INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Atratividade e abandono da carreira docente: Contributos para as políticas de profissionalização e retenção de professores

Rachel Pereira Rabelo

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadora:
Doutora Susana da Cruz Martins, Professora Associada
Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2025

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Atratividade e abandono da carreira docente: Contributos para as políticas de profissionalização e retenção de professores

Rachel Pereira Rabelo

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadora:
Doutora Susana da Cruz Martins, Professora Associada
Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2025

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Atratividade e abandono da carreira docente: Contributos para as políticas de profissionalização e retenção de professores

Rachel Pereira Rabelo

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Helge Dieter Jörgens, Investigador do Iscte
Instituto Universitário de Lisboa (Presidente)
Doutora Gabriela Miranda Moriconi, Pesquisadora Sénior
Fundação Carlos Chagas (Brasil)
Doutor Thiago Alves, Professor Associado
Universidade Federal de Goiás (Brasil)
Doutor João José Trocado da Mata, Professor Auxiliar
Instituto Universitário de Lisboa
Doutora Susana Cláudia da Cruz Martins, Professora Associada
Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2025

Fonte de Financiamento

Este trabalho foi apoiado por fundos no âmbito da Bolsa de Mérito a Estudantes de 3° ciclo do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa - Referência BM_CIES_01_2023| 2023/2024.



Aos meus pais, Angela e Mauro, e ao meu esposo Osmar.

Aos professores do Brasil.

Agradecimentos

Ao final dessa longa caminhada, permanecem as lembranças de uma experiência rica, vivida numa cultura distante, mas, ao mesmo tempo, semelhante... "*Tanto mar, tanto mar...".*
"Ainda guardo renitente, um velho cravo para mim".
Levo comigo grandes aprendizagens: a ampliação do olhar, a superação de adversidades num contexto desconhecido, a persistência na busca pelo melhor caminho e pelos melhores resultados possíveis.
Foi uma caminhada longa e, em muitos momentos, solitária, mas marcadas por apoios imprescindíveis para seu avanço e conclusão. Registo aqui os meus agradecimentos especiais à Professora Susana da Cruz Martins, que aceitou acompanhar-me e orientar-me ao longo deste percurso.
Ao meu esposo, Osmar, que partilhou o desafio de viver longe de nossa casa e de nossa família e que esteve ao meu lado em todos os momentos desta jornada.
Aos meus pais, Angela e Mauro, fonte permanente da minha inspiração para seguir em frente e dar sempre o meu melhor.
À minha prima-amiga, Fabiana Alves, com quem compartilhei longas reflexões sobre os indicadores e análises desenvolvidas nesta tese.
Aos amigos que conheci no ISCTE, Carla Jesus e Marcelo da Conceição, pelos momentos vividos e apoio partilhado. Que os nossos caminhos ainda se possam reencontrar!
Agradeço ao Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE) que financiou o desenvolvimento desta pesquisa no âmbito da Bolsa de Mérito para estudantes de 3° ciclo, bem como aos seus professores e funcionários.
Àqueles que tornaram possível o meu afastamento do trabalho para me dedicar ao doutoramento - Carlos Moreno, Fabio Bravin e Christyne Carvalho – deixo o meu sincero agradecimento.
Agradeço também ao amigo Daniel Capistrano, com quem tive a satisfação de trabalhar e que se tornou uma referência na minha carreira profissional.
Ao apoio das amigas do Inep, Isabela, Simone e Camila.
À torcida constante das minhas irmãs, Luciana e Flavia, e das minhas amigas Luciana Rosa e Mariana Palazzo. Ao cuidado e à escuta amiga de Vilma.
Por fim, a tantos outros que cruzaram esta caminhada e deixaram uma contribuição, em especial, às professoras Katia Curado e Shirleide Cruz.

Resumo

O abandono da profissão docente tem sido reconhecido como um dos principais factores que impulsionam a escassez de professores, sendo responsável por aproximadamente 58% da procura global por novos docentes até 2030, segundo a UNESCO (2024). Inserida neste debate, esta tese analisa o abandono docente no Brasil por meio de uma abordagem multimétodo, articulando uma análise histórico-institucional das políticas de profissionalização desde a década de 1990 com um estudo quantitativo comparativo das 27 redes estaduais de ensino. A análise histórica evidencia a expansão progressiva do papel do governo federal por meio de mecanismos de regulação, indução de políticas subnacionais, programas nacionais de formação e instrumentos avaliativos sustentados em indicadores de desempenho, associados à padronização curricular e à intensificação das políticas de responsabilização. Os resultados quantitativos evidenciam forte heterogeneidade entre as redes estaduais, com o risco de abandono associado a factores individuais, contratuais e contextuais: docentes mais jovens apresentam maior probabilidade de saída, a formação inicial superior tem efeito protector e os contratos temporários aumentam o risco em 20,8%. No plano das políticas públicas, a institucionalização da formação contínua, via criação de escolas ou centros de formação, apresenta efeito protetor, ao passo que a implementação de avaliações estaduais aumenta em 20% o risco de abandono, resultado coerente com estudos internacionais sobre *accountability*. A investigação demonstra ainda que as condições económicas locais, estruturas de carreira e padrões de contratação moldam dinâmicas territoriais distintas de permanência, indicando a necessidade de ajustes no desenho de políticas de valorização, indução e retenção profissional.

Palavras-chave: abandono docente, políticas de profissionalização, reformas educacionais, análise de sobrevivência.

Abstract

Teacher attrition has been recognized as one of the main factors driving the teacher shortage, representing approximately 58% of the global demand for new teachers by 2030, according to UNESCO (2024). In this context, this thesis analyzes teacher attrition in Brazil through a multi-method approach, articulating a historical-institutional analysis of professionalization policies since the 1990s with a comparative quantitative study of the 27 state education networks. The historical analysis highlights the progressive expansion of the federal government's role through regulatory mechanisms, the induction of subnational policies, national training programs, and evaluation instruments based on performance indicators, associated with curricular standardization and the intensification of accountability policies. The quantitative results reveal strong heterogeneity among the state networks, with the risk of attrition associated with individual, contractual, and contextual factors: younger teachers are more likely to leave the profession, more extensive initial training has a protective effect, and temporary contracts increase the risk by 20.8%. In terms of public policy, the institutionalisation of continuing professional development through the creation of schools or training centres has a protective effect, whereas the implementation of state-level assessments increases attrition risk by 20%, in line with international research on accountability. The study further demonstrates that local economic conditions, career structures, and hiring patterns shape distinct territorial dynamics of teacher retention, driving the need for adjustments in policy design for professional development, integration, and retention.

Keywords: teacher attrition; professionalization policies; educational reforms, survival analysis.

Índice

Agradecimentos ..... **i**

Resumo ..... **iii**

Índice de Quadros ..... **ix**

Índice de Figuras ..... **xi**

Introdução **1**

Enquadramento *1*

Objeto, objetivos e questões de pesquisa *2*

Desenho da pesquisa e metodologia *3*

Apresentação do estudo *4*

Capítulo 1 Atratividade da Carreira Docente: contextualização e revisão bibliográfica **7**

1.1. A sociologia das profissões e o debate sobre profissionalização e profissionalismo docente *14*

1.2. Entre a profissionalização e a desprofissionalização e a valorização e a proletarização da profissão docente *20*

Capítulo 2 Metodologia de análise: Como medir a atratividade da carreira docente? **25**

2.1. Estratégias e procedimentos metodológicos *30*

2.1.1. Análise histórico-institucional 31

2.1.2. Análise quantitativa 32

Capítulo 3 Políticas de Profissionalização e Reformas da Carreira Docente **39**

3.1. Experiências internacionais de Reforma da Carreira Docente *41*

3.1.1. Formação Inicial: principais características das carreiras de docentes 43

3.1.2. Políticas de Indução 50

3.1.3. Políticas de Desenvolvimento 53

3.2. As políticas de carreira docente no federalismo brasileiro *58*

3.2.1. Políticas de Formação Inicial 61

3.2.2. Políticas de Indução / Integração 63

3.2.3. Políticas de Desenvolvimento e Formação Continuada 66

Capítulo 4 Atraso, passos e descompassos da política educacional e de docentes no Brasil **69**

4.1. Formação do sistema de ensino e políticas docente no Brasil *69*

4.2. Políticas docente pós redemocratização *75*

4.2.1. O Plano Nacional de Educação como instrumento de indução de políticas 78

4.2.2. Panorama das políticas e programas do governo federal para carreira docente a partir de 1988 .. 81

4.2.3. Diretrizes Nacionais Curriculares: disputas de concepções no campo da formação de professores 87

4.2.4. Breve histórico de implementação das políticas nacionais de responsabilização 92

4.2.5. Profissionalização x Políticas de Formação Docente no Brasil 93

4.2.6. Perspetivas futuras e a mais recente política voltada para a carreira docente: o Programa Mais Professores para o Brasil 98

Capítulo 5 Níveis de atratividade da carreira docente no Brasil 105

5.1. O abandono da carreira docente e o indicador Attrition Rate 106

5.2. Seleção dos casos: estudo comparativo das 27 redes estaduais de ensino 108
5.2.1- Níveis de taxa de atrito/ abandono da profissão docente 110
5.2.2. Dimensões e indicadores de análise 112

5.3. Características das redes estaduais de ensino sobre o Nível de Atrito na Carreira Docente 118

Capítulo 6 Estudo comparativo dos factores associados ao abandono docente e os efeitos das políticas de profissionalização 123

6.1. Fatores associados ao abandono da carreira docente 128

6.2. Uso do modelo de análise de sobrevivência para estudo dos fatores causais do abandono da carreira docente 129

6.3. Factores de risco e protetores do abandono docente 132
6.3.1. Políticas de formação continuada e de desenvolvimento profissional 135
6.3.2. Sistemas de avaliação estaduais 138

6.4. Estudo comparativo das redes estaduais de ensino 140

Considerações Finais 147

Principais contributos 147

Conclusões e reflexões finais 148

Limites e caminhos possíveis para a pesquisa 151

Síntese conclusiva 151

Referências Bibliográficas 153

Anexo 165

Índice de Quadros

Quadro 2.1. Quadro conceitual dos contextos e questões que determinam o status docente *28*
Quadro 2.2. Definições e fontes dos indicadores usados na Análise de Correspondência Múltipla (ACM) ... *35*
Quadro 2.3. Definições e fontes das variáveis usadas na Análise de Sobrevivência Cox *38*
Quadro 3.1. Características do Sistema de Formação Inicial de Docentes dos países *45*
Quadro 4.1. Legislação e Programas federais voltados para Carreira Docente – Brasil 1988 a 2025 ..... *82*
Quadro 4.2. Dimensões gerais definidas nas DCNs 2002, 2015, 2019 e 2024 – Brasil *91*
Quadro 4.3. Avanços e limitações da carreira docente no Brasil na construção de um estatuto profissional *94*
Quadro 5.1. Distribuição Percentual da Matrícula no Ensino Médio por Redes de Ensino - Brasil e Unidades da Federação – 2024 ..... *109*
Quadro 5.2. Níveis da taxa de atrito/ abandono dos professores do ensino médio das redes estaduais de ensino por Unidade da Federação- 2024 ..... *111*
Quadro 5.3. Características da carreira docentes das redes estaduais de ensino *115*
Quadro 5.4. Categorização dos indicadores selecionados em cada dimensão contextual do abandono docente - Brasil – 2024 ..... *118*
Quadro 5.5. Grau de associação (η^2) dos indicadores com as Dimensões 1 e 2 da ACM sobre o nível de atrito na carreira docente *119*
Quadro 6.1. Percentual de professores que saíram da carreira docente no ensino médio das redes estaduais – Unidades da Federação *127*
Quadro 6.2. Comparação resultados modelos Cox Padrão e Cox com frailty *130*
Quadro 6.3. Resultados da regressão de riscos proporcionais de Cox com frailty UF *132*
Quadro 6.4. Escolas/Centros de Formação Continuada por rede estadual de ensino – *137*
Quadro 6.5. Avaliações Estaduais por rede estadual de ensino - Unidade da Federação *139*

Índice de Figuras

Figura 1.1. Desempenho no Enem dos alunos que ingressaram na educação superior de graduação em 2024, por cursos específicos *10*
Figura 2.1. Determinantes hipotéticos do prestígio ocupacional dos professores *27*
Figura 2.2. Modelo de Análise: Dimensões contextuais e medidas da Atratividade da Carreira *30*
Figura 2.3. Etapas do ciclo de investigação em pesquisa social *32*
Figura 3.1. Políticas e Instrumentos adotados nas Reformas da Carreira Docente *41*
Figura 3.2. Percentagem de professores que ingressaram na escola recentemente que participaram de atividades formais de indução – 2018 e 2024 ..... *51*
Figura 3.3. Satisfação com o trabalho e tipo de mentoria - 2024 ..... *53*
Figura 3.4. Evolução da percentagem de professores que participaram de atividades de desenvolvimento profissional por tipo de desenvolvimento profissional – 2018 e 2024 ..... *57*
Figura 3.5. Políticas da Carreira Docente no contexto do federalismo no Brasil *60*
Figura 3.6. O papel do Governo Federal na FID *61*
Figuras 3.7. Percentual de docentes que recebem o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) nas redes estaduais e municipais – Brasil 2020 ..... *66*
Figura 4.1. Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais com nível superior – Unidade da Federação - 2023 ..... *80*
Figura 4.2. Evolução do número de matrículas nos cursos de formação de professores (licenciaturas) por modalidade de ensino (presencial x educação a distância) – Brasil 2013 a 2023 ..... *86*
Figura 4.3. Percentual de docentes com formação adequada por etapa no nível de ensino –Brasil – 2014 a 2024 ..... *96*
Figura 5.1. Percurso para formação inicial de docentes no Brasil *105*
Figura 5.2. Taxa de atrito ou desistência da carreira docente por rede de ensino (pública x privada) – Brasil 2014 a 2023 ..... *108*
Figura 5.3. Taxa de atrito ou abandono da carreira docente pelos professores do Ensino Médio– Brasil 2014 a 2024 ..... *110*
Figura 5.4. Mapa fatorial com as características das redes estaduais de ensino sobre o Nível de Atrito na Carreira Docente, Brasil 2024 - Análise de Correspondência Múltipla *120*
Figura 6.1. Proporção de saídas das coortes de professores que ingressaram na carreira em 2010, 2011 e 2012 – Brasil 2010 a 2022 ..... *124*
Figura 6.2. Riscos Proporcionais de saída da carreira docente por características dos professores e da rede de ensino - Brasil – 2013 a 2022 ..... *133*
Figura 6.3. Probabilidade de Permanência de professores na carreira docente – Unidades da Federação – 2013 a 2022 ..... *141*
Figura 6.4. Diferença percentual no risco de abandono de cada UF em relação à média nacional – Unidades da Federação (2013-2022) *143*

Figura 6.5. Relação entre os riscos proporcionais do abandono de professores temporários em relação aos efetivos e o percentual de contratos temporários – Unidades da Federação – 2013 a 2022 145

Introdução

Enquadramento

Nas últimas décadas, a atratividade da carreira docente assumiu um destaque no debate internacional sobre políticas educativas, impulsionada pela conceção de que a qualidade dos sistemas de ensino depende, em grande medida, do recrutamento, desenvolvimento e retenção de profissionais qualificados. Este entendimento, amplamente difundido por organismos internacionais e assumido por governos nacionais, reforçou a centralidade da educação no investimento público e colocou os professores no centro das agendas reformistas.

Contudo, esta centralidade não se tem traduzido de forma linear em valorização profissional, antes conferindo ao papel do professor novos contornos marcados por uma crescente complexificação do trabalho docente, por discursos de profissionalização e por uma problematização persistente da atratividade da carreira.

Desde a década de 1990, consolidou-se a expectativa de que reformas orientadas para a profissionalização contribuiriam para o reforço do estatuto da docência, para a melhoria das condições de trabalho e para o aumento da motivação e da "eficácia" dos professores. Esta agenda, fortemente influenciada por discursos de responsabilização, por dispositivos de avaliação baseados em resultados e por lógicas de eficiência, difundiu-se amplamente, moldando orientações internacionais e políticas educativas em diferentes contextos nacionais, incluindo o brasileiro.

No entanto, a literatura tem vindo a evidenciar que tais reformas operam frequentemente em contextos de tensão, podendo funcionar simultaneamente como instrumentos de valorização simbólica e como mecanismos de racionalização, controlo e estandardização do trabalho docente, com impactos negativos sobre a autonomia profissional, o reconhecimento social e a motivação dos professores (Nóvoa, 1992, Ball, 2005, Oliveira, 2005, Lang, 2006, Tardif, 2007, Previtali & Fagian, 2018 e Hypolito, 2019).

Objeto, objetivos e questões de pesquisa

Constitui-se, assim, fundamental discutir o quadro de tensões que atravessa a docência, marcado por dinâmicas simultâneas de profissionalização e desprofissionalização, bem como por processos concorrentes de valorização e flexibilização do trabalho docente. A sociologia das profissões oferece, neste âmbito, um contributo analítico central para compreender a docência enquanto um processo de profissionalização longo, inacabado e estruturalmente conflitual (Nóvoa, 1987, 1995; Abbott, 1988; Evetts, 2006). Este campo de estudo permite problematizar a docência enquanto atividade historicamente situada numa zona de fronteira entre profissão e ocupação, evidenciando uma ambiguidade persistente no que respeita ao seu estatuto, ao reconhecimento social e ao controlo do conhecimento profissional (Enguita, 1991; Sacristán, 1995; Tardif, 2002).

A centralidade contemporânea atribuída aos professores nas políticas educativas, ao mesmo tempo que os consagra discursivamente como agentes-chave da mudança, tende a intensificar formas de regulação externa, de estandardização e de responsabilização, produzindo representações homogeneizadoras do grupo profissional e obscurecendo a diversidade interna e a complexidade do trabalho docente (Sousa, 2023; Evetts, 2006; Ball, 2005).

No contexto brasileiro, estas tensões adquirem contornos específicos e particularmente desafiantes. A reduzida atratividade da carreira docente manifesta-se em indicadores como a baixa taxa de conclusão dos cursos de formação inicial para professores, a fraca adesão dos diplomados à profissão e a elevada incidência de docentes a lecionar fora da sua área de formação, comprometendo a constituição de um corpo docente estável e de qualidade. Estes problemas são agravados pela arquitetura federativa do país, que acrescenta dificuldades na articulação e coordenação das políticas para a carreira docente entre os diferentes níveis de governo.

Neste cenário, a presente investigação propõe-se analisar o fenômeno do abandono docente como indicador do desgaste da carreira docente. Para isso adotou-se o percurso analítico de um exame histórico-institucional da configuração das políticas de profissionalização docente no Brasil como subsídio ao estudo dos factores contextuais que influenciam o abandono.

O estudo evidencia o modo como o governo federal foi progressivamente ampliando o seu papel regulador e indutor das políticas subnacionais, recorrendo a instrumentos

normativos estruturantes, programas nacionais de formação e mecanismos de avaliação ancorados em indicadores de desempenho.

Esta trajetória revela um movimento de avanço gradual, ainda que marcado por descontinuidades e assimetrias, no sentido da consolidação de parâmetros nacionais de formação, indução e desenvolvimento profissional, acompanhado por uma mudança conceptual que tende a deslocar a formação docente de uma lógica centrada no desenvolvimento da profissionalidade para uma abordagem orientada por competências, metas e resultados.

Partindo do pressuposto de que as políticas de profissionalização, orientadas por uma lógica de 'eficiência', procuram reforçar o estatuto e a atratividade da docência, a presente tese adota a taxa de atrito, ou abandono da carreira docente, como indicador de resultado do grau de prestígio ou estatuto da profissão, conforme proposto por Hargreaves e Flutter (2013). A partir do estudo sobre os níveis de atrito/ abandono formula-se as duas perguntas centrais desta investigação: i) em que medida os níveis de abandono docente revelam os factores que condicionam a saída da profissão no território nacional? e, ii) de que forma esses factores podem informar e reorientar as políticas de profissionalização?

Desenho da pesquisa e metodologia

Para responder a estas questões, desenvolveu-se um estudo quantitativo centrado nos factores contextuais que influenciam o abandono docente. A análise mobiliza duas estratégias estatísticas complementares. A primeira, baseada na análise de correspondências múltiplas (ACM), permite identificar os atributos que distinguem as redes estaduais segundo os níveis de abandono. Os resultados apontam para uma clivagem entre unidades federativas com taxas elevadas e reduzidas de saída: aquelas com maior abandono tendem paradoxalmente a apresentar melhores indicadores socioeconómicos, porém condições laborais mais frágeis, em especial no que se refere à regularidade da lotação escolar do docente, à incidência de vínculos temporários e ao tamanho das turmas.

A segunda abordagem, fundamentada na análise de sobrevivência baseada no modelo de Cox (1972), identifica os principais determinantes da saída da carreira. Entre os factores mais relevantes destacam-se as características individuais dos professores: idade, formação em áreas STEM e titulação pós-graduada, bem como a vulnerabilidade associada aos vínculos temporários. As condições socioeconómicas locais e a

remuneração relativa dos docentes também revelam impacto significativo nas taxas de abandono. No plano das políticas públicas, os resultados indicam que a institucionalização da formação contínua, mediante a criação de escolas ou centros de formação, exerce um efeito protetor, enquanto a introdução de avaliações estaduais aumenta em 20% o risco de abandono, em consonância com evidências internacionais sobre os efeitos negativos do *accountability* escolar no atrito docente (Sass et al, 2012).

Apresentação do estudo

Este trabalho encontra-se estruturado em seis capítulos, organizados de forma a articular o enquadramento teórico, o contexto histórico-institucional, a metodologia de investigação e a análise empírica dos dados, com vista a compreender os fatores contextuais associados ao abandono da carreira docente nas redes estaduais de ensino no Brasil.

O capítulo1 dedica-se à contextualização do problema de investigação e à revisão da literatura, reunindo conceitos e definições centrais provenientes da sociologia das profissões. Discute-se, em particular, a noção de profissão, os elementos que a constituem e a forma como estes referenciais teóricos têm sido apropriados pelas políticas de reforma da carreira docente, com especial atenção ao discurso da profissionalização.

O capítulo 2 apresenta os métodos e as estratégias de análise mobilizados ao longo da tese. Este capítulo descreve a abordagem multimetodológica adotada, que combina, por um lado, uma leitura histórico-institucional da evolução das políticas de profissionalização docente desde a década de 1990 e, por outro, um estudo comparativo de natureza quantitativa das 27 redes estaduais de ensino. São explicitadas as técnicas analíticas, os indicadores e as fontes de dados utilizadas em cada etapa da investigação, bem como o modelo de análise proposto, que serve de base ao estudo das dimensões contextuais associadas ao abandono docente.

O capítulo 3 desenvolve uma revisão das experiências internacionais frequentemente mobilizadas como referência nas reformas da carreira docente, com o objetivo de estabelecer um quadro comparativo para a análise do caso brasileiro. Examina-se a nova vaga de estudos e políticas centradas no impacto do professor nos resultados educacionais e descrevem-se as principais características das carreiras docentes em países considerados paradigmáticos neste campo, nomeadamente a Finlândia e Singapura, enquanto experiências precursoras, e o Canadá, a Austrália e o Chile, como exemplos mais

recentes. Partindo da premissa de que as políticas de profissionalização docente se estruturam em três eixos fundamentais — (i) formação inicial, (ii) indução à carreira e (iii) desenvolvimento profissional e formação contínua (Abrucio & Segatto, 2021) —, o capítulo analisa ainda de que modo o sistema educativo brasileiro tem procurado desenvolver estratégias e medidas nestes domínios.

O capítulo 4 antecede a análise empírica sobre os níveis de atratividade entre as redes estaduais e apresenta uma leitura histórico-institucional das políticas de valorização da carreira docente no Brasil, destacando o papel do governo federal na indução dessas medidas. A análise centra-se nos principais instrumentos normativos que definem e orientam os parâmetros estruturantes do sistema educativo e das políticas públicas relativas à carreira docente: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e o Plano Nacional de Educação (PNE). Os eixos de organização dessas políticas são discutidos à luz do objetivo proclamado pelas reformas educacionais — a profissionalização docente —, evidenciando-se o seu desenvolvimento progressivo num processo contínuo de agendamento político, marcado pelo lançamento de novos programas federais e pela atualização legislativa ocorrida em 2025, que culmina na criação do Sistema Nacional de Educação, em outubro desse ano.

Por fim, os Capítulos 5 e 6 são dedicados à apresentação e discussão dos resultados das análises quantitativas, desenvolvidas a partir de estratégias analíticas complementares. O Capítulo 5 centra-se numa análise de inferência descritiva, com base no indicador de taxa de atrito desenvolvido no âmbito do Programa *Indicators of Education Systems* (INES) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), recorrendo à técnica de Análise de Correspondência Múltipla (ACM). O Capítulo 6, por sua vez, avança para uma análise de inferência causal, apresentando os resultados do estudo comparativo sobre permanência e abandono docente nas redes estaduais de ensino. O foco recai sobre a identificação dos fatores contextuais associados ao abandono, consolidando a articulação entre o enquadramento teórico, a análise histórico-institucional e a investigação empírica desenvolvida ao longo da tese.

Capítulo 1 Atratividade da Carreira Docente: contextualização e revisão bibliográfica

A atratividade da carreira docente tornou-se tema recorrente no debate das políticas públicas educacionais, visto o reconhecimento da centralidade do papel do professor no processo de melhoria da qualidade da educação. Estudos como de Hanushek e Rivkin (2012), Hattie (2008), Furlong e Cartmel (2009) e Kane *et al*. (2013) apontam o desempenho do professor como um dos fatores mais importantes no resultado escolar dos alunos.

Barber e Mourshed (2008) destacam que não é possível ter uma educação muito melhor do que a desempenho médio dos professores de determinado local. No mesmo sentido, uma produção extensa de relatórios de organismos internacionais também destaca a importância dos docentes para a qualidade da educação básica, fundamental para o desenvolvimento da sociedade do conhecimento (OCDE, 2015 e 2013, Unesco, 2019). Em contrapartida, Mazo (2019) argumenta que não basta assumir a importância dos professores na melhoria do ensino e agir sobre as pessoas a nível individual, é preciso agir também sobre as escolas e as culturas escolares.

Ao reconhecer a importância do professor para o desenvolvimento educacional e econômico de um país, espera-se que o reconhecimento e a valorização destes profissionais não esteja apenas presente no discurso político ou nos estudos acadêmicos e governamentais. No entanto, estudos sobre as políticas reformistas voltadas para os docentes nas últimas décadas, têm apontado para a desvalorização destes profissionais no que tange sua identidade profissional e função de seu trabalho (Enguita, 1991, Nóvoa, 1992, Tardif, 2002, Ball, 2005, Lang, 2006, Previtali & Fagian, 2018 e Hypolito, 2019).

Tardif (2002), a partir de uma visão centralizada na racionalidade docente baseada nas vivências/experiências que constroem os saberes profissionais, argumenta que "as reformas deixam em aberto a questão do saber dos professores vinculada à sua identidade profissional e ao papel que desempenham" (Tardif, 2002, p. 303). Este autor destaca que o saber docente é intrinsecamente ambíguo, pois resulta da articulação entre conhecimentos científicos, curriculares e experienciais, construídos em contextos concretos de prática e marcados por condicionantes institucionais, éticos e relacionais.

Enguita (1991) e Lang (2006) tratam esta questão por meio do chamado "mal-estar" docente. Para Enguita, o conceito de "mal-estar docente" refere-se ao conjunto de tensões, insatisfações e contradições vividas pelos professores em seu trabalho, resultantes das

mudanças sociais, políticas e institucionais que afetam a escola e a profissão docente. Para o autor, o mal-estar não decorre apenas de condições materiais ou salariais, mas principalmente da perda de autonomia, da burocratização da atividade educativa e da contradição entre as exigências impostas pelas políticas educacionais e os valores profissionais dos docentes.

Lang (2006) aponta para um "mal-estar docente" gerado pelo distanciamento entre a definição ideal da docência e a realidade em que se desenvolve o ofício. A atividade docente tem se tornado cada vez mais complexa, concomitantemente à diminuição do prestígio social da profissão, o que se manifesta na crescente sensação de impotência, frustração e desânimo por parte dos professores.

Seja a partir da ótica de desqualificação ou de reconfiguração do trabalho docente, deparamo-nos atualmente com um cenário de desafios significativos em todo o mundo para atrair e manter profissionais na carreira docente. As mudanças empreendidas no contexto escolar, social e econômico têm alargado as atividades da profissão docente tendo em vista os constantes desafios impostos pela inovação tecnológica e complexificação dos processos de ensino e aprendizagem.

Os desafios apresentados para a valorização da carreira docente num contexto de constantes mudanças concorre com o crescente desinteresse dos jovens pela carreira docente no Brasil e no mundo. Dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) 2015 mostraram que o percentual médio de jovens com 15 anos de idade que gostariam de se tornar professores caiu de 5,5% para 4,2% em 10 anos (OCDE, 2016). O relatório da "*Dream jobs? Teenagers Career Aspirations and the Future of Work*" ao apresentar resultados mais atualizados sobre as dez profissões em que os jovens esperam trabalhar aos 30 anos de idade, também aponta para queda na média do percentual de meninas que desejam ser professoras de 11,1% em 2000 para 9,4% em 2018 (OCDE, 2020).

No Brasil, os resultados da pesquisa realizada por Almeida, Tartuce e Nunes (2014), com uma amostra de 1.501 alunos concluintes do ensino médio (secundário), em escolas públicas e privada, apontaram para uma clara rejeição à carreira docente. Apenas 2% [1]dos

[1] A pesquisa foi aplicada para estudantes do ensino médio e investigou qual o curso escolhido por cada estudante como primeira opção para prestar vestibular. Apenas 2% (31 de 1501 dos alunos) indicaram como primeira opção de ingresso no curso de Pedagogia ou alguma outra licenciatura de FID. Houve ainda 9% dos jovens que preencheram cursos ligados às disciplinas do ensino básico, sem indicar o grau acadêmico de licenciatura (que representa a FID), como História,

alunos indicaram o curso de Pedagogia, ou outro de formação de professores, como primeira opção de ingresso no ensino superior. “Eles próprios identificam que, numa sociedade em que as oportunidades no mercado de trabalho foram ampliadas, vem diminuindo a atratividade da docência como possibilidade de estabilidade financeira e reconhecimento social. As justificativas dos estudantes para a falta de atratividade da carreira se relacionam à ausência de identificação pessoal, às condições sociais e financeiras, à própria experiência escolar e à influência familiar.” (Almeida, Tartuce e Nunes, 2014, p.103).

O relatório da Comissão Europeia “*Os professores na Europa: Carreira, Desenvolvimento e bem-estar*” publicado em novembro de 2021, aponta para o agravamento da falta de professores entre os países da União Europeia (UE) após a crise da Pandemia Covid-19

> “a escassez de professores, em grande parte devido ao envelhecimento do pessoal docente e à fraca atratividade da profissão, está a agravar-se em toda a UE, representando um grave risco para a qualidade e a equidade do ensino, mesmo em alguns dos países com melhores desempenhos. Embora faltem dados comparáveis para os Estados-Membros, as estimativas comunicadas pelos Estados-Membros e mencionadas nos respetivos relatórios por país [SWD(2022) 751 – Relatórios por país] indicam a dimensão do problema. De um modo geral, os desafios são mais graves em domínios como as CTEM (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática) e as TIC e em zonas remotas ou desfavorecidas. Para aumentar o ensino e a aprendizagem baseados nas competências, estão a ser implementadas reformas curriculares abrangentes em vários países, que exigem professores com formação adequada e experientes. A fim de melhorar a atratividade da profissão, os salários aumentaram significativamente nos últimos anos em vários países. Os Estados-Membros visam atrair mais candidatos para a formação inicial de professores, apoiar novos professores, melhorar as condições de trabalho e oferecer percursos alternativos para a profissão.” (Comissão Europeia/ EACEA/Eurydice, 2021).

Segundo Pietrocola (2021), a falta de docentes para atuar na educação básica no Brasil é um fenômeno que vem se agravando nos últimos anos. De acordo com o pesquisador, entre 1970 e 2000, a escassez docente estava relacionada, principalmente, com a rápida expansão na quantidade de matrículas. Mas, o problema atual de escassez docente se relaciona com um processo de desvalorização da carreira.

Guerrieiro (2017), argumenta que o acesso à profissão docente é geralmente visto como mais fácil do que de outras profissões, como medicina ou direito, visto o

Física, Química, Matemática, Letras, Música, Filosofia, Sociologia, Biologia, Geografia, Artes Plásticas e Educação Física (a mais frequente).

desempenho académico mais baixo dos candidatos que ingressam nesta profissão. De modo geral, essa afirmação pode ser verificada para o Brasil, a partir dos resultados de distribuição das notas do Exame Nacional do Ensino Médio que seleciona alunos para a educação superior, o Enem 2024, apresentados por Inep (2025) na figura 1.1.

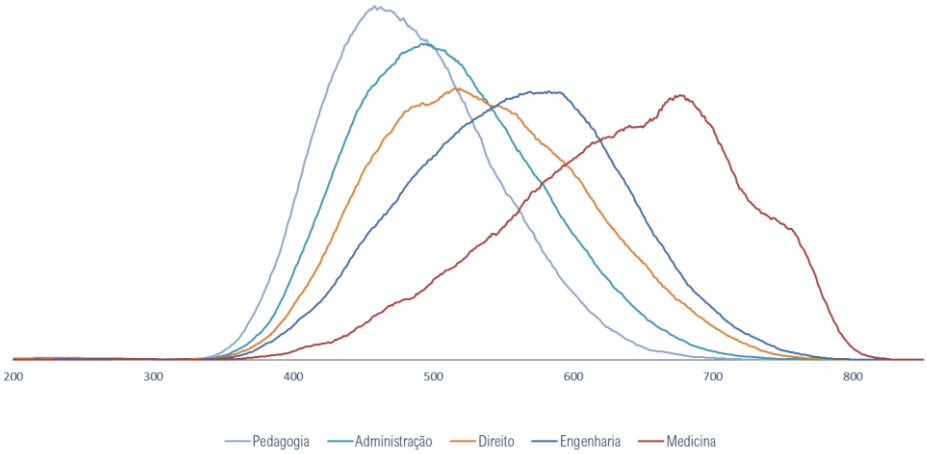


Figura 1.1. Desempenho no Enem dos alunos que ingressaram na educação superior de graduação em 2024, por cursos específicos

Fonte: Inep, 2025.

A figura 1.1 apresenta a distribuição das médias gerais do desempenho dos alunos no Enem 2024 e permite verificar uma concentração maior dos candidatos aos cursos de Pedagogia com médias em torno de 450 pontos, enquanto os candidatos aos cursos de Administração, Direito, Engenharia e Medicina possuem médias superiores (majoritariamente, em torno de 500, 520, 570 e 650, respetivamente).

Outros estudos como Gatti (2010) e Locatelli e Diniz-Pereira (2019) também apresentam resultados sobre o perfil dos alunos dos cursos de formação de professor e demonstram que estes estudantes são oriundos de contextos socioeconômicos mais desfavorecidos, visto a baixa escolaridade dos pais e a renda familiar baixa, além de sua maioria ser egresso de escola pública. Outra característica, destacada nestes estudos, trata sobre os motivos apresentados para escolha do magistério ser principalmente a vocação ou reconhecimento da importância da profissão.

Esse contexto também é verificado em outros países o que corrobora com as teses de baixa atratividade da carreira docente em comparação com outras carreiras profissionais. Nesse sentido, os países têm adotado políticas para valorização destes profissionais como melhorias salariais, na estrutura da carreira, condições de trabalho, campanhas de

recrutamento, políticas de indução e desenvolvimento e valorização do estatuto profissional.

Em contraste, alguns países têm adotado medidas de flexibilização dos requisitos para ingresso na carreira com a criação de vias alternativas de admissão de docentes. Como exemplo, o programa *Teach First* adotado a quase 20 anos na Inglaterra responde pela formação de cerca de 7% dos professores que lecionam no ensino secundário (Eurydice, 2021).

Nos EUA, o Programa *Teach for America* que inspirou uma iniciativa global chamada *Teach for All*, permite que recém-formados de diferentes áreas do conhecimento atuem na docência em escolas de alta necessidade com algumas semanas de treinamento e um compromisso de dois anos a ocupação, o que, segundo especialistas como Darling-Hammond (2017), contribui para o descrédito da profissão, visto que desqualifica a necessidade da base de conhecimento para o ensino e a preparação de professores via cursos superiores em universidades.

Pinto (2014), ao estudar o número de professores habilitados para a docência no período 1990 a 2010 no Brasil, verificou que havia naquele momento professores habilitados em número suficiente para suprir a demanda das turmas em funcionamento, com exceção da disciplina de Física, e, portanto, a falta de docentes devia-se a baixa atratividade da carreira. O autor destaca que apenas as vagas da rede pública dos cursos de formação inicial de docentes (FID) de educação superior do país seriam suficientes para atender a demanda por docentes na educação básica, caso houvesse o preenchimento completo dessas vagas e a conclusão, com êxito, dos ingressantes.

Os dados atualizados com base no Censo da Educação Básica 2024 mostram que o número de vagas não ocupadas nos cursos de formação de professores tem crescido. Em 2024, o país registrou a oferta de 4,2 milhões de vagas em cursos de licenciaturas, que correspondem aos cursos de formação inicial de professores (FID) das quais somente cerca de 800 mil foram preenchidas (Inep, 2025).

Além da baixa ocupação das vagas dos cursos de FID, as taxas de conclusão nestes cursos também compõem o problema da formação de novos profissionais, especialmente em algumas áreas específicas. O estudo de Rabelo e Cavenaghi (2016) destacou o baixo desempenho dos cursos de formação de docentes para o ensino secundário (anos finais do ensino fundamental e ensino médio), visto as baixas taxas de conclusão e aumento do tempo de conclusão dos cursos de física, química, biologia e matemática no período de 2009 a 2013. Entre os ingressos de 2009 o percentual de alunos que concluíram o curso

de Biologia foi de 42,6%, em Matemática, de 34,1%, em Física, de 20,5%; e em Química, de 33,9%. As autoras acrescentam a este cenário, a baixa permanência de docentes na sala de aula, visto que o percentual de retenção / permanência anual desses docentes foi inferior a 50% entre as disciplinas estudadas, no quinquênio 2009 a 2013.

Outro estudo mais recente, realizado por Bof, Caseiro e Mundim (2023), demonstra o agravamento da escassez de docentes no Brasil, visto as baixas taxas de docentes com formação adequada[2] em sala de aula, além da baixa entrada de docentes na carreira após conclusão nos cursos de formação inicial. Este estudo analisou dados de 2010 a 2022 sobre a oferta e demanda de docentes nos anos finais do ensino fundamental (EF) e no ensino médio (EM) em todas as disciplinas curriculares, por regiões e Unidades da Federação (UF). Os resultados destacam a alta proporção de docentes em sala de aula sem a formação adequada, sendo 40,1% dos anos finais do ensino fundamental e 32,4% do ensino médio em 2022. Este indicador é ainda pior nas áreas de Física e Sociologia, para as quais os percentuais de docentes sem formação adequada são superiores a 40% e 50%, respectivamente, em todas as regiões. Quando se analisa a disciplina de Física pelas UFs, destacam-se os estados de Pernambuco, São Paulo, Tocantins, Bahia, Goiás, Acre e Santa Catarina, onde o percentual de docências com professores não adequadamente formados é superior a 50%, alcançando 67,6% em Pernambuco e 63,3% em São Paulo. Os menores percentuais de inadequação nessa área estão no Distrito Federal (11,9%) e no Rio Grande do Norte (16,9%).

Vale ainda destacar que, segundo mesmo estudo, apenas cerca de um terço dos licenciados ingressam na carreira docente.

> "Ao comparar o número de licenciados que ingressam na docência com as demandas total e imediata de professores com formação adequada em 2022, agrava-se sobremaneira o cenário do déficit de professores destinados a atuar nos anos finais do EF e no EM em praticamente todas as UFs e na maioria dos componentes curriculares. Cabe salientar, ainda, que essas estimativas de oferta docente ainda podem estar sobrestimadas, tendo em vista que um número considerável dos licenciados já eram professores antes de se formarem" (Bof, Caseiro e Mundim, 2023, p. 43).

Adicionalmente, os mesmos investigadores divulgaram um estudo no qual demonstram que, entre os diplomados de cursos de Formação Inicial de Docentes (FID)

[2] No Brasil, considera-se formação adequada os docentes com formação superior na licenciatura específica da disciplina que lecionam ou que possuem bacharelado na área específica e concluíram o respetivo curso de complementação pedagógica (Brasil. Inep, 2014, 2020).

que não ingressam na carreira docente, 35% encontram-se em ocupações de baixa exigência de qualificação e auferem remunerações inferiores às dos professores; 32,6% ocupam cargos de nível superior com rendimentos mais elevados do que os docentes; e 32,4% exercem funções de nível médio com remuneração semelhante à dos profissionais do magistério (Bof, Caseiro e Mundim, 2024).

O conjunto destes indicadores revela um quadro preocupante quanto à atratividade da carreira docente no Brasil, o qual se manifesta desde a oferta de vagas nos cursos de formação até à decisão de ingresso na profissão. Mesmo entre os que concluem a formação inicial, dois terços acabam por dedicar-se à outras ocupações que oferecem remunerações equivalentes ou inferiores à média salarial dos docentes.

Neste contexto, Gatti e Barreto (2009) e Louzano et al. (2010), sublinham a reduzida atratividade da carreira como um dos principais fatores explicativos da escassez de professores no país, salientando, entre as suas causas: a desvalorização social, os baixos salários, as condições de trabalho e a estrutura da carreira, caracterizada por limitadas oportunidades de progressão e desenvolvimento profissional.

Nesta perspetiva, o governo federal tem vindo a adotar diversas políticas de valorização da carreira docente, destacando-se medidas como: a definição de um percentual mínimo de aplicação dos recursos destinados à educação para remuneração dos professores; a instituição de um salário mínimo nacional para o início da carreira; a criação de programas de incentivo à formação inicial e continuada; a fixação de metas específicas no Plano Nacional de Educação (PNE) e o Programa Mais Professores, orientadas para a melhoria da carreira. Contudo, impõe-se analisar de que forma as políticas empreendidas nos últimos anos têm efetivamente contribuído para alcançar os resultados esperados no que respeita ao reforço da atratividade da profissão docente.

De modo geral, os estudos apontam para as dificuldades de concretização dessas políticas. No que se refere à remuneração, Moriconi e Marconi (2008) e o Inep (2024) demonstram que, apesar dos avanços registados nos últimos anos, a média salarial dos professores permanece inferior ao rendimento médio dos demais profissionais com formação superior. Embora o indicador que mede a razão entre os rendimentos médios dos docentes e dos outros trabalhadores com nível superior tenha aumentado 21,7 pontos percentuais entre 2012 e 2023, atingindo 86,9% em 2023 (Inep, 2024), a diferença salarial continua significativa.

Relativamente à estrutura das carreiras, Jacomini e Penna (2016) evidenciam a precariedade dos planos de carreira em muitos municípios brasileiros, o que é

corroborado pelo Relatório do 5.º Ciclo de Monitorização do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), segundo o qual apenas 79,8% dos municípios cumprem o limite máximo de dois terços da jornada de trabalho docente em atividades de interação direta com os educandos, conforme os dados da Munic/IBGE 2021 (Inep, 2024).

Os resultados apresentados por estes e outros estudos evidenciam a necessidade de um exame mais aprofundado sobre a atratividade da carreira docente no Brasil. Assim, após esta breve contextualização, o presente capítulo propõe-se introduzir as noções fundamentais que sustentam a análise desenvolvida nesta investigação, centrando-se na compreensão dos impactos das políticas docentes sobre a atratividade da carreira no contexto do federalismo brasileiro.

A base teórica desta análise será desenvolvida neste capítulo, cujo propósito consiste em discutir as principais categorias teóricas mobilizadas no campo da sociologia, particularmente no que se refere à constituição e ao desenvolvimento das profissões. Para esse fim, recorre-se à literatura clássica e contemporânea da sociologia das profissões, cujo contributo se revela fundamental para a clarificação e aprofundamento dos conceitos de profissão, profissionalização, profissionalismo e profissionalidade. Estes conceitos estruturam o enquadramento teórico das políticas atuais orientadas para o fortalecimento do estatuto docente, entendido como um instrumento central de valorização da carreira e, simultaneamente, de atração e retenção de profissionais qualificados no magistério.

1.1. A sociologia das profissões e o debate sobre profissionalização e profissionalismo docente

A sociologia das profissões tem origem nos estudos do campo da sociologia do trabalho, e emerge inicialmente no mundo anglo-saxónico na década de 1930, com ênfase nas profissões liberais. Apenas por volta dos anos 1970 é que estes estudos se difundiram na Europa e no mundo das línguas latinas (Evvets, 2003; Gonçalves, 2007 e Rodrigues, 2012).

Após um longo período de diferença entre as abordagens da sociologia anglo-saxónica e europeia, há uma convergência em torno do objeto deste campo de estudo, visto o reconhecimento da importância do ‘ideal de profissão’ que rompe com a dicotomia profissão *versus* ocupação e avança para as análises da evolução sócio-histórica dos “grupos profissionais” (Rodrigues, 2012 e Gonçalves, 2007).

A partir do estudo do percurso do desenvolvimento da sociologia das profissões, Gonçalves (2007) apresenta uma divisão em quatro fases históricas do debate sobre a definição de "profissão". A primeira fase, que ocorreu entre os anos trinta e sessenta do século passado, é marcada pelo predomínio das teses funcionalistas fundadas pelos autores Carr-Saunders e Wilson (1934), mas também do contributo dos interacionistas simbólicos como Hughes (1958 e 1963), que basicamente tratam da definição e dos atributos particulares das profissões em contraposição às ocupações comuns e de sua função para a sociedade capitalista. A segunda fase caracteriza-se pela crítica às teses funcionalistas e emergência das teses revisionistas, que ocorreu até os finais dos anos setenta, e destaca a importância dos contextos sócio-históricos em que se institucionalizam as profissões (discutido em trabalhos como Johnson, 1972; Chapoulie, 1973, Roth, 1974; Gyaramati, 1975; Freidson, 1978). A década seguinte marcou a terceira fase quando houve uma sedimentação da diversidade de quadros teórico-metodológicos, que colocou ênfase no poder e monopólios profissionais e na abordagem sistémica das profissões com a substituição do foco das análises da estrutura das profissões para a análise da natureza do trabalho dos profissionais, com destaque para Abbott (1988). Na quarta fase, que vem ocorrendo a partir do início dos anos 90, ganham destaque a abordagem comparativa dos fenómenos profissionais e a emergência de novas problemáticas teóricas presente em autores como Dubar e Tripier (1998), que discutem os processos de (re)configuração das profissões em termos de organização, estruturação interna, relações de poder com o Estado, os clientes e outros agentes sociais, e, suas articulações com as transformações sociais mais amplas, nos respetivos contextos espácio-temporais.

Consonante à abordagem funcionalista clássica, Amitai Etzioni (1969) discutiu a docência como uma profissão situada num estatuto inferior relativamente a profissões consolidadas, como a medicina, o direito ou a engenharia. Na sua obra *The Semi-Professions and their Organization*, o autor formulou a noção de "semi-profissão" para caracterizar ocupações que, a seu ver, não cumpririam integralmente os critérios de uma "profissão plena", nomeadamente por apresentarem uma formação inicial mais curta, um corpo de conhecimentos menos especializado, menor legitimidade social, reduzida comunicação privilegiada e menor autonomia face a mecanismos de supervisão e controlo social. Etzioni (1969) atribuiu ainda ao processo de feminização de áreas como a docência, a enfermagem e o serviço social um papel central na sua alegada

desvalorização, ao associar essas atividades ao cuidado e não ao seu carácter técnico-profissional.

Apesar da ampla difusão deste enquadramento no debate sociológico das décadas de 1960 e 1970, a abordagem que assenta na dicotomia profissão versus ocupação foi progressivamente questionada e superada por correntes mais recentes da sociologia das profissões. Estas perspectivas deslocam o enfoque de critérios normativos e estáticos para uma compreensão mais relacional e dinâmica dos processos de profissionalização, entendidos como construções históricas e institucionais, marcadas por disputas em torno do controlo do conhecimento, da jurisdição profissional e das formas de regulação, como sublinham Abbott (1988), Freidson (2001) e Evetts (2003).

