

Foto: Marcos Santos/USP Imagens

Referenciais da atuação docente em políticas públicas: conheça o perfil e os argumentos dos que são contra ou a favor

! Pesquisa mostra que adesão à medida e a opinião sobre como ela deve ser usada está relacionada ao perfil sociodemográfico do educador.

Quem é totalmente contra o Brasil adotar referenciais para a atuação docente afirma que o ofício de ensinar é complexo demais e dependente dos contextos em que cada professor atua e, por isso, a prática do educador não pode se limitar a uma lista de conhecimentos e ações. Alguns acreditam, inclusive, que esse debate é desnecessário, pois já existem diretrizes para a formação inicial e há outras prioridades na educação. Do outro lado, os que são completamente a favor defendem um documento bem estruturado, com procedimentos, conhecimentos e técnicas – ora com ênfase na didática, ora com ênfase na técnica – para fortalecer a atuação em sala de aula, sendo esse um dos caminhos para a melhoria da qualidade do ensino. Entre essas posições, estão os que acreditam que referenciais menos estruturados poderiam servir como um guia, fornecendo as linhas gerais para o professor exercer sua prática. O posicionamento em relação ao tema, contudo, está relacionado, principalmente, à área em que o educador atua.

Essas são algumas conclusões da pesquisa *Consensos e dissensos em torno da definição e usos de referenciais de atuação docente*, desenvolvida pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Atuação Comunitária (Cenpec), sob demanda do movimento Todos pela Educação no segundo semestre de 2017. O objetivo foi descrever e analisar as tomadas de posição e os argumentos de indivíduos com influência na formulação e implementação de políticas públicas educacionais a respeito desse assunto no país.

Por que referenciais (e não diretrizes, parâmetros ou *standards*)?

Optou-se pelo termo *referenciais* para tentar desassociar as reflexões dos entrevistados de palavras com significados específicos, que pudessem levar a possíveis reduções terminológicas. Para os pesquisadores, *referenciais* definem conhecimentos, valores e/ou atitudes essenciais para uma atuação docente de qualidade, para fins de formação, de desenvolvimento profissional e de avaliação. Eles são utilizados no quadro de políticas públicas que pretendem aprimorar a qualidade do processo educativo em redes de ensino.

A definição de referenciais docentes

O interesse pelo tema surgiu ao se constatar que *standards* ou *padrões de atuação docente* foram implementados nos Estados Unidos e no Canadá (Ontário), na América do Norte; na Alemanha, em Portugal, na Inglaterra, na Escócia, na Finlândia e na Polônia, na Europa; na Austrália e Nova Zelândia, na Oceania; em Cingapura, na Ásia; e no Chile, na Colômbia, na Argentina, no Equador, no Peru e no México, na América do Sul. No Brasil, as iniciativas nessa direção ainda são incipientes, mas o debate começa a acontecer. A definição de referenciais envolve temas centrais ligados aos docentes, como *status* profissional, a natureza de seu saber e as condições de sua atuação. Terminam, em síntese, por envolver um debate sobre o que é (e o que *deve ser*) um professor.

Tanto o desenho como a implementação de referenciais nos países citados têm traços distintos por causa de contextos locais e do modo como se articulam as finalidades da política (responsabilização, avaliação, recrutamento e ingresso na carreira docente, por exemplo) e os objetivos formativos (desenvolvimento profissional dos professores e o aprendizado ao longo da carreira). Contudo, todas partem do pressuposto de que o professor é um componente essencial da construção do efeito-escola, como indicam os estudos que denotam a correlação da qualidade dos professores com melhores rendimentos acadêmicos dos alunos (BRESSOUX, 1994; LOUZANO et al., 2010; RIVKIN; HANUSHEK; KAIN, 2005; SANDERS; RIVERS, 1996; HAMMOND, 2000; SOARES, 2005).

Para concretizar o estudo, foram entrevistadas 55 pessoas, selecionadas em função de sua participação ativa no debate de temas relacionados e atuação acadêmica e/ou política no campo da formulação e implementação de políticas públicas educacionais no Brasil. Entre elas, foram selecionados pesquisadores, gestores do terceiro setor (organizações da sociedade civil e do investimento social privado), gestores e ex-gestores públicos (secretários municipais e estaduais de Educação, técnicos de secretarias e do Ministério da Educação), membros e ex-membros do Conselho Nacional de Educação (CNE), gestores de instituições de ensino superior privado (Iesps) e representantes de sindicatos de professores da Educação Básica.

