanças importantes nos cursos de formação. Se, anteriormente, focavam-se aspectos teóricos da docência, a partir dos anos 1980 passaram a ser valorizadas as experiências do cotidiano escolar, pautadas no modelo da racionalidade prática. Nessa concepção, a ênfase recai na figura do aluno e nas teorias de aprendizagem, buscando-se aprimorar a questão de “como aprender”, como pontuado por Saviani (2007).

O contexto contemporâneo, por sua vez, passou a demandar uma postura reflexiva, característica do modelo de racionalidade crítica, valorizando o que Cochrane-Smith e Lytle (1999) denominam “investigação como postura”. Nessa perspectiva, ganha espaço no discurso da formação docente o movimento que

valoriza a atitude investigativa, possibilitando ao professor pensar criticamente sobre os problemas educacionais e os processos que vivencia. Explora-se, também, a ideia de professores protagonistas e autônomos, responsáveis por seu desenvolvimento.

O modelo da racionalidade crítica fundamentou autores de referência no Brasil, pautando a defesa por uma formação política do professor, de maneira que pudesse participar ativamente do coletivo escolar e da comunidade em que vive. Nesta perspectiva, a formação de professores passa a abordar a dimensão de justiça social da prática docente, compreendendo-a como poderoso elemento para se transformar a realidade.

Esses modelos (da racionalidade técnica, prática e crítica) marcam o campo de formação de professores e não se superam plenamente. Muitas das políticas desenvolvidas ainda hoje são pautadas, por exemplo, na racionalidade técnica, em que um grupo de especialistas idealiza e formula currículos que devem ser seguidos pelas escolas. Também são identificadas características da racionalidade prática em propostas formativas atuais, indicando que um modelo não supera completamente o outro, mas se relacionam, se influenciam mutuamente e constituem o atual campo de formação de professores, trazendo desafios importantes para esta área.

Além da influência desses modelos, as pesquisas sobre política de formação de professores abordam mudanças importantes na área, que precisam ser consideradas como parte integrante de um contexto mais amplo, em que o país passou a responder fortemente às recomendações internacionais.

Os trabalhos aqui levantados indicam que o período de reformas educacionais iniciado no final da década de 1990 trouxe melhorias, como a ampliação do acesso à educação, em todos os seus níveis, aumentando a escolaridade média da população; a ampliação do investimento público para os programas educacionais; a elevação da formação de professores para o nível superior; a ampliação do conceito de valorização docente na política nacional, envolvendo aspectos de formação, condições de trabalho, remuneração e carreira; além do reconhecimento da importância de se considerar a diversidade brasileira na proposição de políticas públicas educacionais.

As principais críticas abordadas nestes estudos incidem sobre o fato dessas medidas seguirem recomendações de agências multilaterais, como o Banco Mundial, respondendo à lógica da economia globalizada e da política neoliberal, configurando o caráter empresarial da educação e fortalecendo a ideia de uma formação de professores ainda pautada na racionalidade técnica. Também como decorrência

destas orientações, a iniciativa privada e a educação a distância passaram a ocupar espaço privilegiado nas formações docentes, possibilitando cursos de maneira mais aligeirada, na contramão do que recomendam o movimento dos educadores, o Conselho Nacional de Educação e as pesquisas na área.

Os estudos também avaliaram que estas orientações internacionais se configuram, muitas vezes, como análises gerais, sem especificar ações efetivas de melhoria ou considerar as particularidades da realidade brasileira.

No âmbito teórico, a influência de conceitos como “formação por competências” e os modelos da racionalidade técnica e prática destacaram-se nessas críticas, por serem utilizados de maneira inapropriada no discurso educacional, inclusive como forma de fundamentar a redução de conteúdos teóricos. A discussão acerca da ênfase em conteúdos teóricos ou práticos nos currículos é ampliada com as Diretrizes Curriculares Nacionais, e parece ser um problema ainda não solucionado. Embora a importância da prática para a formação docente seja um consenso entre os educadores, a forma como está distribuída nas matrizes curriculares e como se desenvolve nos cursos ainda é considerada um desafio, principalmente para as formações a distância e em IES particulares.

Fica claro, nestes trabalhos, que a perspectiva adotada na área é de superar a dicotomia entre teoria e prática. Neste sentido, a formação docente implicaria, necessariamente, a associação da teoria e da prática, de maneira que professores e professoras pudessem refletir criticamente acerca da sua experiência docente, propondo mudanças no sentido da construção de uma sociedade mais justa e democrática. Para tanto, a área reconhece a necessidade de rever os cursos de formação, considerando apropriadamente a sua dimensão prática.

Esse discurso, embora se apresente na formulação das políticas de formação docente, tem adquirido sentidos distintos na implementação destas. Os autores analisados avaliam que organismos internacionais, como o Banco Mundial, à medida em que ampliaram a participação da iniciativa privada na agenda das políticas educacionais, conferiram um viés mercadológico à educação, que passou a responder mais à lógica empresarial, desvirtuando a natureza social da educação. Essa parece ser a questão central que acomete as políticas educacionais mais amplas – LDB, PNEs e PDE, afetando a formação docente. Este viés mercadológico, fortalecido por meio do discurso de insuficiência financeira e ineficiência gerencial do Estado, passa a influenciar as políticas de formação de professores, culminando na expansão

desenfreada de cursos ofertados pela iniciativa privada e sem o rigor necessário para uma formação crítica.

Aliado a isso, a tradição gerencialista presente nas políticas educacionais brasileiras ampliou a cultura da *performance* docente, baseada em avaliações de larga escala, desconsiderando fatores importantes que impactam sobre o exercício profissional, como suas condições precárias de trabalho, salários e carreira. Na análise de Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 438): “Paulatinamente, os problemas educacionais vão sendo traduzidos como problemas de gestão da educação, de má administração”. As concepções distintas de “qualidade educacional” e a ênfase nas políticas de *accountability*, abordadas no capítulo de resultados do presente estudo, são exemplos desta problemática, prejudicando as condições de trabalho docente.

Essa precariedade da profissão tem levado a um quadro preocupante, não somente no Brasil, como em outros países. A exigência tardia de formação em nível superior; salários incompatíveis com outras profissões; baixo reconhecimento social; falta de planos de carreira consistentes e condições difíceis de trabalho formam um quadro que não tem atraído novos estudantes para a área, o que pode ser claramente observado pelos dados nacionais divulgados no Censo Educacional. Como analisado nos capítulos anteriores, a maioria dos estudantes que escolhe cursos de formação de professores, opta pela modalidade EaD, em IES privadas. Este foi considerado um aspecto crítico das formações docentes, uma vez que os estágios e a articulação teoria/prática e universidade/escola, aspectos já considerados nevrálgicos nos cursos presenciais, ficam claramente comprometidos nas formações a distância, que carecem de regulamentação forte e monitoramento mais efetivo, como apontado por Gatti et al. (2019).

Compreende-se a importância que ações pontuais, como a criação da UAB e a expansão da formação por meio da EaD, tiveram para suprir as necessidades emergenciais da área, principalmente em um país de dimensões tão diversas como o Brasil. No entanto, a proposta de uma política complementar, que objetivava atuar em situações específicas, como o difícil acesso aos cursos presenciais, não se consolidou. Ao contrário, essas ações emergenciais se fortaleceram, principalmente a partir dos interesses do setor privado e do cumprimento às exigências dos organismos internacionais, prejudicando os cursos de formação docente.

É fundamental que a política para esta formação considere o contingente de professores leigos em exercício, inclusive nas regiões mais remotas do país. Ao

mesmo tempo, ela precisa ser planejada com rigor e cautela, garantindo critérios bem estruturados para a avaliação dos cursos voltados para ela, de maneira que possam aprimorar a experiência prática dos formandos, garantindo uma formação que extrapole a “certificação”. A esse respeito, os estudos apontam a importância de estabelecer critérios e comissões próprias que possam avaliar a criação, o credenciamento e o reconhecimento destes cursos de formação.

Quanto aos “novos” professores, o perfil dos alunos é majoritariamente formado por egressos da rede pública de ensino, com dificuldades formativas importantes, que precisam ser consideradas e cuidadas para que estes estudantes tenham condições de se manter nestes cursos, superando essas dificuldades a contento, a fim de que se revertam os índices alarmantes de evasão e de vagas ociosas, principalmente nas universidades públicas. Estruturas curriculares demasiadamente amplas, fragmentadas e dispersas, intencionando formar professores para áreas totalmente distintas (docência, gestão e pesquisa), não têm contribuído para lidar com os desafios impostos a estes cursos. A análise mais recente de Gatti et al. (2019) comprova a recorrência dos problemas que foram sinalizados no capítulo de resultados:

As licenciaturas continuam, grosso modo, voltadas para as disciplinas específicas do currículo da escola básica e não propriamente para uma formação mais integrada e interdisciplinar. Além da fixação estritamente disciplinar, a formação em educação mostra carências evidentes nos currículos das licenciaturas. A cultura dominante é fundamentalmente bacharelesca. (p. 312).

O aumento do nível de escolaridade e a ampliação de acesso à educação, considerados grandes avanços proporcionados a partir da LDB, trouxeram, por sua vez, outros desafios para a área de formação docente. O contingente de professores atuantes na educação básica brasileira não é adequado para atender a essa demanda, nem em termos numéricos, nem em termos de qualidade de formação. As questões de formação, somadas à expansão dos cursos por meio da EaD, a prevalência do setor privado e ao caráter normativo que passaram a nortear as políticas de formação, repercutiram de forma danosa na área, acarretando condições desiguais de formação. O agravamento das diferenças existentes na realidade educacional brasileira, torna natural a diferenciação entre escolas, que oferecem condições distintas de trabalho para professores e professoras das diversas regiões, o que pode acirrar as desigualdades sociais por meio da educação, aspecto este que

precisa ser considerado nas proposições das políticas públicas educacionais e de formação docente.