Ainda que suprimida enquanto explicação estruturante, a matriz funcionalista sistematizou um conjunto de critérios formais que historicamente orientaram os processos de reconhecimento público de um estatuto profissional: i) o exercício de atividades ancoradas em saberes teóricos, técnicos e científicos adquiridos em instituições especializadas ao longo de períodos prolongados de formação; ii) a existência de uma autoridade profissional legitimada pelas competências técnico-científicas num domínio específico de atuação; e iii) a orientação dos profissionais por valores ligados ao altruísmo, ao interesse colectivo e ao serviço público (Rodrigues, 2012).

No campo da profissão docente, e em consonância com os avanços nos estudos sociológicos que ainda se apoiam em pressupostos clássicos para definição de uma profissão, Guerrieiro (2017) destaca outras abordagens de autores como Howsam, Hoyle, Krejsler e Ingersoll e Merrill. Esses autores evidenciam fragilidades associadas à docência, particularmente no que se refere ao conhecimento especializado, à formação prolongada e à autonomia profissional nas decisões de autorregulação para o exercício profissional,

> "There are several interrelated core characteristics of professions which are not necessarily apparent in the teaching profession: (1) a profession-specific, systematized and scientific body of knowledge that informs the daily activities of practitioners; (2) a lenghthy period of higher education training and induction, and continuous professional development and (3) autonomy, both in connection with the right to exercice professional judgement and decision-making in practice and in governance over the profession." (Guerriero, 2017, p. 24).

Howsam *et al*., (1985) e Hoyle, (2001) apontam para a falta de uma especialização profissional visto a carência de um corpo comum de conhecimentos, práticas e

competências que constituam a base da atuação profissional e tomada de decisão. Estes autores também destacam a importância da autonomia profissional na prática diária, bem como no controlo da regulamentação da profissão, como a definição de critérios de admissão, padrões de desempenho e licenciamento.

Para Ingersoll e Merrill (2011) o conceito de "profissionalização" corresponde "ao grau em que as ocupações apresentam atributos, características e critérios estruturais ou sociológicos identificados com o modelo profissional" (Ingersoll e Merrill, 2011 p. 201). Com base nesta definição, os autores analisam um conjunto alargado de indicadores, nomeadamente a formação inicial, os processos de credenciação, os dispositivos de indução, o desenvolvimento profissional, a autoridade na tomada de decisões, a remuneração e o prestígio social, no contexto dos Estados Unidos, entre as décadas de 1980 e 2010. A partir dessa análise, argumentam que se verificou uma melhoria progressiva do estatuto da profissão docente ao longo do período considerado, sublinhando, contudo, a existência de níveis diferenciados de profissionalização entre escolas e no interior da própria profissão. Como exemplo, referem que os docentes do ensino secundário tendem a dispor de um estatuto ligeiramente superior ao dos docentes do ensino primário.

Em outra perspectiva, Dubar e Tripier (2005) destacam que não existem profissões "estabelecidas" de forma definitiva, mas antes processos contínuos de estruturação e desestruturação profissional, cujos ritmos históricos, formas culturais e jurídicas e configurações políticas se revelam profundamente variáveis. Em oposição às abordagens que classificam determinadas ocupações como "semi-profissões", Dubar e Tripier defendem a ideia de um movimento permanente entre profissionalização e desprofissionalização, no qual "[...] existem tantos, senão mais, movimentos de desprofissionalização do que o inverso" (Dubar & Tripier, 2005, p. 271).

Inserindo-se neste entendimento mais amplo e processual da profissionalização, Rodrigues (2012) chama a atenção para a heterogeneidade interna dos grupos profissionais, evidenciada pela coexistência, no seio do mesmo grupo, de membros posicionados de forma diferenciada em termos de reconhecimento social, funções desempenhadas, níveis de remuneração, poder e prestígio. Esta perspetiva contribui para complexificar a análise da profissão docente, ao evidenciar que os processos de profissionalização não se manifestam de forma homogénea, nem linear, no interior dos grupos profissionais.

Acrescenta-se ainda aos conceitos de "profissionalismo" e "profissionalização", o conceito de "profissionalidade" tratado por Cruz (2017) no livro *Professor Polivalente: Profissionalidade docente em análise*, para destacar a complexidade e a continuidade da construção do trabalho docente, visto o constante movimento do contexto do trabalho nos espaços, no tempo, nas experiências, iterações e sentimentos. "Profissionalidade diz respeito ao processo de melhoria das capacidades e dos conhecimentos constituídos pela profissão, distinguindo a especificidade de ser professor" (Cruz, 2017, p.33).

O conceito de profissionalidade surge a partir de Barisi (1982) ao se referir ao caracter profissional de uma atividade, às capacidades, aos saberes, à cultura e à identidade de uma determinada profissão (Cruz, 2017, p.37).

A partir deste conceito, e, mais precisamente, tomando como base o trabalho de Hoyle (1980), identificamos os elementos que compõe e influenciam a profissionalidade docente e que serão mobilizados para embasar o mapa conceitual desta investigação. Por ora, destacamos que o autor compreende a profissionalidade como "as atitudes em relação à prática profissional entre os membros de uma ocupação e o grau de conhecimento e de competência que eles aplicam a esta tarefa" (Hoyle, 1980, p. 44).

Todavia, seja entre as concepções de profissionalismo, profissionalização ou profissionalidade, é importante destacar que a evolução dos estudos no campo da sociologia é marcada pelo alargamento da definição de profissão de modo a contemplar análises sócio-históricas dos modos de organização do trabalho. Em suma, são incorporadas, ao campo teórico, os critérios de qualificação, competência, atividade e controlo profissional, a compreensão dos fenômenos associados ao surgimento de uma identidade profissional, das condições sociais e históricas e os atores envolvidos na sua construção, incluindo o papel do Estado.

Destaca-se, particularmente para neste estudo, o papel do Estado na constituição da profissão docente, conforme aponta Novoa (1995), bem como na garantia permanente da jurisdição desta profissão, conforme aponta Rodrigues (2012) e Sousa (2023).

Nesse sentido, a investigação contemporânea em sociologia das profissões tem demonstrado que a docência não pode ser compreendida apenas a partir dos modelos clássicos, enfatizando, em vez disso, os processos históricos, políticos e organizacionais que moldam a profissionalização docente, os regimes de regulação do trabalho educativo e as lógicas de (re)profissionalização, desprofissionalização ou proletarização que marcam o campo educativo na atualidade.

Importa, portanto, destacar os estudos que abordam o desenvolvimento da profissão docente a partir de uma perspetiva histórica e contextual. Nesta linha, Nóvoa (1995) analisa o processo de profissionalização docente em Portugal no quadro da formação dos Estados Modernos, evidenciando a transição de uma forte influência religiosa para uma vinculação direta à institucionalização da escola como responsabilidade estatal.

Este autor argumenta que o processo de profissionalização docente se desenvolveu de forma não linear, no entanto, se consolidou através da afirmação progressiva de determinadas características que sustentaram a construção de um estatuto socioprofissional. Entre estas, destacam-se: o exercício da docência em regime de tempo integral e como principal ocupação; o estabelecimento de um enquadramento legal que regulasse a profissão; e a participação em associações e coletivos profissionais que contribuíram para a defesa e reconhecimento social da categoria.

Neste percurso, sobressaem duas dimensões fundamentais: por um lado, a formulação de um corpo de conhecimentos e técnicas necessários ao exercício qualificado da docência; por outro, a consolidação de valores e normas que exprimem a relação entre a identidade profissional dos professores e o projeto histórico de escolarização das nações modernas (Nóvoa, 1995).

No contexto das culturas anglófonas, Hargreaves (2000) estudou o desenvolvimento do profissionalismo docente, em quatro etapas ou "idades". Na primeira idade, chamada *pré-profissional*, o ensino era considerado "tecnicamente simples", focado na gestão da sala de aula e na formação por observação de professores mais experientes, seguido de um período de prática docente ou estágio. A segunda idade, chamada *autonomia profissional,* ocorre partir da década de 1960, e é marcada pelo início da transição das escolas normais para o ensino universitário na formação de professores, acompanhado da melhoria nos salários. O período ficou marcado pela autonomia docente para escolher os métodos que considerassem melhores para seus alunos, porém o caráter individualista das formações e inovações impediram sua institucionalização em todo o sistema. Durante a terceira idade, *profissional colegiado*, a partir da década de 1980, os professores tornaram-se membros de comunidades profissionais e sua formação foi transferida para as universidades. Contudo, este período também assistiu à introdução de reformas educativas e ao aumento da complexidade na governação da educação, o que iniciou um processo de mudanças nos papéis e responsabilidades dos professores. A quarta e atual idade, *pós-profissional,* está a ser influenciada pela economia, pela globalização e pela

comunicação digital, e estas mudanças trazem ainda mais incerteza ao profissionalismo dos professores.

Desse conjunto de autores, bem como das diferentes correntes dos estudos sociológicos, Evetts (2003) admite os seguintes elementos de consenso sobre o conceito de profissão: i) a referência a um domínio científico e correspondente posse de conhecimentos científicos e técnicos, obtidos após uma formação académica de nível superior, ii) autonomia profissional, iii) identidade própria e iv) associações de pares (colegialidade).

Estes elementos, associados ao histórico das normas, políticas e programas do governo federal para a constituição e desenvolvimento da carreira docente no Brasil, serão mobilizados no capítulo 4 desta tese para discutir o *status* desta carreira profissional no período pós redemocratização.

1.2. Entre a profissionalização e a desprofissionalização e a valorização e a proletarização da profissão docente

Flores (2014), ao procurar sintetizar as principais tendências da literatura sobre o profissionalismo docente, chama a atenção para a multiplicidade de discursos que o atravessam, sobretudo aqueles influenciados pelas chamadas *culturas de performatividade* e de *prestação de contas*, as quais têm produzido repercussões significativas nas identidades profissionais dos professores. Estas culturas traduzem uma visão gerencial e instrumental do trabalho docente, centrada na medição de resultados e na responsabilização individual, contribuindo para a reconfiguração das formas de exercício e de reconhecimento da profissão.

A discussão sobre os efeitos das reformas educacionais reflete precisamente esta tensão, sendo analisada sob diversas perspetivas teóricas, entre as quais se destacam as dicotomias *reprofissionalização* versus *desprofissionalização,* numa perspetiva do status e *profissionalização* versus *proletarização,* numa perspetiva de classe. Estas oposições evidenciam o debate em torno das políticas que, ao mesmo tempo em que introduzem novas exigências de qualificação e *accountability*, podem também fragilizar a autonomia e o estatuto profissional docente.

Neste quadro, as críticas de Maurice Tardif (2002) às reformas da carreira docente, conforme mencionado anteriormente, articulam-se de modo direto com o conceito de ambiguidade do trabalho e do saber docente. Para o autor, tais reformas, frequentemente

guiadas por uma racionalidade técnico-instrumental e pela lógica da eficiência, reduzem a complexidade da docência a parâmetros de desempenho mensuráveis e a padrões normativos de competência. Essa perspetiva ignora que o saber docente é, por natureza, ambíguo e plural, resultante da articulação entre conhecimentos científicos, curriculares e experienciais, construídos em contextos concretos de prática e atravessados por dimensões institucionais, éticas e relacionais.

Ao desconsiderar essa pluralidade e historicidade dos saberes, as políticas de reforma acabam por reforçar processos de desprofissionalização, convertendo o professor num mero executor de prescrições externas. Assim, a ambiguidade que, em Tardif, constitui uma característica constitutiva e fecunda da profissão - expressão da tensão entre teoria e prática, autonomia e controlo - é transformada, pelas políticas de inspiração tecnocrática, num obstáculo a ser eliminado. Tal redução empobrece a compreensão do trabalho docente e enfraquece a construção da profissionalidade, afastando o magistério da sua dimensão reflexiva e socialmente comprometida.

Os estudos sobre proletarização, segundo Xavier (2014), identificam a lógica de racionalização do capital como principal fator do processo de precarização, a qual impõe a rotinização do trabalho, o excesso de especialização e a hierarquização, contribuindo para a desqualificação (separação entre conceção e execução do trabalho) e falta de autonomia (perda do controlo e de poder decisório sobre o próprio trabalho) dos professores.

O fenômeno da precarização do trabalho, conforme descrito por Pierre Bourdieu (1998) está na raiz dos problemas sociais do século XXI, e abrange não somente o setor da indústria, mas também as instituições de produção e difusão cultural como a educação e jornalismo. O autor afirma que as estratégias indutoras de insegurança, como a introdução da "flexibilidade" são inspiradas tanto por razões políticas quanto econômicas.

> "One thus begins to suspect that insecurity is the product not of an economic inevitability, identified with the much-heralded ' globalization', but of a political will. A 'flexible' company in a sense deliberately exploits a situation of insecurity which it helps to reinforce it seeks to reduce its costs, but also to make this lowering possible by putting the workers in permanent danger of losing their jobs." (Bourdieu, 1998, p. 84).

Mark Ginsburg *apud* Nóvoa (1992), a "*profissionalização"* é um processo através do qual os trabalhadores melhoram o seu estatuto, elevam os seus rendimentos e aumentam o seu poder/autonomia. Ao invés, a "*proletarização*" provoca uma degradação do

estatuto, dos rendimentos e do poder/autonomia; é útil sublinhar quatro elementos deste último processo: a separação entre a conceção e a execução, a estandardização das tarefas, a redução dos custos necessários à aquisição da força de trabalho e a intensificação das exigências em relação à actividade laboral" (Mark Ginsburg, *apud* Nóvoa, 1992, p. 25).

Esta contraposição é discutida recorrentemente como processos antagônicos que influenciam a profissão docente na atualidade. Enguita (1991) aponta para a ambiguidade do trabalho docente como fator que transita entre contribuir para sua *proletarização* como: crescimento numérico dos docentes, expansão e concentração das empresas privadas do setor, tendência ao corte de gastos sociais, lógica controladora da Administração pública e repercussão de seus salários sobre os custos da força de trabalho adulta, e, por outro lado, para sua *profissionalização* como: igualdade do nível da formação docente com as demais profissões liberais, sua importância social e maior prevalência do setor público frente ao privado, além da complexidade da natureza do trabalho docente que não se presta a padronização e fragmentação extrema das tarefas, nem de sua substituição pelas máquinas.

Enguita (1991) mostra que, ao mesmo tempo em que se exige do professor um papel central na formação das novas gerações, sua prática é cada vez mais controlada, padronizada e desvalorizada socialmente. Essa tensão gera sentimentos de impotência, desmotivação e desgaste emocional, configurando um mal-estar estrutural da profissão, que expressa a crise de identidade e de sentido do trabalho docente nas sociedades contemporâneas.

Nóvoa (1992) destaca a degradação do estatuto dos docentes após a década de 1990, tanto pela separação da conceção e execução das atividades profissionais, visto a elaboração dos currículos e dos programas por especialistas científicos e concretização pedagógica pelos professores, como também pela tendência de intensificação do trabalho dos professores, com uma inflação de tarefas diárias e uma sobrecarga permanente de atividades.

A intensificação do trabalho e perda de autonomia docente manifesta-se, assim, em fenómenos que vão desde o uso de testes nacionais e internacionais em larga escala para responsabilização dos professores até, mais recentemente, à plataformização da profissão, característica da era digital do capitalismo. Como assinalam Bortolazzo e Feijó (2004), esta lógica subverte o trabalho docente, transformando-o numa atividade ininterrupta, moldada por plataformas digitais, e marcada pela cultura da performatividade e por uma perspetiva individualizada do desenvolvimento profissional.

Shiroma (2004) adverte para o carácter gerencialista das políticas reformistas, dada a ênfase na qualidade e na excelência associadas à gestão, à liderança e ao novo profissionalismo na educação. De acordo com a autora, David Hargreaves, então diretor executivo da *Qualifications and Curriculum Authority* (QCA) britânica, defendia que a via para melhorar a eficiência e a eficácia das escolas reside na adoção de um modelo de divisão técnica do trabalho e de produção de conhecimento centrado nas competências práticas a estas associadas, isto é, no denominado "conhecimento útil". Todavia, tal lógica contribui para a redução da base de conhecimento da docência enquanto profissão, ao restringi-la a uma atividade de natureza técnica cujo objetivo principal seria assegurar a aquisição, por parte das crianças, de competências previamente determinadas.

Cumpre ainda destacar o carácter consensual que permeia estas políticas, na medida em que:

> "Ao implementar a profissionalização do magistério, de algum modo promove-se o consenso, pois aparentemente atende à antiga demanda da categoria por mais qualificação e anestesia os sindicatos. A qualidade de ensino é almejada por todos os segmentos: professores em busca de aprimoramento e desenvolvimento profissional; diretores em busca de eficiência para seu estabelecimento apresentar melhores resultados; sindicatos na luta por melhores condições de trabalho, plano de carreira, status e remuneração; políticos que podem gabar-se de terem implantado políticas de profissionalização." (Shiroma, 2004, p. 122)

Apesar das críticas dirigidas às teorias que estabelecem hierarquias entre as profissões, verificamos que o conceito de profissão não foi abandonado no campo académico nem no debate político contemporâneo sobre a profissionalização docente. A sua permanência revela-se relevante, uma vez que continua a constituir um ponto de referência indispensável para a análise semântica e conceptual da profissionalização. Além disso, o conceito mantém uma função heurística, permitindo explorar um conjunto reduzido, mas significativo, de critérios tradicionalmente associados a uma profissão e em torno dos quais existiu algum consenso: a autonomia do profissional, a formação superior, a prática baseada no conhecimento especializado, a existência de um órgão profissional autónomo e a observância de um código de ética. Ainda que esses critérios tenham sido amplamente questionados, continuaram a servir de parâmetro para aqueles que os tomam como referência na compreensão do estatuto e da identidade profissional docente.

Neste quadro, e sem desconsiderar as tensões entre profissionalização e proletarização ou desprofissionalização, importa refletir sobre as políticas docente

adotadas no Brasil e no contexto internacional. Assim, propomos nesta tese uma análise a partir da própria lógica reformista segundo a qual a "profissionalização" ou "atualização da profissão docente" resultaria em ganhos de motivação, satisfação e eficácia no trabalho (Ingerssol & Merrill, 2011). Resta, contudo, problematizar: *i) que factores influenciam a atratividade da carreira docente? e, ii) de que forma esses factores podem informar e reorientar as políticas de profissionalização?*

Para responder a estas questões, adopta-se o modelo analítico que será detalhado no Capítulo 2, dedicado à apresentação das estratégias e dos métodos de análise utilizados nesta tese.

Capítulo 2 Metodologia de análise: Como medir a atratividade da carreira docente?

A eficácia das políticas de profissionalização docente tem sido maioritariamente avaliada a partir dos resultados de aprendizagem dos alunos. Tal opção decorre do foco atribuído à performance estudantil nos modelos de responsabilização que enquadram as reformas educativas contemporâneas. Neste contexto, a literatura internacional privilegia indicadores como a proficiência em testes estandardizados, a progressão escolar e os ganhos de aprendizagem. Estes indicadores são utilizados para aferir a qualidade e a eficácia do trabalho docente (Hanushek e Rivkin, 2012; Rivkin, Hanushek e Kain, 2005; Darling-Hammond, 2017).

Esta abordagem, amplamente difundida por organismos internacionais, tem sido igualmente incorporada em políticas nacionais. A eficácia docente passa a ser associada a resultados mensuráveis do sistema educativo. Reforça-se, assim, uma lógica de *accountability*. Essa lógica estabelece uma ligação directa entre políticas de formação, avaliação e carreira docente e o desempenho dos alunos (OECD, 2005; 2013).

Todavia, a presente investigação propõe um deslocamento do foco analítico ao considerar os níveis de abandono docente como resultados relevantes das políticas de profissionalização. Esta opção justifica-se, por um lado, pelo reconhecimento de que o abandono docente se tem afirmado como um problema recorrente em diversos sistemas educativos (Unesco, 2024), com efeitos significativos sobre a estabilidade das escolas, a equidade educativa e a sustentabilidade das políticas de melhoria da qualidade do ensino (Ingersoll, 2001; Ingersoll e Strong, 2011; OECD, 2019). Por outro lado, parte-se da hipótese de que as decisões individuais de permanência ou saída da profissão reflectem, de forma particularmente sensível, as condições objectivas e simbólicas produzidas pelas reformas educativas, incluindo tanto questões mais objetivas como a remuneração, a progressão na carreira, o reconhecimento profissional e as condições de trabalho, como também questões relacionadas à responsabilização e às transformações do trabalho docente do novo modelo de políticas educacionais.

Desse modo, ao analisar os indicadores associados à continuidade na carreira, procura-se colocar o próprio professor no centro da medida de resultado das reformas

educacionais sobre o trabalho docente e sobre a capacidade dos sistemas educativos para reter profissionais qualificados ao longo do tempo.

Assim, retomamos o conceito de profissionalismo, discutido no capítulo 1, como o processo para alcançar o reconhecimento de um estatuto profissional, o qual pode influenciar, em termos gerais, a atratividade da carreira docente.

Tendo como ponto de partida a complexidade do desafio de mensurar o nível de atratividade da carreira docente, consideramos que o *status* de uma carreia pode ser influenciado por diversos fatores conjunturais que determinam a sua oferta e procura no mercado de trabalho, tais como: salário, condições de trabalho, imagem pública e colegialidade.

Enquanto Ingersoll e Merrill (2011) destacam como factores que determinam o grau de profissionalização dos docentes os indicadores relacionados a: formação inicial, credenciamento, indução, desenvolvimento profissional, autoridade sobre tomada de decisões, remuneração e prestígio, Hargreaves e Flutter (2013) ressaltaram que o recrutamento e retenção expressam o resultado do grau de reconhecimento do estatuto da profissão, visto que refletem o efeito das condições de trabalho na escolha dos profissionais em ingressar e permanecer na carreira.

Os resultados do estudo realizado por Hargreaves e Flutter (2013) para medir o *status* da profissão docente como forma de verificar o nível de atratividade das carreiras, baseiam-se no conceito de "prestígio ocupacional" de Hoyle (2001), que corresponde à percepção sobre a posição do magistério em uma hierarquia de ocupações.

Segundo as autoras, Hoyle (2001) propõe um *framework* com três "determinantes hipotéticos" para o prestígio ocupacional dos professores (representados na figura 2.1). A linha superior representa a dimensão da oferta e demanda de professores suficientes para ensinar as crianças de uma nação. O tamanho da clientela e a necessidade de um grande número destes profissionais, acaba por resultar em níveis salariais mais baixos do que os das principais profissões de nível superior, visto as restrições orçamentárias governamentais. A linha central concentra-se na relação aluno/ professor, tendo em vista os inúmeros desafios relacionados à disciplina escolar. E, a linha inferior representa o conhecimento profissional dos professores e os resultados esperados que abarcam a

> "pressão crescente sobre os professores para trabalharem mais e mais arduamente a fim de cumprir os currículos impostos pelo governo e atingir metas irrealistas de desempenho dos alunos. Aos olhos do público, apresenta uma imagem de uma força de trabalho que deve ser controlada e monitorada em vez de confiar em sua autonomia e compreensão profissional – o que gera sua desprofissionalização" (Hargreaves e Flutter, 2013, p. 142, tradução nossa).

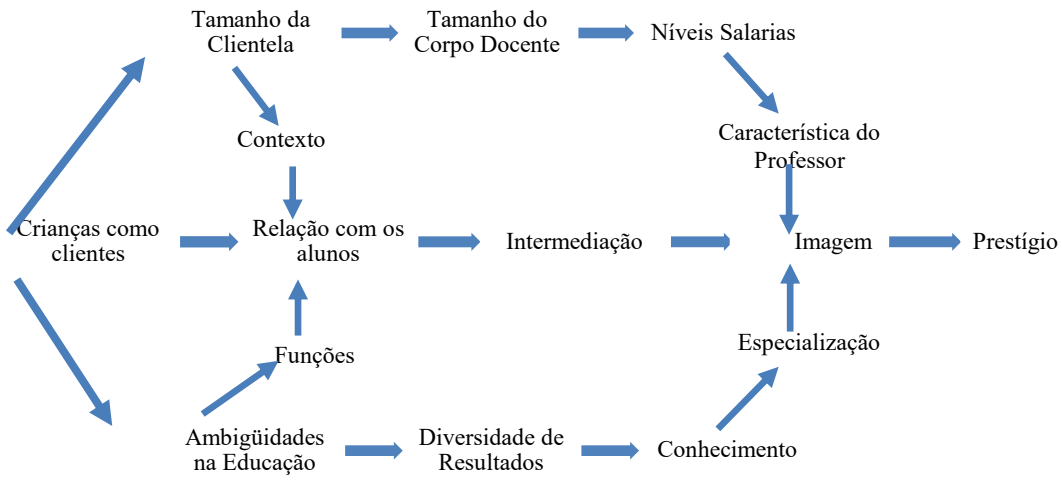


Figura 2.1. Determinantes hipotéticos do prestígio ocupacional dos professores

Fonte: Tradução de Hoyle (2001).

Vale ainda ressaltar os conceitos de profissionalidade tratado em estudo anterior por Hoyle (1980) que discute o trabalho docente a partir da distinção entre duas formas de exercício da docência: i) a *profissionalidade restrita* caracterizada por uma prática centrada na sala de aula, fortemente dependente da experiência e da intuição, em que o professor valoriza a autonomia e a gestão quotidiana do ensino, mas atribui pouca relevância à teoria e à reflexão sistemática, e ii) a *profissionalidade ampla* que implica numa postura mais reflexiva e colaborativa, na qual o docente relaciona o seu trabalho com um contexto educacional mais vasto, valoriza a investigação, a formação contínua e o diálogo com outros profissionais.

A estrutura do profissionalismo docente de Eric Hoyle (1980, 2001), que diferencia a profissionalidade restrita da estendida/ampla, é fortemente influenciada pelo contexto socioeconômico em que os professores atuam. A falta de recursos, a alta demanda e a desigualdade social em contextos desfavorecidos restringem o desenvolvimento da profissionalidade, enquanto ambientes mais favorecidos permitem a expansão das práticas docentes.

A partir do conceito de prestígio ocupacional e da importância do contexto para a profissionalidade docente de Hoyle, as autoras Hargreaves e Flutter (2013) mapearam fatores e camadas contextuais importantes para determinar o *status* docente, apresentados no quadro 2.1.

Quadro 2.1. Quadro conceitual dos contextos e questões que determinam o status docente

Camada contextual	Questões relevantes para o status docente
Sociedade / Governo	História, estabilidade econômica e política Demanda, oferta e origem de professores (não qualificados/imigrantes?) Controle e regulamentação da profissão, currículo, avaliação. Pagamento e condições Responsabilidade/inspeções/monitoramento Mídia – imprensa nacional
Sistema educacional	Longevidade Estabilidade Complexidade (fases; pública/privada)
Força de trabalho docente	Recrutamento – qualificações de entrada - Retenção Treinamento inicial Desenvolvimento Profissional Contínuo Voz
Arranjos regionais/locais	Cooperação ou competição Ligações com escolas locais Relacionamento com a comunidade
Ambiente escolar	Relações internas – com colegas, assistentes e liderança Estilo de liderança – democrático, hierárquico, autocrático Senso de confiança e responsabilidade Relações com os pais Recursos e instalações
Dimensão individual do professor	Qualificações próprias, motivação e autoeficácia: identidade docente Relacionamento com alunos, pais, colegas Sentido de autonomia, propriedade, pertencimento Sentindo-se confiável e valorizado Responsabilidades pessoais

Fonte: Hargreaves e Flutter (2013) tradução própria.

Este quadro conceitual ilustra a importância de se considerar as várias dimensões contextuais para a configuração do *status* docente. Ao conjugar a importância do contexto com a noção de hierarquia das profissões, propõe-se uma análise na perspectiva de Guarino, Santibañez e Daley (2006), de que indivíduos cujos custos de oportunidade superam as recompensas obtidas com o ensino terão maior probabilidade de abandonar a profissão docente.

A definição de atratividade apresentada por estes autores toma como base o princípio de que os indivíduos se tornarão ou permanecerão professores se o ensino representar a

atividade mais atraente dentre todas as disponíveis. “By *attractive*, we mean desirable in terms of ease of entry and overall compensation (salary, benefits, working conditions, and personal satisfaction). These elements of attractiveness are the policy levers that can be manipulated at the school, district, or state levels to bring supply in line with demand.” (Guarino et al, 2006, p. 175).

Nesse sentido, e, conforme já mencionado, os resultados da pesquisa realizada por Hargreaves e Flutter (2013) tratam a retenção de professores na profissão como medida sobre o grau de prestígio da profissão ou *status* docente. No mesmo sentido, adotamos o indicador taxa de atrito[3] ou abandono da carreira docente como medida do nível de atratividade da profissão.

Já os estudos sobre o abandono da carreira docente como os de Darling-Hammond, 2003 e Frantz & Alves, 2021 destacam a importância do contexto, ao reconhecer a natureza multifacetada deste fenômeno, destacando uma interação complexa entre fatores pessoais e organizacionais. As variáveis associadas ao abandono da profissão docente envolvem desde indicadores socioeconômicos dos alunos das escolas até atributos pessoais dos professores.

Com base nesse constructo, adotamos o indicador taxa de abandono como medida do nível de atratividade da carreira docente e mobilizamos indicadores de quatro dimensões contextuais apresentadas da figura 2.2, para representar o modelo de análise desta tese.

Ao assumir o abandono como medida de resultado da atratividade da carreira docente, assumimos conforme Hargreaves e Flutter (2013) que o *status* docente pode ser medido pelo nível de retenção de professores. E que, conforme Hoyle (2001), o “prestígio ocupacional” é determinado pelo contexto que influencia a profissionalidade docente.

Assim, selecionamos indicadores para quatro contextos sejam eles: a) no contexto individual dos professores: indicadores sobre as características dos docentes, b) no contexto da força de trabalho docente: características da carreira docente, c) no contexto

[3] A metodologia de cálculo deste indicador será apresentada no capítulo 4 desta tese e, foi desenvolvida no âmbito do Programa Ines da OCDE e figura entre os indicadores dos Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS 4 na meta 4c que trata sobre a necessidade de aumentar a oferta de professores qualificados.

do sistema educacional: condições de trabalho e, d) no contexto da sociedade/governo: condições socioeconômicas.

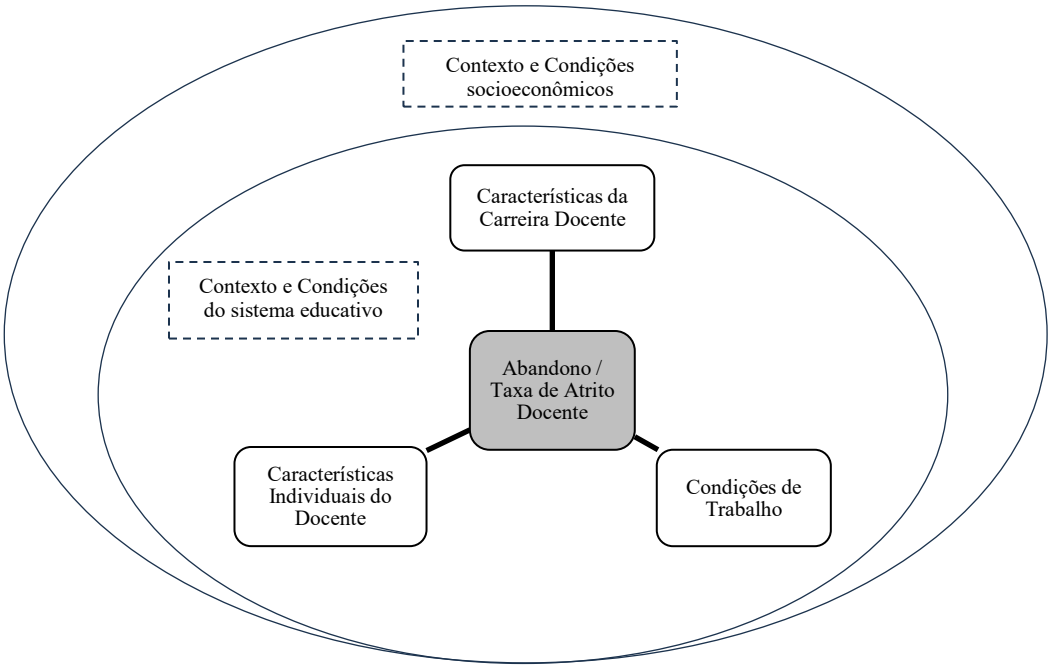


Figura 2.2. Modelo de Análise: Dimensões contextuais e medidas da Atratividade da Carreira

Fonte: Elaboração própria com base em Hargreaves e Flutter (2013).

Ao ressaltar a importância da interação das dimensões contextuais, o modelo de análise apresentado, orienta os elementos de investigação que serão mobilizados nesta tese, tanto na discussão da estruturação do estatuto da carreira docente no contexto brasileiro, como também para a análise empírica dos níveis de abandono da carreira docente.

2.1. Estratégias e procedimentos metodológicos

A presente investigação inscreve-se numa abordagem multi-método, que articula: i) uma análise histórico-institucional das políticas de profissionalização docente no Brasil, situada no contexto mais amplo das reformas educacionais contemporâneas; e ii) um estudo comparativo, de natureza quantitativa, dos factores associados ao abandono da carreira docente nas 27 redes estaduais de ensino.

A adoção desta estratégia metodológica resultou na possibilidade de articular a forma pela qual se organiza e se estrutura a política docente no Brasil e posteriormente, como estas refletem nos níveis de abandono docente nas distintas redes de ensino.

2.1.1. Análise histórico-institucional

A análise histórico-institucional desenvolvida nesta investigação incide sobre o período pós-redemocratização e estrutura-se a partir de dois eixos complementares: a revisão crítica da literatura sobre a construção e a consolidação do sistema educativo brasileiro, com especial incidência nas políticas docentes, e a análise documental dos principais instrumentos normativos que enquadram a carreira docente no Brasil. Este percurso analítico abrange desde a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e os sucessivos Planos Nacionais de Educação, até às normativas mais recentes que definem os parâmetros da formação, da valorização e do exercício profissional dos docentes.

A principal fonte de dados é a central de conteúdos de actos normativos disponibilizada no sítio institucional do Ministério da Educação (MEC)[4], complementada por produção académica relevante, relatórios técnicos e estatísticas institucionais. Destacam-se, neste conjunto, os dados e documentos produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao MEC responsável pela produção das estatísticas oficiais da educação básica e superior, bem como pela implementação dos sistemas nacionais de avaliação educacional. A partir destas mesmas fontes, integram-se ainda a análise das normativas que estruturam políticas e programas federais especificamente orientados para a profissionalização docente.

As estratégias de pesquisa documental adoptadas visam identificar tanto a evolução histórica como a configuração contemporânea do estatuto da profissão docente no Brasil. Para esse efeito, a análise organiza-se em torno de três eixos estruturantes: i) a formação inicial de docentes (FID); ii) as políticas de indução, integração e entrada na profissão; e iii) as políticas de desenvolvimento profissional e de formação contínua. Estes eixos permitem apreender de forma articulada os mecanismos institucionais que regulam o acesso, a permanência e a progressão na carreira docente.

[4] https://www.gov.br/mec/pt-br/centrais-de-conteudo/atos-normativos

No domínio específico da formação, procede-se a uma distinção analítica entre os normativos que regulam a formação docente e aqueles que enquadram o exercício profissional. Neste âmbito, o Conselho Nacional de Educação (CNE) constitui a principal fonte de referência, atendendo às suas competências na formulação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e da Base Nacional Curricular da Formação de Professores (BNC-Formação), instrumentos centrais para a compreensão das orientações e disputas em torno do modelo de profissionalização docente no país.

2.1.2. Análise quantitativa

A análise quantitativa, utilizada nesta investigação, baseia-se num processo hipotético-dedutivo utilizado na estrutura da análise desenvolvida por Collier *et al.* (2010), que propõe um ciclo de etapas para realização de uma pesquisa que inicia com a definição do problema da investigação, a especificação da teoria de base ou modelo de análise, a seleção dos casos e observações e por fim as inferências descritiva e causal (figura 2.3).

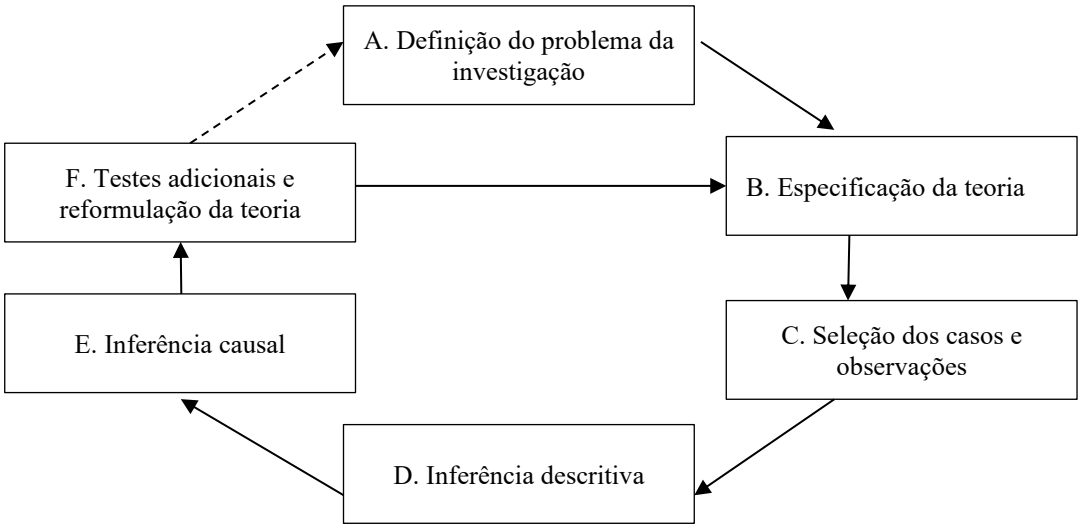


Figura 2.3. Etapas do ciclo de investigação em pesquisa social

Fonte: Collier *et al.* (2010, p. 50, tradução livre).

As etapas de definição do problema e especificação da teoria, discutidas no capítulo 1 e no início deste capítulo, resulta no modelo de análise apresentado na figura 2.2, a qual representa as dimensões contextuais da atratividade da carreira docente medida a partir do indicador taxa de atrito ou abandono docente.

Para concretizar essa análise, optou-se por um estudo comparativo das 27 redes estaduais de ensino com o objetivo de avaliar os efeitos nas taxas de atrito nas quatro dimensões contextuais do modelo de análise: i) condições socioeconômicas, ii) condições de trabalho, iii) características da carreira docente e iv) características individuais dos docentes.

Inferência descritiva

Num primeiro estágio dedicado à inferência descritiva, será adotada a técnica estatística multivariada de Análise de Correspondência Múltipla (ACM). Esta análise tem como objetivo identificar quais as combinações de condições socioeconómicas, de trabalho, de carreira e de características docentes que se encontram mais associadas a cada nível de atratividade da carreira docente.

A ACM é uma técnica muito utilizada nas ciências sociais com o objetivo construir espaços relacionais em que se distribuem e projectam as categorias referentes às dimensões consideradas, representando, sob a forma de nuvens de pontos e elipses, as distâncias/proximidades relativas de conjuntos de observações, para daí, apreender as principais oposições e afinidades entre eles e os fatores que as estruturam (Bertoncelo, 2022).

Nesta análise, foi utilizado o indicador taxa de atrito desenvolvido pelo programa Ines (*Indicators of Education Systems*) da OCDE, em colaboração com a Unesco. Este indicador é calculado pela percentagem de professores de um determinado nível de ensino que abandonam permanentemente[5] a profissão docente durante o período de referência. O período de referência, neste indicador, refere-se a um período entre os momentos consecutivos em que o número de professores é contabilizado para o ano letivo. Abaixo apresentamos a notação matemática para cálculo do indicador.

[5] A licença temporária não é contabilizada no indicador, e refere-se a qualquer forma de licença durante a qual os professores são identificados como "temporariamente fora do trabalho", conforme definido na recolha de dados da UNESCO-UIS/OCDE/EUROSTAT sobre estatísticas da educação ao contar o número de pessoal docente (OCDE, 2021).

$$\text{Taxa de atrito / abandono} = \frac{(T_{n,t-1} - T_{n,t}) + NET_{n,t}}{T_{n,t-1}}$$

TARn,t = taxa de desistência/atrito docente por nível de ensino *n* e ano *t*
Tn,t = docentes no nível de ensino *n* no ano *t*
Tn,t-1 = docentes no nível de ensino *n* no ano t-1
NETn,t = docentes ingressantes na carreira no nível de ensino *n* no ano *t*

A metodologia de cálculo deste indicador foi aplicada aos dados do Censo da educação básica para aferir a taxa de atrito ou abandono docente das redes estaduais de ensino para os professores do ensino médio. Os resultados foram categorizados em três níveis (alto, médio e baixo), conforme pressuposto na ACM.

Vale ressaltar que a ACM é amplamente utilizada nos estudos dos campos da sociologia, educação e políticas públicas, tendo em vista o trabalho de Bourdieu (1984) que destaca o potencial dos métodos baseados em categorias para representar estruturas sociais relacionais.

Sendo assim, os indicadores associados ao abandono docente também foram categorizados, conforme será descrito no capítulo 5, para garantir a coerência geométrica do espaço fatorial da ACM. Essa representação só é possível quando as variáveis são categorizadas, pois a técnica utiliza a distância do qui-quadrado para medir a proximidade entre categorias (Greenacre, 2007).

O quadro 2.2 apresenta os indicadores mobilizados para cada uma das quatro dimensões do modelo de análise.

Quadro 2.2. Definições e fontes dos indicadores usados na Análise de Correspondência Múltipla (ACM)

Dimensões	Indicador	Definição	Fonte de dados
Condições Socioeconômicas	Indicador Nível Socioeconômico (INSE)	Média do nível socioeconômico dos estudantes calculada a partir das respostas aos itens dos questionários contextuais do Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica)	Saeb/Inep
	PIB per capita	O PIB per capita resulta da divisão do Produto Interno Bruto pelo tamanho da população.	IBGE - Contas Nacionais
	Taxa de Desocupação / Taxa de desemprego	Percentual de pessoas na força de trabalho que estão desocupadas na semana de referência, mas que tomaram providências para conseguir um emprego nos últimos 30 dias.	IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral
Condições Trabalho	Percentual de Contratos Efetivos	Percentual de docentes com vínculo de trabalho efetivo/ concursados.	Censo Escolar/Inep
	Regularidade Docente	Mede a permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos. O indicador varia na pontuação de 0 a 5, de forma que quanto mais próximo de 0, mais irregular é o docente e, quanto mais próximo de 5, mais regular ele é	Censo Escolar/Inep
	Tamanho Médio de Turma	Divisão do número de matrículas pelo número de turmas	Censo Escolar/Inep
Carreira Docente	Média Remuneração Inicial	Média da remuneração inicial para professores com licenciatura padronizada para 40 horas semanais (hora-relógio)	Instituto Rui Barbosa (Tribunais de Conta)
	Último Concurso (em anos)	Número de anos completos do tempo decorrido desde o último concurso.	Instituto Rui Barbosa (Tribunais de Conta)
	Percentual de Contratos que pagam o Piso	Calculado a partir da comparação da remuneração média por hora do docente (dados da Rais) com ao valor do PSPN (Piso Salarial Profissional Nacional) dividido por 40 horas.	Rais (MTE) e Censo Escolar (Inep)
Característica Docente	Percentual de Jovens	Percentual de docentes com até 25 anos de idade	Censo Escolar/Inep
	Percentual de docentes com formação nas áreas STEM	Percentual de docentes com formação nas áreas de Ciências, Tecnologia, Engrenharias e Matemática	Censo Escolar/Inep

Os resultados da categorização das variáveis mobilizadas, bem como da ACM serão apresentados no capítulo 5 desta tese.

Inferência causal

O segundo estágio da análise quantitativa tem como objetivo identificar os fatores determinantes do abandono docente, e recorre ao método estatístico de análise de sobrevivência.

Os modelos de análise de sobrevivência são frequentemente utilizados em estudos internacionais sobre abandono docente, na medida em que permitem estimar o risco de saída da carreira ao longo do tempo e identificar factores institucionais, organizacionais e individuais associados às decisões de permanência ou abandono, incluindo aqueles cuja influência pode variar ao longo da trajectória profissional dos docentes (Ingersoll, 2001, 2003; Guarino et al., 2006; Boyd et al., 2008; Sass et al., 2012). Esta característica torna esta abordagem metodológica particularmente adequada à perspectiva teórica adoptada nesta tese, que conceptualiza o abandono docente como um processo cumulativo e dinâmico, resultante da interacção entre atributos individuais dos professores e condições estruturais e organizacionais das redes de ensino, as quais se podem modificar ao longo do tempo.

Neste enquadramento, a análise do abandono da carreira docente envolve eventos que ocorrem com múltiplas observações ao longo do tempo e que apresentam censura à direita. Estas especificidades empíricas justificam o recurso aos modelos de sobrevivência. Entre estes, destaca-se o modelo de riscos proporcionais de Cox (1972), amplamente utilizado nestes estudos, em virtude da sua flexibilidade e do facto de não exigir a especificação prévia da distribuição da função de risco. A sua formulação semi-paramétrica permite estimar a razão de riscos condicionada a um conjunto de covariáveis observadas, incluindo covariáveis dependentes do tempo, possibilitando, assim, captar variações nas condições de trabalho, nas políticas educativas e nas trajectórias individuais dos docentes ao longo do período de análise. Desta forma, torna-se possível identificar factores que aumentam ou reduzem o risco de abandono em diferentes momentos da carreira, coerente com a natureza processual e longitudinal do fenómeno em estudo.

Assim, recorreremos à análise de acompanhamento longitudinal dos professores do ensino médio das redes estaduais no Brasil, a partir dos dados do Censo da Educação Básica, realizado anualmente pelo Inep. Trata-se de uma pesquisa censitária que abrange toda a rede de ensino, pública e privada, e todas as modalidades e etapas da educação básica. Desde 2007, o Censo passou a realizar a recolha individualizada de informações

sobre alunos e docentes, o que permite o estudo ao longo de quase duas décadas, de 2007 a 2024.

O mapeamento da trajetória profissional de cada professor no sistema educativo, a partir do acompanhamento longitudinal, permite atribuir aos professores o ano de ingresso, as saídas temporárias e a saída definitiva do sistema de ensino que configura o abandono docente.

Importante ressaltar, que este estudo foi viabilizado por meio do acesso ao ambiente controlado pelo produtor dos dados, o Inep. O Serviço de acesso a dados protegidos (Sedap) atende solicitações de acesso de pesquisadores às bases de dados protegidos produzidas pelo órgão, desde que tenham fins institucionais científicos. O objetivo do Sedap[6] é viabilizar a realização de estudos, garantindo o desenvolvimento de pesquisas de interesse público e a manutenção do sigilo e da identidade dos indivíduos e instituições, de forma a garantir o atendimento de toda a regulamentação decorrente da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei n° 13.709/2018.

A análise combinou as informações censitárias no nível individual dos docentes e informações de outras fontes no nível das redes estaduais de ensino. A articulação entre estas diferentes escalas de informação sustenta a opção por uma estratégia de análise multinível, que será detalhada no capítulo 5 desta tese.

No nível individual dos professores foram usadas as informações de sexo, idade, formação e tipo de contratação laboral, com base nos dados do Censo da Educação Básica. Foram igualmente incorporados dados agregados ao nível das redes de ensino, que caracterizam o contexto socioeconómico: PIB *per capita*, bem como aspetos associados ao exercício profissional, como a regularidade docente que mede a rotatividade escolar dos professores e a razão da remuneração que mede o nível salarial do docente em relação aos demais profissionais com formação de nível superior.

Adicionalmente, integraram-se dois indicadores relativos à implementação de políticas dirigidas ao corpo docente em cada rede de ensino, relacionadas à estrutura das políticas de formação contínua e à implementação de sistemas de avaliação estaduais. As fontes de dados utilizadas para estes dois indicadores distinguem-se das demais, visto que recorremos aos artigos de Franco & Cruz e Machado & Arcas (2024), os quais utilizam da metodologia de revisão da literatura para identificação da implementação das

[6] https://www.gov.br/pt-br/servicos/usar-o-servico-de-acesso-a-dados-protegidos-do-inep

respetivas políticas pelas redes estaduais de ensino, em período aderente ao estudado nesta tese.

Destaca-se, para o efeito, os anos de entrada em vigor das respetivas intervenções. Esta análise tem uma importância particular na presente tese, pois permite mensurar os efeitos das políticas de profissionalização e de responsabilização no abandono docente.

O quadro 2.3 apresenta a definição das variáveis utilizadas, bem como suas respectivas fontes de dados.