Embora a pesquisa não permita generalizações – pois se trata de investigação qualitativa, cuja amostra não representa o conjunto dos envolvidos nesse debate –, a metodologia utilizada evidencia os principais argumentos na fala dos entrevistados e possibilita levantar hipóteses sobre as tendências dos diversos grupos que participam do debate educacional.

A maior parte dos entrevistados (17) é de pesquisadores e gestores do terceiro setor (veja Tabela 1).

Tabela 1 - Perfil dos entrevistados por área de atuação

ÁREA DE ATUAÇÃO	NÚMERO
Pesquisadores	17
Gestores do terceiro setor	14
Gestores e ex públicos	10
Gestores de faculdades privadas	6
Sindicalistas	1
Total	55

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para categorizar os argumentos e as informações sociodemográficas dos entrevistados, os pesquisadores fizeram uma redução dos dados a variáveis que, por sua vez, foram discriminadas em *modalidades* (veja quadros 1 e 2), determinadas de acordo com o objeto e as perguntas da investigação. Essa foi a base para a reconstrução dos pontos de vista pela metodologia de *análise de correspondências múltiplas (ACM)*.

Quadro 1 - Variáveis de opinião e suas modalidades

VARIÁVEIS ATIVAS	MODALIDADES
Posição em relação aos referenciais	<ul style="list-style-type: none"> • Favorável, se forem menos estruturados. • Favorável, mesmo estruturados. • Contrário.
Justificativa em relação à posição declarada	<ul style="list-style-type: none"> • Há outras políticas prioritárias. • Já existem diretrizes. • Melhora a formação do professor. • Melhora a qualidade da educação. • Melhora a qualidade do ensino. • Serve à gestão de resultados.
Concepção de saber docente	<ul style="list-style-type: none"> • Ênfase na dimensão contextual. • Ênfase na dimensão técnica. • Ênfase na dimensão didática.
Uso em planos de carreira	<ul style="list-style-type: none"> • Favorável. • Depende do uso.
Uso para avaliação docente	<ul style="list-style-type: none"> • Favorável. • Depende do uso.
Uso para bonificação	<ul style="list-style-type: none"> • Favorável. • Depende do uso.
Comparação com outras profissões*	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolos médicos. • Treinamento esportista. • Protocolos médicos e treinamento esportista.

Fonte: Elaborado pelos autores. / * Citação espontânea dos entrevistados.

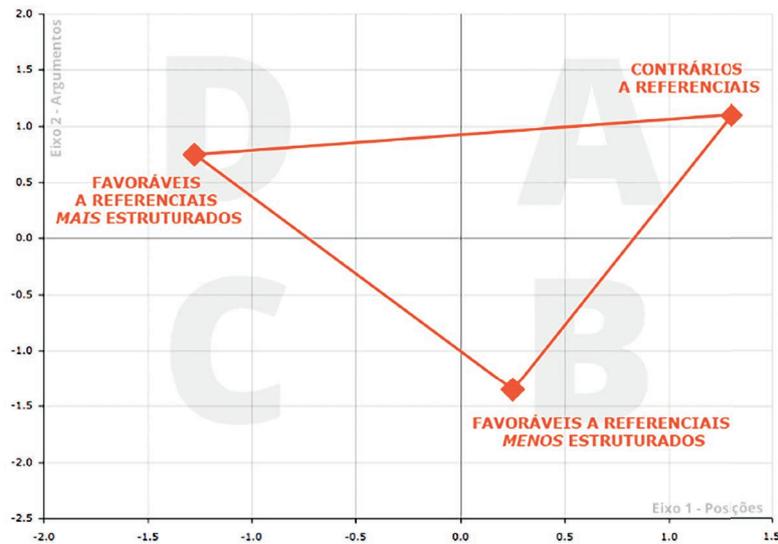
Quadro 2 - Variáveis sociodemográficas e suas modalidades