Essas condições distintas também são abordadas nos estudos que analisaram iniciativas de formação docente bem avaliadas, como o Pibid, indicando que a abrangência limitada dos programas fortalece a desigualdade de condições nas formações docentes, possibilitando a criação de “grupos de elite” entre os formandos, como salienta Locatelli (2018), reproduzindo desigualdades historicamente constituídas na educação brasileira. Este aspecto foi considerado em diversos estudos aqui analisados, sugerindo-se que programas pontuais que têm apresentado bons resultados sejam recrudescidos e passem a constituir políticas globais permanentes, possibilitando o acesso para todos os futuros docentes. No entanto, o que se observa no atual contexto, principalmente a partir da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, aprovada em 2016, é o enfraquecimento de programas desta natureza, desconsiderando os dados de pesquisas importantes que sinalizam avanços e potencialidades destas ações.

A distinção entre as agendas políticas, de acordo com interesses distintos – partidários ou ideológicos - acarreta programas dispersos e fragmentados, prejudicando a concretização de uma política global de educação, que considere, por um lado, as demandas da sociedade contemporânea, e por outro, uma formação que permita ampliar a atuação dos professores para além do espaço da sala de aula, no sentido de propor mudanças efetivas no quadro de desigualdade e exclusão que ainda caracteriza nosso país. As reformas que têm se efetivado, desde o final dos anos 1990, embora possam se configurar como iniciativas que intencionem aprimorar a formação docente, não têm conseguido alcançar tal objetivo, indicando que outros percursos precisam ser trilhados.

Embora tenhamos presenciado uma série de iniciativas que avançaram, em certo modo, no acesso de professores leigos à educação superior, falta um Sistema Nacional Integrado que possibilite transformar ações emergenciais e fragmentadas em uma política educacional estruturante, que transponha governos e interesses díspares, capaz de dar conta dos tantos desafios que o país ainda enfrenta nesta questão, como pontuado por Ronca (2015).

Scheibe (2010) sinalizou que a falta de um Sistema Nacional de Educação seria o principal fator para que a profissão docente se apresente ainda de maneira fragmentada. Aliado a isso, afirma que a organização de estados e municípios como

entes federados autônomos fez com que o Brasil contasse com diversos sistemas de ensino, agregando diferentes professores (concursados e não concursados, federais, estaduais e municipais, rede pública e particular, titulados e sem titulação), originando uma grande diversidade em termos de condições de remuneração, trabalho e carreira.

Rupturas e a falta de coesão entre os programas de formação, muitas vezes sobrepostos e formulados à revelia do que já está determinado pela legislação nacional, também foram interpretadas como manobras para extensão de prazos ou para compor números nos relatórios nacionais, prejudicando o avanço da área e a consolidação de uma política mais ampla e efetiva para a formação docente no Brasil.

Além disso, as políticas parecem ter centrado esforços na necessária expansão quantitativa da oferta dos cursos de formação, avançando pouco na qualidade curricular. Sobre este aspecto, retoma-se a reflexão de Gatti, Barretto e André (2011):

Mesmo com a problematização contínua trazida pela pesquisa em educação sobre a formação docente, as gestões educacionais e as universidades têm apenas proposto reformulações deste ou aquele aspecto desses cursos, não tocando no âmago da questão, tão bem salientado nas análises: sua estrutura institucional e a distribuição de seus conteúdos curriculares. Resta, em aberto, a questão do porquê mudanças profundas não ocorrem nestes cursos. A intencionalidade posta em documentos e regulamentações é alentadora, mas fica ainda a questão política a enfrentar: qual a força política dos gestores para implementar reais e fortes mudanças institucionais e curriculares no que respeita à formação de professores? (p. 135).

Esta reflexão remete a outro problema amplamente abordado nestes estudos – a lacuna existente entre a formulação e a execução das políticas educacionais. Analisando-se as regulamentações da área, é notório o distanciamento entre as recomendações dispostas na legislação e a realidade praticada nas escolas públicas nacionais, principalmente no que se refere à valorização profissional e às condições de trabalho.

A interpretação mais recorrente para este processo traduz-se na análise do conceito de ciclo de políticas<sup>47</sup>, de Stephen Ball e Richard Bowe. Estes autores compreendem as políticas como um ciclo contínuo, distribuído em três contextos, não lineares, que se inter-relacionam – de influência, da produção do texto e da prática. Nessa perspectiva, a política não se concretiza no momento da sua formulação (pelo legislativo, abarcando uma série de influências e interesses), uma vez que estes

---

<sup>47</sup> O conceito de Ciclo de Políticas pode ser aprofundado em Ball e Bowe (1992) e, complementarmente, em Shiroma, Campos e Garcia (2005) e Mainardes (2006).

textos são lidos e interpretados em tempos e espaços distintos daqueles em que foram produzidos. A esse respeito, Mainardes (2006) esclarece que:

De acordo com Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas” . . . Esta abordagem, portanto, assume que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas. (p. 53).

Cada vez mais, a política educacional tem se distanciado daqueles que a executam no contexto da prática, constatação reforçada por diversos autores aqui analisados (e.g., Freitas, 1999; Saviani, 1999, Diniz-Pereira, 1999, Shiroma, Campos & Garcia, 2005, entre outros). Ainda que alguns pesquisadores refiram avanços na participação democrática em políticas específicas, como na formulação das DCN, a restrita participação social nas etapas de proposição das políticas mais amplas, como o PNE e o PDE, parece ser um problema que precisa ser considerado, ainda que não tenha sido um consenso entre os pesquisadores aqui considerados.

Muitos dos estudos evidenciam esta lacuna entre aqueles que formulam e os que executam as políticas educacionais, sendo um exemplo claro a questão da valorização docente: embora os documentos façam referência a ela como uma condição urgente nas políticas, ela não foi efetivamente alcançada, prejudicando o interesse de novos alunos para a profissão e a permanência daqueles que estão atuando na educação básica, sinalizando um futuro incerto para a área de formação docente, certamente muito desafiador. Este pode ser um indício de que a centralidade do professor parece estar imprimindo maior valor às ações que regulam e avaliam esta profissão, do que aos aspectos relacionados à sua formação, valorização social, condições de carreira e de trabalho, configurando-se como um ponto crítico das políticas docentes.

Os estudos avaliaram que as políticas têm focado a formação docente por outros motivos, como o déficit de professores e as exigências impostas pela LDB, mas não pela questão da valorização docente. Neste sentido, a falácia da importância da figura do professor para a ampliação da qualidade educacional não se reflete diretamente nas políticas de valorização docente, e, menos ainda, no cotidiano escolar

de muitos estados e municípios. Este descompasso reverbera, em grande medida, na baixa atratividade e retenção na carreira docente, o que pode ser considerado um paradoxo importante para a área, que demanda cuidado para seus impactos a longo prazo.

Persistem, até a atualidade, concepções distintas a respeito da formação docente, no que se refere, principalmente, ao seu eixo central, ao lócus de formação e a formulação dos currículos dos cursos destinados à formação de professores no Brasil. Esta falta de consenso na área parece ter sido um fator preponderante para o enfraquecimento da categoria docente, favorecendo a articulação de outros grupos de interesses, que passaram a participar ativamente das formulações políticas, como o empresariado educacional. Ampliar os espaços de participação democrática pode favorecer esses debates, no sentido de fortalecer a área, principalmente diante dos desafios impostos pela atual conjuntura política do país.

No que diz respeito às questões de procedimentos metodológicos, esta revisão integrativa reforça a seguinte constatação:

Em vários estudos, o pesquisador classifica sua pesquisa na área de formação docente porque nos resultados ou na conclusão faz algumas recomendações para o redimensionamento dos cursos ou para as políticas de formação. No entanto, seu objeto era, por exemplo, a violência na escola ou a avaliação dos alunos. Parece que toda pesquisa da área de educação, seja qual for o tema tratado, tem que culminar em alguma sugestão para a formação docente. Ao se tentar expandir por demais as fronteiras corre-se o risco de diluir o objeto... nesse caso a pesquisa parece estar se deixando levar pelo discurso dos políticos e da mídia que vem atribuindo um papel redentor à formação do professor na busca da qualidade da educação. (André, 2009, pp. 272-273).

As buscas iniciais levantaram um grande número de trabalhos que são classificados na área de políticas de formação docente. Entretanto, a análise preliminar permitiu identificar que são estudos que têm como principal foco de investigação outras questões, culminando em alguma recomendação para as políticas educacionais ou docentes, em suas considerações finais, por exemplo. Esta questão pode denotar uma falta de rigor e demanda certos cuidados por parte dos pesquisadores e pesquisadoras da área.

Outro aspecto que merece destaque é a maioria quase absoluta de ensaios teóricos, indicando uma tendência da pesquisa sobre as políticas de formação docente. Ainda que os trabalhos analisados reflitam a posição de pesquisadores considerados de referência, inclusive aqueles que assumem a liderança das

associações de classe dos trabalhadores de educação, é fundamental desenvolver estudos de campo que possam avaliar mais diretamente como essas políticas têm repercutido nos cursos de formação e no cotidiano escolar.

Além disso, é essencial abordar a relação entre as políticas de formação docente e a aprendizagem dos alunos, questão que tem sido pouco abordada nos estudos nacional e internacionais, como indicado por Gatti (2010) e Zeichner (2009). A ampliação de grupos de pesquisa ou estudos interinstitucionais, além daqueles propostos pela Anped, por exemplo, pode fortalecer as linhas de pesquisa sobre políticas de formação docente e contribuir sobremaneira para o adensamento dos trabalhos, como sugerido por André (2009), além de constituir-se como espaço profícuo para os debates entre os pesquisadores, contribuindo para o avanço da área.