Quadro 2.3. Definições e fontes das variáveis usadas na Análise de Sobrevivência Cox

Variáveis	Definição	Fonte de dados
Homem	Docente do sexo masculino	Inep - Censo Escolar
Formação Superior	Docente com escolaridade de nível superior	Inep - Censo Escolar
Pós-graduação	Docente possui Mestrado e/ou Doutorado	Inep - Censo Escolar
Formação em área STEM	Docente com formação nas áreas de Ciências, Tecnologia, Engrenharias e Matemática	Inep - Censo Escolar
Contrato Temporário	Docente com tipo de contrato temporário, terceirizado ou CLT	Inep - Censo Escolar
Professor Jovem	Docente com idade de até 25 anos.	Inep - Censo Escolar
PIB per capita	PIB per capita da Unidade Federativa	IBGE - Contas Nacionais
Regularidade Docente	Percentual de docentes da rede estadual de ensino com IRD igual a 5	Inep - Censo Escolar
Razão Remuneração	Razão da média da remuneração docente e a média da remuneração dos demais profissionais com nível superior	Inep com base nos dados da PnadC
Avaliação Estadual	Rede estadual/ Secretaria que possui avaliação educacional próprio	Machado & Arcas (2024)
Escola/ Centro de Formação	Rede estadual / Secretaria que possui escola ou centro de formação de professores	Franco & Cruz (2024); e Legislação das Secretarias de Educação estaduais

Capítulo 3 Políticas de Profissionalização e Reformas da Carreira Docente

As décadas de 1990 e 2000 ficaram marcadas pela introdução da primeira vaga de reformas nas políticas educacionais baseadas na gestão por resultado, chamada Nova Gestão Pública (NGP). Este período caracterizou-se pela adesão de vários países ao teste de larga escala da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE): o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), e foi acompanhado da adoção de políticas voltadas para o alcance de metas e indicadores via responsabilização/ *accountability* das escolas pelos resultados dos alunos.

O uso generalizado dos resultados do PISA, tanto em investigações académicas como subsídio governamental para a formulação de políticas públicas, resultou, conforme salientam Abrucio e Segatto (2021), em anomalias nos sistemas de ensino, com efeitos deletérios, tais como a prática de *gaming* e a bonificação de docentes e diretores. Acrescem a estas distorções as críticas relativas à responsabilização das escolas, frequentemente realizada sem o devido suporte em termos de recursos e de mecanismos adequados que possibilitem a gestores e professores o aprimoramento efetivo dos processos educativos. A partir dessas críticas, emergiu uma nova abordagem de estudos, que se tornou hegemónica a partir da década de 2010, configurando uma nova vaga reformista centrada nos efeitos dos recursos escolares.

A nova geração de políticas e estudos com foco nos recursos educacionais colocou especial atenção no papel do docente para a melhoria dos sistemas de ensino. A centralidade dos professores na agenda reformista refletiu os resultados do conjunto de estudos que mostraram o forte impacto dos docentes no desempenho escolar (Hanushek e Rivkin, 2012, Hattie, 2008, Furlong e Cartmel, 2009 e Kane et al., 2013).

Concomitantemente, vários relatórios produzidos por organismos internacionais também ressaltam a importância do professor e das reformas em torno da sua formação, desenvolvimento e carreira. Entre estes, destacamos algumas publicações como: "*Teachers Matter: attracting, developing and retaining effective teachers"*, OCDE (2011), "*Profissão: professor na América Latina: Por que a docência perdeu prestígio e como recuperá-lo?",* Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (2018), "*Effective Teacher Policies: Insights from Pisa"*, OCDE (2018), "Global *Framework of*

Professional Teaching Standards", Unesco (2019) e "Os professores na Europa: Carreira, desenvolvimento e bem-estar", Eurydice (2021).

Apesar destes relatórios abrangerem conjuntos de países com realidades e sistemas de ensino distintos, é importante destacar a convergência tanto no diagnóstico: *a dificuldade de atratividade da carreira docente*, quanto nas políticas apontadas como alternativas para reverter o problema: *a profissionalização dos docentes*.

Nesse contexto, as chamadas políticas de profissionalização de docentes tornaram-se hegemónicas entre as principais economias mundiais sendo apontada como forma de atrair e reter bons profissionais, tendo em vista a existência de uma lógica subjacente de que a actualização da profissão docente levará a melhorias na motivação, satisfação no trabalho e eficácia dos professores (Ingerssol e Merrill, 2011).

Sob essa perspetiva, as políticas reformistas voltadas para a carreira docente têm focado na formação e desenvolvimento dos docentes, a partir do conceito de "professores eficazes" segundo a lógica dos resultados dos alunos nas avaliações, ou seja, professores "que conseguem melhorar o desempenho dos alunos, orientados por metas alicerçadas por altas expectativas, gerando, ao longo do tempo, aprendizado consistente e equânime." (Abrucio e Segatto, 2021, p.46).

Dessa forma, este capítulo analisa contextos internacionais frequentemente reconhecidos como referência nas reformas da carreira docente. O objetivo é identificar os principais traços dos sistemas educativos que implementaram políticas voltadas à profissionalização, de modo a construir um quadro comparativo que permita situar e avaliar a experiência brasileira.

Assim, tomamos por base, os estudos de Abrucio e Segatto (2021) que analisam as principais estratégias adotadas em países que passaram por reformas recentes na carreira docente. Os autores destacam a importância da definição de um referencial docente que reuni os elementos necessários para a construção de um sistema estruturado com instrumentos, processos e práticas coerentes e articulados entre si.

O referencial docente deve guiar as políticas em três eixos para sua profissionalização: i) formação inicial, ii) indução à carreira e iii) desenvolvimento profissional e formação continuada. Estes eixos estão estruturados a partir de um conjunto de políticas relacionadas na figura 3.1.

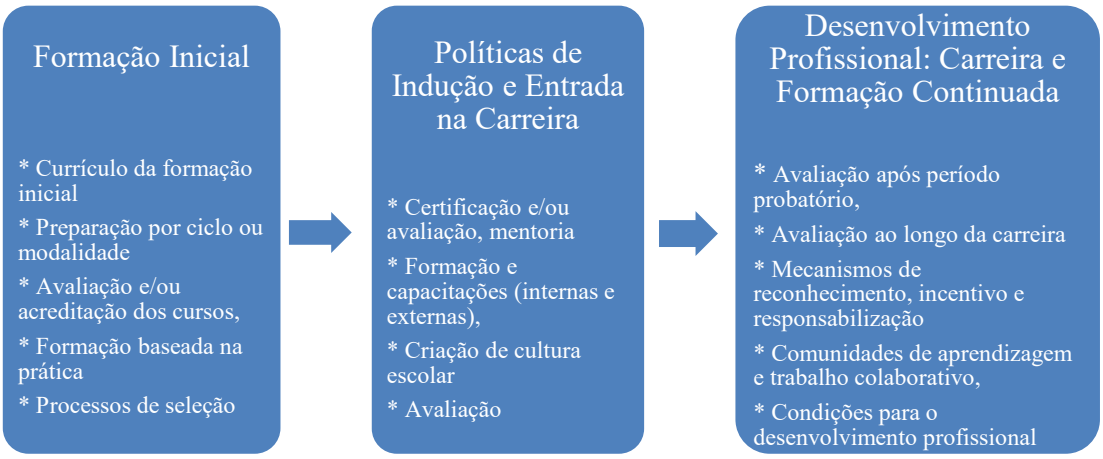


Figura 3.1. Políticas e Instrumentos adotados nas Reformas da Carreira Docente

Fonte: Abrucio e Segatto (2021)

Conforme Abrucio e Segatto (2021), a lógica dos referenciais é fazer com que o aprendizado docente seja contínuo e retroalimentado nas interações entre as políticas de formação inicial, indução e desenvolvimento profissional. As políticas adotadas pelos países pioneiros no processo de reformas da carreira configuram-se como bússolas para reformulação da formação e carreira dos professores e, os referenciais como um guia para a construção de uma nova visão sobre a profissão.

3.1. Experiências internacionais de Reforma da Carreira Docente

No quadro das reformas da carreira docente, Darling-Hammond (2017) aponta as experiências realizadas pela Finlândia, Singapura, Austrália (Victória e Nova Gales do Sul) e Canadá (Alberta e Ontário) como exemplos para construção de um sistema articulado de profissionalização. Conforme a autora, estes países se destacam por abranger toda a gama de políticas que afectam o desenvolvimento e o apoio aos professores e dirigentes escolares, incluindo o recrutamento de indivíduos qualificados para a profissão, sua preparação, indução, desenvolvimento profissional, avaliação e retenção na carreira. Destaca ainda, a importância do reconhecimento dos líderes destes países ou jurisdições sobre a necessidade da harmonia no funcionamento das políticas adotadas para o equilíbrio dos sistemas.

Singapura e Finlândia são considerados os países precursores na implementação de reformas docentes. Este processo iniciou-se na década de 1970 na Finlândia e em Singapura a partir 1997 com a reforma de *Thinking Schools Learning Nation*. Nestes países, os sistemas de desenvolvimento de professores e diretores operam no nível

nacional. Já na Austrália e Canadá, as reformas na carreira docente ocorreram mais recentemente, porém os sistemas operam no nível estadual ou provincial. Enquanto na Austrália a coordenação ocorre via instituição nacional (Australian Institute for Teaching and School Leadership - AITSL), no Canadá a coordenação é feita no nível subnacional pelos órgãos profissionais de cada província.

Interessa-nos, particularmente, as reformas ocorridas na Austrália e Canadá, visto a maior proximidade com o Brasil no que se refere à organização federativa do governo. Conforme o relatório da pesquisa "Métodos Inovadores de Ensino: as experiências internacionais de referenciais de atuação docente", realizada pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2017, na Austrália a implementação dos referenciais docentes no processo de reformas da carreira docente ocorre por meio de um processo de difusão *bottom-up* dos referenciais a partir de inovações provinciais, principalmente dos casos de Queensland, South Wales e Victoria. Nos anos 2000, esse processo foi liderado pelo governo federal com a participação de diferentes *stakeholders*, incluindo os professores. Além dos referenciais, outros instrumentos foram adotados no caso australiano, como mecanismos de avaliação e progressão na carreira. Apesar disso, os estados ainda têm um papel central no uso dos referenciais, já que são responsáveis pela adoção e implementação dos instrumentos.

No caso canadense, apesar de não existir uma política nacional de Educação, os sistemas educacionais das províncias apresentam características similares em função da difusão das políticas. Como exemplo, a política de certificação adotada em Ontário desde o final do século XIX, também foi adotada pelas demais províncias e, em 1999, o Conselho formado pelos Ministros de Educação assinaram um acordo para homogeneizar os processos de certificação tendo em vista o objetivo de aumentar a mobilidade de professores entre as províncias (Abrucio *et al*, 2017).

Cuenca (2015) analisou as reformas da carreira docente implementadas nas últimas décadas na América Latina sob a perspetiva da transição do modelo chamado credencialista (das políticas de ingresso e promoção baseadas em critérios de certificação e tempo de experiência: *de primeira geração*), para o modelo meritocrático (baseado em critérios de desempenho em avaliações e promoções horizontais: *de segunda geração*). Segundo o autor, cinco países implementaram reformas sistêmicas ou parciais em âmbito nacional com uma abordagem meritocrática, nomeadamente: Chile, Colômbia, Equador, México e Peru. Ressalta ainda que Argentina e Brasil apesar de possuírem uma legislação de primeira geração, implementaram algumas políticas de segunda geração.

A reforma adotada no Chile é considerada a mais completa entre as experiências latino americanas. As mudanças adotadas em 2016 ocorreram via implementação do Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente (SDPD) que modificou e complementou o Estatuto dos Profissionais da Educação, criado em 1991. Segundo Cuenca (2015) uma das importantes mudanças consistiu em incorporar todos os professores que trabalham em estabelecimentos que recebem financiamento do Estado (escolas municipais e escolas privadas subsidiadas), visto que estas representavam 46% do total de professores em sala de aula no Chile. As medidas adotadas tiveram como objetivo tornar a carreira mais atrativa, tendo por base melhorias na estrutura da carreira e salários, aumento do tempo não letivo, incentivos financeiros para professores que trabalham em escolas vulneráveis e políticas associadas à formação inicial e recrutamento de docentes.

Neste capítulo, daremos destaque às experiências das reformas na carreira docente ocorridas em cinco países: Finlândia, Singapura, Austrália, Canadá e Chile, visto o reconhecimento da literatura dos resultados destes países nas avaliações internacionais, com destaque no Pisa.

3.1.1. Formação Inicial: principais características das carreiras de docentes

Em geral, as políticas de formação inicial de docentes (FID) incluem a definição de currículo, avaliação e/ou acreditação dos cursos, formação lastreada na prática e processos de seleção. As experiências recentes de reformas da carreira docente têm destacado a centralidade da prática e articulação da formação inicial com os processos de avaliação e certificação de cursos orientados por um referencial docente (Abrucio e Segatto, 2021).

A estratégia de estabelecer referenciais tem sido cada vez mais difundida em todo o mundo. Conforme Darling-Hammond (2017), os Estados Unidos da América destacam-se neste aspeto visto a criação do Conselho Nacional de Padrões para o Ensino em 1987 que contribuiu para revisão dos padrões para o licenciamento e preparação de professores por meio do *Interstate New Teacher Assessment and Support Consortium* (INTASC) que estabeleceu o conceito de padrões baseado em conhecimentos, competências e disposições. Singapura adaptou os conceitos do INTASC para o VSK (*values, skills e knowledge*) que enfatiza "Inovação, Aprendizagem Independente, Pensamento Crítico, Compromisso e Serviço". No Canadá os padrões são estabelecidos por um órgão

profissional em cada província que enfatizam ideias semelhantes ao VKS de Singapura. Como exemplo, em Ontário as competências são baseadas em três domínios: compromisso com os alunos e sua aprendizagem, conhecimento profissional e práticas de ensino. Na Austrália um novo quadro nacional de padrões profissionais definido pelo Instituto Australiano de Ensino e Liderança Escolar (AITSL) orienta a arquitectura dentro da qual são articuladas as expectativas de preparação, registo e desenvolvimento de carreira alinhados ao novo currículo nacional para os estudantes.

Não obstante às convergências observadas no enunciado geral dos referenciais docente, é importante destacar a diversificação no seu formato e aplicação entre os países. Meckes (2014) categoriza-os de acordo com três tipos de usos principais na FID: i) a acreditação de instituições formadoras, ii) a certificação dos profissionais que graduam ou ingressam na carreira e iii) a formulação de programas de formação.

Segundo Meckes (2014), o uso dos referenciais é muito diversificado seja entre os países de economia desenvolvida, seja nos países latino-americanos. Desse conjunto de experiências diversas, o autor propõe critérios orientadores para o estabelecimento de padrões para a FID: i) associa-los à uma política de qualidade do sistema de ensino, ii) articulação entre regulação (acreditação e habilitação profissional) e orientação da formação de novos professores, iii) avaliação dos padrões que inclua o conhecimento e a prática inicial da docência, iv) alinhamento dos padrões dos egressos ao marco geral da profissão docente, e v) desenvolvimento dos padrões em processos inclusivos e transparentes com a participação de grupos distintos.

O quadro 3.1 apresenta algumas características que se destacam nos sistemas de FID do ensino secundário, relacionadas ao formato dos programas (nível escolar, duração, currículo e prática curricular), às diretrizes gerais dos referenciais e aos tipos de uso de certificação ou avaliação pelos países: Finlândia, Singapura, Austrália, Canadá e Chile. A título de comparação, também incluímos o Brasil.

Quadro 3.1. Características do Sistema de Formação Inicial de Docentes dos países

Características	Países					
	Finlândia	**Singapura**	**Austrália**	**Canadá**	**Chile**	**Brasil**
Nível de formação e tempo para FID	Nível de Mestrado (ISCED 7)	Nível de Licenciatura (de quatro anos (ISCED 6) ou uma pós-graduação (de 16 meses)	Nível de Licenciatura (ISCED 6)	Requisitos diferem conforme província. Nível Licenciatura ou Mestrado em Educação (ISCED 6 ou 7), ambos em Educação.	Nível de Licenciatura (ISCED 6)	Nível de Licenciatura (ISCED 6) para lecionar a partir do ISCED 2: EFAF. Admite formação nível médio (ISCED 4) para lecionar nos ISCEDs 0 e 1 (educação infantil e EFAI)
	Duração mínima: 5 anos		Duração mínima: 4 anos	Duração Mínima: Mínimo de três anos de graduação + diploma de ensino de dois anos (em bacharelado ou mestrado em educação)	Duração mínima: 4 anos	Duração mínima: 4 anos
Foco do Conteúdo Curricular	Gestão do ensino de forma diagnóstica, baseada no conhecimento científico e métodos de pesquisa.	Conteúdos incluem o planeamento de aulas, a avaliação das aprendizagens, gestão da sala de aula, introdução às tecnologias e educação e cidadania.	Foco no conhecimento profissional.		Modelo de aprendizagem baseada em problemas	DCN 2024: Foco na competência e habilidades dos professores.
	Professor-investigador.	Orientado por evidências e investigação científica por meio do modelo VSK (values, skills, knowledge)				
Prática curricular	540 horas de prática escolar.	10 a 22 semanas.	80 dias.	12-14 semanas nas escolas	Estágios e atividades práticas, que envolvem visitas à escolas, observações em sala de aula, atuação como auxiliares de professores e como professores, planejamento de aulas e análise e debate sobre o modo como as aulas são conduzidas	DCN 2024: 880 horas dedicadas às atividades de formação geral. 1.600 horas de conhecimentos específicos. 320 horas de atividades acadêmicas de extensão. 400 horas dedicadas ao estágio curricular supervisionado
	Colaboração escolas - universidades.	Colaboração escolas - universidades.	Colaboração escolas - universidades.	Estágio de ensino supervisionado para concluir qualquer programa educacional.		
	Prática em escolas vinculadas às universidades ou que fazem parte de uma rede de ensino, contando com profissionais de maior experiência no papel de supervisores.	Projeto de Aprendizagem *Group Endeavors in Service*, que exige 20 horas de serviço direto na comunidade, além da concepção, planejamento e apresentação do projeto.		A duração do estágio docente varia em todo o país, de 50 dias a 6 meses. Algumas jurisdições (ou seja, Colúmbia Britânica, Alberta, Nova Escócia e Terra Nova e Labrador) exigem a conclusão de um período de ensino probatório com duração de seis meses a dois anos. Outras jurisdições (ou seja, Quebec e New Brunswick [francês]) exigem a conclusão bem-sucedida de um exame de qualificação.		

Características	Países					
	Finlândia	**Singapura**	**Austrália**	**Canadá**	**Chile**	**Brasil**
	A prática se divide em três fases – básica, avançada e final –, em que os estudantes observam aulas desses professores e ministram aulas a diferentes grupos de alunos sob a supervisão deles	No primeiro ano, os alunos passam duas semanas nas escolas para conhecer o contexto no qual farão sua prática; no segundo, observam e analisam a prática docente durante cinco semanas; e, nos três últimos, são responsáveis por ensinar 20 a 24 classes em diferentes etapas de ensino.				
Instituição que define o conteúdo da FID	Universidades.	Instituto Nacional de Educação (INE). A formação de docentes ocorre em uma única instituição: Universidade de Nanyang.	Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL)	Órgão profissional em cada província.	Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)	Conselho Nacional de Educação (CNE) define Diretrizes Curricular Nacionais (DCN) e Base Nacional Comum Curricular (BNCC)
Referenciais Profissionais	Teaching Quality Standards	Padrões VSK (Valores, Competências e Conhecimento)	Quadro nacional de padrões profissionais para professores (descreve níveis de responsabilidade, domínios do conhecimento profissional, prática profissional e envolvimento profissional)	Padrões estabelecidos por um órgão profissional em cada província.	Marco para la Buena Enseñanza (2004 e 2021) https://estandaresdocentes.mineduc.cl/marco-para-la-buena-ensenanza/	Diretriz Curricular Nacional (DCN) de 2024
(Perfil docente e/ou currículo cursos)					Sistema de Desenvolvimento Nacional Docente (Lei N°20.903 de 2016)	
					Padrões Pedagógicos FID (Decreto 309 de 2017)	
					Padrões Pedagógicas e Disciplinares	
Acreditação docente e/ou Programa FID			Universidades certificadas conforme alinhamento aos referenciais.	Acreditação das Universidades.	Acreditação dos programas FID voltada para os referenciais.	Avaliação dos programas FID pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em três etapas: avaliação das instituições e dos cursos e um exame aplicado aos estudantes
			Prova docente que mede o nível proficiência do APST.		Exames nacionais de ingresso na carreira: Evaluacíon Inicia (2011)	
			Além disso, há as diretrizes do Tertiary Education Quality and Standards Agency, que abrangem participação e assiduidade dos estudantes, ambiente de aprendizagem, ensino, pesquisa e treinamento, qualidade institucional, governança e accountability (responsabilização), representação, informação e gestão da informação.			

Fonte: EaG 2022.
https://gpseducation.oecd.org/revieweducationpolicies/#!node=41731&filter=Early-childhood
https://estandaresdocentes.mineduc.cl/Categoria-p/pedagogias/

As informações apresentadas no quadro 3.1 confirmam a diversificação nos formatos de FID a começar pelo nível de escolaridade exigido para certificação dos docentes e seu tempo de duração. Na Finlândia e no Canadá a duração dos programas é de cinco anos, sendo possível no Canadá uma formação inicial de 3 anos acrescida de mais 2 anos em vias distintas: i) nível de graduação ou ii) mestrado (a depender da província ou programa), enquanto na Finlândia exige-se o mestrado. Já na Austrália e Chile a FID ocorre em nível de licenciatura (ISCED 6) com duração de 4 anos, porém nestes países o ingresso na carreira possui exigências adicionais, como é o caso da avaliação nacional de ingresso *Evaluacíon Inicia* no Chile e das provas aplicadas na Austrália para os docentes, no período de indução, que medem os níveis de proficiência obrigatórios para habilitação completa para o exercício da profissão. O sistema australiano também inclui o credenciamento dos programas que abrangem a participação e assiduidade dos estudantes, ambiente de aprendizagem, ensino, pesquisa e treinamento, qualidade institucional, governança e *accountability* (responsabilização), representação, informação e gestão da informação (Ingvarson *et al*, 2014; Abrucio e Segatto, 2021).

No Brasil, a legislação exige formação de nível superior ISCED 6 para os professores do ensino secundário (em grau acadêmico específico para FID, chamada 'licenciatura'). Porém ainda perdura a admissão da formação em cursos Normais de ISCED 3 para os professores da educação infantil e primário (chamado anos iniciais do ensino fundamental -ISCED 1).

Entre os países estudados, Finlândia e Singapura destacam-se pela forte concentração do ordenamento da carreira docente no governo central. Segundo Louzano e Moriconi (2014), na Finlândia o governo central controla desde a oferta do número de vagas para formação inicial até os programas oferecidos por apenas 8 universidades, todas públicas.

Em Singapura, a formação de docentes ocorre apenas na Universidade de Nanyang e todos os estudantes de FID são automaticamente funcionários do Ministério da Educação com salários e benefícios compatíveis com os docentes, e tendem a sair com o emprego garantido. As autoras destacam ainda, uma diferença entre os dois países no que diz respeito ao processo de profissionalização docente, visto uma maior autonomia na Finlândia, enquanto em Singapura há um controle por parte do Estado via Sistema de Gestão e Melhoria de Desempenho, que ocorre desde o primeiro ano da FID. O docente planea sua carreira utilizando a autoavaliação, o treinamento e avaliações para alcançar os próximos escalões com o acompanhamento de um supervisor designado pelo Estado (Louzano e Moriconi, 2014).

Em sentido oposto, a oferta dos cursos FID no Brasil é extremamente concentrada no sector privado que responde por 68% das matrículas nos cursos de FID/ licenciaturas (Inep, 2024).

Há, no entanto, um sistema de regulação da oferta destes cursos realizado pelo Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), conforme será apresentado na secção 3.2.

No que se refere ao conteúdo e prática curricular, verifica-se um crescimento da prática escolar na carga horária dos cursos de FID em todos os países estudados. Outro destaque deve-se às parcerias entre as Universidades formadoras e as escolas. De modo geral, a experiência prática ocorre desde o início da formação inicial, como por exemplo, no programa australiano *Australian Government's Smarter Schools – Improving Teacher Quality National Partnership* (TQNP, parceria nacional para a melhoria do desempenho docente). Finlândia e Singapura possuem programas de prática escolar ainda mais completos, visto que os alunos passam por etapas / fases de observação de professores mais experientes para depois ministrar aulas (supervisionadas) para diferentes grupos de alunos (idades e perfis socioeconômicos) em todas as etapas de ensino. Uma característica importante destes dois países é a dedicação em tempo integral dos alunos à FID, "por exemplo, o currículo do programa de formação de professores primários da Universidade de Jyväskylä, na Finlândia, exige que o aspirante a professor complete uma carga académica de cerca de 9.000 horas (7.800 horas de aula e 1.200 horas de prática). Isso equivale a 8 horas de trabalho por dia durante cerca de 5 anos e meio" (Louzano e Moriconi, 2014, p.25).

Abrucio e Segatto (2021) destacam duas características importantes para a efetividade da prática curricular nos programas de FID: forte articulação entre os centros formadores, as escolas e o sistema educacional e o uso de métodos participativos e investigativos nas disciplinas como instrumento para desenvolver habilidades que ajudarão a futura prática profissional, em uma lógica de resolução de problemas pedagógicos.

No Brasil, o normativo que regulamenta a carga horária mínima e as atividades de prática curricular, chamada Diretriz Curricular Nacional (DCN) tem passado por sucessivas modificações, com três mudanças apenas entre 2015 e 2024. A última DCN do ano 2024 estabelece um mínimo de 3.200 horas de aula, sendo 400 dedicadas ao estágio curricular supervisionado (Resolução CNE/CP nº 4/2024). Vale ressaltar a recente criação da avaliação anual, o Enade Licenciatura, que incorpora uma avaliação prática para acompanhamento do estágio supervisionado (Portaria nº 610/2024).

Conforme já apresentado, a definição de um referencial docente tem como objetivo orientar os padrões de qualidade para a profissionalização destes profissionais, visto que estabelecem uma coerência sistêmica sobre os conhecimentos e as competências necessários ao trabalho docente. Assim, o quadro 3.1 destaca os referenciais adotados em cada país estudado, nomeadamente: o *Teaching Quality Standards* na Finlândia, o VSK, sigla em inglês de *Values,*

Skills and Knowledge (Valores, Competências e Conhecimento) em Singapura, o Quadro nacional de padrões profissionais para professores na Austrália, o *Marco para la Buena Enseñanza* no Chile. No Canadá, são estabelecidos referenciais / padrões pelo órgão profissional de cada província.

Há, contudo, conforme discutido por Meckes (2014), diferenças importantes no conteúdo e uso dos referenciais. Na Finlândia e em Singapura, os referenciais caracterizam-se como valores e competências para a profissão, construídos ao longo de toda a FID e desenvolvimento da carreira. Já no Chile, por exemplo, este referencial atua como uma norma usada na acreditação de Universidades formadoras e certificação de docentes por meio do Exame nacional de ingresso na carreira (*Evaluacíon Inicia*). No caso da Austrália, os referenciais são utilizados para uma avaliação rigorosa dos processos de certificação de programas realizada por uma agência externa de certificação, a AITSL.

No Brasil, apesar de não haver um referencial docente, podemos destacar normativas que orientam a formação inicial de professores como as DCNs de 2024, que consolidam um conjunto de competências docentes alinhadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e mobilizam os processos avaliativos, como o Enade das Licenciaturas.

Essa articulação entre currículo e avaliação configura-se como instrumento de regulação da profissão, aproximando-se do que a literatura crítica caracteriza como um modelo de profissionalização normativo e estandardizado, no qual o exercício docente é progressivamente enquadrado por parâmetros externos de desempenho (Sachs, 2016; Ball, 2003).

Nesse sentido, a incorporação do referencial docente aos sistemas nacionais de avaliação inscreve-se numa lógica de *accountability*, em que a qualidade da formação e da prática pedagógica é aferida por meio de indicadores comparáveis e de provas padronizadas, reforçando dinâmicas de performatividade e de responsabilização institucional. Tal movimento, embora possa contribuir para a harmonização de expectativas profissionais e para a transparência dos processos formativos, suscita igualmente tensões, ao deslocar o eixo da profissionalidade docente de uma construção reflexiva e contextualizada para um regime de conformidade a standards definidos centralmente.

3.1.2. Políticas de Indução

Ingvargson *et al* (2014) define a indução como o período da transição entre o novo professor graduado para um membro pleno da profissão e enfatiza a importância de políticas focadas no início da carreira para a consolidação da cultura escolar, a ampliação da eficácia do ensino e o aumento da retenção e motivação dos docentes na carreira.

As políticas de indução procuram desenvolver habilidades voltadas à adaptação dos professores iniciantes no contexto escolar por meio de sistemas de mentorias, treinamentos e capacitações (internas e externas) e atividades para criação da cultura escolar.

Mazo (2019) aponta para a importância dos programas de indução para o desenvolvimento da colegialidade escolar. Este autor enfatiza o papel das comunidades de aprendizagem para a profissionalização docente, visto que "qualidade do ensino não é apenas uma responsabilidade individual, mas também ou, sobretudo, uma responsabilidade colectiva". Nesse mesmo sentido, autores como Wong (2004), Hargreaves e Shirley (2009), Darling-Hammond e Mclaughlin (2004), têm destacado o papel da coletividade para o desenvolvimento profissional dos docentes, em substituição à predominância do individualismo, o que deve ser acompanhado de mudanças organizacionais e mudanças nas culturas escolares.

> "A colaboração e o apoio mútuo, as redes profissionais, a aprendizagem ao longo da vida, a utilização de evidências, o envolvimento das famílias e a colaboração das administrações educativas são essenciais enfrentando o desafio de melhorar um sistema educacional como um todo" (Hargreaves e Shirley, 2009 *apud* Mazo, 2019, p.124).

Nessa perspetiva, os programas de indução deveriam formar redes de apoio que criam comunidades de aprendizagem, onde tanto novos como os professores veteranos possam adquirir conhecimento.

A Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (*Teaching and Learning International Survey* -TALIS)[7] tem apontado para um aumentado significativo das políticas de indução entre os países membros da OCDE e parceiros, incluindo o Brasil. Este aumento foi de cerca de 9 p.p. entre 2018 e 2024 nos 25 países da OCDE participantes da pesquisa.

[7] A partir da edição de 2018, a definição das políticas de indução na Pesquisa TALIS passou a incluir as atividades de apoio aos professores experientes que entram em uma nova escola, além das atividades de indução concebidas para introdução de novos docentes na profissão. Assim, novos professores passaram a incluir todos os docentes que ingressaram na escola a pelo menos cinco anos.

Entre os países aqui estudados (figura 3.2), o Brasil e o Chile apresentaram o maior crescimento, entre 2018 e 2024, de professores que relataram a participação em atividades formais de indução, em torno de 15 p.p., porém ainda em patamar baixo, com menos da metade em 2024.

O modelo de formação altamente estruturado no acompanhamento dos professores no início e durante a carreira em Singapura está refletido no elevado nível de participação dos professores em atividades de indução, observada uma estabilidade de 2018 (81,8%) para 2024 (81,9%). Austrália (11 p.p.), Finlândia (8 p.p.) e Alberta (Canadá) (10 p.p.) também apresentam aumentos, porém mais moderados.

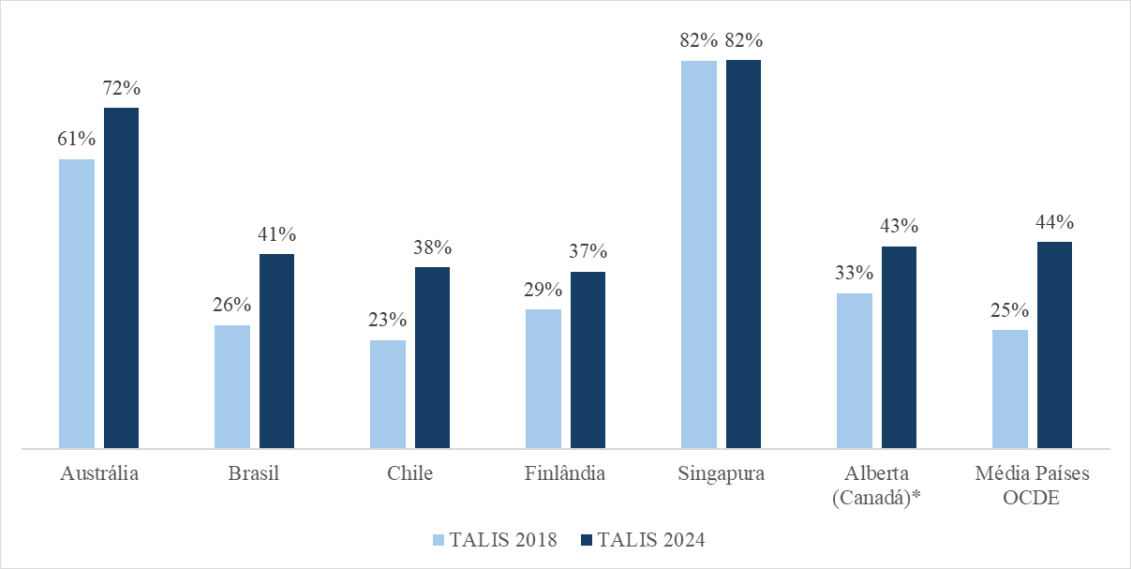


Figura 3.2. Percentagem de professores que ingressaram na escola recentemente que participaram de atividades formais de indução – 2018 e 2024

Fonte: Talis 2018 e 2024 – OCDE
Nota: * Para Alberta (Canadá) as estimativas devem ser interpretadas com cautela devido ao maior risco de viés de não resposta.

Apesar do aumento no número de professores que participam de atividades de indução ou integração, a relação entre a participação nestas políticas e o aumento na satisfação com o trabalho, preconizado em estudos como de Ingersoll e Strong, (2011), não foram satisfatoriamente captadas pelos resultados da Talis 2024. Esta associação é ligeiramente positiva, porém, com coeficientes de baixo poder explicativo, o que pode estar relacionado à natureza multideterminada e contextualmente dependente da satisfação profissional docente (OCDE, 2025, tabela 4.51).

Os resultados, porém, revelam que, na média Talis, há um acréscimo de 0,40 pontos na escala de satisfação entre os professores que participaram em programas de indução, sendo os efeitos mais expressivos observados no Brasil (0,57) e em Alberta, no Canadá (0,78). Nos casos da Austrália (0,44), Finlândia (0,34) e Singapura (0,39), o impacto é também positivo, mas mais moderado. Já no Chile (0,22), o efeito é mais fraco.

Outro destaque da Talis, e também presente nos modelos de reforma da carreira, diz respeito à mentoria de professores novatos. Neste quesito, a diferença média na escala de satisfação profissional entre professores novatos com e sem mentor, bem como o efeito de trabalhar numa escola que oferece programa de mentoria difere entre os países estudados (figura 3.3).

No Brasil e na Austrália, enquanto o acompanhamento individualizado de um mentor está associado a maior satisfação profissional (acréscimo de mais de 0,60 na escala de satisfação), os programas de mentoria das escolas sugerem o contrário (decréscimo de mais de 0,60 na escala de satisfação). Estes dois países possuem maiores dimensões do que os demais países e economias estudadas, para os quais os programas escolares de mentoria estão positivamente associados com a satisfação com o trabalho, especialmente na província de Alberta no Canadá (0,55). Na Finlândia apesar de positivo este efeito é baixo (0,08) e, no Chile o efeito dos programas escolares é quase nulo (0,01), o que contrasta com o elevado efeito positivo da mentoria individual com incremento de 0,91 na satisfação dos professores.

Em Singapura, a política de mentoria compõe a própria estrutura do sistema de formação e ingresso na carreira. “Todos os professores iniciantes são acompanhados por um mentor pedagógico nos dois primeiros anos de carreira. O mentor apoia e ajuda o professor a desenvolver suas práticas de ensino por meio de observações mútuas de aulas e conversas profissionais regulares sobre como aprimorar o ensino e a aprendizagem.” (OCDE, 2025, p. 144, tradução nossa)

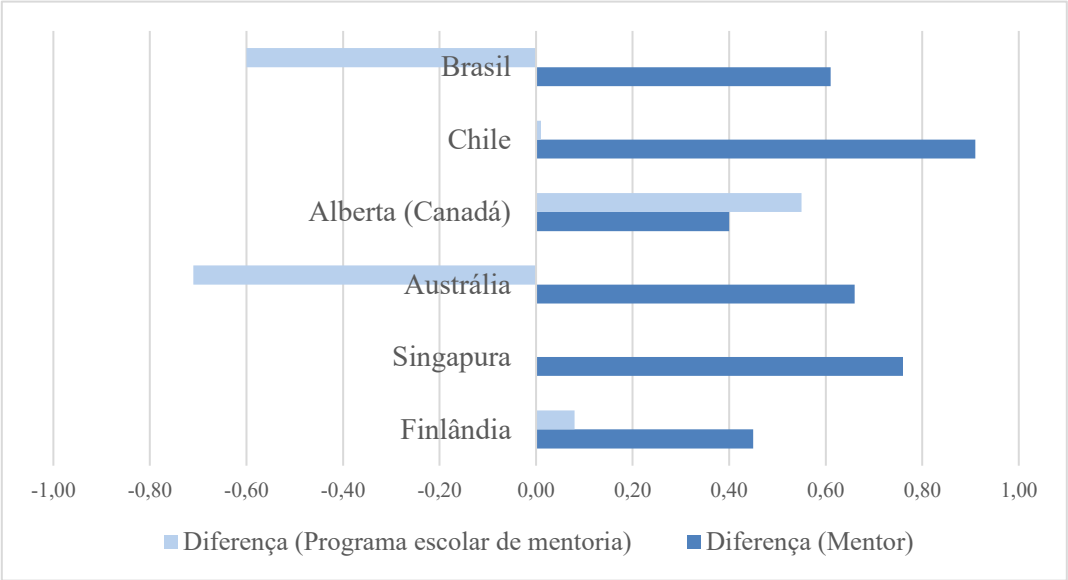


Figura 3.3. Satisfação com o trabalho e tipo de mentoria - 2024

Fonte: TALIS 2024

3.1.3. Políticas de Desenvolvimento

Na medida em que as reformas da carreira docente estão baseadas na profissionalização, as políticas de desenvolvimento ganham cada vez mais destaque. Contribuem para este debate o trabalho de Ingerssol e Collins (2018) que argumentam sobre a necessidade do desenvolvimento técnico contínuo das profissões para o crescimento por parte dos profissionais ao longo de suas carreiras. Este argumento parte do pressuposto que para alcançar o domínio de competências e conhecimentos complexos é necessário um processo prolongado e contínuo, além disso, os profissionais devem atualizar continuamente as suas competências, à medida que o corpo de tecnologia, competências e conhecimentos avança.

Abrucio e Segatto (2021) destacam que a grande novidade das mudanças implementadas recentemente pelos países nesta etapa da carreira docente está na associação direta e constante entre o desenvolvimento na carreira e a formação continuada, bem como na centralidade do papel das escolas e do sistema educacional para liderar o processo de aprendizado contínuo.

De modo geral, esta etapa é reconhecida como desenvolvimento profissional contínuo (DPC) e tendem a estar associadas à avaliação ao longo da carreira, mecanismos de reconhecimento, incentivo e responsabilização, comunidades de aprendizagem e condições para desenvolvimento profissional.

Na Talis 2024, os professores brasileiros afirmaram que as experiências em atividade de desenvolvimento profissional têm um impacto expressivo em sua prática pedagógica. Entre os países analisados, o Brasil (1,20) apresenta o maior incremento na escala de cumprimento dos objetivos de ensino como resultado da participação nestas formações, resultado acima da média TALIS (0,71) e da média da OCDE (0,58), bem como também de Singapura (0,85), Chile (0,76), Finlândia (0,43) e Austrália (0,50) (OCDE, 2025, p.162).

O desenvolvimento permanente dos conhecimentos e habilidades pedagógicas, bem como o treinamento para uso de novas tecnologias são destaques nas políticas de profissionalização e aparecem em destaque na pesquisa Talis como atividades de formação dos professores nos últimos 12 meses do inquérito.

A comparação entre os resultados das edições da Talis 2018 e 2024 revela mudanças expressivas nos temas priorizados nas atividades de desenvolvimento profissional dos professores (figura 3.4). A formação voltada ao uso de recursos e ferramentas digitais (TIC) apresentou maior crescimento no período, sobretudo em países como Brasil (30,3 p.p.), Chile (21,2 p.p.) e Singapura (17,8 p.p.), o que reflete a incorporação mais ampla das tecnologias educacionais no pós-pandemia.

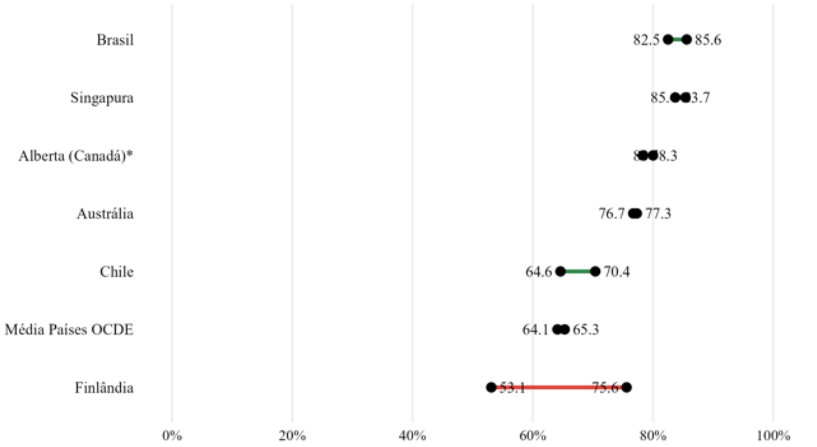
As formações para o ensino de alunos com necessidades educativas especiais, também ganhou maior atenção, tendo em vista a inclusão escolar nas políticas de desenvolvimento docente.

Em contrapartida, tópicos tradicionalmente consolidados, como “Conhecimento do conteúdo da área de atuação” e “Pedagogia da disciplina lecionada”, apresentaram reduções em alguns países — com destaque para a Finlândia, onde se observa queda em quase todos os domínios analisados.

Entre os temas do inquérito, as atividades de desenvolvimento em “Ensino em ambiente multicultural ou multilíngue” registraram os percentuais mais baixos, ainda que com um crescimento entre 2018 e 2024. O patamar inferior à metade dos professores, em todos os países investigados, indica que a diversidade linguística e cultural ainda ocupa um espaço marginal nas oportunidades de formação continuada docente.

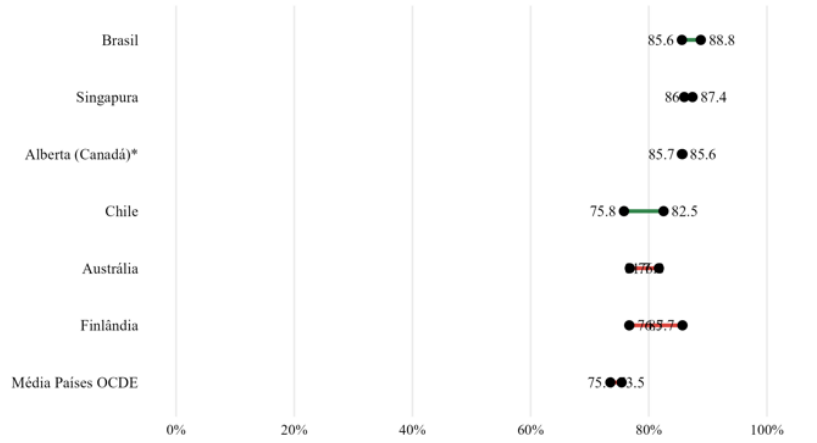
TALIS 2018–2024: Práticas de avaliação do aluno

Percentual de professores que participaram de atividades de aprendizagem profissional (esc



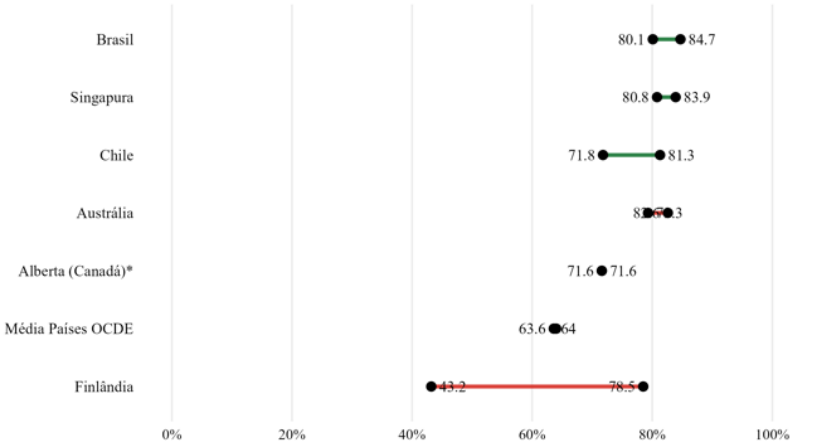
TALIS 2018–2024: Conhecimento do conteúdo da área

Percentual de professores que participaram de atividades de aprendizagem profissional (esc



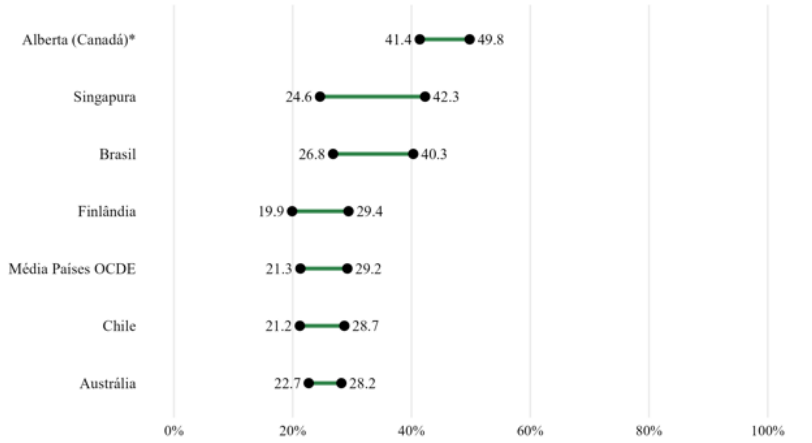
TALIS 2018–2024: Conhecimento do currículo

Percentual de professores que participaram de atividades de aprendizagem profissional (esc



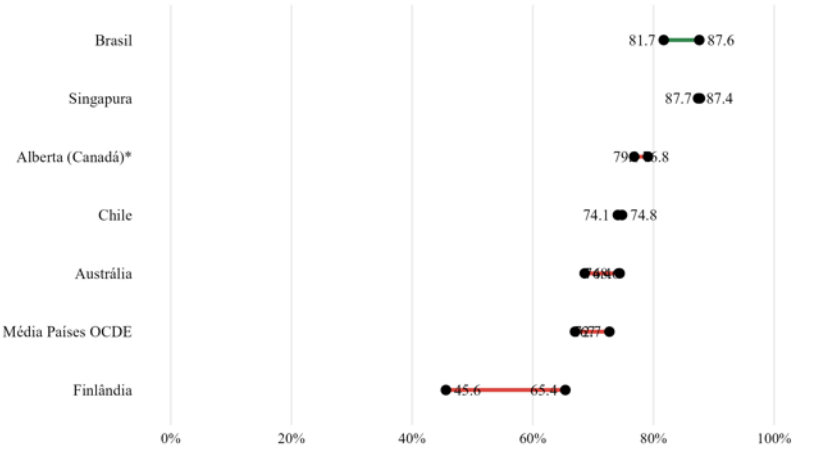
TALIS 2018–2024: Ensino em ambiente multicultural ou multilíngue

Percentual de professores que participaram de atividades de aprendizagem profissional (esc



TALIS 2018–2024: Pedagogia da disciplina lecionada

Percentual de professores que participaram de atividades de aprendizagem profissional (esc



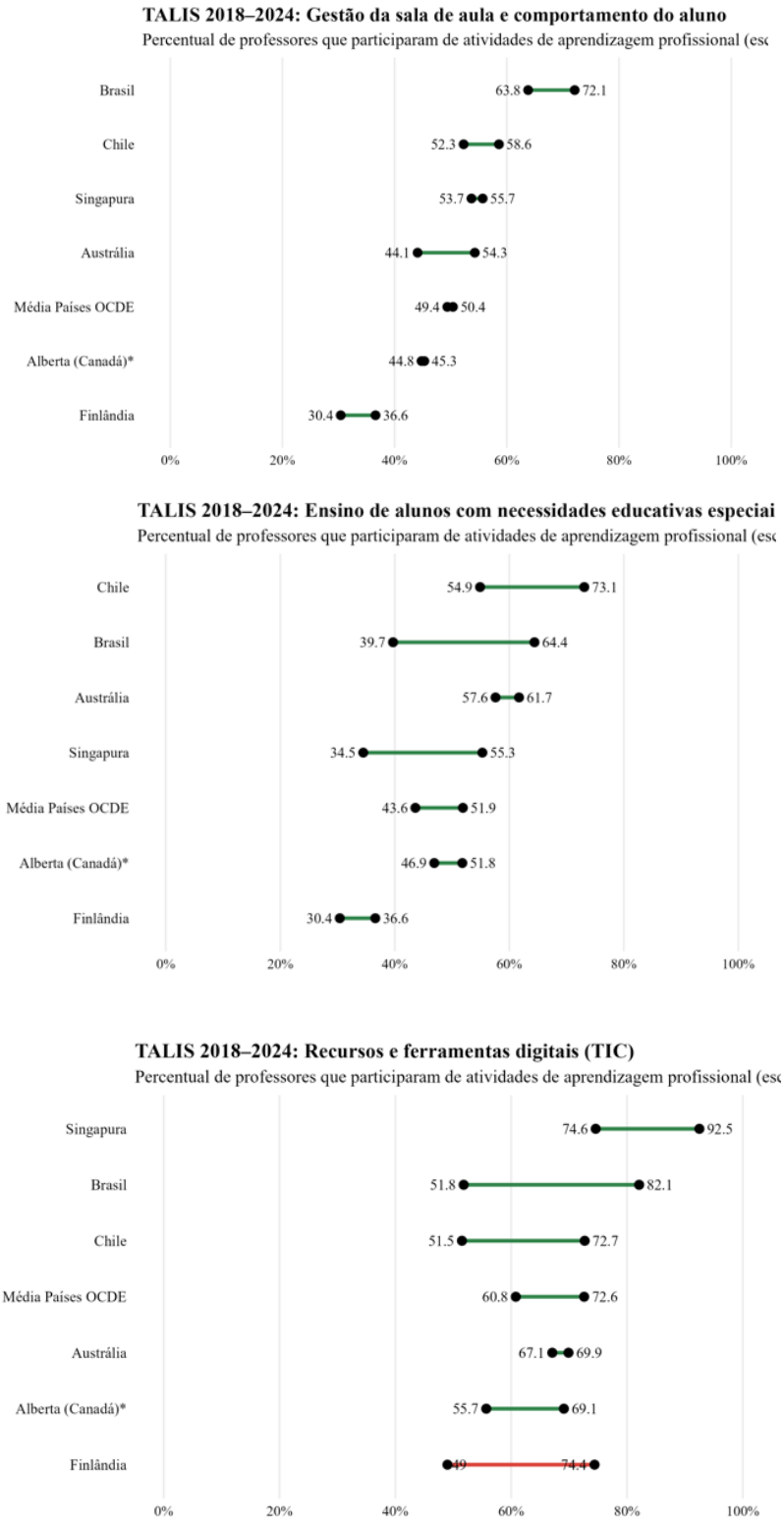


Figura 3.4. Evolução da percentagem de professores que participaram de atividades de desenvolvimento profissional por tipo de desenvolvimento profissional – 2018 e 2024

Fonte: Talis 2018 e 2024 – OCDE
Nota: * Para Alberta (Canadá) as estimativas devem ser interpretadas com cautela devido ao maior risco de viés de não resposta.