VARIÁVEIS	MODALIDADES
Faixa etária	<ul style="list-style-type: none"> • Maiores de 61 anos. • Entre 51 e 60 anos. • Até 50 anos.
Área de atuação	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores do Conselho Nacional de Educação (CNE). • Gestores de instituições de ensino superior privadas. • Gestores públicos. • Pesquisadores. • Sindicalistas. • Gestores do terceiro setor.
Onde cursou a Pós-graduação	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições dos EUA • Instituições da Europa • FGV/INSPER • PUC/Mackenzie • Universidades estaduais paulistas • Universidades federais
Área de pós-graduação	<ul style="list-style-type: none"> • Educação • Ciências Humanas e Sociais • Administração • Engenharia, Estatística, Física • Não se aplica

Fonte: Elaborado pelos autores. Outras variáveis foram consideradas, mas não se mostraram associadas às tomadas de posição e aos argumentos utilizados para justificá-las.

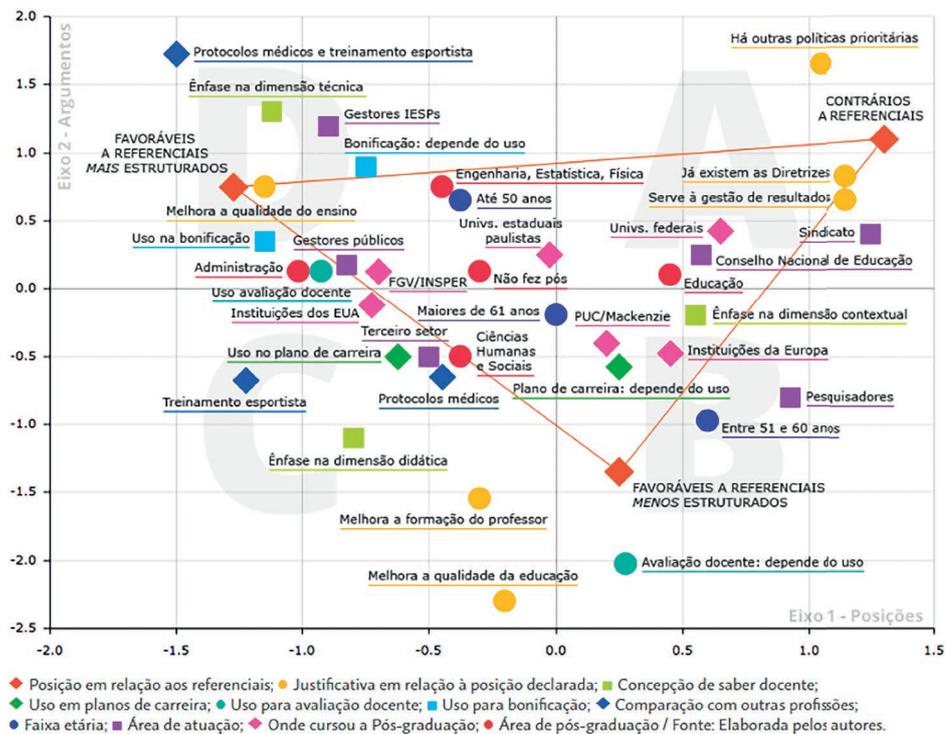
Para apresentar o conjunto de variáveis e modalidades, foi construído um mapa com o cruzamento entre os dois eixos (argumentos e posições) e pelas relações entre as modalidades. Dessa forma, foi possível representar visualmente a correlação entre as opiniões e pontos de vista em forma de nuvem (veja Figura 1).