Tendo em vista a diversidade de temáticas centrais abordadas nos trabalhos levantados inicialmente, optou-se por manter somente aqueles que abordavam as políticas no contexto nacional, não analisando estudos de programas de âmbito local. A partir das divergências identificadas a respeito dos Cursos Normais Superiores e do lócus de formação, é importante considerar estudos específicos em uma revisão similar a esta, buscando identificar experiências que possam enriquecer este debate.

Na mesma linha, tendo em vista o destaque que têm assumido as formações em EaD, considera-se fundamental o desenvolvimento de pesquisas que possam aprofundar as análises sobre esta modalidade e suas reais repercussões para o futuro da profissão docente.

Outras temáticas tiveram pouca representatividade nesta revisão e podem nortear estudos similares, como as políticas de formação de professores para a educação infantil, a rotatividade de professores entre as redes de ensino e as políticas de ingresso na carreira docente.

Por fim, foi possível constatar que a área conta com uma extensa produção científica, produzida por pesquisadores preocupados com a formação docente e com a educação brasileira. Estes estudos precisam ser considerados nas proposições para este campo, a fim de construir uma política ampla e efetiva, que extrapole interesses mercadológicos e partidários, abarcando a complexidade que a questão demanda. Políticas que se configurem no sentido da consolidação de um Sistema Nacional de Educação, cuidando não somente da formação inicial e continuada, como também da valorização profissional e das condições de trabalho do amplo e diverso contingente de professores e professoras no Brasil.

### Referências Bibliográficas<sup>48</sup>

- Abrucio, Luiz F. (Coord.). (2016). *Formação de Professores no Brasil: diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para mudança*. São Paulo: Moderna.
- Alves-Mazzotti, Alda J. (2001). Relevância e aplicabilidade da pesquisa em educação. *Cadernos de Pesquisa*, 113, 39-50.
- Andrade, Roberta R. M. de. (2006). *A formação de professores nas dissertações e teses defendidas em programas de pós-graduação em educação entre os anos de 1999 e 2003*. (Dissertação de Mestrado). Educação: Psicologia da Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- André, Marli E. D. de A. (2007). Desafios da pós-graduação e da pesquisa sobre formação de professores. *Educação & Linguagem*, 10(15), 43-59.
- André, Marli E. D. de A. (2009). A produção acadêmica sobre formação docente: um estudo comparativo das dissertações e teses dos anos 1990 e 2000. *Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação de Professores*, 1(1), 41-56.
- André, Marli E. D. de A. (2010). Formação de professores: a constituição de um campo de estudos. *Educação*, 33(3), 174-181.
- André, Marli E. D. de A. (2015a). Políticas de valorização ao trabalho docente no Brasil: algumas questões. *Ensaio*, 23(86), 213-230.
- André, Marli E. D. de A. (2015b). Políticas de formação continuada e de inserção à docência no Brasil. *Educação*, 19(1), 34-44.
- André, Marli E. D. de A. & Placco, Vera M. N. de S. (2007). Processos psicossociais na formação de professores: um campo de pesquisas em Psicologia da Educação. *Contrapontos*, 7(2), 339-346.
- André, Marli E. D. de A. & Romanowski, Joana P. (1999). O tema formação de professores nas teses e dissertações brasileiras, 1990-1996. In: *REUNIÃO Anual da ANPEd*, 22., Caxambu (MG). Anais... Caxambu: ANPEd.
- André, Marli E. D. de A., Simões, Regina, Carvalho, Janete & Brzezinski, Iria. (1999). Estado da Arte da Formação de Professores no Brasil. *Educação & Sociedade*, 10(68), 301-309.
- André, Marli E. D. de A. (Coord.). (2002). *Formação de professores no Brasil (1990-1998)*. (Série Estado do Conhecimento, n.6). Brasília, DF: MEC/Inep/Comped.

---

<sup>48</sup> De acordo com o estilo da *American Psychological Association* (APA).

- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação [ANPED]. A política de formação de professores no Brasil de 2018: uma análise dos editais CAPES de residência pedagógica e Pibib e a reafirmação da Resolução CNE/CP 02/2015. *Portal Anped*. Recuperado de [http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/formacaoprofessores\\_anped\\_final.pdf](http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/formacaoprofessores_anped_final.pdf)
- Araújo, Marta M. (2006). A pesquisa na pós-graduação em educação no Brasil de 1970 a 1990. *Revista da FAGED*, 10, 13-18.
- Ball, Stephen J. & Bowe, Richard. (1992). Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, 24(2), 97-115.
- Brasil. (1996). Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (1996). Lei n. 9.424, de 21 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (1999). Decreto n. 3.276, de 6 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2001). Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2004). Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2005). Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, sobre a educação a distância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2006). Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2006). Decreto n. 5.800, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2007). Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do plano de metas compromisso todos pela educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

- Brasil. (2007). Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2007). Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2007). Lei n. 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2008). Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Estabelece Piso Salarial Profissional Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2009). Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2009). Emenda Constitucional n.59, de 11 de novembro de 2009. Determina a obrigatoriedade escolar dos 4 aos 7 anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2010). Decreto n. 7.219, de 24 de junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2013). Lei 12.796, de 04 de abril de 2013. Altera a Lei n. 9.363, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e das outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2014). Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação 2014 – 2024. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2016). Decreto n. 8.752, de 9 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2016). Emenda Constitucional n.95, de 15 de dezembro de 2016. PEC do teto dos gastos públicos. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2017). Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (1999). Resolução CNE/CP n.1, de 30 de setembro de 1999. Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp001\\_99.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp001_99.pdf).

- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (1999). Resolução CEB n.2, de 19 de abril de 1999. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb02\\_99.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb02_99.pdf).
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2001). Parecer CNE/CP 009, de 08 de maio de 2001. Proposta de diretrizes para a formação inicial de professores da educação básica em curso de nível superior. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/basica.pdf>.
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2002). Resolução CNE/CP n.1, de 18 de fevereiro de 2002. Institui diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1\\_2.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1_2.pdf).
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2002). Resolução CNE/CP n.2, de 19 de fevereiro de 2002. Institui a duração e carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da educação básica, em nível superior. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>.
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2005). Parecer CNE/CP n.5, de 13 de dezembro de 2005. Proposta de diretrizes curriculares nacionais para o curso de Pedagogia. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05_05.pdf).
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2006). Resolução CNE/CP n.1, de 16 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf).
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2009). Resolução CNE/CP n.1, de 11 de fevereiro de 2009. Estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2009/rcp01\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2009/rcp01_09.pdf).
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2009). Resolução CNE/CP n.2, de 11 de fevereiro de 2009. Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Escolar Pública Básica. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2920-diretrizes-carreira-funcionarios5-cne&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2920-diretrizes-carreira-funcionarios5-cne&Itemid=30192).
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2015). Resolução CNE/CP n.2, de 1 de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para

graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>.

- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2017). Resolução CNE/CP n. 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. *Portal MEC*. Brasília: MEC/CNE. Recuperado de [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE\\_C\\_P222DEDEZEMBRODE2017.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_C_P222DEDEZEMBRODE2017.pdf).
- Brasil. Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior [CAPES]. Portaria n. 82, de 17 de abril de 2017. *Regulamento do PARFOR*. Recuperado de <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/24082017-PORTARIA-82-2017-REGULAMENTO-PARFOR.pdf>.
- Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. (2019). Notas Estatísticas Censo Escolar 2018. *Portal INEP*. Brasília, DF. Recuperado de [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2018/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_censo_escolar_2018.pdf)
- Brasil. Ministério da Educação [MEC]. (2009). Portaria Normativa n.9, de 30 de junho de 2009. Institui o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. *Portal MEC*. Brasília: MEC. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port\\_normt\\_09\\_300609.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf).
- Botelho, Louise L. R., Cunha, Cristiano C. de A. & Macedo, Marcelo. (2011). *Gestão e Sociedade*, 5(11), 121-136.
- Broome, Marion. (2000). Integrative literature reviews for the development of concepts. In Rodgers, Beth & Knalf, Kathleen. *Concept Development in Nursing: foundations, techniques and applications*. (2nd. Ed). W.B Saunders Company.
- Brzezinski, Iria. (Org.). (2006). *Formação de Profissionais da Educação. (1997-2002)*. (Série Estado do Conhecimento, n.10). Brasília, DF: MEC/INEP.
- Brzezinski, Iria. (2014). *Formação de profissionais da educação (2003-2010)*. (Série Estado do Conhecimento, n.13). Brasília, DF: MEC/INEP.
- Brzezinski, Iria & Garrido, Elsa. (1999). Estado da arte sobre formação de professores nos trabalhos apresentados no GT 8 da ANPEd: 1990-1998. In: *Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, 22, Caxambu. Anais... Caxambu, MG*.
- Brzezinski, Iria. & Garrido, Elsa (Org.). (2006). *Formação de Profissionais da Educação (1997-2002)*. (Série Estado do Conhecimento, n. 10). Brasília, DF: INEP/MEC.