3.2. As políticas de carreira docente no federalismo brasileiro

Após examinar as principais características das reformas de carreira docente implementadas por países com resultados expressivos no Pisa, esta seção dedica-se a contextualizar o sistema educacional brasileiro, com foco no mapeamento das políticas estruturantes associadas ao tripé formação inicial, indução à docência e desenvolvimento profissional ao longo da carreira.

No Brasil, o período de redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988) ficou marcado pela descentralização fiscal e das políticas sociais. No entanto, conforme Arretche (2012), a reorganização federativa aumentou sobremaneira a autonomia dos entes federados na implementação das políticas públicas, sem, contudo, esvaziar a autoridade federal.

No campo da educação destaca-se a repartição de competências no atendimento escolar. O artigo 211 da CF de 1988, estabeleceu competências colaborativas e prioritárias dos entes federados quanto à oferta, à organização e à manutenção da educação pública, sendo que a oferta de matrícula na educação infantil e do ensino fundamental (primário e baixo secundário) compete prioritariamente aos municípios, e, o ensino médio (secundário alto) aos Estados e Distrito Federal. Já a educação superior é competência do governo federal.

Em contrapartida, o art. 212 determina o gasto mínimo de 25% da receita dos governos estaduais e municipais com educação e, delega à União, no art. 214, a responsabilidade de "articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, estabelecendo o Plano Nacional de Educação (PNE) de duração decenal." (Brasil, 1988).

Dessa forma, conforme Arretche (2012), a descentralização assume contornos mais complexos, sendo necessário distinguir a *policy-making,* da descentralização de competências, da *policy decision-making,* da autonomia decisória sobre políticas públicas. Segundo a autora, a Federação brasileira é bastante centralizada, uma vez que a União é dotada de diferentes mecanismos institucionais que permitem afirmar sua autoridade em relação a estados e municípios.

Destaca-se, neste contexto, a centralização do papel da União na definição das normas relativas à utilização das principais fontes de financiamento do sistema de ensino no Brasil: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (Fundeb), o Salário-Educação e as transferências realizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Para ilustrar, o Fundeb — principal mecanismo de financiamento da educação básica — é composto por 27 fundos (um para cada um dos 26 estados e outro para o Distrito Federal), cuja origem provém de 20% da arrecadação dos principais impostos estaduais e municipais. Estes recursos são redistribuídos de acordo com as regras definidas no nível federal, em função do número de matrículas das redes de ensino, de forma a promover a equalização dos investimentos. O repasse dos montantes é efetuado com base no número de matrículas registado na educação básica das redes públicas estaduais e municipais, segundo os dados do Censo Escolar do ano anterior.

Além do número de matrículas, são igualmente considerados fatores de ponderação que incorporam determinadas características das escolas, dos alunos e das populações atendidas, tais como a oferta de educação especial a estudantes com deficiência, a educação de jovens e adultos, a jornada escolar em tempo integral, bem como a educação indígena e quilombola. A distribuição dos recursos conta ainda com a complementação da União, que transfere valores adicionais ao total arrecadado pelos 27 fundos, com o objetivo de assegurar um valor mínimo nacional por aluno/ano a todas as unidades federativas.

Loureiro, Cruz e Mello (2022) destacam que o Fundeb tem sido a principal ferramenta de indução da política nacional para o alcance de patamares básicos no desenvolvimento educacional do Brasil, visto que os critérios adotados para as transferências de recursos, ultrapassam a finalidade do financiamento ao promover a redistribuição de recursos entre os entes federados, as modalidades e etapas de ensino.

Cumpre ainda papel importante, e de destaque nesta investigação, a regra de aplicação de 70% dos recursos do Fundeb com a remuneração dos profissionais de educação, estabelecida para os entes de federados (Lei 14.113 de 2020).

Além do importante papel orientador do gasto com a remuneração docente, o governo federal possui papel indutor das políticas educacionais via Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE, previsto na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394 de 1996), corresponde a um importante instrumento para orientação e desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

No que se refere às políticas voltadas para a docência, apesar da gestão da estrutura da carreira e do quadro de professores da educação básica ser responsabilidade das Unidades Federativas e municípios, o governo federal possui atribuições centrais nas políticas de

formação inicial e desenvolvimento, visto sua competência constitucional para oferta e regulação da educação superior, bem como na regulação das diretrizes gerais e bases da profissão.

Assim, propomos uma representação, na figura 3.5, do compartilhamento das competências entre os entes federados brasileiros nos três eixos das políticas de profissionalização: i) formação inicial, ii) indução à carreira e iii) desenvolvimento profissional.

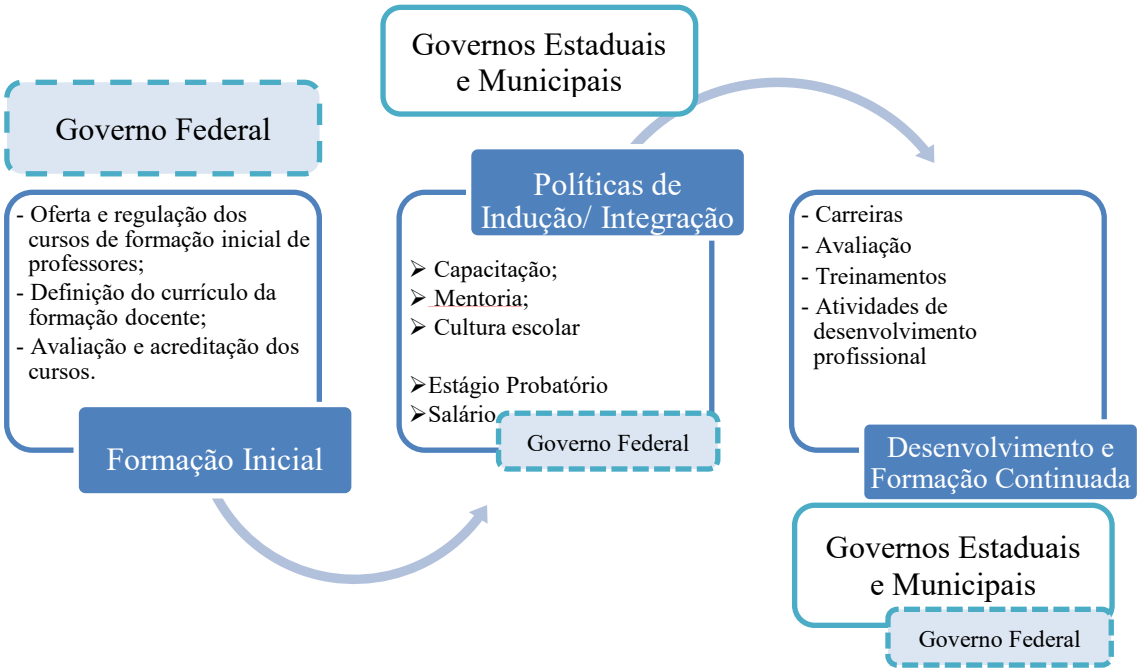


Figura 3.5. Políticas da Carreira Docente no contexto do federalismo no Brasil

Fonte: Elaboração da autora

Conforme se observa, enquanto a competência relativa à formação inicial docente se concentra predominantemente na esfera federal, as políticas de indução, integração e desenvolvimento profissional são implementadas, sobretudo, pelos governos estaduais e municipais, que detêm a responsabilidade pela gestão dos contratos docentes. Contudo, como será demonstrado adiante, uma parte significativa do enquadramento normativo destas políticas é definida no âmbito federal, o que inclui a oferta de programas de formação continuada e de desenvolvimento profissional disponibilizados pelo próprio governo central.

3.2.1. Políticas de Formação Inicial

No quadro da repartição de competências do sistema educacional brasileiro, compete à União, as políticas de formação inicial e continuada de professores, visto sua responsabilidade na oferta da educação superior, seja via oferta de vagas nas universidades federais, seja na autorização, acreditação e avaliação das instituições superiores de ensino (IES) da rede privada, estadual ou municipal.

Conforme representado na figura 3.6 a política de formação inicial de docentes (FID) no Brasil, abrange a oferta, autorização e regulação dos cursos e programas de FID, a definição dos referenciais de formação (Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN e Base Nacional Comum Curricular -BNCC) e a avaliação das instituições formadoras e seus cursos, via Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

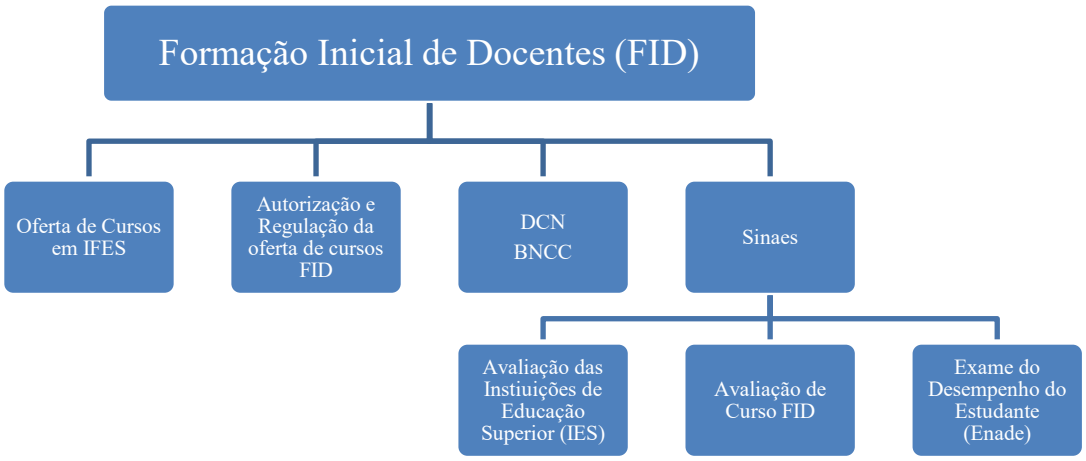


Figura 3.6. O papel do Governo Federal na FID

Fonte: Elaboração própria.

Segundo dados do Censo da Educação Superior 2024, a rede federal de ensino responde por 13% das matrículas dos cursos de graduação de nível superior, e, por 19% dos cursos de licenciatura (formação de professores). A FID no Brasil é ofertada por uma diversidade de tipos de IES e modalidades de ensino (presencial e a distância) o que dificulta a coordenação e alinhamento entre a visão de ensino e a formação do professor.

A rede privada responde pela grande maioria das matrículas na educação superior (80%), e por 68% nos cursos de formação de professores (licenciaturas). Entre os anos 2014 e 2024, houve um crescimento de 17% no número de matrículas nos cursos de licenciaturas, marcado

especialmente pelo aumento nos cursos a distância na rede privada em quase 2,5 vezes (de 440.417 matrículas em 2014 para 1.059.293 em 2024).

No entanto, a oferta de cursos pela rede privada é regulada pelo governo federal via Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado pela Lei nº 10.861/2004, com objetivo de promover a qualidade da educação superior, orientar a expansão da oferta educacional, aumentar a eficácia e a efetividade acadêmica e social das instituições e garantir a responsabilidade social das instituições de educação superior.

A avaliação do Sinaes é realizada em três etapas: avaliações das instituições e dos cursos e um exame aplicado aos estudantes. Ela visa garantir a qualidade da educação superior através de uma análise que abrange ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social e gestão, além de fornecer dados para a formulação de políticas públicas.

O Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes) avalia os concluintes dos cursos de graduação em relação ao seu rendimento nos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos, o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional, e o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial.

Os resultados do Enade 2022 para os cursos de formação de professores, apontaram desempenho inferior dos cursos na modalidade a distância em relação à modalidade presencial. Enquanto 47,8% dos cursos EaD obtiveram conceitos 1 e 2, abaixo da média considerada satisfatória (acima de 3), o número de cursos presenciais com as faixas superiores (conceitos 4 e 5) foi 12 pontos percentuais acima ao dos cursos a distância (Inep, 2022).

Este resultado suscitou mudanças emergenciais, com a suspensão da criação de novos cursos EaD (Portaria 2041, de 2023), e, em março de 2024 foi publicada as novas Diretrizes Curriculares Nacional (DCNs) para os cursos EaD que estabeleceu um mínimo de 50% das aulas em formato presencial.

Além destas medidas, foi criado o Enade Licenciaturas, por meio das Portarias 610/2024 e 611/2024, que deixou de acompanhar o ciclo de avaliações trienais do Enade, e passou a ser anual com foco na prática docente**.** Ao invés de ser avaliada de forma genérica junto com os bacharelados, a avaliação passou a ter uma matriz de prova específica que prioriza a prática docente. A partir de 2025 o Enade Licenciaturas passou a ter uma prova teórica, realizada por meio da Prova Nacional Docente (PND), que pode ser feita por estudantes concluintes de licenciatura e por profissionais já formados que queiram participar de concursos públicos e uma avaliação prática, que ocorre durante o estágio supervisionado obrigatório. Conforme

enunciado, a nova avaliação busca reforçar a conexão entre a formação de professores no ensino superior e a prática nas escolas de educação básica.

Ainda em relação ao conjunto de mudanças recentes no regramento da oferta dos cursos de FID no Brasil, destacam-se a publicação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para Formação Inicial (Resolução CNE/CP nº 4/2024, sobre a formação inicial de profissionais do magistério; a Resolução CNE/CEB nº 1/2024, sobre diretrizes de qualidade e equidade para a Educação Infantil; e a Resolução CNE/CEB nº 2/2024, que estabelece as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio -DCNEM).

3.2.2. Políticas de Indução / Integração

As políticas de indução ou integração estão relacionadas ao período de entrada na carreira. No Brasil, a gestão das carreiras dos docentes (contratação, estrutura salarial e de progressão, treinamentos etc.) são de responsabilidade das redes de ensino estaduais e municipais. No entanto, podemos destacar regramentos e políticas nacionais que orientam estas políticas em todas as redes públicas de ensino.

Conforme estudado, as experiências internacionais destacam a importância de programas de indução, seja como forma de integração dos ingressantes ao ambiente escolar, seja para continuidade da sua formação. Esta etapa da formação também tem sido tratada como parte necessária para certificação do docente para a profissão, como ocorre, por exemplo, na Austrália.

No Brasil, apesar de existir um regramento nacional[8] do estágio probatório obrigatório de três anos para o provimento de cargo efetivo dos servidores públicos em todas as esferas de governo, esta regra tem sido pouco efetiva enquanto uma política de indução para a carreira docente.

Abrucio e Segatto (2021) destacam que o período probatório deveria ser um mecanismo de formação e avaliação dos professores iniciantes, no entanto não existe uma estrutura de gestão deste mecanismo, o que, na maioria das redes de ensino, resulta em uma política ineficaz, ainda que existam experiências bem-sucedidas de programas de avaliação e formação de docentes no início da carreira, como o exemplo de Sobral no Ceará.

[8] A Emenda Constitucional n° 19 de 1998, modificou o art. 41 da Constituição Federal de 1988 ao aumentar o tempo do estágio probatório de dois para três anos, obrigatório para o provimento em cargo efetivo para todos os servidores públicos de todas as eferas de governo.

Podemos também citar outras experiências nas redes municipais como de Belo Horizonte (Programa Professor Iniciante) desde 2006 e Curitiba (Programa de Formação e Acompanhamento Docente) de 2013. Na rede estadual: o Programa de Acolhimento e Formação Inicial (EFAP) do Estado de São Paulo implementado em 2013 e o Programa de Indução e Acompanhamento Docente do Estado do Ceará em 2016.

Embora o Brasil ainda não possua uma política nacional consolidada de indução docente, o governo federal implementou programas de menor escala, visando apoiar o início da carreira e reduzir a evasão de professores, como o Programa de Iniciação à Docência (PIBID) implementado em 2007 e o Residência Pedagógica desde 2018.

Um salário inicial atrativo também tem sido reconhecido como uma medida essencial no âmbito das políticas de indução docente. Nesse sentido, a principal iniciativa implementada pelo governo federal corresponde ao Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), instituído pela Lei n.º 11.738, de 2008, que define o valor mínimo nacional abaixo do qual todos os entes federados não podem fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica.

O art.1 da Lei do Piso estabelece que,

> "§ 1o O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. (Brasil, 2008).

Decorridos quinze anos desde a sua promulgação, muitos municípios e unidades da federação continuam sem cumprir integralmente a legislação. Este cenário remonta ao próprio momento da sua aprovação, quando se sucederam diversos questionamentos jurídicos por parte dos entes federativos — em particular, um grupo de governadores que recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF) para contestar artigos relativos à definição do PSPN e à composição da jornada de trabalho docente.

O estudo desenvolvido por Alves & Rabelo (2024), com base nos dados do Censo da Educação Básica e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), evidenciou que, no conjunto das redes estaduais, nenhuma conseguiu assegurar o cumprimento integral do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em todos os contratos de docentes. Ainda assim, observou-se que 13 das 27 redes estaduais alcançaram a remuneração mínima legal em mais de 90% dos contratos, o que representa 48,1% do total destas redes.

No que se refere às redes municipais, entre os 5.201 municípios considerados no estudo, apenas 526 garantiram o cumprimento do Piso em todos os contratos, correspondendo a 10,1%

do total. Verificou-se, contudo, que 43% das redes municipais asseguraram a remuneração mínima em mais de 90% dos vínculos contratuais, revelando uma adesão parcial, mas significativa, ao normativo nacional (figuras 3.7).

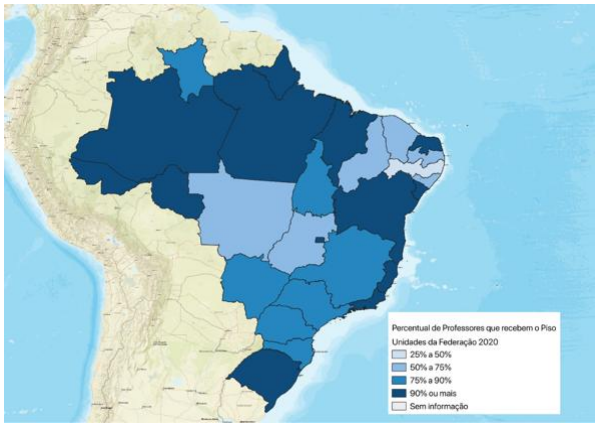
Em contrapartida, identificou-se um contingente expressivo de redes de ensino que não atendiam ao pagamento do Piso em, pelo menos, um quarto dos contratos analisados: sete redes estaduais (25,9%) e 1.856 redes municipais (35,7%).

Estes resultados evidenciam a persistência de desigualdades salariais entre as diferentes redes de ensino e apontam para a dificuldade de efetivação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) como parâmetro de valorização e equidade na carreira docente.

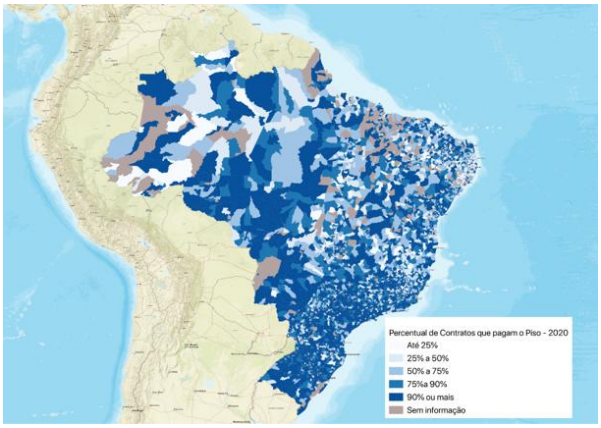
A respeito da rede estadual, foco da presente tese, destaca-se os contrates regionais em termos do atendimento do Piso. As redes com maiores percentuais de contratos que cumprem com a legislação concentram-se nas regiões menos favorecidas economicamente. Na região Norte, cinco estados: Pará, Rondônia, Amazonas, Amapá e Acre pagam o Piso em mais de 90% dos contratos; no Nordeste quatro estados: Sergipe, Maranhão, Rio Grande do Norte e Bahia; no Sudeste duas redes: Rio de Janeiro e Espírito Santo; uma do Sul, Rio Grande do Sul e uma do Centro-Oeste, Distrito Federal.

Em uma faixa um pouco menor, entre 75% e 90% dos contratos atendendo ao piso, encontram-se sete redes estaduais: Paraná, Roraima, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina, Tocantins e São Paulo. Por sua vez, as redes estaduais da Paraíba, do Ceará, Mato Grosso, Goiás, Piauí e de Alagoas apresentaram percentuais entre 50% e 75%. A rede estadual com o menor percentual de contratos atendendo ao piso foi a de Pernambuco, com 42%.

Rede Estadual



Rede Municipal



Figuras 3.7. Percentual de docentes que recebem o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) nas redes estaduais e municipais – Brasil 2020

Fonte: Alves & Rabelo (2024) com base nos dados do Censo da Educação Básica e da RAIS (2020)
Nota: Resultados para 5.201 redes municipais que apresentaram pelo menos 70% de seus docentes com contratos registrados na RAIS

3.2.3. Políticas de Desenvolvimento e Formação Continuada

As políticas de desenvolvimento docente ao longo da carreira, bem como as políticas de indução, passaram a integrar os programas e iniciativas do governo federal a partir da segunda metade da década de 2000. A trajetória dessas políticas será abordada no capítulo seguinte; contudo, destaca-se aqui a importância dos Planos de Cargo, Carreira e Remuneração (PCCR) como instrumentos para organizar o ingresso, a trajetória e a progressão dos profissionais da educação, além de contribuir para sua valorização, profissionalização e desenvolvimento.

Apesar da previsão na própria Constituição brasileira (CF 1988), ainda existem redes de ensino que não possuem PCCR, e muitas outras com PCCRs precários (ex: sem previsão de progressão periódica e critérios para valorização de titulação). Segundo dados do Instituto Rui Barbosa (2025)[9], no Brasil, 97,0% das redes de educação possuem PCCR. Ao Detalhar por esfera administrativa, esse percentual é de *95,8%* nos estados. E, considerando a disponibilidade de dados por 24 capitais e 4.472 municípios em abril de 2025, *95,8%* nas capitais e *97,0%* nas redes municipais.

[9] O Instituto Rui Barbosa associação dos Tribunais de Contas do Brasil que mantém entre outras atividades voltadas para a formação e disponibilização do conhecimento um repositório de informação sobre os Planos de Carreira das redes estaduais e municipais de ensino: https://carreirasdocentes.irbcontas.org.br/Home/Ingresso

Neste contexto, foi recente promulgada a Lei n.º 14.817/2024, que define diretrizes para os PCCRs, estabelecendo princípios que articulam valorização profissional, desenvolvimento contínuo e qualidade educativa.

Entre os eixos estruturantes, destaca-se o ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos, assegurando a seleção com base em critérios de mérito e competência pedagógica. A organização da carreira deve prever progressão funcional periódica, ancorada em requisitos que incentivem a formação continuada e a melhoria do desempenho profissional, com interstícios adequados para consolidação da experiência e do desempenho do exercício docente.

A progressão na carreira deverá considerar múltiplos critérios — titulação, formação continuada, avaliação de desempenho, experiência e assiduidade —, integrando, assim, dimensões de qualificação formal e prática. A lei também prevê incentivos à dedicação exclusiva à mesma rede e escola, favorecendo a estabilidade e o compromisso institucional.

No plano remuneratório, estabelece-se a vinculação ao Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), bem como a necessidade de uma estrutura de piso e teto salariais que assegure atratividade e progressão pecuniária estimulante, garantindo ainda a prevalência da remuneração base sobre vantagens e gratificações.

A lei introduz, igualmente, diretrizes para a valorização das especificidades pedagógicas e contextuais das redes de ensino, admitindo adicionais e gratificações que reconheçam formações adicionais, condições adversas de trabalho, funções de gestão e exercício em escolas de difícil acesso.

Por fim, define-se a jornada de trabalho máxima de 40 horas semanais, com tempo destinado a estudos, planificação e avaliação, o direito a férias anuais e um período mínimo de dois anos de experiência docente antes do exercício de funções de magistério não docentes.

O parágrafo único da lei reafirma que a organização dos planos de carreira deve garantir remuneração condigna, integração entre o trabalho docente e a proposta pedagógica da escola e melhoria contínua da qualidade do ensino e da aprendizagem, consolidando uma visão sistémica de valorização e profissionalização da docência.

Conforme discutido neste capítulo, as políticas educacionais voltadas para a carreira docente no Brasil estão inseridas em um contexto de governança federativa, onde o governo federal desempenha um papel central tanto na formação inicial de professores quanto na indução das políticas de integração e desenvolvimento profissional. No entanto, a conjugação entre esses elementos - formação inicial, indução e desenvolvimento - exige uma estreita articulação entre as diferentes esferas de governo, bem como a colaboração de outros atores essenciais, como as universidades e as escolas. Estes são fundamentais para a construção de um

sistema educacional articulado, orientado por um referencial comum para a profissão docente, conforme delineado nas políticas de reforma.

O desafio da cooperação e da articulação federativa revela-se ainda mais complexo devido às disparidades persistentes nas estruturas dos sistemas de ensino, que envolvem 27 redes estaduais e mais de 5.500 redes municipais. Tais diferenças exigem abordagens diferenciadas e soluções específicas para que as políticas sejam implementadas de forma eficaz em todo o território nacional, respeitando as particularidades de cada contexto local.

Conforme será apresentado no capítulo 4, este retrato reflete o processo no qual se forma e se desenvolve o sistema de ensino no Brasil, revelando tensões persistentes entre o enquadramento jurídico e as dinâmicas concretas de organização das redes de ensino.

Capítulo 4 Atraso, passos e descompassos da política educacional e de docentes no Brasil

Em janeiro de 2025, o governo federal lançou o Programa Mais Professores com objetivo de melhorar a atratividade da carreira docente no Brasil. As medidas adotadas abrangem programas e projetos que integram a formação, a seleção e a alocação em áreas prioritárias dos professores da educação básica, bem como outras iniciativas que visam melhorar a atratividade para os cursos de licenciatura e a valorização daqueles que já ingressam na carreira - Decreto 12.358, de 14 de janeiro de 2025 (Brasil, 2025).

A principal novidade, que distingue este Programa das iniciativas anteriores diz respeito à sua abrangência que aponta para uma visão mais sistêmica de melhoria do estatuto da carreira docente. Contudo, antes de apresentar as perspectivas enunciadas no Programa Mais Professores, apresentaremos um breve histórico de políticas e programas preconizados pelo governo federal ao longo dos anos, com vistas a refletir sobre a evolução do estatuto da profissão docente e o papel deste ente federado na promoção das políticas educacionais voltadas para a valorização da profissão docente no Brasil.

4.1. Formação do sistema de ensino e políticas docente no Brasil

Tardio, em passos e descompassos: assim caracteriza-se o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro e de construção do estatuto da carreira docente.

Martins (2012), com base em autores como Archer (1979) e Ramirez e Boli (1999), identifica alguns traços que caracterizam a formação dos sistemas de ensino: a) a organização administrativa geral fundada e controlada pelo estado, b) o sistema escolar internamente diferenciado segundo níveis sequenciais (ciclos e cursos) com respectivos exames finais, c) os processos de ensino e aprendizagem em sala de aula, de acordo com grupos etários e unidades de tempo uniformes e sucessivos, d) a regulamentação governamental ou pública de tais processos (ex: programas e directivas), e) a definição do papel do professor e alunos e a profissionalização dos professores e métodos de ensino e f) o uso de certificações para trajetos escolares e percursos ocupacionais (Martins, 2012, p.42).

O presente capítulo insere-se nesse enquadramento analítico ao examinar o desenvolvimento da profissionalização docente no Brasil, compreendendo-o como um dos elementos constitutivos do sistema de ensino, tal como descrito por Martins (2012). Para tal, adota-se a periodização proposta por Saviani (2007), que permite analisar historicamente a consolidação do sistema educacional brasileiro e, em particular, os modos pelos quais o papel do professor, a sua formação e a sua profissionalização foram sendo institucionalizados ao longo do tempo.

Saviani (2007) em sua obra "História das ideias pedagógicas no Brasil", apresenta uma leitura crítica sobre os ideais pedagógicos e suas implicações para a teoria e a prática educacional no Brasil agrupando-os em quatro períodos: i) a pedagogia tradicional na vertente religiosa, de 1559 a 1759, ii) a pedagogia tradicional nas vertentes religiosa e leiga, de 1759 a 1932, iii) a pedagogia nova, de 1932 a 1969 e iv) a pedagogia tecnicista e concepção pedagógica produtivista, de 1969 a 2001.

O primeiro período, de 1559 a 1759, foi marcado pelo monopólio da vertente religiosa, voltado principalmente para a catequese dos povos originários pelos jesuítas entre 1559 e 1599, e, para a formação da elite colonial entre 1599 a 1759, via *Ratio Studiotum,* também conhecido como Plano de Estudos da Companhia de Jesus[10].

O segundo período, de 1759 a 1932, foi marcado pela coexistência das vertentes religiosa e leiga. Após a expulsão dos jesuítas por Marques de Pombal em 1759, iniciou-se as reformas pombalinas da instrução pública inspiradas no laicismo e iluminismo que se estenderam ao Brasil, ainda como colônia de Portugal, nos anos de 1759 a 1834, marcadas pela estatização e secularização do magistério "organizando exames de estado conduzidos pela Diretoria-Geral dos Estudos como mecanismos de controle e condição do exercício docente, ficando proibidos de ensinar aqueles que não fossem aprovados nesses exames." (Saviani, 2007, p.114). Apesar das iniciativas de mudança visto os novos propósitos político-educacionais da "máquina mercante", as reformas educacionais do despotismo esclarecido não se efetivaram por várias razões, entre as quais a escassez de professores em condições de lecionar no novo modelo de "aulas régias" (Saviani, 1997, p.4).

[10] O *Ratio Studiorum* correspondeu a um conjunto de regras que cobria todas as atividades dos agentes diretamente ligados ao ensino (entre eles os professores) e ficou vigente de 1599 a 1759. Conforme Saviani, "... acabou destinando-se aos filhos dos colonos e excluindo os indígenas, com o que os colégios jesuítas se converteram no instrumento de formação da elite colonial." (Saviani, 2007, p.56)

Após a Proclamação da Independência, em 1822, iniciou-se um longo debate sobre um modelo de educação, com destaque para o discurso do Imperador D. Pedro I, na instalação da Assembleia Constituinte de 1823, para a necessidade de uma legislação específica para instrução pública. Em 15 de outubro de 1827 foi publicada a primeira lei de educação do Brasil, a qual definiu a criação das escolas de primeiras letras nas cidades, vilas e lugares mais populosos (Brasil, 1827). O método do "ensino mútuo" ou lancasteriano[11] tornou-se oficial nas escolas, e, apesar das críticas a este modelo de ensino, ressaltava-se seu potencial em instruir muitas pessoas com baixo custo (Saviani, 2007, p.128 e 129).

A Lei das Escolas de Primeiras Letras limitava-se à oferta educacional em escolas de ensino mútuo para meninos, com a previsão de oferta para as meninas nas cidades e vilas mais populosas, quando os Presidentes de Conselhos julgassem necessário (art.11). Esta lei também se constituiu como a primeira legislação que definiu as funções dos professores, atribuindo-lhes os tipos de formação, especialização e atribuições, bem como uma remuneração da profissão. Vale, porém, destacar que os professores que não tivessem a instrução requerida deveriam instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais (art. 5º, Brasil 1827).

O fracasso da lei na instalação de escolas elementares em todas as cidades e vilas ficou marcado pela insuficiência da oferta escolar, notada ainda "a parca remuneração e pouca dedicação dos professores" (Saviani, 2007, p. 130), o que culminou na transferência da responsabilidade das escolas primárias e secundárias para as Províncias pelo Ato Adicional de 1834 à Constituição do Império, o que acabou por adiar a constituição de um sistema de ensino público unificado.

Este período ficou marcado pela criação das escolas de formação de professores: as Escolas Normais, modelo seguido dos países europeus. Porém, o processo de descentralização administrativa, imposto pelo Ato Adicional, causou uma distinção no desenvolvimento das Escolas Normais e da formação de professores em cada região do país.

Segundo Bastos (1998), o primeiro centro de formação de professores no Brasil foi fundado em Niterói no ano de 1835 na chamada Escola Normal do Rio de Janeiro com a finalidade de formar docentes para os primeiros anos de estudo. Seguiu-se a criação destas escolas em outras províncias do Brasil entre os anos de 1835 e 1884, sem, contudo, haver um processo de ampliação da cobertura escolar.

[11] "... o método mútuo, também chamado de monitorial ou lancasteriano, baseava-se no aproveitamento dos alunos mais adiantados como auxiliares do professor no ensino de classes numerosas." (Saviani, 2007, p.128)

A criação das Escolas Normais no período imperial foi a primeira ação para a institucionalização da formação de professores no Brasil, visto sua importância para a diminuição da atuação de professores leigos que até então eram quase que exclusivos na educação do país. No entanto, as Escolas Normais do Brasil Imperial passaram por um penoso processo de funcionamento, marcado por descontinuidades visto as dificuldades que iam desde questões estruturais e de falta de recursos financeiros para manutenção dos cursos, até às questões de falta de pessoal habilitado para reger as cadeiras (disciplinas) e baixa procura pela formação profissional como professor (Prado, 2024, p.15).

Dos passos do movimento da Escola Nova aos descompassos dos períodos autoritários

A educação tornou-se de facto uma questão nacional apenas após a Revolução de 1930, quando é criado o Ministério da Educação e Saúde, e, pela primeira vez, é fixada, pela Constituição Federal de 1934, a competência privativa da União para "traçar as diretrizes da educação nacional" (art. 5º, inciso XVI) e "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país" (art. 150, alínea a) (Brasil, 1934).

Nesse contexto se insere o período da Pedagogia Nova que ocorre entre 1932 e 1969 e tem como marco o Manifesto dos Pioneiros (MP) publicado em 1932 por Fernando de Azevedo e assinado por outros vinte e cinco educadores e intelectuais para anunciar as bases e diretrizes de um movimento que emergiu durante os anos 1920 e 1930 e que pretendia constituir uma nova política educacional, com sentido unitário e de bases científicas. O documento preconizou os ideais de uma escola única, pública, gratuita, obrigatória e laica para todos os brasileiros (Azevedo, 1932).

Destaca-se, para efeitos de discussão desta tese, dois pontos do Manifesto: a defesa da importância da unificação de um modelo de educação para o país inserida numa doutrina federativa e descentralizada, e, da necessidade da formação universitária dos docentes da educação primária. Necessidade esta que se expande para além da função educativa.

> "A formação universitária dos professores não é somente uma necessidade da função educativa, mas o único meio de, elevando-lhes em verticalidade a cultura, e abrindo-lhes a vida sobre todos os horizontes, estabelecer, entre todos, para a realização da obra educacional, uma compreensão recíproca, uma vida sentimental comum e um vigoroso espírito comum nas aspirações e nos ideais." (Azevedo, F. *et all*, 1932, p. 217).

A unidade da função educacional do MP pressupõe que todos os professores, de todos os níveis educacionais, devem formar seu espírito pedagógico e sua preparação geral conjuntamente em cursos universitários, seguindo o princípio da unidade da função educacional, sem hierarquias.

Nesse sentido, a função do governo federal é colocada em evidência, visto seu papel em promover a unificação de um modelo educacional, com princípios gerais fixados na constituição, que deve conter os fundamentos de uma educação nacional com a definição de atribuições e deveres.

> "Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas suas relações espirituais." (Azevedo, F. *et all*, 1932, p. 208)

Apesar da resistência aos ideais do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova — especialmente por parte de grupos de orientação religiosa —, a presença de alguns dos seus signatários e apoiadores em cargos públicos permitiu a implementação de diversas medidas alinhadas com tais princípios. Entre essas medidas, destaca-se a atuação de Anísio Teixeira, entre 1931 e 1935, enquanto diretor da Instrução Pública. Neste período, foram criados os Institutos de Educação destinados à formação de professores em cursos de nível superior, nomeadamente através da Escola de Educação da Universidade do Distrito Federal (UDF), fundada em 1935, e do Instituto de Educação de São Paulo, instituído em 1933 por Fernando de Azevedo e posteriormente integrado na Universidade de São Paulo, criada em 1934. Ambos os institutos foram concebidos como espaços de promoção da educação, compreendida não apenas como objeto de ensino, mas também como campo de investigação (Saviani, 2009; Nunes, 2015).

Estas e outras iniciativas, contudo, viriam a ser interrompidas com o golpe de Estado de 1937, liderado por Getúlio Vargas, que instaurou o regime autoritário do Estado Novo, vigente entre 1937 e 1945. Importa, todavia, salientar que, com base nos Institutos de Educação do Rio de Janeiro e de São Paulo, foram organizados, a partir do Decreto-Lei n.º 1.190, de 1939, os cursos destinados à formação de professores para o ensino secundário. Tais cursos

consolidaram-se segundo o modelo que ficou conhecido como “esquema 3+1”, aplicado na estruturação dos cursos de licenciatura (formação de docentes para disciplinas específicas do ensino secundário) e de Pedagogia (formação de professores para o exercício da docência em escolas normais). O referido modelo consistia em três anos dedicados ao estudo das disciplinas específicas, seguidos de um ano voltado para a formação didática.

A emergência do “esquema 3+1” contrapôs-se ao modelo dos Institutos de Educação instituídos sob a influência do movimento da Escola Nova e foi durante muito tempo criticado por vários especialistas como Saviani, (2009); Gatti *et all*, (2011) e Libâneo (2017), visto a sobreposição dos conteúdos culturais-cognitivos ao aspecto pedagógico-didático. Os cursos de licenciatura foram organizados em disciplinas que compunham o currículo a ser transmitido, dispensada a exigência de escolas-laboratório, atividade crucial que estava presente no modelo dos Institutos de Educação. O aspecto pedagógico-didático tornou-se um apêndice de menor importância, representado pelo curso de didática, encarado como uma mera exigência formal para a obtenção do registro profissional de professor. Quanto aos cursos de Pedagogia e cursos normais “Embora seu objeto próprio estivesse todo ele embebido do caráter pedagógico-didático, este tendeu a ser interpretado como um conteúdo a ser transmitido aos alunos antes que como algo a ser assimilado teórica e praticamente para assegurar a eficácia qualitativa da ação docente.” (Saviani, 2009 p. 147).

O movimento de mudança educacional de 1920 e 1930 foi retomado somente com a redemocratização do país, em 1945. Fernando de Azevedo publicou novo manifesto, o “Manifesto dos Educadores de 1959”, recuperando as aspirações anteriores. Este novo momento permitiu alguns avanços como as campanhas educacionais dos anos 1950, a criação da Capes (Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e a aprovação, após muitos embates, da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1961 (Nunes, 2015).

A LDB, ou Lei nº 4.024 de 1961, estabeleceu normas quanto à formação do magistério para os ensinos primário e médio. Para o ensino primário admitia-se a formação de professores no grau secundário realizados nas escolas normais. Já a formação de professores para o ensino médio era atribuída às faculdades de filosofia, ciências e letras e a de professores de disciplinas específicas de ensino médio técnico aos cursos especiais de educação técnica. O provimento efetivo do cargo de docente no ensino médio também passou a requerer a aprovação em concursos de provas e títulos (Brasil, 1961).

De forma geral, a LDB de 1961 possuiu um caráter mais voltado para o liberalismo com ênfase na qualidade, na autonomia e na cultura geral, e configurou importantes avanços tanto para a organização do sistema de ensino brasileiro como para a carreira docente, porém estes foram novamente interrompidos pelo Golpe Militar de 1964 que implantou uma nova ditadura no Brasil que durou mais de duas décadas.

Sob este contexto, o novo direcionamento dado para a educação caracterizou-se por uma concepção produtivista que configurou o quarto período da chamada Pedagogia Tecnicista, de1969 a 2001. Segundo Saviani (2007), o início deste período é marcado pelas reformas da LDB de 1961 pelo governo militar instituída pela Lei 5.540 de 1968 e, pelo Parecer CFE n. 252 de 1969 que introduziu as habilitações técnicas no curso de Pedagogia. A tendência produtivista foi estendida para todas as escolas do país a partir da Lei 5.692 de 1971.

> "Já a partir da segunda metade de 1970, adentrando pelos anos 1980, essa orientação esteve na mira das tendências críticas, mas manteve-se como referência da política educacional. E, embora flexibilizada, permaneceu nessa posição mesmo na Nova República, que decorreu da abertura 'lenta, gradual e segura'. Na década de 1990, já funcionalizada, a visão produtivista, suplantando a ênfase na qualidade social da educação que marcou os projetos de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) na Câmara Federal, constituindo-se na referência para o Projeto Darcy Ribeiro. Foi ainda essa mesma visão que orientou o processo de regulamentação dos dispositivos da LDB, culminando na aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) em janeiro de 2001" (Saviani, 2007, p.365)

4.2. Políticas docente pós redemocratização

Após a redemocratização do Brasil, com as eleições de 1985, iniciou-se novo processo de discussão sobre a organização do sistema de ensino no país. O artigo 208 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu como condição para o pleno exercício da educação, a valorização do magistério. E, alguns dos instrumentos para esta valorização estão previstos entre os princípios da educação, no artigo 206 (incisos V e VII):

> Art. 206: Estabelece os princípios da educação, entre eles:
> V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas,
> VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Brasil, 1988).

Além dos dispositivos que tratam diretamente sobre a carreira docente na CF de 1988, importa-nos destacar os dispositivos que dizem respeito às atribuições das responsabilidades e competências do governo federal para regulamentação e promoção da valorização destes

profissionais. Nesse sentido, além dos artigos 201, 212 e 214, que tratam sobre as competências colaborativas dos entes federados no estabelecimento do gasto mínimo com educação e responsabilidade do governo federal na articulação do sistema nacional, já apresentados no capítulo 2, destaca-se o art. 22 inciso XXIV que estabelece a competência privativa do governo federal para elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) no Brasil foi publicada em 1961, tendo sido posteriormente substituída pela Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Esta nova LDB teve origem no Poder Legislativo, através de um projecto de lei concebido no seio da comunidade educativa: o Projecto de Lei n.º 1.258-A, de 1988. Contudo, o referido projecto, apresentado pelo deputado Octávio Elísio e mais tarde acolhido pelo relator Jorge Hage (PSDB-BA), foi alvo de múltiplas emendas e substitutivos. Após um prolongado processo legislativo, que atravessou várias legislaturas e enfrentou inúmeros obstáculos no Congresso Nacional, a nova LDB foi finalmente promulgada a 20 de dezembro de 1996 (Saviani, 1997; Brasil, 1996a).

A Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, permanece em vigor e, não obstante as alterações que sofreu ao longo do tempo, continua a constituir o principal instrumento legal de regulamentação de todo o sistema nacional de ensino. Esta legislação contempla, entre os princípios orientadores da educação, a valorização da carreira docente (art. 3.º, inciso VII). Os artigos 61.º, 62.º e 63.º abordam especificamente a formação dos professores para a educação básica.

O artigo 61.º apresenta os fundamentos da formação docente, destacando a articulação entre teoria e prática, bem como o reconhecimento de experiências anteriores. O artigo 62.º estabelece que a formação dos docentes deverá ocorrer em nível superior, preferencialmente através de cursos de licenciatura, embora admita, para a actuação na Educação Infantil e nos primeiros anos do Ensino Fundamental, a formação em nível médio na modalidade Normal. O artigo 63.º regulamenta a formação ministrada pelos Institutos Superiores de Educação (ISE), abrangendo o curso Normal Superior, cursos de formação para diplomados que pretendam leccionar na Educação Básica, e programas de educação contínua. Por sua vez, o artigo 67.º define critérios gerais para a formação inicial, formação contínua, ingresso na carreira, e valorização dos profissionais da educação (Brasil, 1996a).

> Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:
> I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
> II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
> III - piso salarial profissional;
> IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
> V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
> VI - condições adequadas de trabalho. (Brasil, 1996)

As incumbências de cada ente federado, para condução da política de ensino, também estão previstas na LDB, nos artigos de 9º a 11º. Destaca-se, portanto, que o artigo 9º estabelece a responsabilidade do governo federal na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), bem como as atribuições relacionadas à sua competência prioritária na oferta da educação superior: baixar normas para os cursos, e, avaliar, autorizar, credenciar e supervisionar as instituições e cursos da educação superior. Já em relação à oferta da educação básica, cabe ao governo federal:

> III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua **função redistributiva e supletiva**;
> IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que **nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos**, de modo a assegurar formação básica comum;
> V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
> VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; (Brasil, 1996)

Conforme anteriormente referido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996) reforçou a função reguladora e supletiva do governo federal no que concerne às políticas relativas à educação básica, bem como o papel de competência prioritária na oferta — directa ou sob regulação — dos cursos superiores de formação inicial de docentes (FID). Assume-se, assim, como o principal instrumento normativo regulador do sistema de ensino brasileiro (Brasil, 1996a).

4.2.1. O Plano Nacional de Educação como instrumento de indução de políticas

O artigo 214 da CF 1988 determina a publicação decenal do Plano Nacional de Educação (PNE) que tem por objetivo definir as diretrizes, objetivos, metas e estratégias de políticas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de ações integradas dos entes federados (Brasil,1988). O estabelecimento de metas objetivas pelo PNE para as redes de ensino configura-se como importante instrumento de indução de políticas para o alcance de um padrão mínimo de desenvolvimento educacional.