Figura 1 - Mapa das posições em relação aos referenciais



Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 2 - Mapa das variáveis ativas e ilustrativas

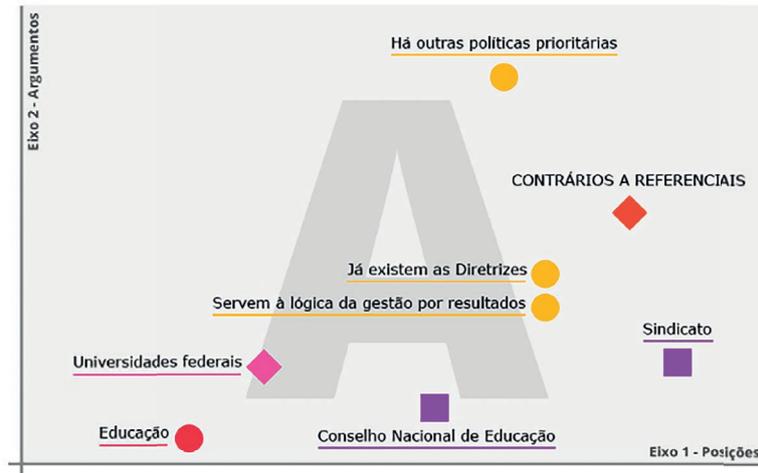


A seguir, a análise de cada um dos quadrantes.

Atenção! A pesquisa mostra visões parciais - e em disputa - em torno da definição do que é ser um bom professor.

Contra a limitação da autonomia docente

Figura 3 – Quadrante A - Contrários a referenciais



Fonte: Elaborada pelos autores.

O quadrante A agrupa os indivíduos contrários (14 dos 55 entrevistados) a referenciais de atuação docente. Eles acreditam que o trabalho do professor possui um alto grau de complexidade e dependência de contextos, e não pode ser reduzido a uma lista de conhecimentos e ações que limitariam a autonomia do profissional e da escola. A adoção de uma política como essa, para eles, levaria a uma uniformização da ação docente, impedindo respostas adequadas às necessidades educativas. A busca de padronização, para os entrevistados, é uma lógica que orienta as políticas nacionais e internacionais, baseada na gestão por resultados, com a avaliação ocupando um papel central dentro do modelo gerencialista, que responsabiliza os professores e adota políticas de bonificação docente sem atentar para especificidades da ação e do saber docentes.

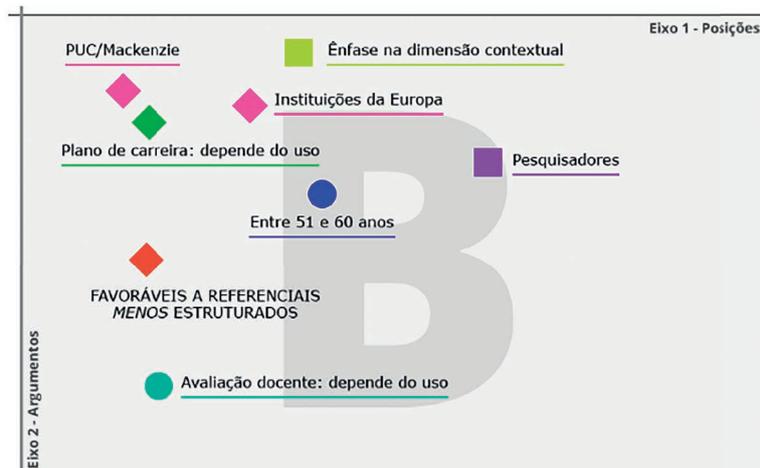
Nesse grupo, há também aqueles que:

- acreditam que a discussão é desnecessária, pois "já existem diretrizes" para a formação inicial e continuada de professores da Educação Básica (Resolução n. 2 do CNE, 2015); e
- acham que há "outras políticas prioritárias", como a melhoria das condições de trabalho do professor e a definição e implementação da Base Nacional Curricular Comum (BNCC).

O grupo de contrários é formado, especialmente, pelos entrevistados membros ou ex-membros do Conselho Nacional de Educação (CNE), o representante de sindicato e, em sua maioria, pelos pesquisadores.

A favor, mas com ressalvas

Figura 4 – Quadrante B - Favoráveis a referenciais menos estruturados



Fonte: Elaborada pelos autores.

No quadrante B, concentram-se os favoráveis a referenciais menos estruturados (17), categoria que pode ser desmembrada em dois grupos. O primeiro (com 15 membros) entende os referenciais como um documento com maior grau de generalidade, elaborado em nível nacional, a fim de ser mais bem detalhado nos níveis estadual, municipal e, especialmente, escolar. Seriam um mapa ou guia com as expectativas para a atuação docente. O segundo grupo (com 2) acredita que as “diretrizes” seguiriam esse formato e trariam princípios ou orientações gerais.