- Candau, Vera M. (Org.). (1987). *Novos rumos da licenciatura*. Brasília, DF: INEP.
- Carvalho, Janete M. & Simões, Regina H. (1999). *O que dizem os periódicos brasileiros sobre a formação e práxis dos professores: 1990-1997*. Vitória, ES: Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Pedagógico, Programa de Pós-Graduação em Educação.
- Cochran-Smith, M. & Lytle, s. I. (1999). Relationships of knowledge and practice: teacher learning in communities. *Review of Research in Education*, 24, 249-305.
- Cooper, Harris M. (1982). Scientific guidelines for conducting integrative research reviews. *Review of educational research*, 52(2), 291-302.
- Cury, Carlos R. J. (1997). A nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma reforma educacional? In: Cury, Carlos R. J. (Org). *Medo, liberdade e compromisso democrático: LDB e plano nacional de educação*. São Paulo: Editora do Brasil. 4-96.
- Cury, Carlos R. J. (2016). Vinte anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN. *Jornal de Políticas Educacionais*, 10(20), 03-17.
- Cúpula Mundial de Educação. (2000). *O marco da ação de Dakar*. Educação para todos: atingindo nossos compromissos coletivos. Recuperado de <https://www.oei.es>
- Darling-Harmmond, Linda. (2014). A importância da formação docente. (Leda Beck, trad.). *Cadernos Cenpec*, 4(2), 230-247.
- Diniz-Pereira, Júlio E. (2013). A construção do campo da pesquisa sobre formação de professores. *Educação e Contemporaneidade*, 22(40), 145-154.
- Diniz-Pereira, Júlio E. (2016). Formação de professores da educação básica no Brasil no limiar dos 20 anos da LDBEN. *Notandum*, 42, 139-160.
- Diniz-Pereira, Júlio E. & Zeichner, Kenneth M. (Orgs.). (2008). *Justiça Social: desafios para a formação de professores*. (C. Antunes, trad.). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Feldens, Maria das G. (1984). Educação de professores: tendências, questões e prioridades. *Tecnologia Educacional*, 7, 16-26.
- Feldens, Maria das G. (1989). *Pesquisa em educação de professores: retrospectivas e perspectivas*. (Relatório). Porto Alegre: UFRGS/INEP.
- Ferreira, Márcia S. (2008). Os Centros de Pesquisas Educacionais do INEP e os estudos em ciências sociais sobre a educação no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 13(38), 279-411.
- Franco, Maria L. P. B. & Goldberg, Maria A. Az. (1976). Prioridades em Pesquisa

- Educacional: prós e contras. *Cadernos de Pesquisa*, 16, 74-80.
- Galvão, Cristina M., Sawada, Namie. O. & Trevisan, Maria A. (2004). Revisão Sistemática: recurso que proporciona a incorporação das evidências na prática da enfermagem. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 12(3), 549-556.
- Garcia, Carlos Marcelo. (2009). A identidade docente: constantes e desafios. *Formação Docente – Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação Docente*, 1(1), 109-131.
- Gatti, Bernadete A. (1983). Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil: 1978-1981. *Cadernos de Pesquisa*, 44, 3-17.
- Gatti, Bernadete A. (2002). *A construção da pesquisa em educação no Brasil*. (Série Pesquisa em Educação, v.1). Brasília, DF: Plano Editora.
- Gatti, Bernadete A. (2008). Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. *Revista Brasileira de Educação*, 13, 57-70.
- Gatti, Bernadete A. (2010). Formação de professores no Brasil: características e problemas. *Educação e Sociedade*, 31(113), 1355-1379.
- Gatti, Bernadete A. (2012). Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, 42(147), 88-111.
- Gatti, Bernadete A. (2016). Formação de professores: condições e problemas atuais. *Revista Internacional de Formação de Professores (RIFP)*, 1(2), 161-171.
- Gatti, Bernadete A. & Barretto, Elba S. de S. (2009). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília, DF: UNESCO.
- Gatti, Bernadete A., Barretto, Elba S. de S. & André, Marli E. D. de A. (2011). *Políticas docentes no Brasil: Um estado da arte*. Brasília, DF: UNESCO.
- Gatti, Bernadete A. & Nunes; Marina M. R. (Orgs.). (2009). *Formação de professores para o ensino fundamental: estudo de currículos das licenciaturas em pedagogia, língua português, matemática e ciências biológicas*. (Coleção Textos FCC, n. 29).
- Gatti, Bernadete A, Barretto, Elba S. de S, André, Marli E. D. de A. & Almeida, Patrícia C. A. (2019). *Professores do Brasil: novos cenários de formação*. Brasília, DF: UNESCO.
- Gorzoni, Sílvia de P. (2016). *A profissionalidade docente: um estudo de revisão integrativa*. (Dissertação de Mestrado). Educação: Psicologia da Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Gouveia, Aparecida J. (1971). A pesquisa educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 1, 1-20.
- Gouveia, Aparecida J. (1976). A pesquisa sobre educação no Brasil: de 1970 para cá. *Cadernos de Pesquisa*, 19, 75-79.

- Imbernón, Francisco. (2009). *Formação permanente do professorado: novas tendências*. São Paulo: Cortez Editora.
- Ludke, Menga. (2012). Desafios para a pesquisa em formação de professores. *Revista Diálogo Educacional*, 12(37), 629-646.
- Maia, Tatiane C. dos S. & Hobold, Marcia de S. (2014). Estado da Arte sobre formação de professores e trabalho docente. *Psicologia da Educação*, 39, 3-14.
- Mainardes, Jefferson. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, 27(94), 47-69.
- Mancini, Marisa C. & Sampaio, Rosana F. (2006). Quando o objeto de estudo é a literatura: estudos de revisão. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, 10(4), 361-472.
- Matheus, Natália de M. (2014). *A sensibilidade do Ideb a variáveis educacionais avaliadas por um modelo matemático*. (Tese de Doutorado). Educação: Psicologia da Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Mendes, Karina D. S., Silveira, Renata C. de C. P. & Galvão, Cristina M. (2008). Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. *Texto Contexto*, 17(4), 758-764.
- Mello, Guiomar N. de. (1983). A pesquisa educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 46, 67-72.
- Mello, Miriam M. L. de & Rigolon, Walkiria de O. (2001). Trabalho docente e a cultura do desempenho: uma análise da relação entre trabalho e formação continuada de professores na rede estadual paulista (2005-2007). *Comunicações*, 18(2), 47-61.
- Moriconi, Gabriela M. (Coord.). (2017). *Formação Continuada de Professores: contribuições da literatura baseada em evidências*. (Textos FCC: Relatórios técnicos).
- Pimenta, Selma G., Fusari, José C.; Pedroso, Cristina C. A. & Pinto, Umberto de A. (2017). Os cursos de licenciatura em Pedagogia: fragilidades na formação inicial do professor polivalente. *Educação e Pesquisa*, 43(1), 15-30.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2018). *Effective Teacher Policies: insights from PISA*. OECD Publishing. Recuperado de <https://read.oecd-ilibrary.org>.
- Pereira, Maria E. M, Marinotti, Miriam & Luna, Sergio V. de. (2004). O compromisso do professor com a aprendizagem do aluno: contribuições da análise do comportamento. In: Hubner, Maria M. da C. & Marinotti, Miriam (Orgs.). *Análise do Comportamento para a Educação: contribuições recentes*. Santo André, SP: ESETEC Editores Associados.

- Praga, Luis E. A. & Longarezi, Andréa M. (2012). Pesquisa-formação de professores nas dissertações, teses: 1999-2008. *Revista Pedagógica*, 29(2), 253-280.
- Rigolon, Walkiria de O. (2007). *Formação continuada de professores alfabetizadores*. (Dissertação de Mestrado). Educação: Psicologia da Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, SP.
- Roldão, Maria do C. (2007). A formação de professores como objeto de pesquisa: contributos para a construção do campo de estudo a partir de pesquisas portuguesas. *Revista Eletrônica de Educação*, 1(1), 50-118.
- Romanowski, Joana P. (2012). Apontamentos em pesquisas sobre formação de professores: contribuições para o debate. *Revista Diálogo Educacional*, 12(37), 905-924.
- Romanowski, Joana P. (2013). Tendências da pesquisa em formação de professores. *Atos de Pesquisa em Educação*, 8(2), 479-499.
- Romanowski, Joana P. & Ens, Romilda T. (2006). A pesquisa denominada “estado da arte” em educação. *Diálogo Educacional*, 6(19), 37-50.
- Ronca, Antônio C. C. (2015). A qualidade da educação: políticas públicas e equidade. In: Ronca, Antonio C. C. & Alves, Luiz R. (Orgs.). *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana.
- Rother, Edna T. (2007). Revisão sistemática x revisão integrativa. (Editorial). *Acta*, 20(2).
- Saviani, Demerval. (2009). Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Educação*, 14(40), 143-155.
- Saviani, Demerval. (2016). O vigésimo ano da LDB: as 39 leis que a modificaram. *Revista Retratos da Escola*, 10(19), 379-392.
- Shigunov, Alexandre & Maciel, Lizete S. B. (2016). Refletindo sobre o passado, o presente e as propostas futuras na formação de professores. *Revista Internacional de Formação de Professores (RIFP)*, 1(2), 172-186.
- Shiroma, Eneida O.; Campos, Roselane F. & Garcia, Rosalba M. C. (2005). Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, 23(2), 427-446.
- Sousa, Clarilza P. de & Pestana, Maria I. (2009). A polissemia da noção de competência no campo da educação. *Revista de Educação Pública*, 18(36), 133-152.
- Souza, Marcela T. de, Silva, Michelly D. da & Carvalho, Rachel de. (2010). Revisão integrativa: o que é e como fazer? *Einstein*, 8(1), 102-106.

- Vaillant, Denise. (2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica. *Revista Educación*, 340, 117-140.
- Vosgerau, Dilmeire S. R. & Romanowski, Joana P. (2014). Estudos de Revisão: implicações conceituais e metodológicas. *Revista Diálogo Educacional*, 14(41), 165-189.
- Whittemore, Robin & Knaf, Kathleen. (2005). The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 53(5), 546-553.
- Zeichner, Kenneth. (2009). Uma agenda de pesquisa para a formação docente. *Formação Docente – Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação Docente*, 1(1), 13-40.

## APÊNDICE A

### **Síntese dos procedimentos metodológicos adotados em trabalhos de revisão sobre formação docente**

*Volumes 6, 10 e 13 da Série Estado do Conhecimento – INEP*

André et al (2002) organizaram os dados das pesquisas produzidas entre 1990 e 1998 sobre formação de professores no volume 6 da Série Estado do Conhecimento – INEP. O estudo foi desenvolvido por três grupos: um analisou os resumos de 284 teses e dissertações defendidas nos programas brasileiros de Pós-Graduação em Educação entre 1990 e 1996; o outro analisou 115 artigos publicados em 10 revistas de circulação nacional reconhecidas na área de educação entre 1990 e 1997; e o terceiro analisou 70 trabalhos apresentados no GT Formação de Professores da Anped, no período de 1990 a 1998.