O primeiro PNE, foi elaborado apenas em 1996 com metas para o período de 2001 a 2010, e o segundo foi aprovado com atraso de quatro ano, pela Lei 13.005 de 2014, para vigência de 2014 a 2024. Dentre as vinte metas gerais do PNE 2014-2024, quatro são voltadas para valorização dos profissionais do magistério das redes públicas: as metas 15, 16, 17 e 18. A Lei do PNE prevê o monitoramento das metas via divulgação de relatórios bianuais produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A seguir apresentaremos os principais resultados do último relatório da série de Relatório de Monitoramento do PNE 2014-2024 das quatro metas sobre carreira docente.

A meta 15 tem como objetivo assegurar que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Conforme 5° Relatório de Monitoramento do PNE (Inep, 2024) apesar da meta não ter sido alcançada até 2023, houve melhorias em todas as etapas de ensino. O ganho de 2013 para 2023, nos percentuais de professores com formação adequada às áreas de conhecimento que lecionam, foi de 21,1 p.p. na educação infantil (de 42,2% para 63,3%), de 20,9 p.p. na educação primária/ anos iniciais do ensino fundamental (de 54,0% para 74,9%), de 12,4 p.p no baixo secundário/ anos finais do ensino fundamental (de 48,0% para 60,4%) e 10,4 p.p. no alto secundário/ensino médio (de 57,8% para 68,2%).

Este relatório destaca que, as etapas de ensino que mais evoluíram – a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental – correspondem àquelas mais dependentes de docentes formados nos cursos de Pedagogia. Já as etapas que apresentaram menor avanço, correspondem ao ensino secundário, para o qual exige-se a formação específica na área de conhecimento correspondente à respectiva disciplina lecionada pelo professor (Inep, 2024).

A meta 16 tem como foco a promoção da formação dos profissionais da educação, sendo estabelecidas as metas de 50% de professores com pós-graduação e a garantia de formação continuada para todos os profissionais da educação básica, em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. Para

monitoramento desta meta foi aferido o percentual de professores com pós-graduação, sendo que houve um crescimento de 30,2% em 2013 para 48,1% em 2023 no Brasil. Destaca-se, porém, que as regiões Sul e Centro-Oeste alcançaram patamares acima da meta, 65,4% e 60,8%, respectivamente, no ano 2023. Já nas demais regiões estes percentuais ficaram abaixo da média nacional, sendo 46,9% no Nordeste, 41,7% no Sudeste e 41,3% no Norte.

A meta 17 estabelece, para o prazo de até o final do sexto ano de vigência do PNE, ou seja, o ano 2020, a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Os resultados apresentados pelo Inep (2024) mostram que a relação percentual entre a remuneração média dos profissionais do magistério e a dos demais profissionais com formação equivalente avançou 21,7 pontos percentuais, passando de 65,2% em 2012 para 86,9% em 2023 no Brasil. No entanto, apesar desse avanço no indicador da meta 17, a remuneração dos professores ainda permaneceu inferior à dos demais profissionais com formação similar em 2023, ou seja, os professores das redes públicas ganhavam em média 86,9% do salário dos outros profissionais com a mesma qualificação.

Vale também destacar uma diferença acentuada nos resultados da meta 17 entre as unidades da federação (UF). Quatro das 27 UFs registraram rendimento médio dos professores abaixo de 80% do rendimento médio dos demais profissionais, nomeadamente: Piauí, Paraíba, Espírito Santo e Distrito Federal. Em outras oito UFs, essa relação percentual entre os rendimentos médios foi maior ou igual a 100%, ou seja, ultrapassam a meta, entre elas: Amazonas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás (figura 4.1).

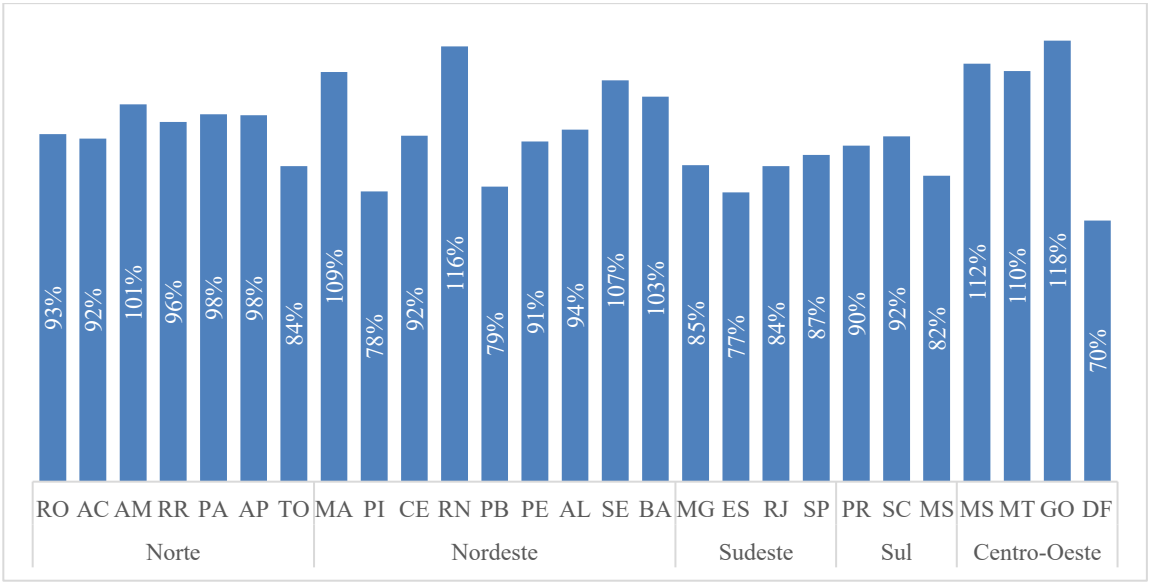


Figura 4.1. Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais com nível superior – Unidade da Federação - 2023

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Monitoramento do PNE - https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne

Por fim, a meta 18 determina o prazo de dois anos, ou seja, até 2016, para que todos os sistemas de ensino tenham planos de carreira para os profissionais de educação básica pública, tendo como referência o Piso Salarial Nacional Profissional (PSPN) nos termos do artigo 206 da CF 88.

Segundo o Inep (2024), em 2021, todas as redes estaduais possuíam Planos de Carreira e Remuneração (PCR) dos profissionais do ensino, e 23 das 27 unidades federativas declararam cumprir o limite máximo de dois terços da carga horária docente para actividades de interação com os alunos. Na rede municipal, 96,3% dos municípios brasileiros declararam possuir PCR em 2021 e 79,8% cumpriam o limite máximo de dois terços da jornada de trabalho do magistério em actividades de interação com os alunos. Abordaremos mais adiante a aplicação do PSPN.

Apesar de a maioria das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) referentes à valorização da carreira docente não ter sido integralmente alcançada, os resultados apresentados no relatório de monitorização apontam avanços em todas elas, em consonância com o papel atribuído ao governo federal de indução destas políticas.

A vigência do PNE 2014-2024 foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934, sancionada em 25 de julho de 2024, e encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 2.614/2024, que propõe um novo Plano Nacional de Educação para a próxima década (2026-2036).

Alinhados no que diz respeito aos princípios e diretrizes, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e o Plano Nacional de Educação constituem os principais instrumentos normativos que definem e orientam os padrões basilares para o desenvolvimento do sistema educativo brasileiro. Estes documentos são, portanto, os fundamentos legais das políticas públicas orientadas para a carreira docente no Brasil que têm como base três pilares: o plano de carreira, o ingresso por concurso público e o piso salarial para os professores.

Contudo, apesar da previsão legal e de todos os instrumentos de indução implementados ao longo do tempo, estes três pilares continuam a ocupar posição central nas disputas políticas, visto a grande heterogeneidade dos níveis de atendimento destes dispositivos legais entre as redes de ensino. Nesse contexto, a próxima secção apresenta as principais políticas e programas do governo federal no âmbito da formação e valorização dos professores a partir do ano de 1988.

4.2.2. Panorama das políticas e programas do governo federal para carreira docente a partir de 1988

O quadro 4.1 apresenta, de forma cronológica, os principais programas, políticas e legislações nacionais com incidência na carreira docente no Brasil a partir de 1988.

Uma análise de carácter macro das políticas e dos programas do governo federal dirigidos à carreira docente, no período pós-redemocratização, permite-nos identificar uma mudança na actuação do governo federal a partir da segunda metade da década de 2000, visto a emergência de uma gama de programas que incidem diretamente na formação e carreira dos professores da educação básica no Brasil. No entanto, as mudanças políticas ocorridas em 2016 que culminaram no impeachment da Presidente Dilma, levou a uma descontinuidade dos programas ou à reformulação de algumas das políticas, que, no entanto, parece ressurgir a partir de 2023, sem, contudo, abdicar dos velhos e persistentes problemas das políticas de formação docente no Brasil.

Quadro 4.1. Legislação e Programas federais voltados para Carreira Docente – Brasil 1988 a 2025

Ano	Normatizacão / Legislação	Programas e Políticas de Formação Docente
1988	Constituição Federal de 1988: Estabelece a valorização dos profissionais da educação como princípio da educação nacional.	
1996	Lei 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases (LDB): Define formação mínima docente e diretrizes para valorização da carreira	
1997	Lei n°. 9424 - Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (Fundef)	
	Resolução CNE/CEB 3/97 - Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	
1999	Decreto 3276/99: Dispõe sobre a formação em nível superior de professores da educação básica.	Programa Proformação
	Resolução CNE/CEB 02/99 - formação de docentes da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, ao nível do ensino médio/ secundário, na modalidade Normal	
2000	Decreto 3554/00 - Altera o Decreto 3276/99	
2001	Lei n° 10.172/01 Plano Nacional de Educação - PNE 2001 – 2010	Programa Gestar I: Formação continuada em língua portuguesa e matemática direcionado aos professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental (2o ao 5o ano)
2002	Resolução CNE/CP 01/02 - Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.	
	Resolução CNE/CP 02/02 - Licenciatura - Duração e Carga horária	
2004		Programa Gestar II: Formação continuada em língua portuguesa e matemática direcionado aos anos finais do Ensino Fundamental (6o ao 9o ano)
2005		ProInfantil: Formação inicial para professores da Educação Infantil sem formação mínima.
		Prova Brasil
2006	Lei 11.273/06- Concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.	ProLetramento: Formação continuada em linguagem e matemática para professores dos AIEF.
	Decreto 5.800/06- Dispöe sobre a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) para oferta de cursos de nível superior no formato a distância (EaD) de formação de professores.	Prodocência: Incentiva melhoria na formação inicial de professores em universidades.
	Resolução CNE/CP 01/06 - Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia. Coloca fim às especializações fragmentadas como a de supervisor e/ou orientador educacional e/ou Inspetor.	Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)
2007	Lei 11.502 /07 - Reestruturação da Capes e criação da Diretoria de Educação Básica (DEB)	Pibid: Portaria 38/07 - Institui o Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência
	Lei 11494/07 -Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização do magistério (Fundeb)	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007
2008	Lei 11.738/2008: Institui o Piso Salarial Nacional dos Professores da educação básica.	
2009	Lei 12.056/09 - Altera LDB -Formação inicial e continuada de professores	PARFOR: Decreto 6755/09 e Portaria 9/09 -Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
	Resolução CNE/CP 01/09 - Segunda Licenciatura	Portaria 883/09 - Fóruns Estaduais
		Portaria 1.129/09-Institui a Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica
2010	Decreto 7219/10- Regulamentação do PIBID	Portaria 112/10 - Programa Novos Talentos: atividades de extensão que visa aproximar pós-

Ano	Normatizacão / Legislação	Programas e Políticas de Formação Docente
		graduação, graduação e escolas públicas da educação básica.
		Portaria 119/10-Programa Prodocência: investimento na formação dos formadores, revisão dos currículos das licenciaturas e uso de novas tecnologias e metodologias de ensino
2011		Portaria-1328/11 Rede Nacional de Formação Continuada
2012	Resolução CNE/CP 03/12 - Altera Segunda Licenciatura	Portaria 104/12 - Programa Life
		Portaria 867/ 12: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): Formação continuada de alfabetizadores até o 3º ano do EF.
2013	Lei 12.796/13 - Altera LDB - mantém o nível médio como nível mínimo para aqueles que atuam na educação infantil e ensino primário.	Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio: Formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos que atuam no Ensino Médio.
2014	Lei 13.005/14 - Plano Nacional de Educação - PNE 2014 – 2024	
2015	Resolução CNE/CP 02/15 - Novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) 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.	
2016	Decreto no. 8.752 de 2016, instituiu nova Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica para implementação da DCN 2015	
2017	BNCC (Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica) Educação Infantil e Ensino Fundamental	
2018	BNCC Ensino Médio: Definição de competências e habilidades para guiar a formação docente.	Residência Pedagógica e PIBID (ampliação)
2019	Resolução CNE/CP nº 2/2019 - Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica.	
	Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação, alinhadas à BNCC).	
2020	Resolução CNE/CP nº 1/2020: Diretrizes curriculares para formação continuada de professores.	Formação Continuada via Plataforma virtual AVAMEC: Cursos online para professores, voltados à implementação da BNCC.
2021		Programa Educação e Família: Integração entre escola, professores e comunidade escolar
2023		Reforço ao PARFOR: Reestruturação e ampliação do programa de formação docente.
2024	Resolução CNE/CP nº 4/2024, homologada pelo MEC, estabelece que os cursos de licenciatura e pedagogia a distância (EAD) devem ter pelo menos 50% de atividades presenciais.	
	Portaria nº 528/ 2024. Suspensão de criação de novos cursos de graduação EaD, e estabelece prazos e procedimentos para a revisão dos instrumentos de avaliação de cursos EaD e para a criação de novos referenciais de qualidade e um marco regulatório para cursos de graduação EaD.	Prilei - Programa Institucional de Fomento e Indução da Inovação da Formação Inicial e Continuada de Professores com ênfase na Educação Integral
2025	Criação do Sistema Nacional de Ensino (SNE) - Lei Complementar 220, de 31 de outubro de 2025	Programa Mais Professores: Promoção da valorização e qualificação do magistério da educação básica e incentivo à docência no Brasil.
	Novo PNE 2026-2036 (em tramitação no Congresso Nacional)	

Fonte: Elaboração própria a partir de https://www.gov.br/mec/pt-br/centrais-de-conteudo/atos-normativos

Na década de 1990, a actuação do governo federal no que respeita à política docente concentrou-se, essencialmente, na legislação que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1997.

Este fundo determinava que, no mínimo, 60% dos seus recursos fossem destinados à remuneração dos professores, permitindo, nos primeiros cinco anos de vigência da Lei, a utilização de parte desse montante para a formação de docentes sem habilitação específica (Brasil, 1996b). Neste mesmo período, o Conselho Nacional de Educação (CNE) publicou a Resolução CNE/CEB n.º 3/97, que estabelecia as diretrizes para a elaboração de novos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Posteriormente, a Resolução CNE/CEB n.º 2/99 instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação de docentes da educação pré-primária /infantil e primária /anos iniciais do ensino fundamental, em nível do ensino médio, na modalidade Normal.

Em consonância com a Resolução CNE/CEB n.º 2/99, foi instituído, em 1999, o programa Proformação, com o objectivo principal de erradicar a figura do professor leigo — isto é, aquele sem qualificação pedagógica. Tratava-se de um curso de nível secundário com habilitação específica para o exercício da docência, oferecido na modalidade de ensino a distância e operacionalizado através da estrutura da TV Escola, permitindo assim a formação e certificação de docentes em serviço (Brasil, 1999a; Brasil, 1999b).

O início dos anos 2000 foi marcado pela regulamentação da estrutura curricular e da carga horária dos cursos superiores de formação de professores (licenciaturas), por meio das Resoluções CNE/CP n.º 1/2002 e CNE/CP n.º 2/2002, que instituíram as primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para as licenciaturas. Estas normativas procuraram superar o antigo modelo conhecido como "3+1" e promover uma reformulação dos cursos, centrando os currículos nas competências requeridas para o exercício profissional, bem como na compreensão do processo de construção do conhecimento. Todavia, na prática, os cursos de licenciatura mantiveram a tradicional predominância de uma formação centrada na área disciplinar específica (Gatti et al, 2019).

A mudança no governo federal ocorrida em 2003 implicou transformações significativas nas políticas orientadas à carreira docente, evidenciando-se, entre outras, a multiplicação de programas voltados para a formação de professores e iniciativas visando a valorização profissional, como a promulgação da Lei do Piso Salarial Nacional dos Professores em 2008. De acordo com Gatti et al. (2011), a partir da segunda metade da década de 2000, é possível identificar um reposicionamento do governo federal brasileiro, que passa a assumir uma postura mais activa e coordenadora no domínio das políticas de formação docente, procurando articular as acções das instituições públicas com os demais entes federativos.

No que respeita ao alcance das políticas públicas de formação docente, observa-se uma evolução gradual das iniciativas promovidas pelo governo federal durante o período 2003 a

2016 (governos Lula 1 e 2, de 2003 a 2010, e Dilma, de 2011 a agosto de 2016). Inicialmente, estas medidas centraram-se na formação inicial e contínua, como exemplo o Programa Gestar II em 2004, o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil), criado em 2005, e do ProLetramento, lançado em 2006. Posteriormente, verificou-se um avanço no sentido da valorização da investigação pedagógica e da prática docente, materializado em programas como o Pibid (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência), instituído em 2007, que promoveu a articulação entre a formação teórica e a experiência em contexto escolar. A preocupação com a integração entre os diferentes níveis de governo (União, Estados e Municípios) surge de forma mais estruturada em 2009, com a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, a qual procurou fomentar uma acção cooperada e articulada entre os entes federativos (Brasil, 2005; 2006; 2007; 2009).

A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Decreto n.º 6.755/2009, teve como finalidade estruturar e coordenar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ações voltadas à formação inicial e continuada dos profissionais das redes públicas de ensino. Entre os seus principais objectivos estava o apoio à expansão da oferta de cursos pelas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), a identificação e o suprimento das necessidades formativas dos sistemas públicos de ensino, a promoção da atualização teórico-metodológica, e a ampliação de oportunidades educacionais em consonância com políticas de valorização da diversidade. Para sua implementação propôs várias ações como a instalação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, os quais deveriam atuar como instâncias colegiadas voltadas para coordenação, articulação e acompanhamento dos planos estratégicos de formação em cada estado, com base em diagnósticos realizados a partir do Censo Escolar e da cooperação entre instituições formadoras e sistemas de ensino (Brasil, 2009). Essa política procurou integrar ações já em andamento e propôs outras, implementadas pelo PARFOR - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Brasil, 2009), integrado no Plano de Ações Articuladas – PAR (Brasil, 2007), proposto no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (Brasil, 2007a) que pretendia integrar um conjunto de programas, para, com uma visão sistêmica, organizar melhor o próprio sistema educacional. No entanto, conforme avaliação de especialistas, “Essa política que se pretendia articuladora acabou por se fragmentar em várias atividades paralelas postas em movimento por setores separados do MEC, gerando algumas superposições e, também, grande número de propostas com focos bem delimitados e muitas de pequeno porte.” (Gatti et al, 2019, p. 59).

Vale, contudo, destacar que a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, promoveu uma significativa expansão da formação inicial e contínua de professores, através da utilização de metodologias de ensino a distância (EaD). Esta política visava responder, de forma emergencial, à necessidade de formação docente visto que a modalidade EaD permitia alcançar localidades de maior dificuldade de acesso no território brasileiro. No entanto, esta medida que decorreu do Decreto 5.622 de 2005, o qual conferiu equiparação dos diplomas dos cursos EaD aos cursos presenciais na educação superior (Brasil, 2005), acabou por assumir proporções superiores às inicialmente previstas. Houve um rápido crescimento da oferta de cursos EaD na educação superior brasileira, especialmente no sector privado e, em particular, nos cursos de licenciatura (formação de professores).

Conforme ilustrado na figura 4.2 o aumento do número de matrículas nos cursos de formação de professores (licenciaturas) ocorreu exponencialmente nos cursos EaD, visto o expressivo crescimento destes cursos na rede privada. A partir de 2018, o número de matrículas a distância ultrapassou o da modalidade presencial nos cursos de licenciatura, alcançando, em 2023, quase o dobro das matrículas nos cursos presenciais.

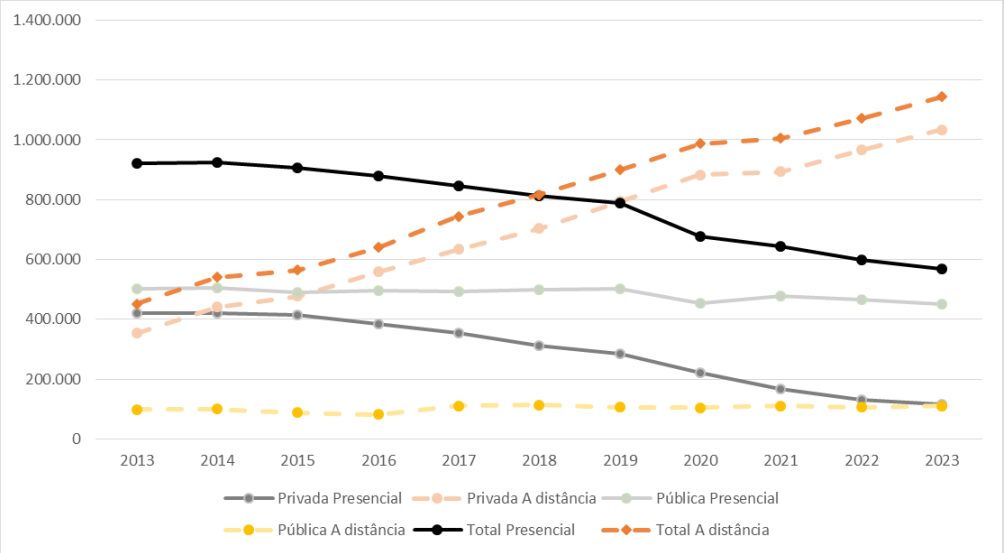


Figura 4.2. Evolução do número de matrículas nos cursos de formação de professores (licenciaturas) por modalidade de ensino (presencial x educação a distância) – Brasil 2013 a 2023

Fonte: Censo da Educação Superior 2013 a 2023.

O crescimento exacerbado dos cursos de formação de docentes a distância acendeu um sinal de alerta que, entre outras medidas, levou o Ministério da Educação a suspender em

novembro de 2023, por meio da Portaria 2.041/23, os processos de autorização de novos cursos e de credenciamento de instituições de ensino superior na modalidade a distância, por um período de 90 dias. Em 12 de março de 2024 foi publicada novas Diretrizes Curriculares Nacional (DCN) para os cursos de formação de professores determinando que os cursos EaD para essas áreas sejam no mínimo 50% presenciais (ou seja, das 3.200 horas de curso, 1.800 devem ser presenciais), além de uma estrutura curricular dividida em quatro núcleos: formação básica, formação específica da área de formação, estágio supervisionado e extensão. (Brasil, 2024).

4.2.3. Diretrizes Nacionais Curriculares: disputas de concepções no campo da formação de professores

Apesar da LDB (Lei n.º 9.394, 1996) prever o estabelecimento de diretrizes curriculares para todos os cursos de graduação pelo governo federal (art. 9.º, §1.º, inciso II), a primeira Diretriz Curricular Nacional (DCN) destinada aos cursos de Formação Inicial de Docentes (FID) de nível superior foi publicada apenas em 2002. A DCN anterior, datada de 1999 (Resolução CNE/CEB n.º 2/1999), abordava exclusivamente a formação de nível secundário para docentes da educação pré-escolar e do primário (anos iniciais do ensino básico), na modalidade Normal. Desde logo, evidenciou-se uma preocupação legislativa em regulamentar a formação de nível secundário, porém concebida como transitória visto que a LDB estipulava a formação superior como prioridade. Todavia, face ao elevado número de professores em exercício sem tal qualificação, admitiu-se, em caráter excecional, a actuação com formação de nível secundário no ensino infantil e nos primeiros anos do ensino básico (Brasil, 1996; Conselho Nacional de Educação, 1999).

Apesar dos esforços desenvolvidos no âmbito das políticas públicas, dos programas institucionais e das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), orientados para a elevação do nível de formação docente ao ensino superior, a qualificação em nível secundário permanece, ainda, legalmente prevista. Esta condição foi reafirmada com a promulgação da Lei n.º 13.415/2017, a qual regulamenta os cursos de formação do tipo Normal, mantendo tal possibilidade no ordenamento jurídico. Cumpre, todavia, destacar que, não obstante a sua permanência na legislação vigente, a procura por esta modalidade formativa tem vindo a decrescer de forma significativa, registando-se uma redução acima de 60% no número de matrículas entre os anos 2017 e 2024, de 94.793 para 37.371.

> Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017) (Brasil, 1996)

A primeira Diretriz Curricular Nacional (DCN) para os cursos de formação de professores em nível superior foi promulgada no final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002) por meio da Resolução CNE/CP n.º 1, de 18 de fevereiro de 2002. Este documento introduziu alterações significativas na organização curricular dos cursos, estabelecendo, entre outros parâmetros, uma carga horária mínima de 400 horas de prática como componente curricular, 400 horas de estágio curricular supervisionado, 1.800 horas destinadas a conteúdos de natureza científico-cultural e 200 horas para outras actividades de carácter académico, científico ou cultural, totalizando 2.800 horas e fixando um período mínimo de três anos para a conclusão da formação (Brasil, 2002).

De acordo com Scheibe e Bazzo (2016) *apud* Fichter Filho *et al.* (2021), a DCN em questão ao procurar definir currículos próprios para os cursos de Licenciatura, distintos dos cursos de Bacharelado representaram uma possibilidade de superação do modelo "3 + 1", instituído em 1939, que se caracterizava pela priorização da formação em conteúdos específicos ao longo de três anos, reservando apenas um ano à formação no domínio pedagógico. Assim, podemos afirmar que estas DCNs de 2002 introduziram uma nova perspectiva para a formação de professores, superando a separação entre a formação teórica e prática e possibilitando uma maior diversidade nos modelos dos cursos de FID.

A partir de então seguiram-se três revisões das DCNs dos cursos de licenciaturas, ocorridas num interregno inferior a dez anos - nos anos 2015, 2019 e 2024, as quais refletiram as mudanças políticas ocorridas no governo federal durante este período, sendo que a DCN 2015 foi publicada no final do governo Dilma (período do governo PT – Lula, 2003-2011 e Dilma, 2011-2016), a DCN 2019 no governo Bolsonaro (2019-2022) e a DCN 2024 no governo Lula 3 (2023-em curso).

Durante o primeiro mandato do Presidente Lula da Silva, a partir de 2004, o Conselho Nacional de Educação (CNE) deu início a um extenso processo de discussão visando à reformulação das DCNs, com o envolvimento activo de múltiplas associações académicas, instituições de ensino superior e entidades representativas do campo da formação de professores (Dourado e Siqueira, 2022). Em 2006, foi promulgada a Resolução CNE/CP n.º 1, que estabeleceu as diretrizes curriculares nacionais para o curso de Pedagogia. Todavia, apenas em 2015, na sequência de um prolongado e complexo diálogo com o conjunto das entidades

representativas do sector educativo, foram publicadas as novas DCNs relativas aos cursos de licenciatura, substituindo assim as normas anteriormente vigentes desde 2002. As novas diretrizes determinaram, entre outros aspectos, o aumento da carga horária mínima de 2.800 para 3.200 horas e a extensão da duração dos cursos de três para quatro anos lectivos.

Importa ainda referir que, poucos dias antes do término do mandato da Presidente Dilma Rousseff, foi promulgado o Decreto n.º 8.752/2016, que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, com o objectivo de articular e coordenar as iniciativas voltadas à implementação das DCNs de 2015. No entanto, esta política não chegou a ser plenamente operacionalizada, em virtude do afastamento da Presidente, ocorrido em maio de 2016.

Durante o governo de Michel Temer, foi aprovada, em agosto de 2017, a Resolução CNE/CP n.º 01/2017, a qual prorrogou o prazo de adaptação dos cursos de licenciatura às novas DCNs. Ainda nesse mesmo ano, o Ministério da Educação anunciou a implementação de uma nova Política Nacional de Formação de Professores, contemplando, entre outras medidas, o lançamento do Programa de Residência Pedagógica e a ampliação das vagas nos programas Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Universidade para Todos (Prouni), especificamente destinados à formação de licenciados.

No mesmo período, e em contexto marcado por significativa controvérsia e críticas provenientes de diversos sectores da comunidade educativa como a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), entre outros, foi aprovada a Resolução CNE/CP n.º 02/2017, que instituiu a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação básica, retomando a lógica de desenvolvimento de competências e habilidades.

Em 2019, após a posse de Jair Bolsonaro, a resolução CNE/CP 2 de 2019 instituiu novas DCNs para formação de professores, as quais, segundo Dourado e Siqueira (2022), caracterizaram-se pelo reducionismo da formação ao enfatizar o desenvolvimento de competências gerais e específicas previstas na BNCC, além de centralizar e padronizar o currículo, negando a autonomia universitária "a partir de um modelo de centralização curricular, as concepções, os princípios e as práticas em projetos de formação de professores." (Dourado e Siqueira, 2022, p. 69).

Conforme mencionado, a resistência da comunidade educacional à BNCC 2017, BNC-Formação de 2019 e DCN de 2019 deveu-se tanto ao processo de alijamento dos setores educacionais da discussão e elaboração dos documentos, como também de mudanças na orientação da formação dos docentes, com o retorno ao foco nas competências das DCN 2002 para as DCN 2019, como apresentado no quadro 4.2. Conforme Curado e Lopes (2024), a

formação de competências, da DCN 2019, está vinculada às aprendizagens essenciais no fazer docente, o que se constitui um modo de dissecar e esvaziar o processo do tornar-se professor do trabalho docente, posto nas objetivações humanas genéricas.

Neste contexto, já no segundo ano do governo Lula 3, foi publicada uma nova DCN via CNE/CP 4 de 2024, a qual retoma alguns pontos da DCN 2015, mas também extingue, por exemplo, as 400h de prática pedagógica como componente curricular, que cumpria com a teoria-prática para além do momento do estágio supervisionado, presente na DCN de 2015.

Destacam-se, todavia, dois aspectos relevantes da DCN de 2024: i) as restrições aplicadas aos cursos na modalidade de ensino a distância, estabelecendo o mínimo de 50% da carga horária total dos cursos EaD a ser cumprida de forma presencial; e ii) a instituição de uma nova base comum nacional para todos os cursos de formação de professores, revogando a BNC-Formação de 2019, bem como a realização anual do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para as licenciaturas.

A partir da síntese apresentada no quadro 4.2, podemos verificar, conforme aponta Dourado e Siqueira (2019), diferenças importantes entre o foco das DCNs 2002 e 2019 e das DCNs 2015 e 2024. Enquanto as primeiras estão voltadas para o desenvolvimento das competências e habilidades dos profissionais, as DCNs 2015 e 2024 têm como base a formação para um contexto de diversidade.

Quadro 4.2. Dimensões gerais definidas nas DCNs 2002, 2015, 2019 e 2024 – Brasil

Categorias	DCN 2002	DCN 2015	DCN 2019	DCN 2024
Carga horária de formação	Mínimo de 2800 horas totais	Mínimo de 3200 horas totais	Mínimo de 3200 horas totais	Mínimo de 3200 horas totais
Tempo de efetivação	Mínimo de 3 anos de curso	Mínimo de 4 anos ou 8 períodos	*Não especificado*	Mínimo de 4 anos
Estruturação curricular	*400 horas de prática como componente curricular;* *400 horas de estágio curricular supervisionado;* 1800 horas para conteúdos de natureza científico cultural; 200 horas para outras formas de atividades acadêmico científico-culturais.	*400 horas de prática como componente curricular;* *400 horas de estágio;* 2200 horas de atividades formativas dos núcleos I e II; 200 horas para outras atividades de interesse do estudante (núcleo III).	800 horas para conhecimentos científicos, educacionais e pedagógicos; 1600 horas para conteúdos específicos das áreas; 800 horas de prática pedagógica, divididas em *400 horas de estágio e 400 horas de prática dos componentes curriculares.*	880 horas dedicadas às atividades de formação geral. 1.600 horas de conhecimentos específicos. *320 horas de atividades acadêmicas de extensão.* *400 horas dedicadas ao estágio curricular supervisionado*
Perfl do Egresso	*Foco nas Competências:* I - as competências referentes ao comprometimento com os valores inspiradores da sociedade democrática; II - as competências referentes à compreensão do papel social da escola; III - as competências referentes ao domínio dos conteúdos a serem socializados, aos seus significados em diferentes contextos e sua articulação interdisciplinar; IV - as competências referentes ao domínio do conhecimento pedagógico; V - as competências referentes ao conhecimento de processos de investigação que possibilitem o aperfeiçoamento da prática pedagógica; VI - as competências referentes ao gerenciamento do próprio desenvolvimento profissional.	Deverá possuir um repertório de informações e *habilidades composto pela pluralidade de conhecimentos teóricos* **e** *práticos*, resultado do projeto pedagógico e do percurso formativo vivenciado cuja consolidação virá do seu exercício profissional, *fundamentado em princípios de interdisciplinaridade, contextualização, democratização, pertinência e relevância social, ética e sensibilidade afetiva e estética.*	*Foco nas Competência e Habilidades* Art. 2o A formação docente pressupõe o desenvolvimento, pelo licenciando, das *competências gerais previstas na BNCC-Educação Básica,* bem como das aprendizagens essenciais a serem garantidas aos estudantes, quanto aos aspectos intelectual, físico, cultural, social e emocional de sua formação, tendo como perspectiva o *desenvolvimento pleno das pessoas, visando à Educação Integral.* Art. 3o Com base nos mesmos princípios das competências gerais estabelecidas pela BNCC, é requerido do licenciando o desenvolvimento das correspondentes competências gerais docentes.	Deve assegurar uma base comum nacional, pautada pela concepção de *educação como processo emancipatório e permanente,* pelo reconhecimento da especificidade do trabalho docente, organizado a partir da práxis como expressão da *articulação entre teoria e prática* e a pela necessidade de assegurar a socialização profissional inicial dos(as) licenciandos(as), considerando às *múltiplas realidades e contextos sociais em que estão inseridas as instituições de* Educação Básica, suas diversificadas *formas de organização e as caracterísicas, necessidades e singularidades dos(as) estudantes.*

Elaborado a partir de Fichter Filho *et al.*, 2021.

Ressalta-se, porém, que embora as sucessivas administrações federais tenham assumido prioridades e discursos distintos, observa-se uma convergência estrutural em torno da adoção de instrumentos padronizadores. No campo do currículo essa convergência assume sua expressão mais significativa com a publicação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2019. Conforme Hypolito (2019), esta trajetória não se reduz a uma simples continuidade normativa; antes, revela a sedimentação de uma agenda global que, conforme analisa, se enraíza localmente por meio da ação de grupos hegemónicos (liberais, ultraliberais, neoconservadores ou autoritários) que, apesar de não constituírem blocos coesos, têm conseguido impor dispositivos orientados pela lógica de mercado e por interesses conservadores.

Nesse contexto, a padronização curricular surge como eixo estruturante da reforma, prescrevendo parâmetros nacionais a serem regulados e monitorizados por avaliações de larga escala, com metas e padrões de aprendizagem definidos. A progressiva atualização das normativas de formação de professores inscreve-se neste mesmo movimento, reforçando a reorganização da profissionalização dos docentes segundo critérios de eficácia, responsabilização e alinhamento aos resultados esperados pelos sistemas educacionais.

4.2.4. Breve histórico de implementação das políticas nacionais de responsabilização

A implementação das políticas de *accountability* no campo da educação no Brasil acompanha um movimento internacional mais amplo que, desde os anos 1990, reposicionou a avaliação como eixo estruturante das reformas educativas.

No contexto brasileiro, este processo inicia-se com a consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em 1995, inicialmente concebido como um instrumento amostral de diagnóstico do sistema educativo. Contudo, a criação da Prova Brasil em 2005, de carácter censitário, e a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007 inauguram uma etapa marcada pela associação explícita entre desempenho escolar, metas e responsabilização (Fernandes & Gremaud, 2020).

A década de 2000, marcou a intensificação da articulação entre avaliação, gestão e financiamento, especialmente com a criação do IDEB, que passou a orientar programas federais e metas do Plano Nacional de Educação. O movimento ampliou-se nos anos seguintes com a difusão das avaliações estaduais, que buscaram reforçar a capacidade de regulação dos governos subnacionais e alinhar as redes às diretrizes nacionais.

Nas últimas duas décadas as políticas curriculares como a BNCC (2017–2019) aprofundaram este modelo, estabelecendo padrões nacionais de aprendizagem que servem de

referência às avaliações externas — configurando uma arquitetura de *accountability* fortemente centrada na padronização e na mensuração de resultados.

Como demonstram Fernandes e Gremaud (2020), este movimento fortaleceu a cultura de resultados, aproximando o Brasil das tendências internacionais de centralização curricular, monitorização intensiva e gestão por desempenho.

Em comparação com outros países da América Latina, o percurso brasileiro apresenta especificidades relevantes. Como demonstram Verger, Fontdevila e Zancajo (2018), a região convergiu para um modelo de governança educacional estruturado em padrões curriculares, sistemas de avaliação e mecanismos de responsabilização, embora com intensidades distintas. Em países como Chile e México, a agenda de reformas dos anos 1990 e 2000 assumiu um caráter mais incisivo, com forte associação entre avaliações padronizadas, incentivos financeiros e sanções institucionais. O Brasil, por sua vez, adotou um modelo híbrido, caracterizado pela centralização dos instrumentos de avaliação, pela crescente padronização curricular e pela influência de atores empresariais e organismos internacionais, mas sem avançar de forma plena para sistemas punitivos de responsabilização individual.

4.2.5. Profissionalização x Políticas de Formação Docente no Brasil

A trajectória normativa, iniciada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e aprofundada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, bem como a formulação de diretrizes curriculares e bases comuns para a formação de professores, revela esforços no sentido da valorização docente, porém sob a lógica da profissionalização do magistério.

Com base nesse percurso histórico e normativo, propõe-se, a seguir, uma reflexão sobre os principais elementos que compõem a noção de "profissionalização" da docência no contexto brasileiro. Essa análise parte da concepção teórica discutida no primeiro capítulo desta tese, segundo a qual o estatuto de uma "profissão completa", conforme argumentam Freidson (2001), Hoyle (2001), Ingersoll e Merrill (2011) e Rodrigues (2012), assenta na consolidação de quatro pilares fundamentais: i) formação de nível superior para o exercício de uma actividade especializada; ii) autogovernação; iii) autonomia profissional; e iv) existência de uma associação profissional representativa.

Neste enquadramento, apresenta-se, para cada um dos pilares acima referidos, uma síntese dos avanços no projeto de profissionalização e das limitações que configuram a precarização da carreira docente no Brasil, conforme sistematizado no quadro 4.3.

Esta síntese tem como objetivo ilustrar um movimento contraditório em que ao mesmo tempo que avança a consolidação de parâmetros nacionais de formação inicial, indução e desenvolvimento profissional, também reforça processos de padronização curricular e de responsabilização ancorados em avaliações de larga escala.

Quadro 4.3. Avanços e limitações da carreira docente no Brasil na construção de um estatuto profissional

Pilares para "Profissionalização"	**Avanços da Profissionalização**	**Limitações / Precarização ou Desprofissionalização**
Formação de nível superior	Crescimento do número de docentes com nível superior.	Admissão de formação em nível secundário - cursos Normais, para os professores do pré-primário (educação infantil) e primário (anos iniciais do ensino fundamental). (LDB, Lei 12.796/13 e Lei n.º 13.415/2017):
Formação de nível superior para um trabalho especializado	Avanços na normatização para a formação de docentes (DCN e BCN-Formação)	Alterações sucessivas nas DCNs: 2015, 2019 e 2024.
		Aumento dos cursos FID na modalidade a distância.
		Altas taxas de professores sem a formação adequada para disciplina lecionada.
Autogovernação	Delimitação normativa da profissão docente pelo Estado.	Baixa participação dos professores/ entidades representativas na elaboração das Diretrizes e Bases Curriculares.
		Elaboração dos exames para entrada na carreira é delegada aos professores da educação superior, de cursos FID, sem necessidade de experiência na sala de aula da educação básica.
Autonomia	Previsão legal (DCN)	Orientação de conteúdos para aplicação de Testes Padronizados. Adoção de apostilas ou métodos pré-orientados para aplicação de conteúdos.
Associação Profissional	Eventuais participações das entidades representativas de professores como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) no processo de formulação das políticas docentes.	Regulação da profissão docente exercida pelo Estado.

Fonte: elaboração própria.

A incorporação de lógicas de eficiência, metas e resultados nas políticas de formação e carreira tende a deslocar o foco do desenvolvimento da profissionalidade para uma abordagem orientada por competências mensuráveis, intensificando o controlo externo sobre o trabalho pedagógico e reduzindo os espaços de autonomia profissional. Assim, a própria estrutura normativa das políticas encerra tensões constitutivas: ao mesmo tempo que promete elevar o estatuto da docência, introduz dispositivos que fragilizam as condições concretas de exercício profissional.

a) Formação de nível superior para um trabalho especializado

O conhecimento profissional ocupa um lugar central nos processos de afirmação das profissões (Abbott, 1988). No caso da docência, contudo, este elemento tem sido recorrentemente identificado como um dos seus principais factores de vulnerabilidade, na medida em que os professores se encontram, em larga escala, alijados dos processos de produção, validação e regulação desse conhecimento profissional (Nóvoa, 1995; Roldão, 2007).

A relevância do conhecimento profissional é discutida em Souza (2023) que destaca especificidades relevantes na relação da profissão docente com o Estado. Por um lado, o Estado protege o grupo profissional, assegurando a exclusividade do exercício da docência; por outro, exerce um controlo significativo sobre a profissão, através de mecanismos de regulamentação e regulação que incidem sobre as condições de acesso, os percursos de progressão na carreira, as exigências relativas à formação inicial e contínua, os dispositivos de avaliação do desempenho docente e a avaliação dos resultados do próprio sistema educativo. Nesta perspectiva, a autora sublinha que "a relação com o Estado é não só fundacional, com a definição das condições para o estabelecimento do grupo profissional, como determinante para o seu crescimento ou definhamento" (Souza, 2023, p. 337).

À luz desta relação estrutural entre profissão e Estado, e considerando a análise do percurso histórico-normativo desenvolvida neste capítulo, é possível destacar o papel do Estado brasileiro na construção de um estatuto para a carreira docente, em particular no que respeita aos avanços observados na definição dos níveis de qualificação exigidos para o exercício da docência. Não obstante, persistem sinais de atraso, como ilustra a manutenção da admissão de docentes com formação de nível secundário (curso Normal) para leccionar nas etapas iniciais do sistema educativo, designadamente na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

Tomando como referência as experiências internacionais analisadas no segundo capítulo desta tese, evidencia-se o papel central do rigor dos cursos de formação inicial nos processos de profissionalização docente. Nesses contextos, destaca-se uma actuação consistente do Estado enquanto garantia da qualidade da formação, quer através do controlo directo da oferta formativa, como ocorre na Finlândia e em Singapura, quer mediante a implementação de processos exigentes de acreditação e certificação dos cursos e programas, tal como se observa na Austrália.

Em contraste, o caso brasileiro caracteriza-se por um predomínio expressivo do sector privado na oferta de cursos de formação inicial de docentes (FID). Esta configuração, associada à expansão acelerada da modalidade de ensino a distância, traduz-se num afastamento significativo face aos modelos adoptados por países de referência em termos de qualidade da formação e de profissionalização docente.

Todavia, importa reconhecer um desenvolvimento positivo no cenário nacional: o crescimento da proporção de docentes com formação de nível superior. Mesmo em etapas educativas nas quais a legislação admite a formação de nível secundário, registou-se uma melhoria significativa entre os anos de 2014 e 2024. Na educação pré-primária (educação infantil), a percentagem de professores com formação superior aumentou de 61,3% para 80,7%, enquanto nos anos iniciais do ensino fundamental (primário) esse indicador passou de 71,5% para 86% (Inep, 2025).

Em contrapartida, o sistema brasileiro enfrenta outro desafio estrutural relevante visto as elevadas taxas de inadequação entre a formação dos docentes e as disciplinas efectivamente leccionadas. Esta realidade ilustrada na figura 4.3, evidencia as fragilidades na articulação entre formação e prática pedagógica.

Apesar da melhoria observada entre 2014 e 2024 nos resultados agregados para o Brasil, em todas as etapas de ensino, mais de ¼ dos professores não possuem a formação requerida pela legislação. O percentual de professores em sala de aula com a formação adequada à etapa e disciplina que leciona em 2024 foi de 64,1% na educação infantil, 75,3% nos anos iniciais no ensino fundamental, 60,4% nos anos finais do ensino fundamental e 68,4% no ensino médio.

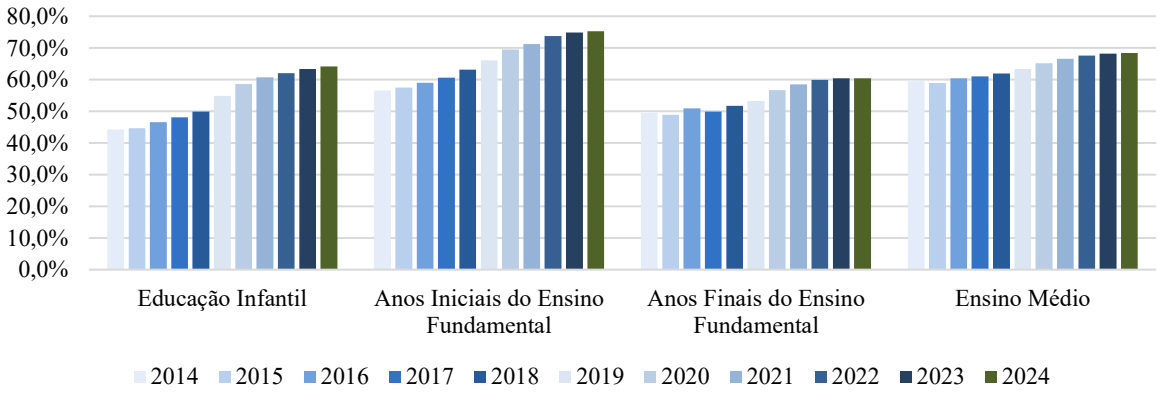


Figura 4.3. Percentual de docentes com formação adequada por etapa no nível de ensino – Brasil – 2014 a 2024

Nota: Formação adequada equivale aos docentes com licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma disciplina que leciona.
Fonte: Inep 2025

Quanto à necessidade da definição de um trabalho especializado ou jurisdição exclusiva, podemos destacar que as constantes mudanças nas DCNs nos últimos anos e sua relação com a BNCC acabam por impactar nos cursos das instituições formadoras e no reconhecimento oficial do trabalho especializado e fundamentado em conhecimento teórico e habilidades. Ainda que reconhecidos os avanços na legislação e documentos orientadores para formação de docentes, especialistas como Gatti (2009) e Saviani (2009) destacam dificuldades na concretização destes, visto, por exemplo, a baixa integração entre teoria e prática e articulação da formação específica e pedagógica nos cursos FID. Estes desafios ainda persistem em grande parte dos cursos e permanecem no debate da academia e dos formuladores de políticas.

b) Autogovernação, autonomia e associação profissional

Outros elementos característicos do sistema educacional brasileiro evidenciam a fragilidade dos mecanismos de autogovernação e de autonomia da profissão docente. Conforme destaca Ávalos (2011), os concursos públicos ou critérios estabelecidos para o ingresso na carreira docente encontram-se, de forma geral, sob a tutela exclusiva do Estado, com reduzida ou inexistente participação dos profissionais da educação básica. Tal configuração compromete a construção de uma jurisdição própria da profissão, ao impedir que os docentes assumam um papel central nos processos de regulamentação e admissão. Uma evidência deste cenário configura-se na formulação dos exames de acesso à carreira tradicionalmente delegada a professores do ensino superior vinculados a cursos FID, muitos dos quais não tiveram experiência directa em contextos escolares da educação básica.

Corrobora com esta afirmação, a recente iniciativa do governo federal em promover anualmente a Prova Nacional Docente (PND) para uso em processos seletivos das redes de ensino, na medida em que adotou o Enade das Licenciaturas como referencial de avaliação. A elaboração das questões do Enade é realizada por professores do ensino superior, conforme previsto no item 3.4 do edital para seleção de colaboradores para elaboração e revisão de itens "*3.4. Exercer ou ter exercido atividade docente, nos últimos 24 meses, na Educação Superior, em curso de Licenciatura da área para a qual pretende efetuar inscrição.*" (Inep, 2024).

Apesar da previsão normativa da autonomia docente no texto das edições das Diretrizes Curriculares Nacionais, a própria política de elaboração de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) expropria o professor de sua função sobre o conteúdo a ser transmitido em sala de aula, o que se agrava quando verificada a orientação da BNCC para conteúdo de testes padronizados.