Algumas justificativas se mostraram não muito discriminadoras, como o argumento de que referenciais “melhorariam a formação dos professores”. Outra, diretamente relacionada à primeira, é a de que referenciais “melhorariam a qualidade da educação”.

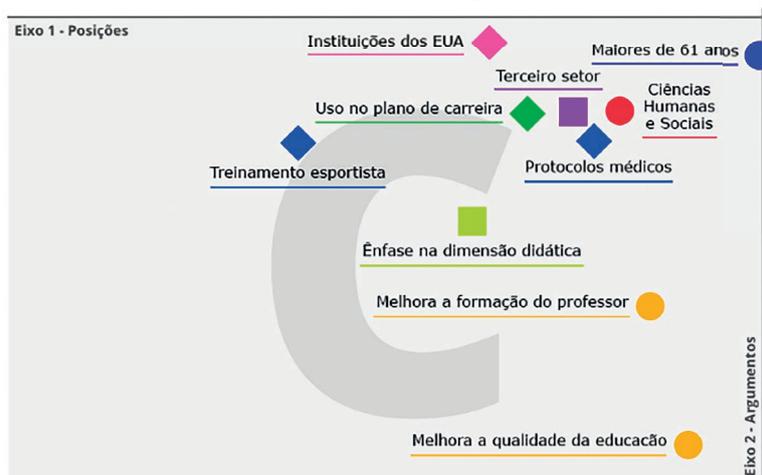
Há uma forte associação entre a tomada de posição dos indivíduos e a concepção de saber docente enfatizada durante as entrevistas. Nesse grupo, admite-se uma política de referenciais, desde que sejam mais genéricos, pois assim poderiam levar em conta a complexidade da atividade docente e a dimensão contextual do saber profissional. O professor precisaria considerar os diferentes contextos sociais, econômicos e culturais nas respostas aos desafios com os quais depara no cotidiano da sala de aula, que não são previsíveis. Por essa razão, a sua atuação precisaria de um maior grau de autonomia – e referenciais mais estruturados a limitariam.

Esse grupo também relativiza os usos em políticas públicas para os referenciais. Se forem utilizados em planos de carreira, serão necessários alguns requisitos, como autonomia docente para definir percursos formativos, atenção às fases de desenvolvimento profissional dos professores e não responsabilização ou culpabilização dos professores pelos resultados do aluno. Com algumas ressalvas: os referenciais deveriam ser usados para identificar lacunas formativas e supri-las, servir à autoavaliação docente sem ser punitiva e contar com a anuência dos professores.

Esses pontos de vista e argumentos são assumidos, especialmente, por alguns pesquisadores, indivíduos entre 51 e 60 anos de idade, pós-graduados em Educação e com maior influência da Europa na sua formação.

Totalmente a favor, para qualificar a profissão

Figura 5 – Quadrante C - Favoráveis a referenciais mais estruturados (ênfase na dimensão didática do saber docente)



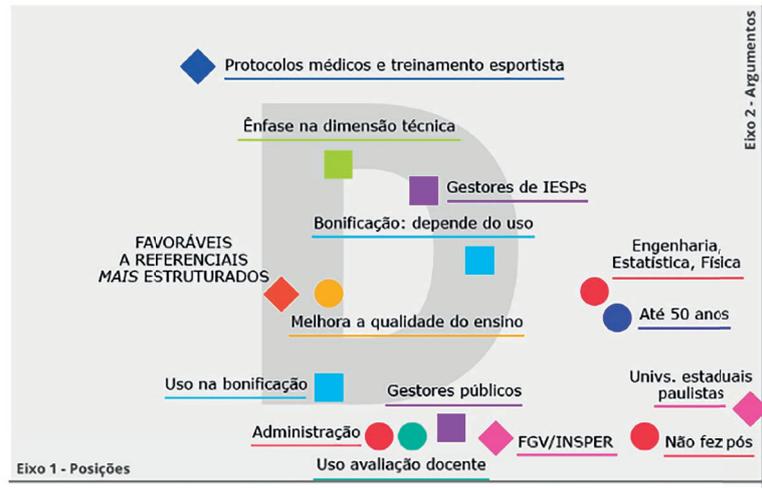
Fonte: Elaborada pelos autores.