As *teses e dissertações* foram buscadas no CD-ROM Anped, editado em 1997, abrangendo o período de 1981 a 1996. Foram analisados trabalhos que apresentassem a expressão “formação de professores” como uma das palavras-chave. As análises foram feitas a partir da leitura dos resumos.

Os *artigos* foram levantados em 10 periódicos, selecionados a partir dos critérios de expressividade e acessibilidade, considerados pela importância das instituições divulgadoras e sua circulação nacional. Foram eles: Cadernos Cedes; Cadernos de Pesquisa, da Fundação Carlos Chagas; Educação & Realidade; Educação & Sociedade; Em Aberto; Revista Brasileira de Educação; Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos; Revista da Faculdade de Educação, da USP; Teoria & Educação; e Tecnologia Educacional. Neste documento não há detalhamento sobre os termos de busca e filtros utilizados.

Quanto aos *trabalhos apresentados pelo GT Formação de Professores* durante as reuniões anuais da Anped, foi selecionada uma amostra de 70 estudos produzidos por este grupo no período de 1992 a 1998, não contemplando aqueles apresentados nas categorias “comunicações” e “pôsteres”, uma vez que não foram arquivados ou publicados, impossibilitando sua consulta. As autoras advertem que os trabalhos

apresentados nestas reuniões, por critérios definidos pela própria Associação<sup>49</sup>, não abrangem a totalidade de pesquisas desenvolvidas pelos participantes do GT.

Dando continuidade à pesquisa de André et al. (2002), o volume 10 da Série Estado do Conhecimento – INEP apresenta os trabalhos sobre formação de profissionais da educação no período de 1997 a 2002 (Brzezinski, 2006). Consistiu na análise de teses e dissertações defendidas neste período, em 23 programas de Pós-Graduação em Educação credenciados pela CAPES e sócios institucionais da Anped.

A seleção dos trabalhos foi realizada a partir das seguintes palavras-chave: formação de profissionais da educação, formação do professor, formação do educador, formação docente, formação inicial, magistério do segundo grau, escola normal, Habilitação do Ensino Médio (HEM), Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefam), professor leigo, pedagogia, licenciatura, Instituto Superior de Educação, Escola Normal Superior, formação continuada, formação de formadores, formação à distância, estágio, prática, práticas docentes, práticas pedagógicas, trabalho docente, práxis docente, sala de aula, discurso em sala de aula, relação professor-aluno, representações do professor, concepções do professor, desenvolvimento profissional docente, professor reflexivo, professor investigativo, políticas de formação, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, identidade docente, profissionalização, profissionalidade, profissionalismo, saberes, competências, histórias de vida de professores, gênero, questões étnica e representações sobre o professor.

Tendo em vista o elevado número de títulos, a exiguidade de tempo e a dificuldade de acesso às teses e dissertações, foi definida uma “amostra intencional ou de seleção racional” (Richardson, 1999, citado por Brzezinski et al., 2006, p. 15). Do universo de 1.790 estudos identificados sobre a temática, foram selecionados 742 como amostra.

Foram definidos os seguintes critérios para a seleção da amostra intencional de Programas de Pós-Graduação, cujas teses e dissertações seriam analisadas: a) manter Linha de Pesquisa sobre “Formação de Profissionais da Educação” ou similar; b) ter outras linhas que mantivessem afinidade com a temática (como por exemplo, profissionalidade docente ou políticas de formação); c) espelhar a diversidade

---

<sup>49</sup> Segundo os critérios da Anped, para serem enquadrados na categoria “Trabalhos”, os textos devem ser resultados de pesquisas teóricas ou empíricas, evidenciando rigor conceitual de análise (André et al., 1999).

institucional constituída por universidades públicas, comunitárias e privadas; d) contemplar a proporção dos programas de mestrado e doutorado consolidados e mais antigos em relação ao universo de programas existentes; e) assegurar a representatividade dos grandes programas, com número de mestrados e doutorados defendidos superior a cem; f) garantir a representatividade dos programas criados recentemente, em processo de consolidação, com poucas dissertações defendidas no período; g) reproduzir a diversidade de localização geográfica dos programas entre as várias regiões do País. A partir destes critérios, foram selecionados 23 programas, do universo de 50 identificados.

As análises foram feitas com base na leitura integral de 742 trabalhos levantados, seguidas da elaboração de resumos analíticos<sup>50</sup> sobre cada uma delas e posterior mapeamento, segundo categorias e subcategorias.

Os resumos expandidos, elaborados seguindo o padrão Reduc, apresentavam os seguintes itens: título do trabalho, autor, natureza (tese ou dissertação), número de páginas e de anexos, orientador, instituição, ano, referência bibliográfica, palavras-chave, dados gerais sobre a pesquisa (objetivos, enfoque, linha teórica e seus principais autores, contexto e sujeitos da pesquisa), metodologia, resultados, conclusões e quantidade de obras nacionais e estrangeiras referenciadas.

O 13º volume da Série Estado do Conhecimento – INEP (Brzezinski, 2014) deu continuidade à pesquisa anterior (Brzezinski, 2006), abordando uma amostra intencional de teses e dissertações defendidas em 83 Programas de Pós-Graduação em Educação e em sócios institucionais da Anped, produzidas em dois períodos: de 2003 a 2007 e de 2008 a 2010.

Os procedimentos metodológicos adotados seguiram os padrões definidos na pesquisa anterior (pesquisa documental, elaboração de relatório descritivo, leitura integral das obras, realização dos resumos analíticos no modelo Reduc, mapeamento dos resumos, categorização, análise e divulgação).

A busca das teses e dissertações foi realizada no banco de dados da CAPES e nas bibliotecas virtuais das universidades. Os trabalhos foram selecionados a partir da identificação de palavras-chave nos resumos simples publicados pela CAPES, as mesmas utilizadas na pesquisa anterior, acrescidos os termos “educadores sociais” e

---

<sup>50</sup> Modelo Reduc: *Red Latinoamericana de Información y Documentación*.

“desenvolvimento profissional do sindicato de professores” e retirada a expressão “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”.

Foi utilizada amostra intencional de 18 programas na primeira etapa (2003-2007) e 17 na segunda (2008-2010), totalizando 858 teses e dissertações, acessadas exclusivamente por meio virtual e analisadas na íntegra (574 trabalhos no primeiro período e 284 no segundo).

Para a seleção da amostra dos Programas, foram considerados os mesmos critérios da pesquisa anterior, a saber: a) manter Linha de Pesquisa sobre “Formação de Profissionais da Educação” ou similar; b) ter outras linhas que mantivessem afinidade com a temática; c) espelhar a diversidade institucional constituída por universidades públicas, comunitárias e privadas; d) contemplar a proporção dos programas de mestrado e doutorado consolidados e mais antigos em relação ao universo de programas existentes; e) assegurar a representatividade dos grandes programas, com número de mestrados e doutorados defendidos superior a cem; f) garantir a representatividade dos programas criados recentemente, em processo de consolidação, com poucas dissertações defendidas no período; g) reproduzir a diversidade de localização geográfica dos programas entre as várias regiões do País.

Os resumos expandidos foram constituídos com os mesmos itens da pesquisa anterior (título, autor, natureza, número de páginas e de anexos, orientador, instituição, ano, referências bibliográficas, palavras-chave, dados gerais sobre a pesquisa (objetivos, enfoque, linha teórica e seus principais autores, contexto e sujeitos da pesquisa), metodologia, resultados, conclusões e quantidade de obras nacionais e estrangeiras referenciadas), acrescido o item “autores mais consultados”.

*Estudo “A produção acadêmica sobre formação de professores: um estudo comparativo das dissertações e teses defendidas nos anos 1990 e 2000” (André, 2009).*

André (2009), objetivando atualizar os dados mapeados em pesquisa anterior (André *et al.*, 2002), avaliou a produção acadêmica dos pós-graduandos na área de educação entre 1999 e 2003. Inicialmente, a busca objetivou identificar os trabalhos que continham a expressão “formação de professores” como uma das palavras-chave. Entretanto, verificou-se, no decorrer da análise, que outras expressões também se referiam ao objeto, levando à inclusão de: “formação docente”, “formação

pedagógica”, “formação inicial”, “formação continuada”, “prática docente”, “professor”, “formação de alfabetizadores”, “condição de trabalho docente”, “representação do professor”, “trabalho docente” e “identidade docente”. Os estudos foram identificados no banco de dados da CAPES.

Foram analisados os resumos, elaborando-se uma ficha com os seguintes itens: título, autor, instituição, data, objetivos, metodologia e resultados. Este material subsidiou a análise do grupo de doze pesquisadores, que categorizaram os trabalhos a partir da conjugação da análise individual com a validação em discussão coletiva.

*Estudo “Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte” (Gatti, Barreto & André, 2011)*

Gatti, Barreto e André (2011) realizaram uma análise documental sobre as políticas docentes consultando os sítios alimentados pelas secretarias e instituições universitárias. No âmbito federal, as informações de domínio público foram coletadas nos sítios do Ministério da Educação (MEC) e de suas respectivas secretarias (da Educação Básica – SEB; de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e Inclusão – SECADI; e no sítio da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES).