No que respeita à associação profissional, vale destacar que o Brasil não possui uma organização que autorregula a profissão docente, visto que a regulação da docência é realizada pelo Estado. Contudo, verifica-se a acção de entidades representativas como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que têm procurado influenciar o desenho de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e valorização da docência no Brasil. Apesar dessa mobilização, as contribuições dessas organizações nem sempre são devidamente consideradas pelos decisores políticos.

Um exemplo emblemático da participação de entidades no processo de formulação das políticas verificou-se durante a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de 2015. Naquele momento, o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da sua Comissão Bicameral (Câmara da Educação Básica e Superior), promoveu um alargamento do debate com a inclusão de diferentes sectores, da sociedade civil e académica, incluindo também entidades representativa dos professores. Dentre estes, destacam-se a ANFOPE, ANPAE, ANPED, CEDES, CNTE, FORUMDIR, bem como diversas Instituições de Educação Superior (IES) e órgãos vinculados ao Ministério da Educação (Dourado & Siqueira, 2022).

Esta breve análise procura delinear um panorama geral que evidencia as contradições inerentes à lógica de "profissionalização" difundida pelas reformas educacionais dirigidas à carreira docente. Embora estas políticas se apresentem como mecanismos de valorização e qualificação profissional, os seus efeitos revelam, simultaneamente, processos de precarização ou desprofissionalização do trabalho docente. Tal contradição torna-se visível quando se examinam as limitações presentes em cada um dos pilares da profissionalização: formação inicial, indução à carreira e desenvolvimento profissional, os quais, ao mesmo tempo que prometem elevar os padrões da docência, introduzem dispositivos de controlo, padronização e responsabilização que reduzem a autonomia profissional e fragmentam o exercício docente. Assim, a própria estrutura normativa destas políticas encerra tensões de origem: pretendem fortalecer a profissão, mas incorporam instrumentos que, na prática, contribuem para a intensificação, flexibilização e vulnerabilização do trabalho docente.

4.2.6. Perspetivas futuras e a mais recente política voltada para a carreira docente: o Programa Mais Professores para o Brasil

A atuação do governo federal nas políticas de valorização e qualificação dos professores da educação básica tem evoluído no sentido de uma crescente centralidade no agendamento da

política educacional no Brasil. Este movimento traduz-se numa ampliação progressiva dos instrumentos regulatórios, financeiros e programáticos orientados para o desenvolvimento da carreira docente. Persistem, contudo, dificuldades significativas no plano da implementação e da eficácia dessas políticas, sobretudo devido à expressiva heterogeneidade entre os entes subnacionais em suas capacidades institucionais, estruturas administrativas e condições socioeconómicas.

Como demonstrado, para além do conjunto de normas que definem a formação e a carreira docente, o governo federal desempenha um papel decisivo na orientação do financiamento educacional, particularmente por meio da determinação de que 70% dos recursos do Fundeb sejam destinados à remuneração dos profissionais do magistério. Acresce a isso o estabelecimento do Piso Salarial Profissional Nacional, que fixa um patamar mínimo de valorização remuneratória, e a criação de programas que visam ao fortalecimento da formação inicial e contínua dos docentes. Em conjunto, estes mecanismos reforçam a presença do governo federal como indutor de políticas estruturantes.

Nesse contexto, o lançamento, em janeiro de 2025, do programa "Mais Professores para o Brasil" amplia a abrangência da intervenção via programas do governo federal, visto o anúncio de medidas que se estendem desde a formação inicial, o ingresso e o desenvolvimento profissional até à permanência na carreira. Foram delineadas estratégias com o intuito de atrair estudantes com elevado desempenho académico para a profissão docente, apoiar a sua permanência e conclusão nos cursos de FID, promover a formação contínua, o desenvolvimento profissional e a retenção na carreira, bem como oferecer incentivos financeiros à colocação de professores em regiões e áreas disciplinares marcadas por carência de professores.

A finalidade do programa, conforme enunciado no Decreto 12.358 (Brasil, 2025), é promover a valorização e a qualificação do magistério da educação básica e incentivar a docência no Brasil, tendo como princípios: a melhoria da qualidade da educação; a cooperação entre os entes federativos; a superação das desigualdades educacionais e sociais; a valorização e a qualificação dos professores da educação básica; e o incentivo à carreira docente no Brasil.

Entre as medidas enunciadas pelo Programa, duas baseiam-se em apoios ou compensações financeiras, instrumento já utilizado noutros contextos, tanto no nível internacional como nacional, porém com resultados limitados.

A primeira delas, voltada para a alocação de professores em regiões e áreas de conhecimento com falta de professores, foi instituída pela Bolsa Mais Professores, que consiste no apoio financeiro mensal, com duração de até dois anos, destinado a professores que

ingressem na rede pública de ensino da educação básica em localidades e áreas de conhecimento prioritárias, definidas em edital[12].

Destaca-se, contudo, a limitação do incentivo ao período de dois anos, o que poderá comprometer os resultados da política a médio e longo prazo. De acordo com See, Morris, Gorard e Soufi (2020), estudos realizados em países como os Estados Unidos da América, Noruega e Reino Unido demonstram que os incentivos financeiros revelam maior eficácia na fase de recrutamento, mas apresentam limitações quanto à retenção dos docentes, uma vez que o seu efeito tende a cessar com o término do benefício, sobretudo na ausência de penalizações pelo incumprimento do tempo mínimo de permanência na escola.

No contexto chileno, Elacqua *et al*. (2022) analisaram os efeitos do Programa de Excelência Pedagógica (PEA), que atribui bónus a professores de elevado desempenho que actuam em escolas desfavorecidas. O bónus, correspondente a cerca de 16% do salário médio anual, incrementou a taxa de retenção destes professores entre 17 e 21 pontos percentuais. No entanto, embora o programa tenha atingido o objectivo de reter docentes de elevado desempenho já alocados em escolas vulneráveis, não logrou atrair profissionais provenientes de instituições mais favorecidas.

Em contexto nacional, Saraiva (2023) identificou a adopção, a partir do final da década de 1990, de políticas de retenção com base em gratificações ou abonos como incentivo à permanência docente em territórios mais vulneráveis ou de difícil acesso nas capitais do Nordeste, nomeadamente Salvador (1996), Maceió (2000), João Pessoa (2003), São Luís (2008), Recife (2009) e Fortaleza (2014). Não obstante estas medidas terem contribuído para uma melhoria na retenção de docentes nestas localidades, não se revelaram suficientes para a resolução plena do problema.

A segunda medida de compensação financeira do Programa está direcionada para os estudantes dos cursos de FID, porém está condicionada à alunos com alto desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem (nota igual ou superior a 650). A Bolsa de Atratividade e Formação para a Docência, conhecida como "Pé- de-Meia Licenciaturas", tem como objetivo incentivar a permanência e a conclusão nos cursos de licenciatura de FID. A bolsa é oferecida nas seguintes modalidades: I - bolsa mensal durante o período regular de

[12] Art. 17. Os entes federativos que aderirem à Bolsa Mais Professores disponibilizarão informações referentes à carência de professores no seu sistema de ensino, na forma de editais publicados pelo Ministério da Educação. Art. 18. Os professores selecionados para o recebimento da Bolsa Mais Professores participarão de curso de especialização em docência para a educação básica, que deverá ser realizado durante o período de duração da bolsa, de acordo com o disposto na Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

integralização do curso; e II - incentivo à docência, na modalidade de poupança, que será acumulada durante o período regular de integralização do curso. O recebimento do incentivo na modalidade de poupança será concedido após a conclusão do curso de licenciatura; ao ingresso em uma rede pública de ensino da educação básica; e a permanência do professor na rede pública de ensino da educação básica por período a ser estabelecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Outra importante medida diz respeito à criação da Prova Nacional Docente - PND para apoiar as redes de ensino nos processos de seleção e de ingresso no magistério da educação básica pública. A PND apesar de prevista como estratégia da meta 18 do PNE 2014-2024 só foi regulamentada pelo Programa Mais Professores, e, sua primeira edição ocorreu em outubro de 2025. A adesão pelas redes de ensino do uso da PND na seleção de professores é voluntária e estas poderão utilizá-la como mecanismo único ou complementar de seleção nos editais próprios para a admissão de docentes. Esta medida baseia-se ainda no diagnóstico da dificuldade das redes de ensino para realização de concursos, especialmente na rede municipal, onde 63% dos municípios não realizaram concurso para seleção de professores nos últimos cinco anos (MEC, 2025). Os resultados do Censo Escolar também corroboram com este diagnóstico, visto o crescimento do número de professores com contratos temporários nos últimos anos, passando de 32,9% em 2014 para 50,9% em 2024 na rede estadual, e de 27,7% em 2014 para 38,0% em 2024 na rede municipal.

O Programa Mais Professores prevê novas iniciativas para a formação de docentes via disponibilização no Portal Mais Professores de cursos ofertados pelas secretarias do Ministério da Educação e pelas instituições públicas de ensino superior, incluindo cursos de: formação inicial, segunda licenciatura, formação pedagógica, formação continuada e pós-graduação.

Há ainda a previsão de incentivos para a valorização de docentes, como estabelecer parcerias interministeriais, com IES, bancos públicos e organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento de programas de benefícios aos professores, além de promoção de premiações para o reconhecimento e a valorização individual de profissionais da educação, a partir de critérios a serem estabelecidos em ato do Ministro de Estado.

A preocupação com a necessidade de integração dos entes federados e demais atores da política educacional também aparece nos documentos normativos do Programa Mais Professores, com destaque para a necessidade de maior articulação entre os atores, seja no nível de governo (federal, estadual e municipal), seja entre os atores que atuam no terreno, como as instituições de educação superior formadores de professores e escolas onde estes lecionam.

A este respeito, ressaltamos a recente criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), pela Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025. A criação do SNE era uma antiga demanda do campo da política educacional, visto as dificuldades constantes na cooperação e articulação entre os entes federados para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais.

A partir da lei do SNE ficam estabelecidas as funções integradoras de: governança democrática e planejamento da educação nacional; padrões nacionais de qualidade; financiamento da educação nacional e avaliação da educação nacional. Para execução destas funções foram criadas as seguintes instancias integradoras: i) de pactuação; ii) normativas e de iii) participação e acompanhamento e controle social do SNE.

As políticas docentes compõem o conjunto de dimensões apresentadas como parâmetros de qualidade a ser assegurada pelo sistema, conforme destaque no art. 34 da lei:

> Art. 34. Os padrões mínimos de qualidade da educação básica referentes às condições de oferta deverão considerar, entre outras, as seguintes dimensões:
> II - adequada razão professor-aluno por turma;
> III - formação docente adequada às áreas de atuação;
> IV - existência de plano de carreira e de piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público;
> § 1º A Avaliação Nacional da Educação Básica aferirá periodicamente os padrões mínimos de qualidade da oferta educacional por meio de indicadores, servirá de base para a supervisão da oferta educacional pelos órgãos competentes e fortalecerá a transparência e o controle social. (Brasil, 2025)

As numerosas intervenções normativas realizadas em 2025 no campo da carreira docente acrescentaram desafios à elaboração deste capítulo. Ainda assim, manteve-se o propósito de apresentar um panorama histórico das políticas de formação e valorização no Brasil, destacando as orientações estruturantes que têm guiado a ação estatal. Importa reconhecer, contudo, os limites analíticos decorrentes da aprovação recente de normas e programas ainda em fase inicial de implementação. Por essa razão, tais iniciativas são aqui situadas apenas no quadro mais amplo de consolidação das políticas de profissionalização docente, evitando conclusões que ultrapassem o horizonte temporal das evidências disponíveis.

Neste enquadramento, é possível sintetizar que a implementação das políticas de formação de professores no Brasil resultou de um processo gradual de reforço da função normativa e de regulação federal, iniciado na década de 1990 e consolidado nos anos 2000, através de programas nacionais destinados a induzir políticas subnacionais e de mecanismos de avaliação vinculados a resultados.

Estas transformações integram um processo de reformas que assinala a transição de uma conceção de formação entendida como direito social e dimensão constitutiva da profissão para uma formação orientada por competências, padrões e desempenho, em consonância com a agenda global de profissionalização e de responsabilização docente.

Capítulo 5 Níveis de atratividade da carreira docente no Brasil

A Figura 5.1, representada sob a forma de um funil, retoma e sintetiza a discussão desenvolvida no capítulo inicial desta tese acerca do percurso da formação e inserção profissional dos professores no Brasil. Este percurso é caracterizado por uma sucessão de etapas que evidenciam a baixa atratividade da carreira docente, manifestada, desde logo, no elevado número de vagas ociosas nos cursos de formação inicial de professores, na reduzida taxa de conclusão desses cursos estimada em cerca de 40% dos ingressos e, subsequentemente, na limitada taxa de entrada efectiva na carreira, que corresponde a aproximadamente um terço dos diplomados.

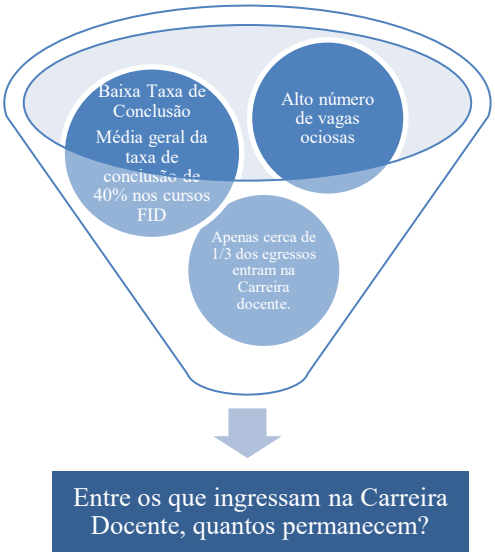


Figura 5.1. Percurso para formação inicial de docentes no Brasil

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo da Educação Superior 2023.

É neste contexto estruturalmente desfavorável que se insere o presente capítulo. Partindo do pressuposto de que uma parcela significativa dos potenciais docentes se perde antes mesmo da entrada no sistema educativo, o foco da análise desloca-se, agora, para aqueles que efectivamente ingressaram na carreira. O objectivo central consiste, assim, em analisar o nível de desistência ou abandono da carreira docente e em investigar os factores que influenciam a decisão de abandonar a profissão ao longo do tempo. Para tal,

recorre-se à abordagem analítica apresentada no capítulo metodológico, a qual permite examinar o abandono docente como um processo dinâmico e cumulativo, sensível tanto às características individuais dos professores como às condições institucionais e organizacionais das redes de ensino.

5.1. O abandono da carreira docente e o indicador *Attrition Rate*

O abandono ou desistência da profissão docente tem sido destacado como um fator significativo que contribui para a escassez de professores. Conforme relatório da Unesco (2024), "as projeções mostram que aproximadamente 58% da demanda por professores em todo o mundo até 2030 será impulsionada pelo abandono." (Unesco, 2024, p. 70)

A literatura sobre o abandono da profissão de docentes assinala um comportamento da relação entre idade e tempo na carreira no formato de uma curva de formato em "U", visto que a quantidade mais expressiva de saídas da carreira ocorre nos primeiros anos e no final da carreira, visto as aposentadorias. A saída da profissão nos primeiros anos é uma caraterística importante entre aqueles que desistem da carreira docente.

> "Another important finding is the U-shaped relationship between age/experience and teacher retention. In the early years, attrition rates are high – either because many entering teachers find that the occupation is not what they had thought, have adverse experiences that result in withdrawal from the teaching force, or find more attractive employment opportunities. At the other end of the spectrum, where the older and more experienced teachers are located, attrition rates rise as retirement approaches." (Santiago, 2002, p. 28).

Segundo Carver-Thomas e Darling-Hammond (2019) a saída da carreira, além de aumentar a falta de docentes, também impacta na eficácia da escola, devido aos custos financeiros para o sistema de educação e custos acadêmicos (redução do desempenho dos alunos) causados pela rotatividade de professores. Segundo os autores, a desistência da carreira docente é maior em alguns campos de ensino, áreas geográficas e escolas com características específicas. Os professores são mais propensos a deixar as escolas onde há alunos em condições socioeconômicas desfavorecidas ou de migração, e, ainda, onde os salários são mais baixos e as condições de trabalho são piores.

O nível de abandono da carreira docente também tem sido debatido nos relatórios de organismos internacionais e foi incluído entre os indicadores de educação dos ODS 4 da Agenda 2030 da Unesco (Indicador 4c: *Atrition rate*). Conforme apresentado no capítulo

2 desta tese, este indicador corresponde às saídas definitivas da carreira após todo o percurso de formação inicial e ingresso na profissão.

O relatório *Education at a Glance* 2021 apresentou resultados deste indicador para um grupo de 14 países/economias com dados relativos aos anos letivos de 2015/2016 e 2017 /2018 (nos países do hemisfério norte) e 2016 e 2017 (nos países do hemisfério sul). O Brasil compôs o grupo de países que reportaram dados para este indicador, o que foi possível visto o uso das bases longitudinais de docentes do Censo da Educação Básica que permite acompanhar a trajetória dos docentes na carreira e suas movimentações entre etapas de ensino, entre outras desagregações. O acompanhamento longitudinal dos docentes num período de dez anos (2007 a 2016)[13] permitiu ainda definir o ano de entrada na carreira docente necessário para o cálculo do indicador.

Entre os países com dados disponíveis no EaG 2021, as maiores taxas de atrito ou desistência dos professores das instituições públicas do ensino pré-primário ao secundário foram observadas na Noruega (11,7%) e Inglaterra (10,2%) e, as menores na Colômbia (1,5%), Irlanda (2,4%) e Israel (3,3%). No Brasil a taxa de atrito foi de 9%, maior que seu vizinho Chile com 8,2% (OCDE, 2021).

Esta metodologia de cálculo foi replicada para uma série histórica de 2014 a 2023 apresentada na figura 5.2. O comportamento do indicador taxa de atrito ao longo de dez anos (de 2014 a 2023) para as etapas de ensino fundamental e médio (primário e secundário) demonstrou uma tendência de queda no total Brasil entre 2014 e 2023, sendo, importante destacar os picos registrados de aumento no ano 2016 e queda nos anos 2021 e 2022 que refletem respetivamente os contextos da crise política e econômica em 2016 (com registro do pior retração no PIB no Brasil de 7,2% no biênio 2015 e 2016) e da Pandemia Covid19 em 2021 e 2022.

A taxa de atrito calculada isoladamente para as redes públicas e privadas revela uma tendência maior de queda da rede privada no período, porém em patamares mais altos do que a rede pública. Vale também destacar que, enquanto no período da Pandemia, houve uma queda acentuada das saídas da carreira entre os professores da rede pública, houve um aumento na rede privada, o que reforça a importância contratual para a manutenção dos empregos e estabilidade no mercado de trabalho.

[13] Este recurso foi utilizado em alternativa à indisponibilidade da informação de ingresso dos professores na carreira na base de dados utilizada Censo da Educação Básica.

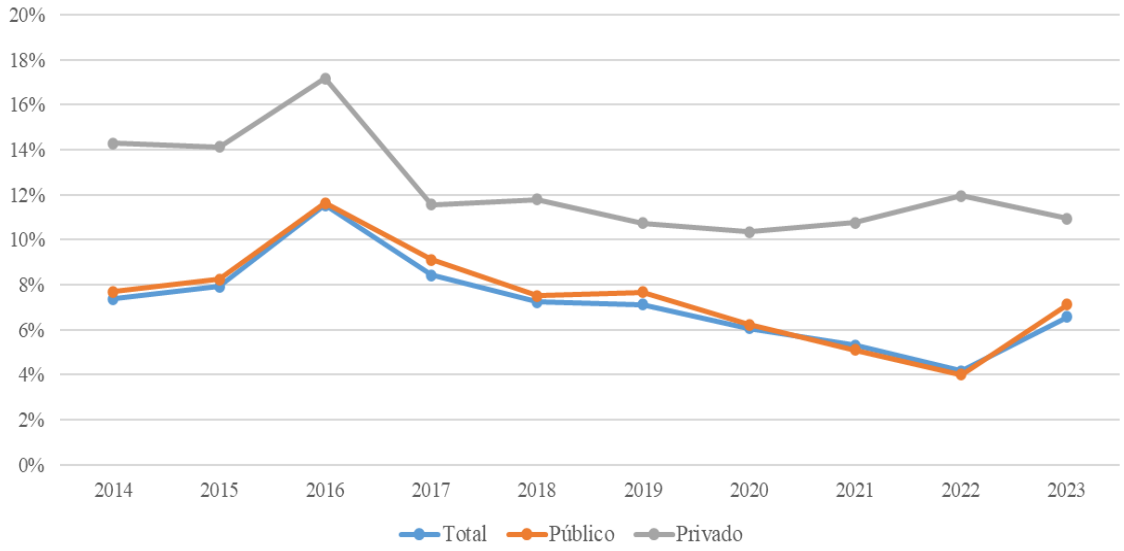


Figura 5.2. Taxa de atrito ou desistência da carreira docente por rede de ensino (pública x privada) – Brasil 2014 a 2023

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo da Educação Superior 2014 a 2023.

5.2. Seleção dos casos: estudo comparativo das 27 redes estaduais de ensino

A educação básica no Brasil está organizada nas etapas: educação infantil, ensino fundamental (anos iniciais/ primário e anos finais/ secundário baixo) e ensino médio (secundário superior). O Censo Escolar de 2024 registrou 47,08 milhões de matrículas nestas etapas de ensino, sendo 79,8% na rede pública (49,1% correspondem à rede municipal, 29,8% à rede estadual e 0,8 % à rede federal) e 20,2% na rede privada.

A rede pública é composta por 5.570 redes municipais e 27 redes estaduais (com 26 Estados e o Distrito Federal), sendo que a oferta de matrícula para a educação infantil e o ensino fundamental é responsabilidade prioritária das redes municipais e a oferta de matrícula para o ensino médio é responsabilidade prioritária das redes estaduais, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal de 1988.

Considerando as especificidades da organização do sistema educativo brasileiro, esta investigação dedicou-se a um estudo comparativo entre as 27 redes estaduais de ensino, e seus respetivos níveis de atratividade, via mensuração da taxa de atrito dos professores que atuam no ensino médio. A opção por este recorte analítico fundamenta-se nas distintas dinâmicas observadas entre as redes estaduais, municipais, federal e privada, bem como nas diferenças estruturais e funcionais entre os vários níveis e etapas de ensino, as quais influenciam de forma significativa o fenómeno em estudo.

No ensino médio[14] ou secundário superior, a rede estadual responde por 81% das matrículas no Brasil, seguida pela rede privada (15,4%), rede federal (2,9%) e rede municipal (0,7%) (Inep, 2024). O quadro 5.1 demonstra que em todas as unidades da federação a maioria das matrículas no ensino médio está concentrada na rede estadual, que responde por quase a totalidade das matrículas da rede pública, objeto de estudo desta investigação.

Quadro 5.1. Distribuição Percentual da Matrícula no Ensino Médio por Redes de Ensino - Brasil e Unidades da Federação – 2024

Unidade da Federação	Redes de Ensino			
	Estadual	Privada	Federal	Municipal
Brasil	**81,0%**	**15,4%**	**2,9%**	**0,7%**
Rondônia	86,5%	7,6%	5,9%	0,0%
Acre	88,2%	8,0%	3,8%	0,0%
Amazonas	91,1%	5,8%	3,0%	0,1%
Roraima	88,0%	7,4%	4,6%	0,0%
Pará	86,0%	11,8%	2,1%	0,0%
Amapá	82,3%	13,6%	4,1%	0,0%
Tocantins	87,8%	7,6%	4,5%	0,0%
Maranhão	87,9%	6,5%	4,2%	1,4%
Piauí	84,8%	8,9%	6,3%	0,0%
Ceará	87,4%	9,5%	1,7%	1,4%
Rio Grande do Norte	76,7%	13,7%	9,5%	0,0%
Paraíba	81,2%	13,7%	4,8%	0,3%
Pernambuco	86,1%	11,4%	2,4%	0,1%
Alagoas	81,1%	11,3%	5,2%	2,4%
Sergipe	82,8%	14,8%	2,4%	0,0%
Bahia	86,9%	10,3%	2,5%	0,3%
Minas Gerais	79,4%	16,2%	3,3%	1,0%
Espírito Santo	76,7%	15,5%	7,8%	0,1%
Rio de Janeiro	71,7%	24,4%	3,5%	0,4%
São Paulo	80,8%	16,9%	0,7%	1,6%
Paraná	80,1%	18,0%	1,9%	0,0%
Santa Catarina	76,2%	19,2%	4,3%	0,3%
Rio Grande do Sul	65,2%	29,4%	4,7%	0,8%
Mato Grosso do Sul	82,2%	12,7%	5,0%	0,1%
Mato Grosso	79,4%	15,1%	5,4%	0,1%
Goiás	86,1%	11,3%	2,3%	0,3%
Distrito Federal	70,7%	25,8%	3,5%	0,0%

Fonte: Censo da Educação Básica 2024
Nota: Inclui Ensino Médio Regular, Educação Profissional e Técnico e EJA

[14] As análises apresentadas para o Ensino Médio nesta investigação incluem as modalidades de Ensino Regular, Educação Profissional e Técnica e Educação de Jovens e Adultos de nível médio.

Ao considerar a taxa de atrito ou abandono dos professores do ensino médio /secundário (figura 5.3), observa-se que, tal como já identificado no comportamento deste indicador (considerando conjuntamente os níveis fundamental e médio – figura 5.2), ocorreu um pico de aumento em 2016, seguido de uma redução nos anos de 2021 e 2022, refletindo, respetivamente, os contextos da crise política e econômica e da pandemia de Covid-19. Contudo, destaca-se o crescimento recente verificado em 2023 e 2024, sendo que, neste último ano, a taxa aproximou-se do valor registado em 2014.

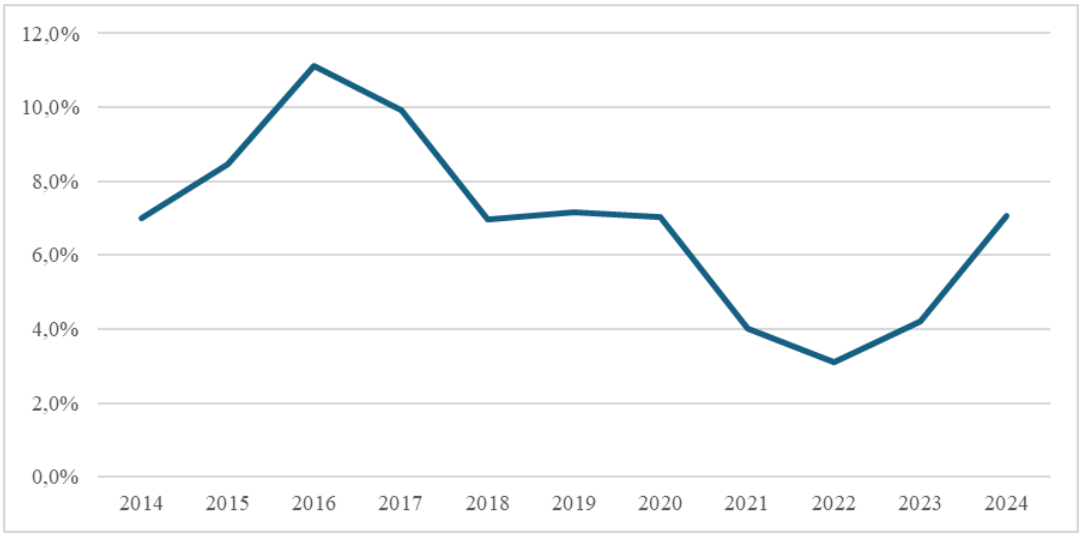


Figura 5.3. Taxa de atrito ou abandono da carreira docente pelos professores do Ensino Médio– Brasil 2014 a 2024

Fonte: Censo da Educação Básica 2014 a 2024 - Inep

Neste enquadramento, propõe-se aprofundar a análise com o intuito de identificar os contextos e determinantes associados ao aumento das taxas de atrito ou abandono da carreira docente no ensino médio /secundário. O objetivo consiste em compreender quais são os principais fatores que contribuem para o crescimento desse fenómeno, a partir da comparação entre as 27 redes estaduais de ensino.

5.2.1- Níveis de taxa de atrito/ abandono da profissão docente

O relatório da Unesco (2024) que trata sobre a escassez de professores ressalta a importância do acompanhamento das taxas de atrito/ abandono visto que:

> "Um sistema com uma taxa de abandono constante acima de 10% resultaria em uma carreira docente média de apenas 10 anos. Para sistemas que pretendem ter professores trabalhando para carreiras prolongadas de 30 anos ou mais, seria necessário manter as taxas de abandono consideravelmente abaixo de 5% (UIS, 2023b, *apud* Unesco, 2024 p. 60)

Tomando como base este estudo, propõe-se uma primeira análise a partir da categorização das taxas de atrito em três níveis: i) baixo: até 5%, ii) médio: entre 5% e 10% e iii) alto: acima de 10%.

Conforme apresentado no quadro 5.2, no ano de 2024, 14 UFs registraram baixa taxa de atrito, 6 UFs média taxa de atrito e 7 UFs alta taxa de atrito.

Quadro 5.2. Níveis da taxa de atrito/ abandono dos professores do ensino médio das redes estaduais de ensino por Unidade da Federação- 2024

Unidade da Federação	Atrito 2024	Nível de Atrito
Pará	0,0%	Baixo
Sergipe	0,0%	
Paraíba	1,3%	
Bahia	2,0%	
Rio Grande do Norte	2,3%	
Alagoas	2,4%	
Maranhão	2,9%	
Rio Grande do Sul	2,9%	
Roraima	3,1%	
Ceará	3,6%	
Amazonas	3,7%	
Goiás	4,0%	
Rio de Janeiro	4,4%	
Pernambuco	4,7%	
Rondônia	5,6%	Médio
Santa Catarina	6,0%	
Piauí	6,4%	
Amapá	7,3%	
Espírito Santo	8,0%	
Minas Gerais	8,2%	
Mato Grosso	10,3%	Alto
Mato Grosso do Sul	11,1%	
Tocantins	11,7%	
Paraná	11,7%	
São Paulo	12,4%	
Acre	15,9%	
Distrito Federal	16,1%	

Fonte: Calculado pela autora a partir dos dados do Censo da Educação Básica 2007 a 2024 – Inep

A partir desta categorização dos níveis de atrito/abandono referentes ao ano 2024, nosso objetivo é encontrar quais características contextuais e estruturais que distinguem as redes estaduais de ensino.

5.2.2. Dimensões e indicadores de análise

Conforme apresentado no capítulo 1, o modelo de análise desta investigação propõe analisar os efeitos nas taxas de atrito em quatro dimensões contextuais, sejam elas: i) condições socioeconômicas, ii) condições de trabalho, iii) características da carreira docente e iv) características individuais dos docentes.

Assim, para cada uma das dimensões contextuais selecionamos três ou dois indicadores que apresentaram maiores associações com a variação da taxa de atrito entre as UFs, apresentados a seguir.

a) Condições socioeconómicas

Eric Hoyle (2001) destaca a importância das condições sociais e econômicas para o prestígio e a valorização material da profissão docente, bem como a capacidade de atrair e reter bons profissionais. Para este autor, a falta de recursos, a alta demanda e a desigualdade social em contextos desfavorecidos restringem o desenvolvimento da profissionalidade, enquanto ambientes mais favorecidos permitem a expansão das práticas docentes.

A expressiva desigualdade regional refletiva no contexto educacional brasileiro e estudadas por autores como Franco (2001), Cury (2002) e Saviani (2008), reforça a importância de se considerar as condições socioeconômicas para análise dos resultados das políticas educacionais no Brasil.

Neste sentido, os indicadores mobilizados para análise desta dimensão buscam refletir os efeitos dos diferentes níveis de desenvolvimento socioeconómico entre as redes de ensino e do contexto do mercado de trabalho na taxa de atrito ou abandono da carreira docente em cada UF.

Para medir o nível socioeconómico foram utilizados os indicadores PIB *per capita*, o Indicador de Nível Socioeconómico (INSE) e a taxa de desocupação.

O PIB *per capita* corresponde à média da produção ou produto interno bruto ponderada pelo número de habitantes da respetiva UF, e o INSE, calculado pelo Inep a

partir do questionário de alunos do Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica) [15], representa o perfil socioeconómico dos estudantes no contexto da educação da educação básica de cada localidade.

O terceiro indicador selecionado para esta dimensão, a taxa de desocupação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi utilizado como medida conjuntural do mercado de trabalho local, indicativa das oportunidades de recolocação profissional no terreno.

b) Condições de trabalho

Nessa dimensão foram selecionados três indicadores que representam o contexto das condições de trabalho dos professores dentro de cada rede de ensino, nomeadamente: o percentual de contratos efetivos, a regularidade docente e o tamanho de turma.

O tipo de contrato de trabalho destaca-se entre os indicadores mais usados nos estudos sobre mercado de trabalho visto que caracteriza o nível de estabilidade no emprego. Conforme já abordado nesta tese, o número de contratos temporários dos professores da rede estadual tem crescido expressivamente nos últimos anos no Brasil, atingindo 51% em 2024 (Inep, 2025).

O Indicador de Regularidade do Docente (IRD) avalia a permanência dos professores em uma mesma escola nos últimos cinco anos, indicativo dos níveis de rotatividade entre escolas. O indicador varia na pontuação de 0 a 5, de forma que quanto mais próximo de 0, mais irregular é o docente e, quanto mais próximo de 5, mais regular ele é. Na divulgação por UF, as escolas são classificadas por níveis de regularidade de acordo com o IRD médio dos seus docentes. Neste estudo, consideramos o percentual de professores com IRD 5 em cada rede de ensino.[16]

O indicador tamanho de turma foi selecionado para compor a dimensão da condição de trabalho das redes estaduais. Este indicador é recorrentemente distinguido como fator indicativo de sobrecarga do trabalho docente, conforme apontam, por exemplo, o relatório da Pesquisa Talis 2024 (OCDE, 2025) e estudos como o de Moriconi (2021).

[15] O cálculo do Inse é formado pelas informações coletadas em 22 itens do questionário de alunos do Saeb sobre a escolaridade dos pais e a posse de bens e serviços. Mais informações consultar: https://download.inep.gov.br/areas_de_atuacao/Indicadores_de_nivel_Nota_tenica_2021.pdf

[16] Nota Técnica do Indicador de Regularidade Docente (IRD) está disponível em: https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2023/nota_tecnica_atualizacao_indicador_regularidade_docente.pdf

c) Características dos Planos de Carreiras

O quadro 5.3 apresenta um conjunto de características dos Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) das 27 redes estaduais de ensino utilizadas nesta investigação. Estas informações foram extraídas da plataforma Carreiras Docentes mantida pelo do Instituto Rui Barbosa[17] que reúne informações das redes estaduais e municipais de ensino.

Os indicadores dessa dimensão foram selecionados com base nos três pilares estabelecidos na CF 1988 que prevê o plano de carreira, o ingresso por concurso público e o piso salarial para os professores. Assim, selecionamos os indicadores: média da remuneração inicial, tempo do último concurso e percentual de contratos que pagam o Piso.

A instituição de PCCR, prevista desde a CF 88, foi incluída como meta PNE 2014-2024, visto que algumas das redes de ensino, especialmente as municipais, ainda não possuíam PCCR. Segundo Inep (2024), houve uma melhoria expressiva neste indicador, visto que 2023, 96,3% das redes municipais afirmaram possuir PCCR na pesquisa Munic[18] do IBGE.

Apesar da pesquisa Estadic[19] registrar que todas as redes estaduais possuíam PCCR, as informações do Instituto Rui Barbosa (2025) assinalam que o Estado mais rico do país, São Paulo, não possui Plano de Carreira específico para os docentes, sendo estes regidos pelo do Plano de Carreiras dos servidores públicos em geral.

Dentre as informações reunidas no quadro 5.3 da plataforma Instituto Rui Barbosa sobre as carreiras das redes estaduais, apenas três apresentaram correlação com o atrito, no nível da rede de ensino. Assim, utilizamos duas delas na ACM: a média da remuneração inicial e o tempo desde o último concurso.

Destaca-se ainda que as informações das UFs, Maranhão, Paraíba e Rio Grande Sul foram imputadas a partir de legislações e documentos oficiais dos respetivos estados, visto que não estão disponíveis na plataforma Carreira Docentes do Instituto Rui Barbosa.

[17]Disponível em https://carreirasdocentes.irbcontas.org.br/

[18] A Munic: Pesquisa de Informações Básicas Municipais corresponde a um levantamento declaratório com gestores municipais sobre as estruturas, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais.

[19] A Estadic: Pesquisa de Informações Básicas Estaduais corresponde a um levantamento declaratório com gestores estadais sobre as estruturas, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas estaduais.

Quadro 5.3. Características da carreira docentes das redes estaduais de ensino

Unidade da Federação	Possui PCCR	Duração Carreira (em anos)	Média estadual da remuneração inicial (40h)	Média estadual da remuneração final (40h)	Tempo desde o último concurso	Jornada Prevalente (em horas)
Rondônia	Sim	32	6756,76	8259,68	9	40
Acre	Sim	30	5027,80	8324,41	1	25
Amazonas	Sim	21	6353,30	7984,16	7	20
Roraima	Sim	12	7679,42	11251,53	4	30
Pará	Sim	36	11048,28	12669,79	7	40
Amapá	Sim	34	5871,01	9389,25	3	40
Tocantins	Sim	36	7022,92	8601,66	2	40
Maranhão	Sim	nd	nd	nd	nd	nd
Piauí	Sim	18	6688,96	8098,94	11	.
Ceará	Sim	22	6920,28	8600,86	7	40
Rio Grande do Norte	Sim	21	6279,52	8081,56	1	30
Paraíba	Sim	nd	nd	nd	nd	nd
Pernambuco	Sim	30	5398,87	6788,59	3	40
Alagoas	Sim	30	5749,03	7783,93	4	30
Sergipe	Sim	23	5234,73	6092,23	13	40
Bahia	Sim	21	7467,59	8858,14	3	40
Minas Gerais	Sim	29	5643,68	6536,74	2	24
Espírito Santo	Sim	25	4895,90	6904,19	3	25
Rio de Janeiro	Sim	25	6576,34	8706,84	11	.
São Paulo	Não	nd	6023,75	7518,22	2	30
Paraná	Sim	9	6275,96	9606,64	2	20
Santa Catarina	Sim	30	7543,10	8850,58	1	10
Rio Grande do Sul	Sim	nd	nd	nd	nd	nd
Mato Grosso do Sul	Sim	30	8106,08	11698,02	3	40
Mato Grosso	Sim	36	8675,02	13472,92	0	30
Goiás	Sim	29	6665,07	8188,62	3	40
Distrito Federal	Sim	25	5775,13	8678,15	3	40

Fonte: Instituto Rui Barbosa, 2025

Nota: nd: dados não disponíveis

As informações apresentadas na tabela evidenciam assimetrias estruturais significativas entre as redes estaduais de ensino, as quais podem contribuir para explicar as diferenças observadas nos níveis de atrito docente. De modo geral, os estados que registam menores níveis de atrito, como o Pará e a Bahia, tendem a apresentar combinações mais favoráveis entre uma remuneração inicial relativamente elevada e a

predominância de contratos de trabalho com jornada de 40 horas semanais, o que reduz a necessidade de múltiplas vinculações laborais por parte dos professores.

O caso do Pará revela-se particularmente emblemático neste contexto. Em 2024, o estado apresentou a menor taxa de atrito entre as unidades da federação e combina, simultaneamente, o salário inicial mais elevado da carreira docente no país, a carreira mais longa, com duração de 36 anos, e, uma prevalência de contratos com jornada de trabalho de 40 horas. Este conjunto de características sugere que níveis remuneratórios iniciais elevados podem actuar como importantes factores de retenção, mesmo em carreiras extensas e com baixa amplitude salarial ao longo do tempo.

No que respeita especificamente ao salário inicial, a Bahia e Roraima também se destacam por apresentarem remunerações relativamente mais elevadas e, em paralelo, baixos níveis de atrito, reforçando a hipótese de que a atratividade inicial da carreira desempenha um papel central na permanência docente.

Em sentido oposto, os estados com níveis elevados de atrito, nomeadamente o Distrito Federal, o Acre, São Paulo, o Paraná, Tocantins e Mato Grosso, evidenciam desajustamentos entre a estrutura da carreira e a dinâmica de permanência dos docentes. Nos casos do Acre e do Distrito Federal, observa-se a coexistência de atrito elevado com remunerações finais relativamente altas, o que sugere que outros factores podem estar a mitigar os incentivos à permanência como a amplitude salarial da carreira e sua posição no mercado de trabalho local.

Este argumento é reforçado pelos resultados do indicador apresentado na Figura 4.1 desta tese, que evidencia que o Distrito Federal apresenta a pior relação entre a remuneração média docente e a remuneração média dos demais profissionais com formação superior no país, situando-se em cerca de 70%. No caso do Acre, embora a remuneração média dos professores também se encontre abaixo da dos demais profissionais, essa diferença é menos acentuada, correspondendo a aproximadamente 92%. Estes resultados sugerem que a posição relativa do salário docente no mercado de trabalho local constitui um elemento relevante para a compreensão das diferenças nos níveis de atrito observados entre as redes estaduais.

Em São Paulo, a ausência de um PCCR específico para os professores, associada a uma jornada prevalente de 30 horas e a uma amplitude salarial mais limitada, coincide com um dos maiores níveis de atrito do país, reforçando a hipótese de que fragilidades institucionais e menor clareza na progressão da carreira aumentam a propensão ao abandono. Este Estado apresentou um aumento expressivo nos últimos anos na taxa de

atrito, o que indica que fatores mais recentes, podem ter afetado este fenômeno nesta rede de ensino, o que será abordado na análise longitudinal no capítulo 6.

De forma geral, os dados indicam que o atrito docente não responde apenas a uma característica específica da carreira docente, sendo necessário considerá-las em seu conjunto e ainda associá-las a outras variáveis contextuais.

a) Características individuais dos docentes

Os principais indicadores utilizados nesta investigação sobre as características dos professores foram: idade, gênero, tempo de experiência na carreira, formação e número de turma.

Na primeira análise, realizada no nível da rede de ensino, foram incluídos dois indicadores: o percentual de Jovens (até 25 anos de idade) e o percentual de docentes com formação nas áreas STEM (Ciências, Tecnologia, Engenharias e Matemática).

Definidos os indicadores representativos de cada dimensão do modelo de análise, procedeu-se à aplicação de uma análise de clusters, com recurso à Análise de Correspondência Múltipla (ACM), no nível das redes estaduais de ensino. O objetivo consistiu em identificar quais as combinações de condições socioeconómicas, de trabalho, de carreira e de características docentes que se encontram mais associadas a cada nível de atratividade da carreira docente.

Para aplicar esta técnica os indicadores foram categorizados respectivamente em intervalos de tercentis que constituem níveis “baixo”, “médio” e “alto”, conforme apresentado no quadro 5.4, bem como já descritos o nível de atrito também foi categorizado em três níveis: i) baixo: até 5%, ii) médio: entre 5% e 10% e iii) alto: acima de 10%.

Quadro 5.4. Categorização dos indicadores selecionados em cada dimensão contextual do abandono docente - Brasil – 2024

Dimensões	Variável	Tercentil 1	Tercentil 2	Tercentil 3
Condições Socioeconômicas	Nível Socioeconômico (NSE)	[39,55 – 44,08]	(44,08 – 51,71]	(51,71 – 60,72]
	PIB per capita	[8,87 – 12,26]	(12,26 – 19,77]	(19,77 – 50,18]
	Taxa de Desocupação	[0,03 – 0,05]	(0,05 – 0,08]	(0,08 – 0,1]
Condições Trabalho	Percentual de Contratos Efetivos	[0,19 – 0,44]	(0,44 – 0,6]	(0,6 – 1]
	Regularidade Docente	[0 – 4,3]	(4,3 – 12,33]	(12,33 – 40,7]
	Tamanho Médio de Turma	[21,3 – 27,17]	(27,17 – 29,43]	(29,43 – 37,9]
Carreira Docente	Média Remuneração Inicial	[4867,79 – 5917,24]	(5917,24 – 6711,56]	(6711,56 – 11048,28]
	Tempo do último Concurso (anos)	[0 – 3]	(3 – 4]	(4 – 13]
	Percentual de Contratos que pagam o Piso[1]	[0,42 – 0,84]	(0,84 – 0,96]	(0,96 – 1]
Característica Docente	Percentual de Jovens (até 25 anos de idade)	[0 – 0,02]	(0,02 – 0,04]	(0,04 – 0,07]
	Percentual de Docentes com formação nas áreas STEM (Ciências, Tecnologia, Engenharias e Matemática)	[0 – 0,02]	(0,02 – 0,05]	(0,05 – 0,16]

Nota: [1] O indicador Percentual de Contratos que pagam o Piso refere-se ao ano 2020
Fontes: PnadC -IBGE e Censo da Educação Básica e Indicadores Inep

5.3. Características das redes estaduais de ensino sobre o Nível de Atrito na Carreira Docente

A ACM resultou em vinte e duas dimensões, das quais as três primeiras concentram a maior parte da variância explicada. A Dimensão 1 explica 20,6% da variância total, a Dimensão 2 explica 14,4%, e a Dimensão 3, 10,3%, perfazendo um total acumulado de 45,4% da variância. Este valor é expressivo para dados categóricos de natureza social, indicando uma estrutura fatorial consistente.

As duas primeiras dimensões, representadas na figura 5.4, explicam parte significativa da estrutura das relações entre os indicadores socioeconómicos e organizacionais considerados (35,0% da variância total dos dados).

A Dimensão 1 corresponde ao eixo mais explicativo e consistente para interpretação da atratividade da carreira docente. Essa dimensão é fortemente associada às variáveis regularidade docente ($\eta^2 = 0,706$), PIB per capita ($\eta^2 = 0,691$), índice do nível socioeconômico – NSE ($\eta^2 = 0,658$), percentual de jovens ($\eta^2 = 0,605$) e taxa de desocupação ($\eta^2 = 0,485$) (quadro 5.5).

No polo positivo, forma-se a elipse azul que representa o grupo de UFs com altas taxas de atrito e que concentram melhores condições socioeconômicas, porém com piores condições de trabalho e carreira, como a baixa regularidade docente e, também a maior

presença de docentes jovens. Já no polo negativo, forma-se a elipse vermelha que reúne o grupo de UFs com baixas taxa de atrito e indicadores, mas comparativamente, de maior valorização profissional, como regularidade docente média ou alta e maior proporção de contratos efetivos, porém em contextos socioeconômicos menos favorecidos.

A Dimensão 2, por sua vez, está associada às variáveis como tamanho médio de turma ($\eta^2 = 0{,}532$), percentual de docentes em áreas STEM ($\eta^2 = 0{,}386$) e regularidade docente ($\eta^2 = 0{,}380$), refletindo mais as diferenças nas condições internas de trabalho e na composição do corpo docente entre as redes. Essa dimensão distingue contextos mais estruturados em relação às condições de trabalho e de carreira, com maior regularidade de docentes daqueles marcados por condições laborais mais precárias e menor proporção de docentes especializados nas áreas de ciências e matemática.

Quadro 5.5. Grau de associação (η^2) dos indicadores com as Dimensões 1 e 2 da ACM sobre o nível de atrito na carreira docente

Indicadores	Dimensão 1 (η^2)
Regularidade Docente	0,706
PIB per capita	0,691
Nível Socioeconômico (INSE)	0,658
Percentual de Jovens (até 26 anos)	0,605
Taxa de Desocupação	0,485

Indicadores	Dimensão 2 (η^2)
PIB per capita	0,557
Tamanho de Turma	0,532
Nível Socioeconômico (INSE)	0,421
Percentual de Docentes STEM	0,386
Regularidade Docente	0,380

Fonte: Resultados da ACM taxa de atrito e indicadores das dimensões de análise

A figura 5.4 representa o espaço ou mapa fatorial da associação entre os níveis de atrito de cada UF e suas respetivas características.