Nesse quadrante, em que estão os favoráveis a referenciais mais estruturados (13 entrevistados), há uma convergência entre os argumentos dos que são favoráveis a referenciais mais e menos estruturados: ambos justificam suas posições pela contribuição dessa proposta à melhoria da qualidade da educação e da formação dos professores. Entretanto, há uma ênfase na dimensão didática do saber docente, traduzida na preocupação com o “como ensinar”.

Alguns entrevistados do grupo compararam a profissão docente com outras ocupações, como a de engenheiros e arquitetos, pelo seu caráter prático, salientando a importância do domínio de certos procedimentos para a boa prática profissional; e a de médicos, pilotos e psicólogos, que exigem determinadas competências e habilidades – ressaltando a importância da preparação e da técnica – que podem ser desenvolvidas com exercícios práticos institucionalizados, como residência ou controle de horas de voo, por exemplo. Essas tomadas de posição e esses argumentos guardam semelhança com os do quadrante D, porém se distinguem pela concepção de saber docente. Aqui, ele é identificado, sobretudo, ao saber didático, compreendido como a atividade de transposição didática que se realiza em contextos específicos, em função do conhecimento que o professor possui daquilo que ensina e das hipóteses que faz sobre o modo como o aluno aprende.

Totalmente a favor, para melhorar o ensino

Figura 6 – Quadrante D - Favoráveis a referenciais mais estruturados (ênfase na dimensão técnica do saber docente)



Fonte: Elaborada pelos autores.

Esse é o grupo (11 entrevistados) que mais se opõe ao dos contrários do quadrante A. Justificativa: quanto mais se tem uma lista de procedimentos, conhecimentos e técnicas, mais se caminha para o reconhecimento e fortalecimento da profissionalização, pois se os referenciais forem mais estruturados e detalhados, poderão originar protocolos de atuação. Por meio deles, os docentes exerceriam sua prática sabendo exatamente como proceder em razão da testagem prévia desses protocolos, que se baseariam em práticas sustentadas por pesquisas.

A concepção de saber docente recai sobre a dimensão técnica, no domínio de um conjunto de procedimentos eficazes que levam ao aprendizado do aluno. O principal argumento é que referenciais mais estruturados “melhorariam a qualidade do ensino” e, conseqüentemente, o aprendizado dos alunos.

Esse grupo também admite diversos usos para os referenciais: em planos de carreira como forma de estimular o desenvolvimento profissional via progressão salarial; na avaliação docente pautada nos resultados de aprendizagem dos alunos; e na bonificação docente como mecanismo de incentivo, embora haja ressalvas quanto ao caráter competitivo que recursos dessa natureza promovem. Esses dois últimos são, justamente, os principais pontos criticados pelos que são contrários a essa política.

Os gestores de instituições de ensino superior privadas do grupo entrevistado defendem de maneira mais intensa e são mais favoráveis aos três tipos de uso. Eles tendem a se concentrar neste quadrante, assim como os gestores públicos do grupo, porém, esses últimos assumem posições mais moderadas em relação ao mesmo ponto. Os entrevistados mais jovens – com menos de 50 anos – apresentam uma correlação significativa com o eixo 1, sendo favoráveis a referenciais mais estruturados, o que remete a uma questão geracional. Além disso, em oposição aos entrevistados do quadrante B e de modo semelhante ao C, os que aqui aparecem geralmente têm maior influência norte-americana em sua formação.



Referenciais podem contribuir, mas depende do uso

Para a maior parte dos entrevistados, os referenciais são percebidos com potencial de contribuir para a melhoria da formação docente e, conseqüentemente, do ensino e da educação. A receptividade a uma política dessa natureza tende a ser mais ampla quanto maior o seu caráter formativo e orientador para professores em vários níveis (inicial e em serviço), marcando uma dimensão de valorização e reconhecimento profissional da profissão.

A adesão diminui à medida que eles são relacionados a políticas de alto impacto (*high stakes*), sanções ou recompensas em decorrência do alcance de resultados, como bonificação em função de metas.