Os estudos acadêmicos relativos à temática foram identificados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES. Foram levantados estudos de outras instituições e órgãos de pesquisa, identificados por meio de publicações científicas da área ou relatórios de pesquisa. Foram contemplados também como fonte de referência, estudos realizados no exterior sobre as questões em foco, como Imbernón (2006), que analisou as políticas docentes no contexto europeu e Vaillant (2006), que enfocou a América Latina. Como se trata de um livro e não de um relato de pesquisa propriamente dito, não foi possível identificar maiores detalhes acerca dos procedimentos metodológicos, como as estratégias de busca utilizadas em cada uma das bases de dados, ou quais foram as publicações científicas consultadas no levantamento.

*Estudo “Pesquisa-formação de professores nas dissertações e teses – 1999-2008” (Praga & Longarezzi, 2012)*

Praga e Longarezzi (2012) analisaram a produção discente nos programas de pós-graduação brasileiros que versavam sobre formação de professores, considerando o período de 1999 a 2008.

O levantamento inicial foi realizado nos sítios dos programas e da ANPED, identificando o total de 7.390 teses e dissertações, defendidas em 30 universidades públicas e privadas. A partir de então, procedeu-se a identificação da expressão “formação de professores” nos títulos, palavras-chave e/ou resumos destes trabalhos. Foram selecionados 1.159 pesquisas e 113 trabalhos apresentadas no GT 8 – Formação de Professores da ANPED. Destes, 160 teses e dissertações e 17 trabalhos da ANPED apresentavam alguma intervenção. Foram selecionadas somente aquelas disponíveis na íntegra virtualmente. Compuseram, então, o *corpus* deste estudo, 104 trabalhos.

*Estudo “Estado da Arte sobre formação de professores e trabalho docente” (Maia & Hobold, 2014).*

Maia & Hobold (2014) realizaram um balanço dos trabalhos apresentados no GT de Psicologia da Educação (GT-20) da ANPED, no período de 2000 a 2011, que abordavam a temática “formação de professores”. Dos 165 trabalhos, as autoras identificaram, por meio da leitura dos títulos, palavras-chave e/ou resumos, nove que tratavam da temática. Os selecionados foram lidos na íntegra, e analisados por meio da análise de conteúdo. Foram identificados dados como: autores, universidades, regiões, abordagem teórica, sujeitos de pesquisa, objetivos e principais achados.

*Estudo “A profissionalidade docente: um estudo de revisão integrativa” (Gorzoni, 2016)*

Gorzoni (2016), em sua dissertação de Mestrado, levantou os artigos publicados no período de 2006 a 2014 sobre profissionalidade docente. Utilizou como critério para escolha dos periódicos o levantamento estatístico feito pela biblioteca eletrônica Scielo das revistas mais consultadas na área de educação, selecionando as cinco primeiras: *Educação & Sociedade*; *Educação e Pesquisa*; *Revista Brasileira de Educação*, *Cadernos CEDES* e *Cadernos de Pesquisa*. Esse resultado foi similar

a um levantamento anterior feito por Pançardes (2010 citado por Gorzoni, 2016), reiterando a escolha da autora.

Utilizou as seguintes expressões de busca nos tópicos assunto, título e/ou palavras-chave: profissionalidade, profissionalização, profissionalismo, desenvolvimento profissional, em associação aos termos: docência, docente e professor.

A ficha de leitura continha os seguintes tópicos: título, autor, revista, data da publicação, número da publicação, gênero da pesquisa (empírica, teórica ou ensaio), palavras-chave, objetivo, autores mais citados, pontos principais

*Estudo “Formação Continuada de Professores: contribuições da literatura baseada em evidências” (Moriconi et al., 2017).*

O recente estudo da Fundação Carlos Chagas (FCC), coordenado por Moriconi (2017) objetivando sistematizar estudos que abordam práticas baseadas em evidências que têm contribuído para o desenvolvimento de professores, reuniu trabalhos de revisão de literatura, compilações e apanhados sobre experiências, modelos e abordagens de formação continuada. O levantamento foi realizado em revistas acadêmicas, relatórios de organizações internacionais e de centros de pesquisa ligados à educação e livros de especialistas da área reconhecidos internacionalmente.

As bases de dados selecionadas para a coleta de dados foram SciELO e Educ@<sup>51</sup> e o período utilizado no filtro temporal foi de 2007 a 2017.

A seleção dos artigos foi feita em dois momentos. Primeiramente, as palavras-chave utilizadas na busca foram as seguintes: aprendizagem, capacitação, comunidade de aprendizagem, comunidade de prática, desenvolvimento profissional, formação continuadas, formação em serviço, iniciação à docência, prática formativa e treinamento. Cada uma dessas palavras foi associada aos termos: professor ou professores e docente ou docentes. Foram excluídos textos que apresentavam

---

<sup>51</sup> As autoras justificam a priorização do uso de outros estudos de revisão e de duas bases de dados em função do curto prazo para a primeira versão da pesquisa (dois meses), mas advertem que seria desejável revisar na íntegra as pesquisas que avaliam práticas de formação continuada, para uma análise mais aprofundada.

somente discussões teóricas, já que o enfoque eram trabalhos voltados para propostas práticas de formação continuada.

No segundo momento, foram buscadas as seguintes palavras-chave no título e/ou resumo dos artigos pré-selecionados: resultados, desempenho, evidência, avaliar, avaliação, iniciativa, impacto, mudança práticas, programa, projeto, aprendizagem, percepção e opinião.

## APÊNDICE B

### Relação dos trabalhos analisados, por ordem alfabética

<b>TÍTULO</b>	<b>AUTORIA</b>	<b>PERIÓDICO</b>
A Capes e a formação de professores para a educação básica	Neves, Carmen Moreira de Castro	Revista Brasileira de Pós-graduação, 2012, Vol.8(S2), p.353(21)
A complexa relação entre pesquisas e políticas públicas no campo da formação de professores	André, Marli	Educação, 2009, Vol.32(3), pp.270-276
A Conae contra a EaD na formação inicial de professores - mas não de todo	Pereira, Maria de Fátima Rodrigues; Lopes, Luís Fernando	Revista Histedbr On-line, 2012, Vol.12(45e), pp.253-265
A educação a distância e a formação de professores	Giolo, Jaime	Educação & Sociedade, 2008, Vol.29(105), pp.1211-1234
A expansão do ensino superior, políticas de formação docente e atratividade da carreira	Maués, Olgaíses Cabral; Camargo, Arlete Maria Monte de	Revista Eletrônica de Educação, 2014, Vol.8(1), pp.77-91
A formação de educadores no contexto das mudanças no mundo do trabalho: Novos desafios para as faculdades de educação	Kuenzer, Acacia Zeneida	Educação & Sociedade, 1998, Vol.19(63), pp.105-125
A formação de professores a distância como estratégia de expansão do ensino superior	Barreto, Raquel Goulart	Educação & Sociedade, 2010, Vol.31(113), pp.1299-1318
A formação de professores para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental: permanências e rupturas decorrentes das dinâmicas sociais e da legislação do magistério	Amaral, Sandra Regina Rodrigues do	Revista Histedbr On-line, 2012, Vol.11(43), pp.103-117
A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores	Cóssio, Maria de Fátima	Educação, 2018, Vol.41(1), pp.66-73
A nova política de formação de professores: a prioridade postergada	Freitas, Helena Costa Lopes de	Educação & Sociedade, 2007, Vol.28(100), pp.1203-1230

A política nacional de formação de professores entre 2005 e 2010: a nova CAPES e o sistema Universidade aberta do Brasil	Costa, Celso José da; Duran, Maria Renata da Cruz	Revista Brasileira de Pós-graduação, 2012, Vol.9(16), p.288(26)
A Política Nacional de Formação Docente: o programa de iniciação à docência no contexto brasileiro atual	Locatelli, Cleomar	Revista Eletrônica de Educação, 2018, Vol.12(2), pp.308-318
A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores	Freitas, Helena Costa Lopes de	Educação & Sociedade, 1999, Vol.20(68), pp.17-43
A situação atual dos cursos de licenciatura no Brasil frente à hegemonia da educação mercantil e empresarial	Diniz-Pereira, Júlio Emílio	Revista Eletrônica de Educação, 2015, Vol.9(3), pp.273-280
A valorização dos professores da educação básica e as políticas de responsabilização: o que há de novo no Plano Nacional de Educação?	Augusto, Maria Helena	Cadernos CEDES, 2015, Vol.35(97), pp.535-552
As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental	Kramer, Sonia	Educação & Sociedade, 2006, Vol.27(96), pp.797-818
As licenciaturas e as novas políticas educacionais para a formação docente	Diniz-Pereira, Júlio Emílio	Educação & Sociedade, 1999, Vol.20(68), pp.109-125
As políticas de formação de professores: a expansão comprometida	Maués, Olgaíses C.; Segenreich, Stella C. D.; Otranto, Celia R.	Revista Educação em Questão, 2015, Vol.51(37), pp.42-72
As políticas de formação e a crise da profissionalização docente: por onde passa a valorização? (Não impresso)	Oliveira, Dalila Andrade	Revista Educação em Questão, 2013, Vol.46(32)
As políticas de formação: a constituição da identidade do professor sobrando	Kuenzer, Acacia Zeneida	Educação & Sociedade, 1999, Vol.20(68), pp.163-183
As políticas públicas brasileiras para a formação a distância na sociedade capitalista	Vieira, Fábila M. S.; Moraes, Raquel de A.	Inter - Acao, 2014, Vol.39 (2), p.379-396
As políticas públicas educacionais na formação de professores: avanços e recuos.	Silva, Givanildo da; Silva, Alex V. da; Santos, Inalda Maria dos;	Dialogia, 2017, (25), p.133-152