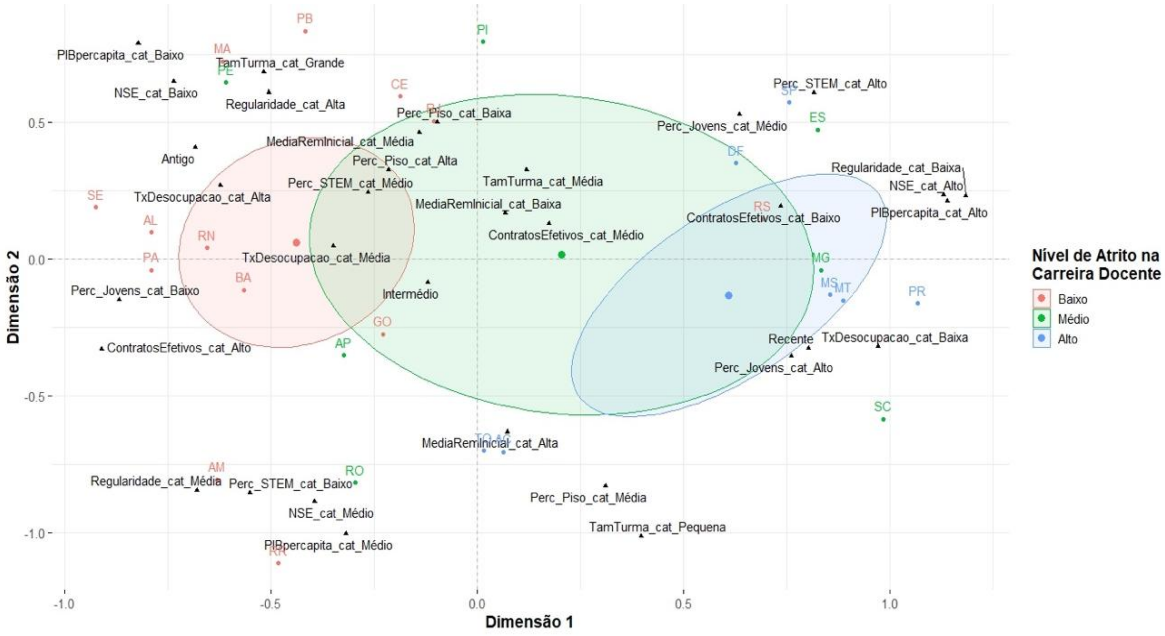


Figura 5.4. Mapa fatorial com as características das redes estaduais de ensino sobre o Nível de Atrito na Carreira Docente, Brasil 2024 - Análise de Correspondência Múltipla

O mapa fatorial evidencia uma dicotomia marcada entre as condições socioeconómicas e as condições de trabalho e de carreira docente. Observa-se que as redes de ensino das unidades federativas economicamente mais favorecidas tendem a apresentar piores condições laborais, particularmente no que concerne ao tipo de contratação dos professores e à permanência destes numa mesma escola. Tal configuração reflecte maiores níveis de abandono da carreira docente nas redes de ensino de São Paulo, Distrito Federal, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Contudo, importa destacar que as condições mais favoráveis do mercado de trabalho local, características associadas à estas unidades da federação, podem contribuir para a migração dos profissionais docentes para outras oportunidades laborais. Este fator é apontado como chave nos estudos sobre rotatividade e abandono da carreira. Conforme Guarino *et al* (2006), os professores avaliam continuamente o quão atraente é a profissão em comparação com outras ocupações ou atividades que poderiam exercer.

A elipse em vermelho reúne unidades federativas com baixas taxa de atrito e com menor desenvolvimento económico (PIB *per capita* e NSE baixos), como Maranhão, Paraíba, Alagoas, Bahia, Rio Grande do Norte, Sergipe e Pará, mas que, paradoxalmente, apresentam maiores proporções de contratos efectivos e níveis superiores de regularidade docente. Este grupo também se caracteriza por uma proporção mais baixa de docentes jovens, com até 25 anos de idade.

A elipse verde agrupa estados como Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina, que evidenciam níveis intermédios de atrito e apresentam condições de trabalho e estruturas de carreira igualmente intermédias.

Estes resultados constituem um retrato dos níveis de abandono observados no ano 2024. Contudo, as oscilações verificadas ao longo do tempo em todas as unidades federativas justificam o aprofundamento da análise mediante uma abordagem longitudinal que permita maior controle na definição das saídas definitivas dos professores da carreira. Assim, recorreu-se aos dados do Censo da Educação Básica entre 2007 e 2024, os quais servirão de base à segunda etapa da análise quantitativa desta investigação, apresentada no capítulo 6.

Capítulo 6 Estudo comparativo dos factores associados ao abandono docente e os efeitos das políticas de profissionalização

Conforme descrito no capítulo 2, o estudo sobre a trajetória profissional dos docentes foi realizado a partir do acompanhamento dos vínculos destes em turmas do ensino médio/ secundário das redes públicas estaduais, no período compreendido entre 2007 e 2024 por meio da base de dados do Censo da Educação Básica.

A identificação do abandono, entendido como desligamento permanente do sistema de ensino, assentou na observação sistemática dos vínculos declarados no Censo da Educação Básica. Assim, docentes que, após o primeiro registo no sistema (abrangendo todas as redes e etapas de ensino), deixaram de apresentar vínculo em determinado ano, mas regressaram posteriormente, foram classificados como casos de interrupção temporária, não podendo ser considerados como ocorrências de atrito/ abandono.

Tendo em consideração a censura natural dos dados resultante do termo da série temporal em 2024, foi adoptado um critério para a identificação da saída definitiva da carreira docente. Em concreto, considerou-se como abandono permanente a ausência de vínculo laboral ao sistema educativo por um período mínimo de dois anos consecutivos no final da série observada.

Deste modo, eventuais desligamentos ocorridos nos anos de 2023 e 2024 não foram classificados como abandono definitivo, uma vez que, no horizonte temporal disponível, não é possível distinguir entre afastamentos de natureza transitória e saídas efectivas da carreira. Esta opção metodológica contribui para reduzir o risco de classificação indevida do evento de interesse.

A análise das trajetórias de saída permitiu verificar o comportamento de coortes específicas de docentes que ingressaram no sistema de ensino. As proporções de desligamento mais expressivas na fase inicial da trajetória profissional, corroboram com a evidência empírica de que o período de entrada na carreira constitui o momento de maior vulnerabilidade ao abandono docente.

Conforme ilustrado na figura 6.1, as coortes dos professores que ingressaram na carreira em 2010, 2011 e 2012 confirmam o padrão em “U” amplamente descrito na literatura internacional, segundo o qual as probabilidades de abandono são mais elevadas

nos primeiros anos da carreira e reduzem progressivamente à medida que os professores se estabilizam profissionalmente e voltam a aumentar em fases posteriores (Santiago, 2002, Ingersoll, 2001; Ingersoll & Smith, 2003; Guarino, Santibañez & Daley, 2006).

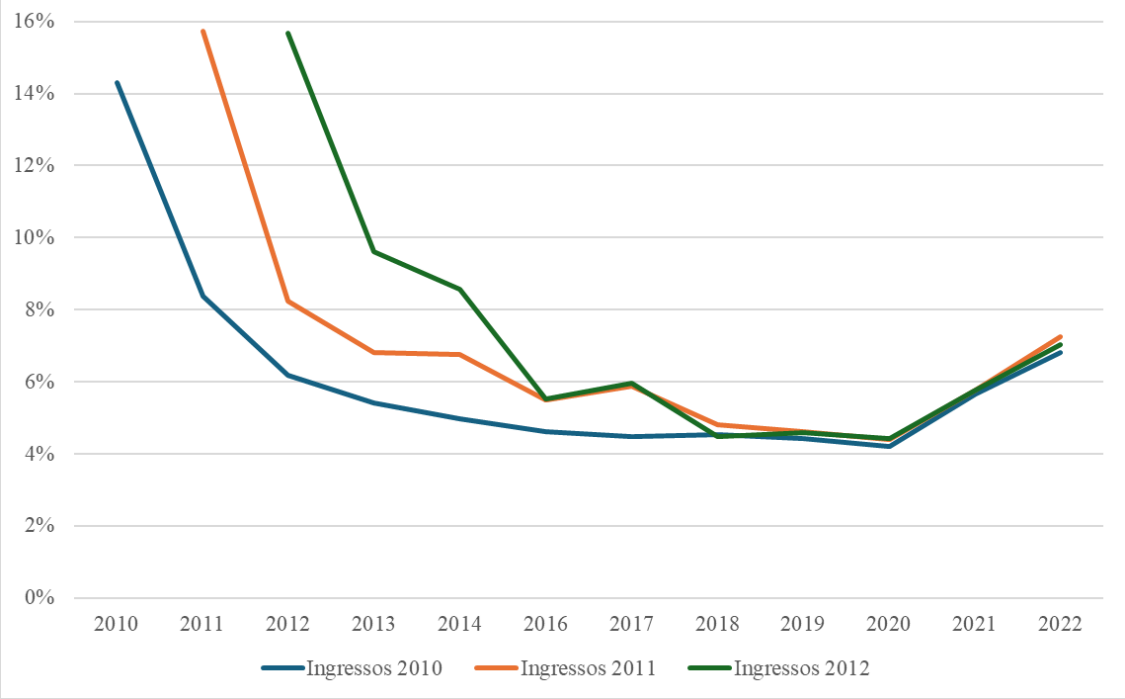


Figura 6.1. Proporção de saídas das coortes de professores que ingressaram na carreira em 2010, 2011 e 2012 – Brasil 2010 a 2022

Fonte: Censo da Educação Básica 2007 a 2024
Nota: Os dados do ano 2015 foram censurados nesta análise.

O estudo longitudinal também permitiu uma leitura comparativa das dinâmicas de saída confirmadas ao longo do período analisado das 27 redes estaduais. O quadro 6.1 apresenta a proporção anual de docentes que saíram da carreira entre 2007 e 2022 em cada rede.

De modo geral, se observa uma irregularidade nas taxas anuais de saída ao longo do tempo. No entanto, merecem destaque os estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul que mantém certa estabilidade em patamares mais baixos de saídas anuais. Na média do período estudado, estes estados registram taxas de saída de 4,8% e 5,6%, respetivamente.

Entre 2007 e 2010 observam-se níveis relativamente elevados de saídas em várias UFs, seguido de um período de relativa estabilização entre 2011 e 2014. Em 2015 ocorre um ponto de inflexão: diversos sistemas registram aumentos abruptos (por exemplo, Ceará, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul,

Goiás e Distrito Federal), coincidindo com um ciclo de crise econômica e política no Brasil.

De 2017 a 2019 há sinal de reacomodação, com reduções em muitos Estados. Todavia, a partir de 2020, com a pandemia e impactos subsequentes, ocorrem movimentos de queda (ex.: Amapá, Amazonas e Paraíba), porém seguido de aumentos tornam-se mais generalizados em 2021 e 2022.

No ano 2022, dez entre as 27 UFs ultrapassam o patamar de 10% na taxa de saída, nomeadamente: Mato Grosso, Distrito Federal, Santa Catarina, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Norte, Rondônia, Acre, Roraima e Pará.

Na média do período, Acre e Distrito Federal registraram uma taxa de saída anual acima de 10%, destacando-os como as UFs onde o problema do alto nível de abandono docente é persistente ao longo do tempo.

Os estados do Sudeste e Sul configuram o bloco de menor saída estrutural. Casos como Rio de Janeiro (média de 4,8%), Rio Grande do Sul (5,6%) evidenciam redes com maior estabilidade histórica, apesar da ocorrência de aumentos pontuais em 2021e 2022. Minas Gerais (7,3%) e Espírito Santo (7,4%) exibem padrões intermediários, mas ainda relativamente contidos frente a outras regiões.

Chama a atenção o aumento expressivo da taxa de saída no estado de São Paulo em 2022, com uma subida de 5,7% para 11,3%. Este novo patamar de abandono docente é corroborado pelos resultados das taxas de atrito calculadas segundo a metodologia da OCDE, apresentada na secção 5.1 desta tese, para as quais a rede estadual de São Paulo registou valores superiores a 10% nos anos de 2023 e 2024. Estes resultados coincidem com a divulgação de notícias nos meios de comunicação social que apontam para um agravamento significativo do adoecimento docente nesta rede de ensino. De acordo com o G1 São Carlos e Região (2025), “São Carlos, Araraquara e outras 24 cidades da região central do estado de São Paulo registaram 565 licenças médicas por perturbações mentais de professores da rede estadual, entre janeiro e setembro de 2025”.

Este quadro também coincide com a intensificação recente dos mecanismos de responsabilização docente na rede estadual de São Paulo. Conforme assinalam Barbosa e Alves (2023) e Carvalho (2025), a rede tem vindo a implementar mudanças institucionais que reforçam de forma explícita a imputação de responsabilidade a docentes e dirigentes escolares pelos resultados académicos dos alunos, através de sistemas de monitorização e avaliação fortemente apoiados em plataformas digitais. A partir de 2023, sob a gestão de Renato Feder, generalizou-se o uso centralizado de dispositivos como o BI e o CMSP,

para acompanhar indicadores quantificáveis tais como frequência dos estudantes, realização de tarefas e desempenho em avaliações padronizadas, cujo processamento sistemático alimenta rankings de desempenho escolar, ampliando o controlo sobre a rotina escolar e consolidando a produção de indicadores quantitativos de desempenho.

Neste contexto, a criação da Prova Paulista em 2023 e a institucionalização do Provão Paulista a partir de 2024 estruturaram uma lógica de responsabilização baseada na articulação entre incentivos e sanções. Inicialmente apresentadas como instrumentos diagnósticos, estas avaliações passaram a produzir rankings escolares e a sustentar políticas de bonificação financeira e incentivos institucionais, ao mesmo tempo que legitimam mecanismos punitivos, como o afastamento ou a transferência de diretores com resultados considerados insatisfatórios. Para os docentes, este processo traduziu-se no reforço do controlo do trabalho pedagógico, através do acompanhamento obrigatório e registado das aulas e do uso do material digital em plataformas como o Apoio Presencial, com efeitos evidentes na intensificação da vigilância e na redução da autonomia profissional (Carvalho, 2025).

Na região do Nordeste, os níveis de saída são predominantemente mais estáveis, com média entre 2007 e 2022 entre os estados de 6% a 8%. Contudo, há uma heterogeneidade interna, com perfis mais moderados como Ceará (7,4%), Pernambuco (6,8%) e Paraíba (6,6%), e estados com índices superiores, como Rio Grande do Norte (8,1%) e Alagoas (8,0%).

A região Norte apresenta a maior dispersão entre UFs. Estados como Acre (11,1%) e Roraima (7,5%) mantêm níveis de saída elevados, com picos recorrentes, enquanto Amazonas (5,6%) e Pará (5,1%) registram níveis comparativamente baixos.

O estado do Pará também merece destaque por apresentar a segunda menor média das taxas anuais de saída o que pode estar relacionado à maior média salarial no início da carreira, conforme demonstrado no quadro 5.3.

O Centro-Oeste constitui o grupo de maior instabilidade. Mato Grosso (8,5%), Mato Grosso do Sul (7,7%), Goiás (9,6%) e Distrito Federal (10,1%) apresentam taxas elevadas e oscilações intensas ao longo da série, com episódios críticos em 2015 e 2021–2022. O caso do Distrito Federal merece destaque, pela conjugação de altos níveis de saída ao longo de todo o período e choques acentuados em anos recentes.

Quadro 6.1. Percentual de professores que saíram da carreira docente no ensino médio das redes estaduais – Unidades da Federação

Sigla UF	Unidade da Federação	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média 2007 - 2022
RO	Rondônia	7,1%	11,1%	7,3%	6,1%	5,1%	5,3%	6,4%	7,1%	10,7%	5,3%	7,7%	10,3%	5,4%	4,9%	8,6%	10,3%	7,4%
AC	Acre	11,5%	13,9%	7,7%	9,0%	8,3%	10,8%	8,1%	10,9%	17,9%	10,9%	10,9%	14,4%	12,1%	7,8%	8,5%	14,6%	11,1%
AM	Amazonas	5,8%	8,1%	5,2%	4,8%	6,5%	3,4%	5,7%	2,4%	10,4%	3,7%	5,2%	2,9%	9,7%	5,2%	5,1%	5,2%	5,6%
RR	Roraima	8,9%	7,7%	4,8%	3,2%	4,4%	3,6%	6,3%	7,2%	9,6%	7,9%	6,3%	8,2%	5,9%	10,2%	9,9%	15,7%	7,5%
PA	Pará	4,7%	12,2%	3,8%	2,8%	2,8%	3,2%	4,0%	4,3%	6,3%	5,2%	6,0%	5,2%	3,9%	3,1%	3,5%	10,2%	5,1%
AP	Amapá	6,2%	6,4%	6,1%	5,9%	4,6%	5,8%	4,6%	7,8%	13,6%	5,1%	5,5%	8,3%	9,4%	3,0%	4,8%	7,4%	6,5%
TO	Tocantins	8,6%	9,3%	7,3%	8,0%	7,6%	7,2%	6,7%	8,2%	11,7%	8,3%	8,8%	8,6%	6,3%	6,1%	7,9%	8,9%	8,1%
MA	Maranhão	7,5%	10,7%	5,8%	4,0%	4,8%	3,1%	3,3%	4,1%	6,1%	5,2%	4,8%	6,5%	4,5%	6,5%	7,0%	7,7%	5,7%
PI	Piauí	8,1%	11,4%	6,7%	5,1%	5,5%	7,5%	4,5%	7,9%	11,9%	7,5%	7,3%	8,3%	4,8%	3,5%	9,5%	5,8%	7,2%
CE	Ceará	10,1%	12,9%	7,5%	7,0%	6,1%	4,9%	6,2%	6,2%	15,3%	7,2%	7,6%	4,9%	4,7%	3,7%	7,7%	6,2%	7,4%
RN	Rio Grande do Norte	10,9%	14,5%	9,6%	7,5%	7,1%	8,5%	6,2%	7,2%	9,7%	7,4%	6,0%	4,9%	6,8%	4,6%	7,9%	10,8%	8,1%
PB	Paraíba	9,3%	11,6%	4,4%	7,6%	6,3%	6,1%	4,3%	6,1%	11,4%	7,6%	7,4%	4,7%	7,0%	3,7%	4,6%	3,8%	6,6%
PE	Pernambuco	9,4%	11,8%	6,0%	6,5%	6,3%	5,9%	5,6%	5,5%	8,4%	7,8%	7,3%	5,0%	4,6%	8,0%	6,6%	4,7%	6,8%
AL	Alagoas	8,5%	11,0%	11,3%	7,7%	7,7%	8,6%	6,5%	10,5%	14,8%	6,0%	7,0%	5,6%	4,4%	3,5%	7,3%	6,9%	8,0%
SE	Sergipe	9,3%	14,2%	7,2%	9,2%	5,3%	9,0%	5,7%	4,1%	7,3%	5,0%	4,4%	3,5%	4,1%	4,3%	5,2%	6,5%	6,5%
BA	Bahia	7,7%	11,4%	5,5%	5,1%	7,3%	7,8%	8,6%	6,7%	11,0%	5,0%	10,2%	9,5%	6,6%	6,8%	8,6%	6,1%	7,7%
MG	Minas Gerais	7,0%	8,9%	5,1%	5,0%	5,6%	5,5%	6,7%	8,4%	13,4%	7,8%	7,2%	7,7%	6,2%	4,6%	6,3%	10,7%	7,3%
ES	Espírito Santo	9,1%	11,5%	6,3%	5,1%	4,5%	6,3%	6,7%	6,4%	11,4%	8,1%	6,9%	6,3%	5,9%	6,5%	7,5%	9,5%	7,4%
RJ	Rio de Janeiro	7,3%	9,9%	6,2%	4,1%	3,9%	4,1%	3,6%	4,8%	4,6%	3,3%	3,7%	4,4%	3,6%	2,8%	4,8%	5,5%	4,8%
SP	São Paulo	4,8%	5,8%	3,8%	4,0%	4,5%	5,2%	5,7%	7,4%	8,5%	5,5%	5,7%	7,0%	6,3%	5,8%	5,7%	11,3%	6,1%
PR	Paraná	5,5%	7,4%	4,3%	5,3%	5,9%	4,6%	5,6%	7,2%	11,0%	7,5%	6,5%	5,8%	6,0%	8,6%	6,4%	8,0%	6,6%
SC	Santa Catarina	8,3%	9,3%	8,1%	8,0%	8,0%	8,7%	8,2%	9,3%	15,4%	8,5%	7,6%	7,4%	7,4%	6,3%	10,5%	10,1%	8,8%
RS	Rio Grande do Sul	6,4%	7,5%	5,3%	4,6%	4,2%	5,1%	4,6%	4,3%	8,2%	4,6%	4,7%	5,8%	6,0%	5,8%	7,1%	5,5%	5,6%
MS	Mato Grosso do Sul	7,8%	8,8%	4,9%	4,7%	6,6%	6,3%	6,8%	7,1%	12,8%	6,8%	7,0%	7,3%	10,7%	7,0%	9,7%	8,1%	7,7%
MT	Mato Grosso	9,5%	10,6%	7,8%	6,1%	6,8%	6,5%	6,9%	5,9%	13,1%	5,7%	6,8%	7,6%	7,3%	6,9%	18,2%	10,0%	8,5%
GO	Goiás	10,0%	12,4%	9,5%	10,0%	9,8%	7,6%	7,9%	10,9%	14,6%	9,1%	8,3%	9,0%	10,9%	7,9%	7,5%	8,9%	9,6%
DF	Distrito Federal	11,4%	12,4%	7,4%	7,7%	6,7%	8,2%	6,6%	8,8%	10,1%	10,5%	10,2%	11,7%	9,8%	9,4%	15,5%	14,7%	10,1%

Fonte: Censo da Educação Básica 2007 a 2024

6.1. Fatores associados ao abandono da carreira docente

Com base na construção e análise da base de dados longitudinal da trajetória profissional dos docentes, a segunda análise desta investigação recorreu à técnica de inferência causal para verificar quais fatores estão associados ao fenômeno estudado: o abandono da carreira docente nas redes estaduais de ensino no Brasil.

De acordo com a revisão bibliográfica realizada por Guarino, Santibañez e Daley (2006), centrada em estudos desenvolvidos nos Estados Unidos, verifica-se que as taxas mais elevadas de rotatividade e abandono da carreira docente ocorrem nos primeiros anos de exercício profissional. As professoras, em geral, apresentam taxas de saída superiores às dos seus colegas do sexo masculino. Os autores identificam ainda que docentes pertencentes a grupos minoritários tendem a apresentar níveis de abandono inferiores aos registados entre docentes brancos. Observa-se também que professores das áreas de ciências e matemática evidenciam maior probabilidade de deixar o magistério quando comparados com docentes de outras especialidades. Adicionalmente, aqueles com desempenho académico mais elevado, medido por resultados obtidos em testes, revelam maior propensão para abandonar a docência.

Segundo a revisão de literatura para o contexto brasileiro, realizada por Leal & Alves (2024), a maioria dos estudos sobre o abandono docente no Brasil baseia-se em inquéritos aplicados a realidades específicas, como os trabalhos de Lapo & Bueno (2002, 2003), Lemos (2009), Souto (2016) e Pereira & Oliveira (2016, 2018). Contudo, estes estudos somados ainda ao de outros contextos da América Latina e estadunidenses convergem ao enfatizar a necessidade de considerar simultaneamente fatores individuais e institucionais na explicação do abandono da profissão. Os autores destacam, portanto, que os contextos regionais, socioeconómicos e culturais influenciam significativamente os determinantes do abandono, o que implica que estratégias de intervenção devem ser sensíveis às especificidades locais.

O estudo de Carrasqueira & Koslinki (2021) apesar de focar apenas a rede municipal do Rio de Janeiro, recorreu a uma análise quantitativa de regressão logística para estimar a probabilidade de um professor sair da rede considerando características dos professores e das escolas. Os resultados deste estudo apontam fatores que influenciam a chance de sair da rede, sendo que, no nível do docente a formação de grau superior (somados a graduação, mestrado e doutorado) e a mudança de lotação de escola aumentam o risco da saída e o fator ser mulher diminui a chance de abandono. No nível da escola, o aumento de 1 ponto no Indice de Nível Socioeconômico da escola diminui em 0,2 vezes a chance de o docente sair da rede, assim como

o número de vezes que a escola ganhou o Prêmio Anual de Desempenho do município. Já os indicadores Índice de Complexidade da Gestão e IDEB, não apresentaram significância para a análise.

Tendo em vista nosso objetivo de contribuir para esta discussão, a presente investigação apoia-se em estudos conduzidos nos Estados Unidos, nomeadamente os de Willet & Singer (1991), Sass et al. (2012), Vagi (2019) e Bryant et al. (2023), que recorrem a modelos estatísticos de análise de sobrevivência para examinar o abandono da docência. Partindo dessa abordagem, aplicou-se a mesma técnica aos dados do Censo da Educação Básica, por meio da construção longitudinal das trajetórias profissionais dos docentes do ensino secundário das redes estaduais entre 2007 e 2024.

Importa salientar que o contributo central deste estudo decorre, simultaneamente, da amplitude da base empírica mobilizada e da metodologia adoptada para a mensuração do atrito ou abandono docente no contexto brasileiro. A utilização de um painel longitudinal abrangendo todas as redes estaduais, ao longo de quase duas décadas, permite captar dinâmicas estruturais de permanência e saída que permanecem invisíveis em estudos de menor escala ou centrados em unidades específicas. Para além da extensão temporal e da cobertura nacional, destaca-se a aplicação de técnicas de análise de sobrevivência, que possibilitam a estimativa mais robusta dos riscos de abandono e a identificação dos fatores individuais, institucionais e contextuais que influenciam a decisão de permanecer ou deixar a profissão.

Este enquadramento metodológico permite, assim, ultrapassar limitações presentes na literatura prévia e oferecer uma leitura mais precisa do fenómeno, contribuindo para o aprofundamento do debate sobre a atratividade da carreira docente e sobre os mecanismos que condicionam a estabilidade das redes de ensino.

6.2. Uso do modelo de análise de sobrevivência para estudo dos fatores causais do abandono da carreira docente

O modelo de riscos proporcionais de Cox foi empregado em duas etapas, sendo que a primeira utilizou o Cox padrão com efeitos fixos para UF e a segunda o modelo de Cox com *frailty gama* para verificar a hipótese das diferenças na estimação dos efeitos individuais e estaduais sobre o risco de atrito docente. O modelo sem *frailty* pressupõe independência entre indivíduos e homogeneidade entre as unidades federativas (UFs), de modo que toda a variação residual entre estados é implicitamente atribuída às covariáveis observadas. Já o modelo com *frailty* incorpora um termo aleatório no nível da UF, captando heterogeneidade não observada associada às

características estruturais das redes estaduais que afetam de maneira comum todos os professores dentro delas.

O quadro 6.1 apresenta os resultados do modelo Cox padrão e Cox com *frailty* para as variáveis associadas ao nível dos professores em dois períodos: 2007 a 2022 e 2013 a 2022. Destaca-se o crescimento do risco proporcional no período de 2013 a 2022 em relação de 2007 a 2022, entre os professores mais jovens, sendo que, no modelo *frailty*, foi de 85% para 123%,

Quadro 6.2. Comparação resultados modelos Cox Padrão e Cox com frailty

Variável	2007 a 2022		2013 a 2022	
	Cox Padrão (HR)	Cox + Frailty (HR)	Cox Padrão (HR)	Cox + Frailty (HR)
Homem	0,900	0,900	0,866	0,866
Graduação	0,522	0,520	0,477	0,482
Mestrado ou Doutorado	1,081	1,079	1,032	1,030
Formação em área STEM	1,285	1,290	1,348	1,359
Contratos temporários	1,261	1,243	1,200	1,207
Jovem	1,847	1,855	2,234	2,235

Apesar das variáveis no nível do professor não apresentarem mudanças expressivas nos valores, nem na direção - positivos ou negativos dos riscos proporcionais (HR), o modelo com frailty se mostrou metodologicamente mais adequado, por permitir separar de forma mais robusta os efeitos individuais e estruturais e a variabilidade residual entre estados.

Acrescenta-se também que o recorte de análise para o período 2013 a 2022 deveu-se a disponibilidade mais limitada na série histórica das covariáveis no nível das UFs usadas na análise multinível que propõe verificar os fatores que influenciam o abandono docente no nível individual do professor e no nível agregado da rede de ensino da UF.

O modelo Cox com estrutura multinível assume que o risco de saída da carreira no tempo t para o professor i, na Unidade da Federação j, é dado por:

$h_{ij}(t/u_j) = u_j \; h_0(t) \exp(X_{ij}^{T}\beta + \gamma Z_j)$

sendo que:

$h_{ij}(t)$: risco de saída do professor i na UF j
$h_0(t)$: função de risco basal
X_{ij}: vetor de covariáveis individuais (nível 1)
Z_j: vetor de covariáveis da UF (nível 2)
β: coeficientes dos efeitos individuais do professor
γ: coeficientes do efeito de nível da UF
u_j: é a fragilidade (*random effect*) da UF *j*, que captura heterogeneidade não observada entre UFs.

Tipicamente assume-se E(uj)= 1 e Var(u_j)= θ, com distribuição gamma:

$u_j \sim$Gamma (shape= $\frac{1}{\theta}$, scale= θ)

A introdução deste termo (u_j) permite isolar a variabilidade não explicada pelas covariáveis e evitar que efeitos estruturais inerentes às UFs sejam erroneamente atribuídos às variáveis individuais ou contextuais.

A variância estimada do frailty (θ=0,1055) indica que existe heterogeneidade significativa entre as UFs no risco de atrito após o controle pelas covariáveis observadas. Valores de θ>0 são evidências estatísticas de que os indivíduos dentro do mesmo grupo não são independentes e que fatores não observados influenciam simultaneamente os indivíduos daquela UF (Therneau & Grambsch, 2000).

No contexto desta pesquisa, essa variância sugere que características estruturais das redes estaduais, tais como gestão administrativa, realização de concursos, incentivos profissionais, condições salariais e clima institucional, contribuem para explicar diferenças no risco de saída, mesmo sem estarem explicitamente modeladas.

Além disso, a significância estatística desse parâmetro ($p < 0,0001$) confirma que o modelo sem *frailty* seria inadequado, pois ignora dependências internas aos estados e superestima efeitos individuais ao atribuir aos regressores parte da variação que, de fato, pertence ao nível contextual. O modelo com *frailty*, portanto, representa estimativas mais realistas dos fatores associados ao abandono docente e maior robustez inferencial.

6.3. Factores de risco e protetores do abandono docente

A partir da função de riscos proporcionais de Cox identificamos um conjunto de variáveis estatisticamente significativas que estruturam o fenómeno do atrito docente ao longo do período de 2013 a 2022. A análise considerou dois níveis de análise do atrito: i) nível do professor e ii) nível da rede estadual de ensino das 27 unidades da federação (UFs).

Destaca-se, neste estudo, a incorporação de dois indicadores relativos às intervenções de política docente no nível das redes estaduais: a institucionalização de avaliações próprias e a criação de escolas ou centros dedicados à formação de professores. A estes acrescentam-se os indicadores de contexto socioeconómico, representados pelo PIB per capita, e os de estrutura das redes, expressos pela regularidade docente e pela razão de remuneração.

A análise multinível dos fatores associados ao atrito docente evidencia a influência de características individuais, contratuais e contextuais da rede de ensino sobre a probabilidade de saída da carreira. O quadro 6.3 apresenta os resultados da regressão para os indicadores com significância estatística, também representados na figura 6.2.

Quadro 6.3. Resultados da regressão de riscos proporcionais de Cox com frailty UF

Nome da Variável	ß (Estimate)	χ^2 (Wald test)	Hazard Ratio	p-value
Nível professor				
Homem	-0,144	1465,65	0,866	<0,0001***
Formação Superior	-0,736	13877,20	0,479	<0,0001***
Pós-graduação	0,028	8,79	1,028	<0,01*
Formação em área STEM	0,310	572,55	1,364	<0,0001***
Contrato Temporário	0,189	2198,42	1,208	<0,0001***
Professor Jovem	0,804	16110,10	2,235	<0,0001***
Nível Rede de Ensino				
PIB per capita	0,038	488,95	1,039	<0,0001***
Regularidade Docente	0,007	167,88	1,007	<0,0001***
Razão Remuneração	-0,567	374,73	0,567	<0,0001***
Avaliação Estadual	0,181	221,55	1,199	<0,0001***
Escola/ Centro de Formação	-0,056	22,83	0,946	<0,0001***

A figura 6.2 apresenta os valores de *hazard ratio* ou riscos proporcionais associados à saída da carreira pelos professores para cada um dos indicadores que apresentaram significância estatística nesta análise. O eixo horizontal representa o hazard ratio, isto é, a razão de risco de abandono da carreira associada a cada característica analisada. A linha vertical tracejada, posicionada no valor 1, indica a situação de risco neutro, ou seja, ausência de efeito em relação à categoria de referência.

Valores à direita da linha de referência (hazard ratio > 1) correspondem a um aumento do risco de saída da carreira, indicando maior probabilidade de abandono docente associada àquela característica. Já os valores à esquerda da linha (hazard ratio < 1) indicam redução do risco de abandono, funcionando como factores de proteção. Assim, quanto mais distante da unidade, maior é a magnitude do efeito - seja no sentido de intensificar o risco de abandono (lado positivo) ou de o mitigar (lado negativo) - oferecendo uma leitura clara dos factores individuais e contextuais que estruturam a dinâmica de atrito docente ao longo do período analisado.

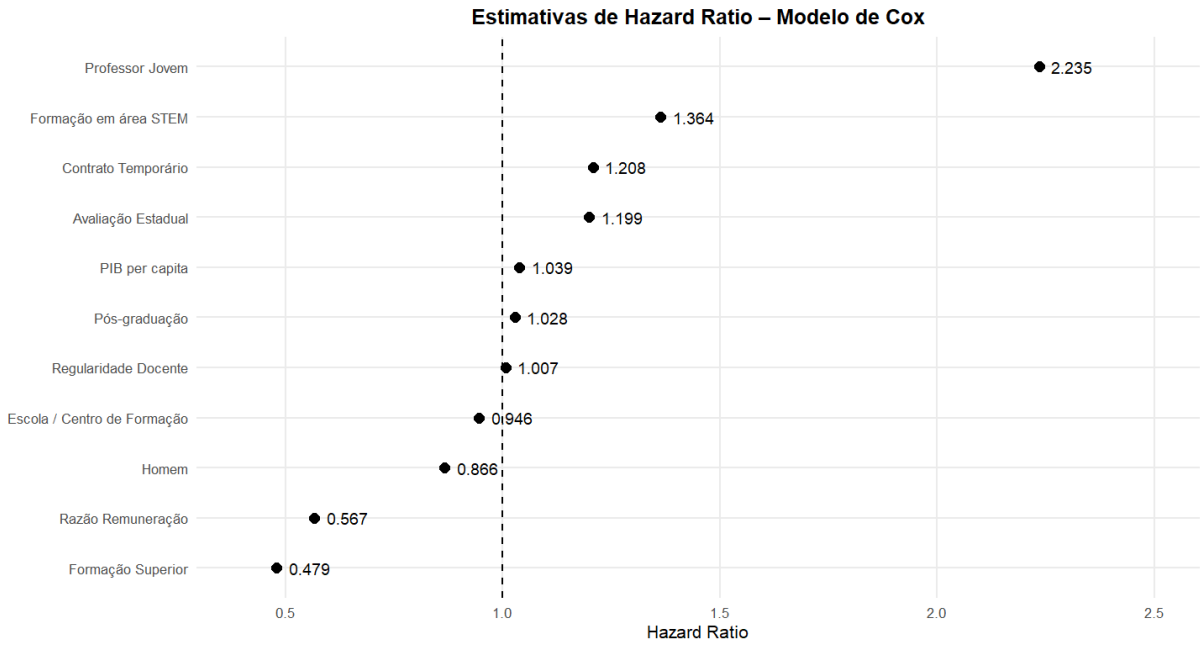


Figura 6.2. Riscos Proporcionais de saída da carreira docente por características dos professores e da rede de ensino - Brasil – 2013 a 2022

Os resultados alinham-se com a literatura nacional e internacional sobre o abandono docente que destacam a idade como o factor de maior impacto no aumento do risco de saída. Observa-se que professores jovens exibem o maior risco relativo de abandono (HR = 2,235), indicando que a fase inicial da trajetória profissional constitui um período de elevada

vulnerabilidade. Ingersoll & Smith (2003), bem como especialistas nacionais como Gatti & Barreto (2009) e Silva & Oliveira (2021) ressaltam que os primeiros anos de ingresso na carreira correspondem ao momento mais crítico da socialização profissional, acumulando choques de realidade, desafios pedagógicos e condições de trabalho pouco favoráveis.

A formação inicial aparece como fator protetor relevante, visto que docentes com formação superior apresentam risco 52% menor de abandono (HR = 0,479) do que professores que possuem apenas o ensino médio/secundário, sugerindo que a formação básica para a profissão tem papel determinante na permanência. Por outro lado, a pós-graduação está associada a um ligeiro aumento do risco (HR = 1,028), o que pode indicar maior mobilidade ocupacional entre docentes mais qualificados, como observado em estudos internacionais sobre "*attrition pull factors*" (Goldring et al., 2021).

O gênero também se revela um factor importante, visto que os homens apresentam risco 13% menor de saída (HR = 0,866), replicando padrões documentados em estudos comparados que mostram maior rotatividade entre mulheres (Ingersoll, 2001, Borman & Dowling, 2008).

Entre as características associadas ao perfil profissional, destaca-se o maior risco observado nas áreas STEM (HR = 1,364). Esse resultado está alinhado à literatura que identifica escassez global de professores nessas disciplinas (comportamento também identificado no Brasil) e forte competição com mercados externos que oferecem salários mais altos e melhores oportunidades de progressão (OECD, 2021; Dolton et al., 2018).

O vínculo contratual, por sua vez, exerce papel expressivo no abandono docente, visto que professores temporários têm risco de atrito 20% maior, reforçando evidências de que a instabilidade contratual e a ausência de garantias de carreira são fatores centrais para a saída da profissão (Darling-Hammond, 2003).

Quanto aos fatores estruturais no nível das Unidades da Federação, os resultados indicam que a remuneração relativa é o fator mais fortemente associado à permanência, com UFs que oferecem melhor razão entre salário docente e demais carreiras apresentando risco 43,3% menor de saída (HR = 0,567). Esse achado corrobora estudos que apontam a competitividade salarial como um dos principais determinantes da atratividade e da retenção docente (Hanushek et al., 2019; Bruns & Luque, 2015).

O PIB per capita, por sua vez, mostra associação positiva, ainda que pequena, com o atrito (HR = 1,039), sugerindo que regiões mais desenvolvidas oferecem alternativas ocupacionais mais atraentes, elevando as probabilidades de saída — um padrão também identificado em análises regionais de atrito nos Estados Unidos e no Chile (Boyd et al., 2005; Rivera & Cruz,

2019). A regularidade docente exerce efeito positivo muito pequeno, porém significativo (HR = 1,007).

Para além das variáveis habitualmente exploradas na literatura, a incorporação de dois indicadores directamente associados a intervenções de política pública nas redes de ensino permitiu aprofundar a análise do pressuposto segundo o qual as políticas de profissionalização docente produzem efeitos positivos na retenção dos professores. Esta opção analítica possibilita deslocar o enfoque de características exclusivamente individuais para o papel das condições institucionais e dos dispositivos de regulação adoptados pelas redes estaduais.

Os resultados estimados pelo modelo de Cox com termo de *frailty* sustentam duas conclusões centrais. Por um lado, a existência de escolas ou centros de formação de professores associa-se a uma redução de 5,4% no risco de abandono da carreira docente, sugerindo um efeito protector associado a estruturas institucionais de apoio à formação e ao desenvolvimento profissional. Por outro lado, a institucionalização de avaliações estaduais revela-se correlacionada com um aumento de 19,9% do risco de saída da profissão, indiciando que dispositivos avaliativos podem produzir efeitos adversos sobre a permanência docente.

Neste sentido, as secções 6.3.1 e 6.3.4 aprofundam a análise das condições institucionais das redes estaduais no que respeita às políticas aqui consideradas, permitindo uma leitura mais fina das modalidades de implementação e dos mecanismos através dos quais estas intervenções incidem sobre a permanência na carreira docente.

6.3.1. Políticas de formação continuada e de desenvolvimento profissional

Conforme resultado do modelo Cox, as redes de ensino podem se beneficiar da implementação de escolas ou centros de formação de professores, visto seu efeito protetor no abandono docente.

No entanto, é importante ressaltar que as políticas de formação e desenvolvimento profissional docente nas redes estaduais brasileiras revelam diferentes trajetórias históricas, configurações institucionais e graus de institucionalização (Gatti et al, 2019). Nesse sentido, a presente análise teve como foco a representação do grau de institucionalização da política de formação continuada de desenvolvimento dos professores em cada rede estadual. Assim, tomou-se como base o trabalho de Franco & Cruz (2024) para verificar o número de redes estaduais que possuem Centros de formação de professores, conforme apresentado no quadro 6.4.

Esta escolha está pautada em estudos que apontam para a importância da institucionalização desta política para garantia de sua continuidade, visto a predominância das "capacitações" episódicas em muitas das redes de ensino no Brasil (Gatti et al, 2019, Santos & Tigre, 2021).

De acordo com o estudo de Franco & Cruz (2024) apenas 14 das 27 redes estaduais possuem uma estrutura estabelecida, no seu ordenamento legal, para a promoção da formação e desenvolvimento de professores. As demais UFs possuem apenas programas ou cursos específicos de formação ou capacitação. Destacam-se como experiências mais antigas as UFs do Amazonas (1976) e Distrito Federal (1988) e as mais recentes Alagoas (2018) e Goiás (2019).

A criação de Centros de Formação Continuada pelas redes estaduais nas duas últimas décadas, teve como base os normativos federais que estabelecem as diretrizes e bases para a formação e capacitação dos professores da Educação Básica, o Decreto no 6.755 de 29 de janeiro de 2009 (Brasil, 2009) e o Decreto no 8.752 (Brasil, 2016). Como exemplo, podemos citar o registo no sítio[20] da Secretaria de Educação do Pará sobre o histórico da institucionalização do Centro de Formação dos Profissionais da Educação Básica (CEFOR).

[20] https://www.seduc.pa.gov.br/cefor/noticia/9200-veja-os-principais-pontos-da-historia-do-cefor

Quadro 6.4. Escolas/Centros de Formação Continuada por rede estadual de ensino – Unidade da Federação

Unidade da Federação	Escola ou Centro de Formação Continuada		
	Formação Continuada	**Ano de Criação**	**Legislação**
Acre	Programa /Curso	na	na
Alagoas	Núcleo de Formação Continuada (Escola@Web)	2018	Portaria SEDUC nº 1.500/2018
Amazonas	CEPAN – Centro de Formação/Gerência de Desenvolvimento Profissional	1976	Decreto nº 3.633 de 03/11/76
Amapá	Centro de Valorização da Educação (CVEDUC)	2018	na
Bahia	Instituto Anísio Teixeira (IAT)	1983	na
Ceará	Centro de Educação a Distância (CED)	2014	na
Distrito Federal	EAPE – Unidade-Escola de Formação Continuada	1988	Resolução no 2.416 0 de agosto de 1988
Espírito Santo	CEFOPE – Centro de Formação dos Profissionais da Educação	2013	Lei Nº 10.149, de 17 de dezembro de 2013
Goiás	CEPFOR – Centro de Formação dos Profissionais da Educação de Goiás	2019	Lei Estadual nº 20.491, de 26 de junho de 2019
Maranhão	Programa /Curso	na	na
Minas Gerais	Escola de Formação / percursos formativos Minas Gerais	2011	Decreto nº 45.599, de 11 de maio de 2011
Mato Grosso do Sul	Programa /Curso	na	na
Mato Grosso	Programa /Curso	na	na
Pará	CEFOR – Formação Inicial e Continuada (Pará)	2014	Resolução nº 001/2014-GS/SEDUC
Paraíba	Centro Formação e Treinamento de Professores de Campina Grande Centro Formação e Treinamento de Professores de Sousa Núcleo Treinamento de João Pessoa e Centro Estadual de Línguas	2015	
Pernambuco	Programa /Curso	na	na
Piauí	Unidade Técnica Chão da Escola (UTECEC)	2019	
Paraná	Programa /Curso	na	na
Rio de Janeiro	Programa /Curso	na	na
Rio Grande do Norte	Programa /Curso	na	na
Rondônia	Programa /Curso	na	na
Roraima	CEFORR – Centro Estadual de Formação dos Profissionais da Educação	2007	Lei Estadual nº 611, de 22 de agosto de 2007.
Rio Grande do Sul	Programa /Curso	na	na
Santa Catarina	Programa /Curso	na	na
Sergipe	Programa /Curso	na	na
São Paulo	EFAPE / Escola de Formação Docente São Paulo	2009	Decreto nº 54.297, de 2009.
Tocantins	Programa /Curso	na	na

Fonte: Franco & Cruz (2024)

Apesar da criação de 10 novos Centros de Formação nas duas últimas décadas, ainda há 13 redes estaduais sem uma estrutura própria no seu ordenamento legal, para a promoção da formação e desenvolvimento de professores. Ressalta-se, conforme Franco & Cruz (2024) a descontinuidade do Centro de Formação e Atualização dos Profissionais da Educação Básica de Mato Grosso (CEFAPRO/MT) no ano de 2022.

6.3.2. Sistemas de avaliação estaduais

Conforme trabalho de Machado e Arcas (2024), apenas três estados brasileiros ainda não possuem sistemas de avaliação próprios em sua respetiva rede de ensino, sejam eles: Roraima, Santa Catarina e Acre. A Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE) criada no estado do Acre em 2009 foi descontinuado desde 2016.

O Ceará (1992) e São Paulo (1996) possuem os sistemas de avaliação mais antigos criados concomitantes com o Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica) do governo federal, aplicado pela primeira vez em 1990. Durante as duas primeiras décadas dos anos 2000 ocorreu a disseminação da política de avaliação para a maioria dos estados, sendo que os mais recentes foram criados em 2019 (Sergipe, Maranhão e Amapá) e no Distrito Federal em 2020 (Machado e Arcas, 2024).

Tendo em vista os diferentes momentos de criação dos sistemas de avaliação estaduais adicionamos esta temporalidade no modelo de análise de sobrevivência os dados do quadro 6.5 com vistas a verificar o efeito da implementação desta política no abandono docente. Contudo, os resultados do modelo Cox apontam para o efeito negativo da implementação de sistemas de avaliação estaduais no abandono docente.

Quadro 6.5. Avaliações Estaduais por rede estadual de ensino - Unidade da Federação

Unidade da Federação	Avaliação Estadual	
	Sigla da Avaliação	Ano de Criação
Acre	na	na
Alagoas	SAVEAL	2001
Amazonas	SADEAM	2008
Amapá	SisPAEAP	2019
Bahia	SABE	2007
Ceará	SPAECE	1992
Distrito Federal	SIPAEDF	2020
Espírito Santo	PAEBES	2000
Goiás	SAEGO	2011
Maranhão	SEAMA	2019
Minas Gerais	SIMAVE	2000
Mato Grosso do Sul	SAEMS	2003
Mato Grosso	Avalia-MT	2016
Pará	SisPAE	2013
Paraíba	SIAVE	2011
Pernambuco	SAEPE	2000
Piauí	SAEPI	2011
Paraná	SAEP	2012
Rio de Janeiro	SAERJ	2008
Rio Grande do Norte	SIMAIS	2016/2017
Rondônia	SAERO	2012
Roraima	na	na
Rio Grande do Sul	SAERS	2007
Santa Catarina	na	na
Sergipe	SAESE	2019
São Paulo	SARESP	1996
Tocantins	SAETO	2011

Fonte: Machado e Arcas (2024) e legislações das Secretarias de Educação estaduais.

Face a este cenário, ressaltamos o estudo de Sass et al. (2012), que demonstra que a intensificação dos mecanismos de *accountability* escolar tende a elevar as taxas de atrito docente. Estes autores compararam dois períodos de vigência de sistemas de avaliação padronizada no estado do Texas, e identificaram um aumento de 24% no abandono da profissão entre 2003 e 2011, período marcado pela implementação de avaliações mais exigentes (TAKS, *Texas Assessment of Knowledge and Skills*), face ao período anterior, entre 1990 e 2002, caracterizado por testes de menor intensidade e penalização dos professores (TAAS, *Texas Assessment of Academic Skills*) (Sass et al., 2012, p. 11).

À luz destes resultados, torna-se particularmente relevante aprofundar a análise das experiências recentes de intensificação das políticas de *accountability*, como as que vêm sendo

implementadas na rede estadual de São Paulo, avaliando de forma sistemática os seus efeitos sobre o abandono da carreira docente. Estudos focalizados neste contexto específico são essenciais para compreender os mecanismos através dos quais a expansão de avaliações padronizadas e de dispositivos de responsabilização pode estar a reconfigurar as condições de trabalho docente e a influenciar as decisões de permanência ou saída da profissão.