A pesquisa traz outro dado no que diz respeito à concepção de saber docente – tanto da formação profissional (das ciências da educação e do ideário pedagógico) como dos saberes disciplinares, curriculares e experienciais – e a noção de sua complexidade: a dimensão do conhecimento profissional do professor compreende a aquisição de diferentes saberes que subsidiam a sua prática escolar.

Apesar disso, as posições assumidas (contrárias ou favoráveis) evidenciam consistentemente uma relação com modos parciais de compreender o saber docente e com a maneira como esse saber influencia a sua ação e o aprendizado dos alunos. Como mostram diferentes pesquisas nacionais e internacionais sobre o tema, o saber do professor é de natureza compósita e complexa: ele envolve domínio pleno do objeto de ensino, dos chamados “fundamentos da educação” (sociologia e psicologia educacionais, por exemplo), bem como de princípios e também de técnicas que podem auxiliá-lo no processo de tornar o conhecimento acessível ao aluno, na situação concreta e variável da sala de aula. Pode-se pressupor que os entrevistados, ao assumir distintas e parciais concepções de saber docente, assumem também distintas e parciais concepções de professor, compreendido ora como um intelectual, ora como um condutor de processos de ensino por meio do domínio de técnicas, de um lado, ou do domínio de conhecimentos que podem auxiliá-lo na transposição didática. A atividade docente, sendo dinâmica e complexa, requer a combinação e aproximação dessas dimensões e não a fragmentação delas.

Uma das preocupações colocadas pelos entrevistados foi a ilegitimidade do atual governo federal para promover avanços na pauta dos referenciais, principalmente em três aspectos:

- A clareza do que se entende por referenciais de atuação docente.
- A compreensão de possíveis usos dos referenciais em políticas públicas de alto impacto, como avaliação e bonificação docente, pois há uma recusa a referenciais nesses moldes. Por isso a importância de definir, com transparência, a que eles serviriam.
- A impossibilidade de realização de debate amplo e democrático a respeito de políticas públicas nesse contexto de ilegitimidade e de forte polarização política.

Esses problemas conduziram a uma vinculação quase automática dos referenciais com a avaliação docente, negada por suas características potencialmente classificatórias e punitivas, de acordo com a lógica de gestão por resultados, o que tenderia à responsabilização dos professores e a políticas de bonificação docente, ao que os entrevistados são, majoritariamente, contra.

Outro entrave no debate é a percepção da existência de outras prioridades na agenda pública, posição compartilhada mesmo entre alguns entrevistados favoráveis aos referenciais. Isso torna necessário indicar, com maior nitidez, as razões de esse tema ser prioritário em detrimento ou em dependência de outras políticas em implementação, como a BNCC, ou a serem formuladas, como a melhoria das condições de trabalho e que, sem as quais, os referenciais se tornariam ou “letra morta” ou apenas mais uma forma de controle da ação docente.

A pesquisa suscitou alertas sobre a consideração da legislação já existente no processo de elaboração de referenciais no país, como as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (Resolução n. 2, de 2015), sublinhando o imperativo diálogo entre os referenciais e os documentos legais que regem a formação dos professores brasileiros.