As Relações entre a Agenda Pós-moderna e os Fundamentos das Políticas de Formação de Professores no Brasil	Masson, Gisele	Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 2011, Vol.19(1)
Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo	Arce, Alessandra	Educação & Sociedade, 2001, Vol.22(74), pp.251-283
Cursos de licenciatura nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: considerações sobre um novo lócus de formação de professores	Lima, Maria Flavia Batista; Barreyo, Gladys Beatriz	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, 2018, Vol.34(2), pp.504-521
Desafios da Capes na condução da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica	Souza, Valdinei Costa	Revista Brasileira de Pós-graduação, 2016, Vol.13(31), p.342(18)
Didática e formação de professores: provocações	Gatti, Bernardete A	Cadernos de Pesquisa, 2017, Vol.47(166), pp.1150-1164
Diretrizes curriculares da pedagogia: imprecisões teóricas e concepção estreita da formação profissional de educadores	Libâneo, José Carlos	Educação & Sociedade, 2006, Vol.27(96), pp.843-876
Diretrizes curriculares do curso de pedagogia no Brasil: disputas de projetos no campo da formação do profissional da educação	Aguiar, Márcia A.; Brzezinski, Iria; Freitas, Helena C.; Silva, Marcelo S.P.; Pino, Ivany R.	Educação & Sociedade, 2006, Vol.27(96), pp.819-842
Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios	Dourado, Luiz Fernandes	Educação & Sociedade, 2015, Vol.36(131), pp.299-324
Diretrizes curriculares para o curso de pedagogia: trajetória longa e inconclusa	Scheibe, Leda	Cadernos de Pesquisa, 2007, Vol.37(130), pp.43-62
Docência, gestão e conhecimento: conceitos articuladores do novo perfil do pedagogo instituído pela resolução CNE/CP N. 01/2006	Vieira, Suzane da Rocha	Revista Histedbr On-line, 2012, Vol.11(44), pp.131-155
Educação a distância e formação docente: o sistema Universidade Aberta do Brasil como forma de ampliar o acesso à educação superior	Moré, Rafael P. O.; Vieira, Grace T.; Cabral, Thiago	Revista Gestão Universitária na América Latina, 2011, Vol.4(2), pp.89-109

	L. de O.; Costa, Alexandre M.; Araújo, Marcia S.	
Educação, escola e formação de professores: políticas e impasses	Gatti, Bernardete A	Educar em Revista, 2013, vol.50, pp.51-67
Embates na definição das políticas de formação de professores para a atuação multidisciplinar nos anos iniciais do Ensino Fundamental: respeito à cidadania ou disputa pelo poder?	Brzezinski, Iria	Educação & Sociedade, 1999, Vol.20(68), pp.80-108
Formação de professores da América Latina no contexto do mundo globalizado	Vieira, Marilandi Maria Mascarello; Bagnara, Ivan Carlos	Roteiro, 2015, Vol.40(2), pp.437-460
Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação	Freitas, Helena Costa Lopes de	Educação & Sociedade, 2002, Vol.23(80), pp.136-167
Formação de professores no Brasil: características e problemas	Gatti, Bernardete A	Educação & Sociedade, 2010, Vol.31(113), pp.1355-1379
Formação de professores: condições e problemas atuais	Gatti, Bernardete A	Revista Internacional de Formação de Professores, 2016, Vol.1(2)
Formação de profissionais da educação: visão crítica e perspectiva de mudança	Libâneo, José Carlos; Pimenta, Selma Garrido	Educação & Sociedade, 1999, Vol.20(68), pp.239-277
Formação docente e PNE (2014-2024): uma abordagem inicial	Morais, João K. C.; Henrique, Ana L. S.	HOLOS, 2017, Vol.33(8), pp.264-274
Formação inicial de professores para a educação básica: pesquisas e políticas educacionais	Gatti, Bernardete A	Estudos em Avaliação Educacional, 2014, v.25, n.57, p. 24-54
Formação inicial de professores para a educação básica: uma (re)visão radical	Mello, Guiomar Namó De	São Paulo em Perspectiva, 2000, Vol.14(1), pp.98-110
Fóruns das licenciaturas em universidades brasileiras: Construindo alternativas para a formação inicial de professores	Marques, Carlos Alberto; Diniz-Pereira, Júlio Emílio	Educação & Sociedade, 2002, Vol.23(78), pp.171-183

História recente da formação de professores no Brasil: algumas ações instrumentais e estratégicas da política educacional	Orth, Miguel Alfredo; Pauly, Evaldo Luis	Roteiro, 2011, Vol.36(1), pp.147-166
Implicações do plano de desenvolvimento da educação para a formação de professores	Masson, Gisele	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 2012, Vol.20(74), pp.165-184
Mapas da formação docente pós-LDB: regulação ou emancipação	Sudbrak, Edite Maria	Educação (UFSM), 2004, Vol.29(2), pp.175-190
Mudanças tecnológicas e suas implicações na política de formação do professor	Castro, Alda Maria Duarte Araújo	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 2005, Vol.13(49), pp.469-486
Neoprodutivismo e amesquinamento da formação docente (Não impresso)	Rodrigues, Melânia Mendonça	Revista Histedbr On-line, 2015, Vol.15(65), pp.128-140
O atual cenário do processo formativo de professores para o magistério da educação básica no Brasil	Mello, Rita M. A. V. de; Cury, Carlos R. J.	Revista Brasileira de Pós-graduação, 2014, Vol.11(26), p.1087(30)
O Banco Mundial e as políticas de formação docente no Brasil	Sagrillo, Daniele R.; Casagrande, Ieda M. K.; Pereira, Sueli M.	ETD: Educação Temática Digital, 2014, Vol.16(3), pp.494-512
O conselho técnico-científico da educação básica da capes e a formação docente	Scheibe, Leda	Cadernos de Pesquisa, 2011, Vol.41(144), pp.812-825
O curso de Pedagogia nas atuais Políticas Públicas para o setor educacional	Muranaka, Maria Aparecida Segatto	Educação: Teoria e Prática, 1999, Vol.7(12/13)
O PARFOR no contexto da política nacional de formação de profissionais do magistério da Educação Básica	Silva Neto, Nathanael da C. Torres, Júlio C.	Colloquium Humanarum, 2017, Vol.14 (3), p.111-123
O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC	Saviani, Demerval	Educação & Sociedade, 2007, Vol.28(100), pp.1231-1255
O Plano Nacional de Educação e a valorização docente: confluência do debate nacional	Weber, Silke	Cadernos CEDES, 2015, Vol.35(97), pp.495-515

O Plano Nacional de Educação e as questões sobre a valorização e formação do profissional da educação	Diniz-Pereira, Júlio Emílio	Interfaces da Educação, 2013, Vol.4(10), pp.78-91
O programa de bolsas de incentivo à docência (PIBID) e a abordagem do ciclo das políticas: estabelecendo relações entre a formação de professores, a universidade e o contexto emergente	Martelet, Michele; Morosini, Marília C.	Revista Educação Por Escrito, 2015, Vol.6(1), pp.68-80
O trabalho docente na escola de massa: desafios e perspectivas	Lelis, Isabel	Sociologias, 2012, Vol.14(29), pp.152-174
Os cursos de licenciatura em pedagogia: fragilidades na formação inicial do professor polivalente	Pimenta, Selma G.; Fusari, José C.; Pedroso, Cristina C. A.; Pinto, Umberto de A.	Educação e pesquisa, 2017, Vol.43(1), pp.15-30
Pedagogia: o espaço da educação na universidade	Saviani, Demerval	Cadernos de Pesquisa, 2007, Vol.37(130), pp.99-134
Plano Nacional de Educação, autonomia controlada e adoecimento do professor	Piolli, Evaldo; Silva, Eduardo P. E.; Heloani, José R. M.	Cadernos CEDES, 2015, Vol.35(97), pp.589-607
PNE e formação de professores: contradições e desafios	Freitas, Helena Costa Lopes de	Revista Retratos da Escola, 2014, v.8, n.15, pp. 427-446
Política de formação de professores nas últimas décadas no Brasil: avanços, desafios, possibilidades e retrocessos	Oliveira, Breyner R. de; Souza, Waleska M. de; Perucci, Leidelaine S.	Roteiro, 2018, 1, pp.47-76
Política de formação de professores para a educação básica: a questão da igualdade	Valdinei Costa Souza	Revista Brasileira de Educação, 2014, Vol.19(58), pp.629-653
Política de Formação de Professores: a ingerência dos organismos internacionais no Brasil a partir da década de 1990	Florencio, Lourdes R. S.; Fialho, Lia M. F.; Almeida, Nadja R. O.	HOLOS, 2017, Vol.33(5), pp.303-312
Política de formação profissional para a educação infantil: Pedagogia e Normal Superior	Kishimoto, Tizuko Morchida	Educação & Sociedade, 1999, Vol.20(68), pp.61-79

Políticas contemporâneas de formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental	Brzezinski, Iria	Educação & Sociedade, 2008, Vol.29(105), pp.1139-1166
Políticas curriculares, Estado e regulação	Hypolito, Álvaro Moreira	Educação & Sociedade, 2010, Vol.31(113), pp.1337-1354
Políticas de apoio aos docentes em estados e municípios brasileiros: dilemas na formação de professores	André, Marli	Educar em Revista, 2013, Vol.50, pp.35-49
Políticas de currículo e avaliação e políticas docentes	Barretto, Elba Siqueira de Sá	Cadernos de Pesquisa, 2012, Vol.42(147), pp.738-753
Políticas de formação de professores no Brasil e a modalidade a distância: pontos para reflexões	Sousa, Andreia da S. Q.; Leite R., Betania	Revista Exitus, 2012, Vol.2(1), pp.45-55
Políticas de formação de professores no Brasil: caminhos do curso de pedagogia	Ens, Romilda T.; Vaz, Fabiana A. B.	Revista Histedbr On-line, 2012, Vol.11(43), pp.143-158
Políticas de formação de professores no Brasil: desdobramentos e interlocução com diretrizes dos organismos internacionais	Dalla-Corte, Gabriel; Sarturi; Rosane C.; Nunes, Janilse F.	Roteiro, 2018, Vol.43(1), pp.87-114
Políticas de formação de professores: reflexões e tendências	Landini, Sonia Regina	ETD: Educação Temática Digital, 2004, Vol.6(1), pp.23-33
Políticas de formação docente à luz do Plano Nacional de Educação: entre conquistas e desafios	Santos, Camila de F. S.; Sudbrack, Maria E.	Colloquium Humanarum, 2018, Vol.15 (3), p.106-123
Políticas de Formação Docente no contexto da cibercultura	Schuchter, Lúcia H.; Almeida Jr, Sebastião G.; Candian, Elisiana F.	Laplage em Revista, 2017, Vol.3(2), pp.62-76
Políticas de formação docente para a educação básica no Brasil: embates contemporâneos	Barretto, Elba Siqueira De Sá	Revista Brasileira de Educação, 2015, Vol.20(62), pp.679-701
Políticas de formação e valorização docente: uma análise do plano de desenvolvimento da educação e das metas do novo plano nacional de educação	Sobzinski, Janaína S.; Diogo, Emilli M.; Masson, Gisele	Revista Ibero-Americana de Estudos

		em Educação, 2015, Vol.10(4), pp.1212-1233
Políticas de regulação para a educação no Brasil: Interfaces entre currículo, avaliação e formação docente	Louzada, Virgínia; Marques, Roberto	E-curriculum, 2015, Vol.13(4)
Políticas de valorização do trabalho docente no Brasil: algumas questões	André, Marli	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 2015, Vol.23(86), pp.213-230
Políticas docentes e qualidade da educação: uma revisão da literatura e indicações de política	Bauer, Adriana; Cassettari, Nathalia; Oliveira, Romualdo P.	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 2017, Vol.25(97), pp.943-970
Políticas docentes no Brasil: um estado da arte	Gatti, Bernardete A.; Barretto, Elba S. de Sá; André, Marli E. D. de A.	UNESCO, 2011
Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios?	Dourado, Luiz Fernandes	Educação & Sociedade, 2008, Vol.29(104), pp.891-917
Políticas educacionais na formação da professora dos anos iniciais do ensino fundamental em cursos de licenciatura	Oliveira, Leandra Martins de	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 2010, Vol.18(67), pp.235-252
Políticas para a formação de professores e as recomendações do Banco Mundial: interfaces com o contexto atual da formação de professores alfabetizadores no Brasil.	Moreira, Jani A. da Silva; Silva, Renata Valério da	Práxis Educativa, 2016, Vol.11(1), pp.37-61
Produção de conhecimento sobre políticas para formação e carreira docentes no Brasil	Bello, Isabel M.; Penna, Marieta G. de O.; Silva, Mirna R. L.	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, 2016, Vol.31(3), pp.545-566
Professor(a): a profissão que pode mudar um país?	Evangelista, Olinda; Triches, Jocemara	Revista Histedbr On-line, 2015, Vol.15(65), pp.178-200

Professores do Brasil: novos cenários de formação	Gatti, Bernardete A.; Barretto, Elba S. de Sá; André, Marli E. D. A. de; Almeida, Patrícia C. A. de	UNESCO, 2019
Professores do Brasil: impasses e desafios	Gatti, Bernardete Angelina; Barretto, Elba Siqueira de Sá	UNESCO, 2009
Programas oficiais para formação dos professores da educação básica	Melo, Maria Teresa Leitão de	Educação & Sociedade, 1999, Vol. 20(68), pp.45-60
Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação docente no Brasil	Louzano, Paula; Rocha, Valéria; Moriconi, Gabriela M.; Oliveira, Romualdo P.	Estudos em Avaliação Educativa, 2010, v.21, n.47, p. 543-568
Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica	Gatti, Bernardete A	Cadernos de Pesquisa, 2012, Vol.42(147), pp.88-111
Remuneração docente: Desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da meta 17 do Plano Nacional de Educação	Jacomini, Márcia A.; Alves, Thiago; Camargo, Rubens B. de	Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 2016, Vol.24(1)
Sentidos de docência nos projetos curriculares FHC e Lula	Craveiro, Clarissa Bastos; Lopes, Alice Casimiro	E-curriculum, 2015, Vol.13(3)
Sujeitos sociais coletivos e a política de formação inicial e continuada emergencial de professores: contradições vs conciliações	Brzezinski, Iria	Educação & Sociedade, 2014, Vol.35(129), pp.1241-1259
Tecnologias na formação de professores: o discurso do MEC	Barreto, Raquel Goulart	Educação e Pesquisa, 2003, Vol.29(2), pp.271-286
Teoria do Capital Humano, Educação, Desenvolvimento Econômico e Suas Implicações na Formação de Professores	Silva, Lamara F.; Silva, Claudia L. de M.; Cabral Neto, Antônio	Revista Principia, 2016, Vol.1(32), pp.35-42
Trabalho docente e modelos de formação: velhos e novos embates e representações	Barretto, Elba Siqueira de Sá	Cadernos de Pesquisa, 2010, Vol.40(140), pp.427-443
Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho	Hypolito, Álvaro Luiz M	Cadernos CEDES, 2015, Vol.35(97), pp.517-534

Um estudo avaliativo do programa institucional de bolsa de iniciação à docência (PIBID)	Gatti, Bernardete; André, Marli; Gimenes, Nelson; Ferragut, Laurizete	Textos FCC, 2014, v.41.FCC/SEP
Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores	Sousa, Andréia da Silva Quintanilha	Revista Educação em Questão, 2012, Vol.42(28)
Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação	Scheibe, Leda	Educação & Sociedade, 2010, Vol.31(112), pp.981-1000
Valorização profissional e condições de trabalho no Plano Nacional de Educação 2014-2024	Roggero, Rosemary	Eccos - Revista Científica, 2016, (40), p.113-129

**APÊNDICE C****Relação da Legislação Educacional que aborda a formação de professores**

<b>DATA</b>	<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>DETERMINAÇÃO LEGAL</b>
20/12/1996	Lei 9.394/1996	LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
24/12/1996	Lei 9.424/1996	FUNDEF (revogado pela Lei 11.494/2007)
19/04/1999	Resolução CEB 2/1999	DCN para FP da Ed. Infantil e AIEF, em nível médio, na modalidade Normal (Revogada pela Resolução 1/2002)
30/09/1999	Resolução CNE/CP 1/1999	ISEs - Institutos Superiores de Educação
06/12/1999	Decreto 3.276/1999	Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica
09/01/2001	Lei 10.172/2001	PNE - Plano Nacional de Educação (2001 - 2010)
18/02/2002	Resolução CNE/CP 1/2002	DCN para a FP da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena (Revogada pela Resolução 2/2015)
19/02/2002	Resolução CNE/CP 2/2002	Duração e CH dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de professores da Ed. Básica em nível superior
14/04/2004	Lei 10.861 / 2004	SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
19/12/2005	Decreto 5.622/2005	Regulamenta a EaD
06/02/2006	Lei 11.274/2006	Institui o Ensino Fundamental de 9 anos
15/05/2006	Resolução CNE/CP 1/2006	DCN para o curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura (base no Parecer CNE/CP 5/2005)
08/06/2006	Decreto 5.800/2006	UAB - Universidade Aberta do Brasil, que passa a ofertar cursos de FP em EaD

24/04/2007	Decreto 6.094/2007	PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação e o Compromisso Todos pela Educação com Plano de Ações Articuladas
24/04/2007	Decreto 6.096/2007	REUNI - Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
20/06/2007	Lei 11.494/2007	FUNDEB, em substituição ao FUNDEF (revogada pela Lei n. 13.415/2017)
11/07/2007	Lei 11.502/2007	Nova CAPES - Modifica as competências da Capes, na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de professores
16/07/2008	Lei 11.738/2008	Piso Salarial para professores da escola básica
29/01/2009	Decreto 6.755/2009	Política Nacional de FP da Ed. Básica e o PARFOR - Plano de Formação de Professores (Revogado pelo Decreto 8.752/2016)
11/02/2009	Resolução CNE/CP 1/2009	Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Ed. Básica Pública
28/05/2009	Resolução CNE/CP 2/2009	Diretrizes Curriculares Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica
30/06/2009	Portaria 9/2009	PARFOR - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
24/06/2010	Decreto 7.219/2010	PIBID - Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência

07/12/2012	Resolução 3/2012	Altera a CNE/CP no 1/2009, incluindo universidades comunitárias e a modalidade EAD, para participantes do PARFOR
04/04/2013	Lei 12.796/2013	Ampliação da Ed. Básica obrigatória de 4 a 17 anos e possibilidade de formação para ed. infantil e AIEF oferecida em nível médio, modalidade normal
25/06/2014	Lei 13.005/2014	PNE - Plano Nacional de Educação (2014- 2014)
01/07/2015	Resolução CNE/CP 2/2015	DCN para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada (Revoga Resolução 1/2002)
09/05/2016	Decreto 8.752/2016	Política Nacional de FP da Ed. Básica (Revoga o Decreto 6.755/2009)
17/04/2017	Portaria 82/2017	Novo Regulamento do PARFOR
25/05/2017	Decreto 9.057/2017	Amplia a oferta de cursos na modalidade EaD
01/09/2017	Resolução CNE/CP 1/2017	Altera a CNE/CP 1/2015, estabelecendo novo prazo de adaptação, passando de 2 para 3 anos
18/10/2017	Sem regulamentação	Lançamento da Nova Política Nacional de Formação de Professores
22/12/2017	Resolução CNE/CP 2/2017	BNCC - Base Nacional Comum Curricular - BNCC

---

Fonte: Elaboração da autora.

Notas: As legislações abrangeram quatro períodos de gestão governamental no Brasil: Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002); Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010); Governo Dilma Rousseff (2011 – 31/08/16); e Governo Michel Temer (31/08/16 – 2018)