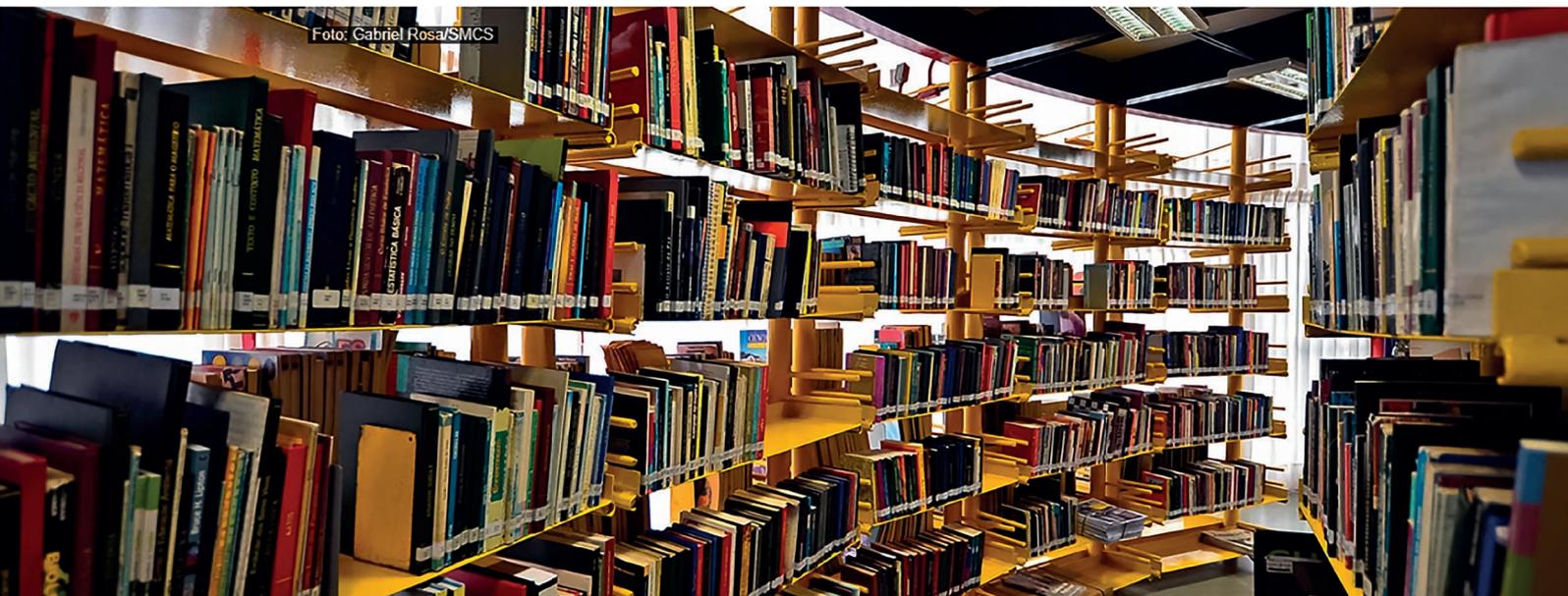


Foto: Gabriel Rosa/SMCS

Referências

BRESSOUX, P. Note de synthèse [Les recherches sur les effets-écoles et les effets-maîtres]. *Revue française de pédagogie*, v. 108, p. 91-137, 1994.

LOUZANO, P. et al. Quem quer ser professor?: atratividade, seleção e formação docente no Brasil. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 543-568, set./dez. 2010.

RIVKIN, S. G.; HANUSHEK, E. A.; KAIN, J. F. Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, v. 73, n. 2, p. 417-458, Mar. 2005.

SANDERS, W.; RIVERS, J. Cumulative and residua effects of teachers on future student academic achievement: research progress report. University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center, 1996.

HAMMOND, L. Teacher quality and student achievement: a review of state policy evidence. *Education Policy Analysis Archives*, v. 8, n. 1, 2000.

SOARES, J. F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. In: Alberto de Mello e Souza. (Org.). *Dimensões da avaliação educacional*. 1ed. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 174-204.



CENPEC

<http://www.cenpec.org.br/>
R. Minas Gerais, 228
Higienópolis, São Paulo - SP
+55 11 2152-9000

Presidente do Conselho de Administração
Anna Helena Altenfelder

Diretora Executiva
Mônica Gardelli Franco

Pesquisa Consensos e dissensos em torno da definição de referenciais de atuação docente

Coordenação geral
Antônio Augusto Gomes Batista

Coordenação executiva
Joana Buarque de Gusmão

Assistente de pesquisa
Pâmela Félix Freitas

Colaboração na realização das entrevistas
Valéria Siqueira

Colaboração na análise de correspondências múltiplas
Graziela Perosa

Os boletins *Educação Equidade* comunicam resultados de estudos e pesquisas desenvolvidas pelo Cenpec com o objetivo de incidir no debate público, em práticas pedagógicas e políticas educacionais que reduzam as desigualdades e promovam equidade.

Edição
Paola Gentile (RFPG nav Comunicação)

Projeto gráfico
Alba Cerdeira

Editoração eletrônica
Vilmar Oliveira