Em contrapartida, importa salientar a necessidade de reforçar os incentivos à criação de escolas ou centros de formação que promovam a institucionalização da formação contínua como elemento estruturante das medidas de proteção contra o abandono docente. Assim, estados como Acre, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins poderiam se beneficiar desta intervenção para gestão da política docente. Da mesma também haveria benefícios à retomada do CEFAPRO no Mato Grosso.

Em suma, o conjunto dos resultados dos factores associados ao abandono estudados nesta tese, confirmam que o atrito docente é um fenômeno multifacetado, no qual fatores individuais (juventude, área de atuação), condições estruturais da carreira (tipo de contratação) e contextos da rede de ensino (remuneração relativa, condições econômicas locais e políticas adotadas) interagem de forma significativa. Nesse sentido corrobora com estudos como o de Darling-Hammond (2003) que ressalta que políticas eficazes de retenção devem concentrar-se na combinação entre boas condições de trabalho, políticas de carreira estáveis, apoio institucional e formação adequada.

6.4. Estudo comparativo das redes estaduais de ensino

Identificadas as principais variáveis que afetam o abandono docente e sua heterogeneidade entre as UFs, esta seção dedica-se à comparação do estudo longitudinal do comportamento da permanência e abandono entre as redes estaduais de ensino.

A figura 6.3 apresenta as curvas de Kaplan–Meier que estimam a probabilidade de permanência dos docentes na carreira ao longo do período de 2013 a 2022. Cada curva corresponde a uma rede estadual de ensino (UF), permitindo comparar a evolução acumulada do risco de saída (atrito) entre as redes de cada UF (ver também quadro no Anexo).

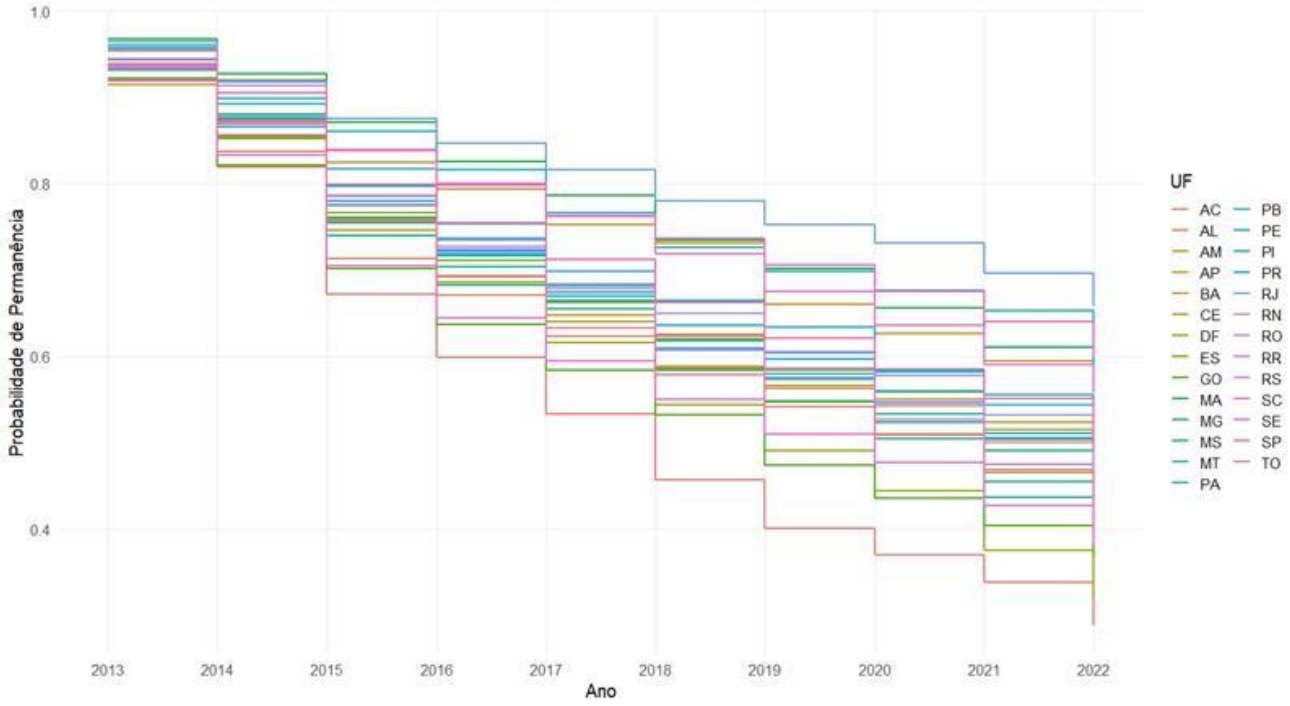


Figura 6.3. Probabilidade de Permanência de professores na carreira docente – Unidades da Federação – 2013 a 2022

Fonte: Resultados regressão Cox com frailty UF

A análise das curvas de Kaplan–Meier permite observar os padrões de declínio contínuo nas probabilidades de permanência que inicia em 1, reduzindo-se gradualmente conforme ocorrem as saídas. A maior parte das UFs inicia o período com probabilidade de permanência acima de 0,93 em 2013, mas, ao final de 2022, poucas redes mantêm valores superiores a 0,50. Esse movimento revela importantes diferenças entre os estados, tanto em termos do ritmo de declínio quanto da intensidade das perdas acumuladas.

O perfil temporal das curvas sugere ainda a existência de momentos críticos compartilhados entre os sistemas estaduais. Em particular, destacam-se reduções mais abruptas entre 2015 e 2016, bem como entre 2019 e 2021, períodos que coincidem com contextos adversos de crise econômica e Covid19, em conformidade com os resultados da série histórica das taxas de atrito das seções 5.1 e 5.2. Esses episódios contribuem para o distanciamento entre as curvas e para a ampliação da heterogeneidade no risco de saída.

Apesar de todas as UFs apresentarem declínio na probabilidade de permanência, a amplitude de dispersão entre as curvas evidencia que o risco de abandono não se distribui de forma homogénea no território nacional. Os padrões observados refletem condições

institucionais, estruturais e laborais diversas, que influenciam a atratividade da carreira docente nas redes estaduais.

Diferenças regionais

A região Norte apresenta a maior heterogeneidade interna. Estados como Acre (AC) e Roraima (RR) exibem quedas mais acentuadas que configuram baixo nível de permanência, atingindo probabilidades entre 0,28 e 0,40 em 2022, respetivamente. Em contraste, Amazonas (AM) e Pará (PA) que mantêm níveis de permanência relativamente elevados (0,56 e 0,59 em 2022), aproximando-se do padrão observado em regiões mais estáveis.

O Nordeste mostra um padrão intermediário, com estados como Bahia (BA) e Alagoas (AL) situando-se na metade inferior da distribuição nacional, enquanto Ceará (CE), Piauí (PI) e Paraíba (PB) apresentam os melhores resultados da região, com probabilidades acima de 0,47 em 2022. Destaca-se o Rio Grande do Norte (RN), cuja trajetória permaneceu relativamente estável até 2017, porém apresentou declínio mais acentuado nos anos finais do período estudado.

A região Centro-Oeste concentra UFs com altos percentuais de saída, com destaque para o Distrito Federal (DF), cuja probabilidade de permanência chega a 0,32 em 2022 — uma das mais baixas do país. Mato Grosso (MT) e Tocantins (TO) encerram o período com valores próximos a 0,40.

O Sudeste também apresenta desempenho heterogêneo, visto que o Rio de Janeiro (RJ) possui o melhor desempenho nacional, finalizando o período com 0,66 de permanência. Já São Paulo (SP) e Espírito Santo (ES) terminam 2022 com probabilidades de permanência entre 0,46 e 0,49, e, Minas Gerais (MG) apresenta a pior trajetória da região com 0,44.

A região Sul apresenta, níveis de permanência distintos ao longo do período. O Rio Grande do Sul (RS) destaca-se nacionalmente até 2018 mantendo curvas mais elevadas, porém seguido de um declínio encerrando 2022 com 0,56. Santa Catarina (SC) apresenta queda mais acelerada nas curvas, encerrando o período com 0,38. O Paraná (PR) situa-se na faixa intermediária, com comportamento semelhante ao de estados do Sudeste.

A partir deste quadro geral sobre comportamento de permanência e abandono docente entre as UFs, recorremos ainda aos valores *frailty* empíricos estimados para cada rede pelo modelo de Cox. Este procedimento permite identificar o desvio do risco de saída em relação à média nacional, depois de controlados os efeitos das variáveis individuais dos professores.

A figura 6.4 apresenta os efeitos aleatórios estimados para cada UF, comparando o risco específico de cada rede com o risco total observado no conjunto das redes estaduais do Brasil. Valores positivos assinalam UFs com um risco de abandono da carreira estruturalmente mais elevado. Por sua vez, valores negativos indicam contextos em que o risco é inferior ao padrão nacional.

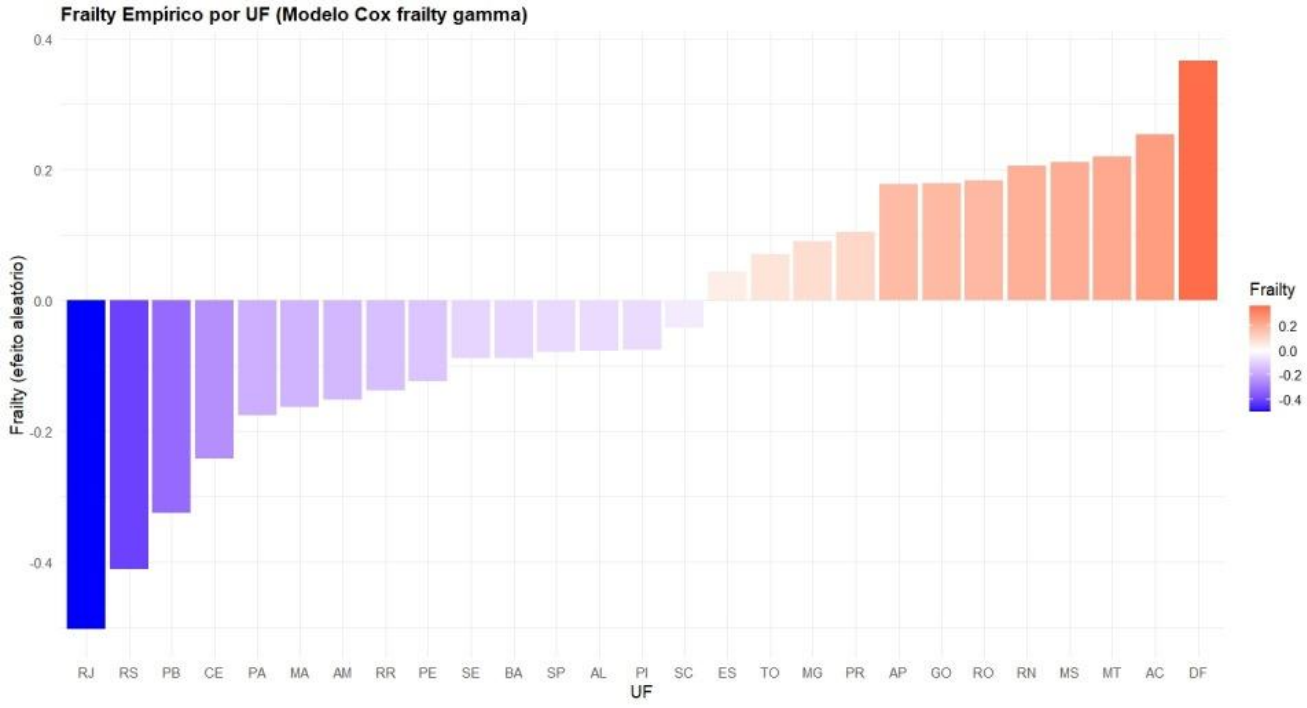


Figura 6.4. Diferença percentual no risco de abandono de cada UF em relação à média nacional – Unidades da Federação (2013-2022)

Após isolar os efeitos das características individuais dos docentes, os resultados permitem aprofundar sobre o efeito que o contexto exerce no risco de abandono. Assim, verifica-se que um grupo de 12 UFs possuem risco ajustado de abandono acima da média nacional e 15 UFs com risco abaixo desta média.

Destacam-se os estados como Distrito Federal, Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte que apresentam risco ajustado entre 20% e 44% superior à média nacional, enquanto Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraíba e Ceará exibem riscos entre 20% e 40% inferiores à média nacional.

Esta heterogeneidade mantém-se mesmo quando se analisam os efeitos de cada factor que influencia o abandono docente, como se demonstrará a seguir para os contratos temporários.

Contratos Temporários

O efeito proporcional do risco associado aos vínculos contratuais temporários revela-se também heterogéneo entre as redes estaduais de ensino. Conforme apresentado na figura 6.5, o contrato temporário tende a aumentar a probabilidade de abandono da carreira em quase todas as Unidades da Federação, com exceção do Rio Grande do Sul, Tocantins e Acre. Nos estados do Maranhão e de Pernambuco, este efeito é praticamente nulo, sugerindo contextos em que a natureza contratual não constitui um fator determinante da saída.

Para avaliar o impacto global da contratação temporária no abandono docente é necessário ponderar o risco estimado pela proporção de contratos temporários existentes em cada rede estadual (considerados neste estudo no período de 2013 a 2022). Esta relação fica evidente ao verificar o caso do Rio de Janeiro, onde o impacto do elevado risco proporcional estimado (HR=4,39) torna-se residual quando ponderado pelo percentual (apenas 2,5%) de docentes se encontram vinculados como temporários. Situação semelhante observa-se no Pará (HR=2,77), em que 14,4% dos professores apresentam este tipo de vínculo. Estes casos sugerem redes onde a contratação temporária é utilizada sobretudo para responder a situações emergenciais, sem configurar um mecanismo estrutural de gestão docente.

Por outro lado, nos estados onde a contratação temporária constitui um elemento central das políticas de provimento docente, o impacto desse vínculo no abandono revela-se heterogéneo, embora tendencialmente positivo em quase todas as UFs, independentemente de apresentarem taxas de abandono elevadas, casos como Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, ou baixas como Paraíba e Ceará.

O estado de Goiás destaca-se neste conjunto, visto que 41% do seu corpo docente encontra-se contratado temporariamente, e o risco estimado de abandono associado a este vínculo é de HR=2,32, significando um risco 132% superior relativamente aos efetivos. Situação similar observa-se em Mato Grosso (HR=1,50) e Mato Grosso do Sul (HR=1,40), ambos entre os estados com piores níveis de atrito no país.

Em contrapartida, o Ceará apresenta um cenário contrastante: embora 60% dos professores se encontrem sob contrato temporário, o aumento do risco de abandono associado a este tipo de contratação é mais reduzido, 16% face aos docentes efetivos. Esta diferença sugere que, nesse estado, o vínculo precário não possui o mesmo impacto desestabilizador que se observa noutras redes.

Por fim, merecem destaque três casos particulares: Acre e Tocantins, entre as redes com maiores taxas de atrito, e o Rio Grande do Sul, entre as redes com menor abandono. Nestes três contextos, apesar da elevada incidência de contratação temporária, este tipo de vínculo não contribui para o aumento do risco de saída da carreira docente, contrariando o padrão dominante verificado no restante país.

Em síntese, as evidências mostram que o impacto do vínculo contratual temporário na probabilidade de abandono docente não é uniforme e depende fortemente das condições sistémicas de cada rede estadual. Nos contextos em que o vínculo precário constitui uma estratégia estruturante de gestão de pessoal, o seu efeito tende a intensificar as fragilidades da carreira, aumentando significativamente o risco de saída. Já nos casos em que a contratação temporária assume caráter residual ou responde a necessidades emergenciais, o efeito torna-se marginal.

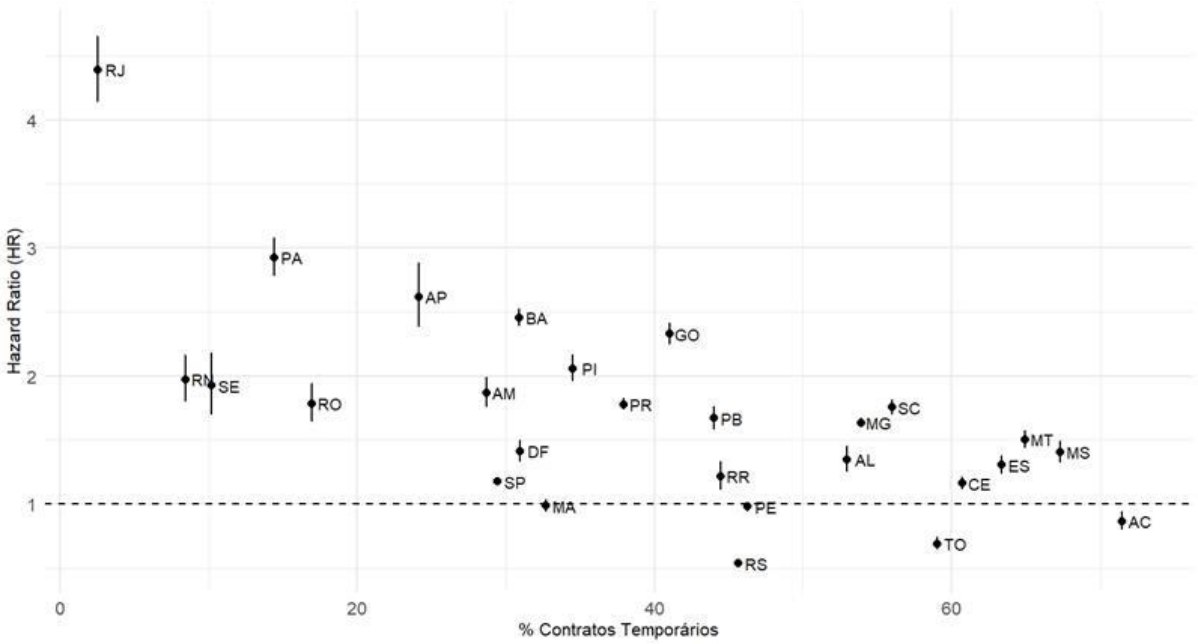


Figura 6.5. Relação entre os riscos proporcionais do abandono de professores temporários em relação aos efetivos e o percentual de contratos temporários – Unidades da Federação – 2013 a 2022

Esta heterogeneidade aponta para a necessidade de interpretar os efeitos contratuais em articulação com fatores institucionais mais amplos, tais como padrões locais de gestão escolar, condições laborais, percursos de formação e políticas de valorização, reforçando a tese de que

a atratividade da carreira docente resulta de uma combinação complexa entre fatores contextuais e individuais.

Embora os resultados tenham confirmado a premissa da importância do contexto para análise do abandono docente, o estudo comparativo revelou um fenómeno adicionalmente relevante: o agrupamento de redes estaduais com configurações internas marcadamente distintas posicionadas nos extremos do indicador central da análise. Esta constatação não apenas complexifica a interpretação dos dados, como também abre espaço para reflexões mais profundas sobre a heterogeneidade estrutural do ensino público no país, produzindo conclusões particularmente instigantes.

As duas unidades federativas com os resultados mais desfavoráveis no indicador de atrito/abandono, Acre e Distrito Federal, apresentam configurações estruturais bastante distintas, permitindo identificar duas dinâmicas contrastantes. Por um lado, redes inseridas em contextos económicos mais favorecidos não garantem, necessariamente, melhores condições de trabalho, evidenciando elevados níveis de contratação temporária e baixa regularidade docente, e enfrentam pressões acrescidas de mobilidade profissional. Por outro lado, redes estruturalmente frágeis tendem a exibir níveis persistentemente elevados de abandono, refletindo limitações institucionais profundas que condicionam tanto a atratividade quanto a permanência na docência.

Considerações Finais

Principais contributos

Nas últimas décadas, a atratividade da carreira docente afirmou-se como uma preocupação central no debate internacional e nacional sobre políticas educativas, sustentada na premissa de que a qualidade e a equidade dos sistemas de ensino dependem, em larga medida, da capacidade de recrutar, desenvolver e reter profissionais qualificados. Todavia, a crescente centralidade discursiva atribuída aos professores não tem sido acompanhada, de forma consistente, por processos estruturados de valorização profissional. Pelo contrário, a docência tem sido atravessada por dinâmicas contraditórias, nas quais políticas orientadas para a profissionalização coexistem com mecanismos de intensificação, controlo e precarização do trabalho, produzindo efeitos ambíguos sobre a atratividade e a permanência na carreira.

É neste quadro de tensões que o abandono da carreira docente se afirma como um indicador crítico da sustentabilidade das reformas educativas e da efetiva valorização do magistério no contexto contemporâneo. Ao evidenciar a assimetria entre discursos de profissionalização e as condições concretas de exercício da docência, o abandono revela limites estruturais das políticas implementadas e os seus impactos sobre as trajectórias profissionais dos docentes.

Assim, a presente investigação problematiza a relação entre políticas de profissionalização, condições de trabalho e abandono da carreira docente, procurando contribuir para o aprofundamento do debate sobre a valorização do magistério. A análise desenvolvida permite identificar dimensões centrais que podem subsidiar a formulação de estratégias mais eficazes de retenção e de desenvolvimento profissional, reforçando a necessidade de políticas públicas comprometidas com a sustentabilidade da carreira docente a médio e longo prazo.

Partindo deste enquadramento, o objetivo central desta investigação consistiu em analisar a configuração das reformas da carreira docente no Brasil e os seus efeitos sobre o abandono da profissão, tomando a taxa de atrito docente como indicador de resultado das políticas de profissionalização. Ao adotar o abandono como variável dependente central, esta tese propôs um deslocamento analítico relevante face às abordagens dominantes, que tendem a avaliar a eficácia das políticas educativas sobretudo a partir dos resultados de aprendizagem dos alunos. Ao invés, procurou-se recolocar o próprio professor no centro da análise, considerando que as

decisões de permanência ou saída da profissão constituem um termómetro sensível das condições objetivas e simbólicas produzidas pelas reformas educacionais.

A investigação ancorou-se numa abordagem multimetodológica, que articulou uma análise histórico-institucional das políticas de profissionalização docente no Brasil com um estudo quantitativo comparativo e longitudinal das 27 redes estaduais de ensino, cobrindo o período entre 2007 e 2024. Esta combinação permitiu não apenas reconstruir a trajetória normativa e institucional da carreira docente no contexto federativo brasileiro, mas também identificar, com maior precisão, os fatores individuais, estruturais e contextuais associados ao abandono da docência. Do ponto de vista metodológico, o estudo oferece um contributo relevante ao contexto brasileiro ao incorporar técnicas de análise de sobrevivência amplamente consolidadas na literatura internacional. A utilização de um painel longitudinal abrangendo todas as redes estaduais ao longo de quase duas décadas permitiu captar dinâmicas estruturais de saída e permanência que permanecem invisíveis em estudos transversais ou de menor escala, oferecendo estimativas mais robustas dos riscos de abandono e dos seus determinantes.

Conclusões e reflexões finais

A análise histórico-institucional evidenciou que, desde o período pós-redemocratização, as políticas dirigidas à carreira docente se desenvolveram num quadro de crescente protagonismo do governo federal, que passou a atuar como agente regulador e indutor das políticas subnacionais por meio de instrumentos normativos estruturantes, programas nacionais de formação e dispositivos de avaliação baseados em indicadores de desempenho. Este movimento contribuiu para a consolidação de parâmetros nacionais de formação inicial, indução e desenvolvimento profissional, mas também reforçou processos de padronização curricular e de responsabilização ancorados em avaliações de larga escala.

Os resultados desta análise revelam, contudo, que os avanços formais no campo da profissionalização coexistem com processos de precarização ou desprofissionalização do trabalho docente. A incorporação de lógicas de eficiência, metas e resultados nas políticas de formação e carreira tende a deslocar o foco do desenvolvimento da profissionalidade para uma abordagem orientada por competências mensuráveis, intensificando o controlo externo sobre o trabalho pedagógico e reduzindo os espaços de autonomia profissional. Assim, a própria estrutura normativa das políticas encerra tensões constitutivas: ao mesmo tempo que promete elevar o estatuto da docência, introduz dispositivos que fragilizam as condições concretas de exercício profissional.

Neste quadro de contradições se inscrevem os resultados da análise quantitativa sobre o abandono docente. Os modelos estatísticos aplicados, nomeadamente: análise de correspondências múltiplas e análise de sobrevivência baseada no modelo de Cox, permitiram demonstrar que o atrito docente é um fenómeno multifacetado, que não pode ser explicado por um único fator isolado. Pelo contrário, os resultados evidenciam a interação complexa entre características individuais dos docentes, condições estruturais da carreira e contextos institucionais e territoriais das redes de ensino.

Os resultados oferecem estimativas robustas dos riscos de abandono. Entre os fatores individuais, a idade revelou-se o determinante mais expressivo, em conformidade com a literatura nacional e internacional, que destaca que a fase inicial da trajetória profissional constitui um período de elevada vulnerabilidade. Docentes jovens com até 25 anos apresentam risco mais que duplicado (HR = 2,236) de abandono, o que reforça a centralidade das políticas de indução, acompanhamento e apoio nos primeiros anos de exercício profissional.

A formação inicial em nível superior mostrou-se um fator de proteção relevante, reduzindo substancialmente o risco de abandono (HR = 0,477), comparativamente aos professores que possuem até o ensino médio/secundário.

Factores valorizados no mercado de trabalho como a pós-graduação e a formação nas áreas de Ciências, Tecnologia, Engenharias e Matemática (STEM), tendem a elevar as probabilidades de saída da carreira, sendo que o diploma em STEM aumenta em 36% a saída da carreira e o mestrado ou doutorado em 3%, sinalizando maior mobilidade ocupacional entre docentes mais qualificados. Os resultados apontam também maiores probabilidades de abandono entre mulheres, dado que os homens apresentam risco 13% menor (HR = 0,866).

As condições de trabalho assumem igualmente um papel central na explicação do abandono da carreira docente. O vínculo contratual temporário associa-se a um risco de saída 20,8% superior quando comparado com o vínculo efectivo (HR = 1,208). Importa, contudo, salientar que o impacto deste tipo de contrato varia de forma significativa entre as redes estaduais, em função do papel que a contratação temporária desempenha nos respectivos sistemas de gestão docente. Em contextos em que este mecanismo assume um carácter residual e essencialmente emergencial, os seus efeitos tendem a ser limitados; inversamente, nas redes em que a contratação temporária se institucionaliza como forma regular de provimento, o risco de saída intensifica-se, contribuindo para a fragilização das trajectórias profissionais e da própria carreira docente.

Entre os factores associados às redes estaduais de ensino, destaca-se o efeito expressivo da remuneração relativa, apresentando redução no risco em 43,3% (HR = 0,567). As redes que

oferecem melhor relação entre o salário docente e o rendimento médio de outras carreiras com formação superior apresentam riscos significativamente menores de abandono, corroborando a literatura que aponta a competitividade salarial como um dos pilares da atratividade e da retenção docente. Em contraste, o PIB per capita associa-se positivamente, ainda que de forma modesta, ao risco de saída, sugerindo que contextos económicos mais dinâmicos ampliam as oportunidades alternativas e intensificam a mobilidade profissional.

A incorporação de indicadores relativos às políticas públicas permitiu aprofundar a discussão sobre os efeitos concretos das reformas de profissionalização. Os resultados mostram que a institucionalização da formação contínua, por meio da criação de escolas ou centros de formação, exerce um efeito protetor sobre a permanência docente, ainda que moderado, visto o efeito de redução no risco de abandono em torno de 5%.

Em sentido oposto, a presença de avaliações estaduais associa-se a um aumento significativo do risco de abandono (20%), resultado alinhado com evidências internacionais que indicam que a intensificação dos mecanismos de *accountability* tende a elevar as taxas de atrito docente (Sass et al., 2012). Estes achados reforçam a ideia de que nem todas as políticas orientadas para a "qualidade" produzem efeitos positivos sobre a sustentabilidade da carreira.

A análise comparativa e longitudinal das redes estaduais revelou ainda uma heterogeneidade territorial profunda e persistente. As curvas de permanência, os efeitos frailty estimados pelo modelo de Cox e a análise dos desvios estruturais de risco demonstram que o abandono docente não se distribui de forma homogénea no território nacional. Doze Unidades da Federação apresentam risco ajustado de saída acima da média nacional, enquanto quinze se situam abaixo desse patamar, mesmo após o controlo das características individuais dos docentes.

Esta heterogeneidade manifesta-se também em padrões regionais diferenciados. O Centro-Oeste concentra, em média, os piores resultados, o Norte apresenta forte dispersão interna e o Nordeste tende a exibir comportamentos intermédios. Contudo, um dos achados mais relevantes do estudo reside na constatação de que as duas redes com os piores indicadores de abandono, Acre e Distrito Federal, possuem configurações internas profundamente distintas. Este resultado evidencia que contextos económicos mais favorecidos não asseguram, necessariamente, melhores condições de trabalho ou maior estabilidade docente, ao passo que redes estruturalmente frágeis tendem a apresentar níveis persistentemente elevados de abandono, refletindo limitações institucionais profundas.

Ao articular fatores individuais, institucionais e territoriais, esta investigação contribui para esclarecer as dinâmicas que sustentam ou fragilizam a permanência na docência. Os achados

mostram que ficar ou sair da profissão depende de uma combinação de estabilidade contratual, condições salariais, contexto económico e exigências institucionais crescentes, incluindo pressões decorrentes dos sistemas de avaliação e responsabilização.

Confirmam também que políticas eficazes de retenção devem articular formação contínua, boas condições de trabalho e carreiras estáveis, em vez de se apoiarem predominantemente em mecanismos de controlo e resultados. Neste sentido, os efeitos das políticas de *accountability* sobre o abandono docente configuram um campo promissor para investigações futuras.

Limites e caminhos possíveis para a pesquisa

Não obstante, importa reconhecer as limitações desta investigação. A utilização de dados quantitativos oficiais, embora permita uma ampla cobertura e robustez estatística, não capta dimensões subjetivas da experiência docente, como perceções de reconhecimento, satisfação profissional ou impactos do adoecimento mental, que a literatura identifica como relevantes para a decisão de saída. Adicionalmente, a operacionalização de políticas públicas por meio de indicadores agregados limita a apreensão da diversidade das suas formas de implementação no interior das redes e das escolas.

Estas limitações apontam caminhos para investigações futuras. Estudos qualitativos e de métodos mistos poderão aprofundar os mecanismos através dos quais as políticas de *accountability*, de formação e de gestão docente afetam o quotidiano do trabalho pedagógico e as trajetórias profissionais. Análises focalizadas em redes específicas, como a de São Paulo, revelam-se particularmente promissoras para compreender os efeitos recentes da intensificação dos dispositivos de responsabilização.

Síntese conclusiva

Em síntese, esta tese sustenta que a atratividade e a permanência na carreira docente no Brasil dependem, sobretudo, das condições efetivas em que o trabalho docente é exercido. Mais do que a retórica da profissionalização, são as condições concretas de ingresso, estabilidade, remuneração e desenvolvimento profissional que moldam as decisões de permanecer ou abandonar a profissão. Ao explicitar as contradições internas das políticas de profissionalização, o estudo demonstra que a permanência docente é profundamente influenciada pelo contexto institucional em que essas políticas se materializam.

A sustentabilidade da carreira docente emerge, assim, como um eixo central das reformas educacionais e como um pressuposto para a qualidade, a equidade e a estabilidade dos sistemas públicos de ensino. No caso brasileiro, este desafio passa, de forma incontornável, pela consolidação dos pilares constitucionais da profissão, nomeadamente o ingresso por concurso público, a garantia de carreiras estruturadas e a efetivação de um piso salarial profissional. Implica, igualmente, a construção de um sistema de profissionalização integrado e coerente, capaz de articular, de modo duradouro, as esferas de governo, as universidades e as escolas. Ao colocar a permanência docente no centro da análise, esta investigação encerra reafirmando que nenhuma política de melhoria da educação será sustentável se não enfrentar, de forma consistente, as condições que tornam possível permanecer na docência.

Referências Bibliográficas

Abbott, A. (1988). *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.

Abrucio, F.; Segatto, C.; Rolim, B.; Moura, L. (2017) Métodos inovadores de ensino: as experiências internacionais de referenciais de atuação docente. *Relatório de Pesquisa. Centro de Estudos em Administração Pública e Governo* – FGV-SP.

Abrucio, F. L. & Segatto, C. I. (2021) *Desafios da profissão docente: experiência internacional e o caso brasileiro* Org: Fernando Luiz Abrucio, Catarina Ianni Segatto; [organização Instituto Península, Instituto Ayrton Senna]. – São Paulo: Moderna.

Almeida, M. H. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 29-40, 2005.

Almeida P. A., Tartuce, G.L.B.P., Nunes, M.M.R. (2014). Quais as razões para a baixa atratividade da docência por alunos do ensino médio? *Psicologia: Ensino & Formação.*, 5(2): 103-121

Alves, F. A. & Rabelo, R. P. (2024). Atendimento do piso do magistério nas redes públicas: Uma análise a partir dos dados do Censo da Educação Básica e da Rais. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 10. https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6510

Arretche, M. (2012) *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz.

Ávalos, B. (2011) Teacher professional development in teaching and teacher education over ten years. *Teaching and Teacher Education*, v. 27, n. 1, p. 10-20.

Ávalos, B.; Valenzuela, J. P. (2016). Education for all and attrition/retention of new teachers: A trajectory study in Chile. *International Journal of Educational Development*, v. 49, p. 279–290.

Azevedo, F. (1932). Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. 65 (150) 407-65 (1984)

Ball, S. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564.

Bastos, M.H.C. (1998) A formação de professores para o ensino mútuo no Brasil: o "curso normal para professores de primeiras letras do Barão de Gerândo (1839)". *Revista História da Educação*. v.2 n.3, p 427-443, 2010.

Barber, M. e Mourshed, N. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con major desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. *Documento de Trabalho n. 41*. Santiago de Chile: PREAL

Barbosa, R. P.; Alves, N. (2023) A Reforma do Ensino Médio e a Plataformização da Educação: expansão da privatização e padronização dos processos pedagógicos. *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 21, p.1-26.

Barisi, G. (1982) La notion de "profissionalitá"pur lês syndicats em Italei, LÉMploi enjeux economiques & sociaux. *Colloque de Dourdan*, Paris, p.379-394.

Bertoncelo, E., (2022) Construindo espaços relacionais com a análise de correspondências múltiplas: aplicações nas ciências sociais, Brasília: Enap.

Bof, A. M., Caseiro, L. Z., & Mundim, F. C. (2023). Carência de professores na educação básica: Risco de apagão? *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 9, 11-49. https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5967

Bof, A. M., Caseiro, L. Z., & Mundim, F. C. (2024). Onde estão os professores? Trajetórias ocupacionais dos egressos das licenciaturas. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 10, 213-250. https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6509

Borman, G. D., & Dowling, N. M. (2017). Teacher Attrition and Retention: A Meta-Analytic and Narrative Review of the Research. *Review of Educational Research*, *78*(3), 367-409. https://doi.org/10.3102/0034654308321455

Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge: Harvard University Press.

Bourdieu, P. (1998). *Acts of resistance: Against the new myths of our time* (Reprint). Polity Press.

Boyd, D., Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2008). Who leaves? Teacher attrition and student achievement. *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(4), 722–748. https://doi.org/10.1002/pam.20350

Bryant et al. (2023). Retention and turnover of teaching staff, vol. 65, 4th Quarter 2023, Pages 159-169

Bruns, B.; Luque, J. (2014). Great teachers: how to raise student learning in Latin America and the Caribbean. Washington: World Bank Group.

Campos, J. (2016). Profissionalização dos Professores: (re)posicionamento nas classificações das profissões. Revista Portuguesa de Educação, 29 (2), 391-417.

Carrasqueira, K & Koslinki, M. (2021). Abandono docente na rede municipal de educação do Rio de Janeiro. https://doi.org/10.1590/0102-469820527. Educ. rev. 37.

Carvalho, L. H. P. (2025). *Plataformização da Educação: práticas de professores na rede estadual de São Paulo* (Artigo de pesquisa, Mestrado Profissional em Ensino de História, UNIFESP).

Carver-Thomas, D., & Darling-Hammond, L. (2019). The trouble with teacher turnover: How teacher attrition affects students and schools. *Education Policy Analysis Archives, 27*(36). http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3699

Collier, D., Seawright, J. e Munck, G. (2010), "The quest for standards: King, Keohane, and Verba's Designing Social Inquiry", *in* Brady, H. e Collier, D. (eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards* (2 ed.), Rowman & Littlefield Publishers.

Cox, D. R. (1972). Regression models and life tables. *Journal of the Royal Statistical Society*.

Cuenca, R (2015). Las carreras docentes em América Latina. La acción meritocrática para el desarollo profesional. Santiago: OREALC/Unesco, 2015

Curado Silva, K. A. P. C.; Lopes, C. A. N. Políticas e reformas educacionais: enfrentamentos na formação e atuação de professores da educação básica. Revista Cocar (ONLINE), v. N.28/2024, p. 1-24-24, 2024

Cury, C. R. J. (2002). Políticas educacionais e desigualdades sociais. *Educação & Sociedade*, 23(80), 9–29

Cruz, S. P. da S. (2017) *Professor Polivalente: Profissionalidade docente em análise.* Ed. Appris. Curitiba. 277 p.

Darling-Hammond, L. (2017). Teacher education around the world: what can we learn from international practice? European Journal of Teacher Education, v. 40, n. 3, p. 291-309, 2017.

Darling-Hammond, L. (2000). "How teacher education matters". *Journal of Teacher Education*, 51(3), pp. 166-173.

Darling-Hammond, L. (2000). *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*. Education Policy Analysis Archives, 8(1), 1–44. https://doi.org/10.14507/epaa.v8n1.2000

Darling-Hammond, L. (2003). *Keeping good teachers: Why it matters, what leaders can do*. Educational Leadership, 60(8), 6–13.

Dourado, L. & Siqueira, R. (2022). Diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores: retrocessos e resistência propositiva. Textura – Revista de Educação e Letras, Rio Grande do Sul, v. 24, n. 59, p. 55-77. https://doi.org/10.29327/227811.24.59-3

Dubar**,** C. & Tripier, P. (2005) *Sociologie des professions*. 2. éd. Paris: Armand Colin.

Elacqua, G., Hincaple, D. & Montalva, V. (2022) Can Financial Incentives Help Disadvantaged Schools to Attract and Retain High-Performing Teachers? Evidence from Chile. Journal of Policy Analysis and Management. Doi: 10.1002/pam.22375

Elacqua, G. Hincapié, D., Vegas, E., Alfonso, M. (2018) *Profissão: professor na América Latina: Por que a docência perdeu prestígio e como recuperá-lo?* BID

Enguita, M.F. (1991). A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização. *Teoria e Educação*, 4, 41-61.

Etzioni, A. (1969). *The Semi-Professions and Their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers.*

CE/EACEA/Eurydice. (2021). *Os Professores na Europa: Carreira, desenvolvimento e bem-estar. Serviço das Publicações da União Europeia.* https://doi.org/10.2797/352046

Evetts, J. (2003), "The sociological analysis of professionalism", in *International Sociology*, Vol. 18 (2), pp. 395-415.

Fernandes, R., & Gremaud, A. P. (2020). Avaliação educacional em larga escala e accountability. *Pesquisa e Debate em Educação*, *10*(1), 1103–1137. https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.32023

Flores, M. A. (2014) Discursos do profissionalismo docente: paradoxos conceptuais. Revista Brasileira de Educação. p. 851-869

Flores, M. A. (2015). Formação de professores: questões críticas e desafios a considerar. In Conselho Nacional de Educação, Atas do Seminário Formação Inicial de Professores, (192-222). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Franco, M. V. A., & Cruz, S. P. da S. (2024). A formação de professores no Brasil: uma análise dos estudos sobre os Centros Estaduais de Formação Continuada (Teacher education in Brazil: an analysis of the studies on the State Centers for Continuing Training). *Caderno Pedagógico*, 21(5), 1–XX. https://doi.org/10.54033/cadpedv21n5-136

Franco, C. (2001). *Educação e desigualdades no Brasil*. Rio de Janeiro: PUC-Rio

Frantz, M. G., & Alves, T. (2021). Proposta de um indicador de rotatividade docente na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, *51*, Artigo e07211. https://doi.org/10.1590/198053147211

Freidson, E. (2001). Professionalism, the Third Logic, Polity, Cambridge.

Fichter Filho, G.A., Oliveira, B. & Coelho, J. (2021) A trajetória das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação docente no Brasil: uma análise dos textos oficiais. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação. p. 940-956. doi: 10.21723/riaee.v16iesp.1.14930

Furlog, A.; Cartmel, F. (2009). Higher education and social justice. New York: Open University Press.

Gatti, B. A.; Barreto, E. (2009) Professores do Brasil: impasses e desafios. Brasília: Unesco.

Gatti, B. A. (2010). Formação de professores: características e problemas. Educação & Sociedade, v. 31, n. 113, p. 1355-1379.

Gatti, B. A., Barreto, E. S. de S., & André, M. E. D. A. (2011). Políticas docentes no Brasil: um estado da arte. UNESCO; Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI); Ministério da Educação (MEC). https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000212183?posInSet=1&queryId=21f94169-4f1d-43dd-b65b-a74407c06fe2

Gatti, B.A., Barreto, E.S.S., André, M.E.D.A, Almeida, P.C.A. (2019), *Professores do Brasil Novos Cenários de Formação*. Unesco, Brasília.

Gatti, B.A. (2021). Formação de Professores no Brasil: Políticas e Programas. *Revista Paradigma*, Vol. XLII, Nro. Extra2: Políticas, Programas e Práticas, maio de 2021/01-17. São Paulo.

Guarino, C. M., Santibañez, L., & Daley, G. A. (2006). *Teacher recruitment and retention: A review of the recent empirical literature*. Review of Educational Research, 76(2), 173–208. https://doi.org/10.3102/00346543076002173

Guerriero, S. (ed.) (2017), *Pedagogical Knowledge and the Changing Nature of the Teaching Profession*, Educational Research and [5] Innovation, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264270695-en.

Gonçalves, C. M. (2007) Análise Sociológica das Profissões: Principais Eixos de Desenvolvimento, *Sociologia* 17-18

Greenacre, M. (2017). *Correspondence Analysis in Practice* (3rd ed.). Boca Raton: CRC Press.

G1 São Carlos e Região. (2025, 28 de novembro). *Transtornos mentais causam 565 afastamentos de professores em 9 meses na região central de SP*. G1. https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2025/11/28/transtornos-mentais-causam-565-afastamentos-de-professores-em-9-meses-na-regiao-central-de-sp.ghtml libguides.orangecoastcollege.edu

Hatie, J (2008). Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. New York: Routledge.

Hanushek, E. A. e S. G. Rivkin. (2012). The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annual Review of Economics,* 4: 131–157.

Hargreaves, A. (2000), Four Ages of Professionalism and Professional learning, *Teachers and Teaching: History and Practice*, Vol. 6/2, pp. 151-182.

Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital*: Transforming teaching in every school. Teachers College Press.

Hargreaves L. & Flutter J. (2013), "The status of teachers and how might we measure it?", presentation given on the 9th EI Annual Research Network (ResNet) meeting held in Brussels, Belgium, on 10-11 April, 2013.

Hoyle, E. (1980). Professionalization and desprofissionalization in education. In: Hoyle, E & Magerry, J. (Orgs). *Word yearbook of education 1980*: professional development of teacher. London: Kogan p. 42-54.

Hoyle, E. (1995a), "Social Status of Teaching", in lorin W Anderson (Ed) *International Encyclopaedia of Teaching and Teacher Education*, pp. 58-61, Pergamon Press, Oxford.

Hoyle E. (1995b), "Teachers as professionals", in lorin W Anderson (Ed) *International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education*, pp 11-15, Pergamon Press, Oxford.

Hoyle, E. (2001), "Teaching Prestige, Status and Esteem", *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 29/2, pp. 139–152, http://doi.org/10.1177/0263211x010292001.

Howsam, R.B. et al. (1985), "Educating a profession", reprint with postscript 1985, *Report of the Bicentennial Commission on Education for the profession of teaching of the America Association of colleges for teacher education*, American Association of Colleges for Teacher Education, Washington, DC, http://eric.ed.gov/?id=ED270430.

Inep (2024) – Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE 2024. Brasília, DF. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

Inep (2025). Painéis Estatísticos Censo Escolar. https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ViNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWIyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9

Inep (2025). Censo da Educação Superior 2024. Divulgação dos Resultados https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2024/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2024.pdf

Ingersoll, R. M. (2001). *Teacher turnover and teacher shortages: An organizational analysis*. American Educational Research Journal, 38(3), 499–534. https://doi.org/10.3102/00028312038003499

Ingersoll, R. M. (2003). *Is there really a teacher shortage?* University of Washington, Center for the Study of Teaching and Policy.

Ingersoll, R. and T. Smith (2004), "Do teacher induction and mentoring matter?", *NASSP Bulletin*, Vol. 88/638, pp. 28-40, https://doi.org/10.1177/019263650408863803;

Ingersoll, R. (2012), "Beginning teacher induction: What the data tell us", *Phi Delta Kappan*, Vol. 93/8, pp. 47-51, https://doi.org/10.1177/003172171209300811.

Ingersoll, R.M.& Merrill E. (2011), "The Status of Teaching as a Profession", in J. Ballantine and J. Spade (Eds.), *Schools and Society: A Sociological Approach to Education*, 4th Ed. Press/Sage Publications, pp. 185-189, CA: Pine Forge.

Ingvarson, L. *et al*. (2014). *Best practice teacher education programs and Australia's own programs*. Canberra: Department of Education.

Jacomini, M. A.; Penna, M. G. O. (2016). Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. Proposições, v. 27, n. 2, p. 177-202.

Kane, T. *et al*. (2013). *Have we identified effective teachers?* validating measures of effective teaching using random assignment. Seattle: Bill & Melinda Gates Foundation.

Comissão Europeia/ EACEA/Eurydice (2018) *A Carreira Docente na Europa: Acesso, Progressão e Apoios.* Relatório Eurydice. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. https://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=carreira_docente_eu_full.pdf

_____ (2021). Os professores na Europa: Carreira, desenvolvimento e bem-estar. Relatório Eurydice. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. https://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=Professores_na_Europa_EC0221059PTN.pt.pdf

Lang, V. (2006) La construcción social de lãs identidades profesionales de los docentes em Francia. Enfoques históricos y sociológicos. In: El oficio de docente: vocación,trabajo y profesión en el siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI editores Argentina.

Lapo, F.; Bueno, B. (2002). O Abandono do Magistério: Vínculos e Rupturas com Trabalho Docente. *Psicologia USP*, v. 13, n. 2, p. 243–276, 2002.

Lapo, F.; Bueno, B. (2003). Professores: desencanto com a profissão e abandono do magistério. *Cadernos de Pesquisa*, n. 118, p. 65-88.

Leal, T. M. A., & Alves, T. (2024). Fatores associados ao abandono da profissão docente na educação básica: Uma revisão sistemática. *Jornal de Políticas Educacionais, 18,* e94471.

Libâneo, J. C. (2017) A formação de professores no curso de pedagogia e o lugar destinado aos conteúdos do ensino fundamental: que falta faz o conhecimento do conteúdo a ser ensinado às crianças? In: Silvestre, M. A.; Pinto, U. de A. (org.). *Curso de Pedagogia: avanços e limites após as Diretrizes Curriculares Nacionais*. São Paulo: Cortez. p. 49-78.

Louzano, P. et al. (2010) Quem quer ser professor? atratividade, seleção e formação docente no Brasil. Estudos em Avaliação Educacional, v. 21, n. 47, p. 543-568.

Louzano, P.; Moriconi, G. (2014). Visión de la docencia y características de los sistemas de formación docente. In: CEPPE. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago: Orealc/Unesco, p. 10-52.

Locatelli, C. e Diniz-Pereira, J. (2009) Quem são os atuais estudantes das licenciaturas no Brasil? Perfil socioeconômico e relação com o magistério. Cadernos de Pesquisa, São Luís, v. 26, n. 3, p. 225-243.

Loureiro, A., Cruz, L. E Mello, U. (2022). Brazil Case Study. In:The role of intergovernmental Fiscal Transfers in Improvindg Education Outcomes, Word Bank.

Martins, S.C. (2012). Escolas e estudante da Europa: estruturas, recursos e políticas de educação. Editora Mundos Sociais. Lisboa.

Mazo, C. (2019). Escenarios para uma nueva profesión, In J. Manso & J. Moya (coord.) *Profesión y profissionalidade docente*, ANELE-REDE, 187-199.

Meckes, L. (2015). Standards and initial teacher education. In: CEPPE. Critical issues for formulation new teacher policies in Latin America and the Caribbean: the current debate. Santiago: Orealc/Unesco,. p. 47-98.

Moriconi, G. M.; Marconi, N. (2008). *Os salários dos professores públicos são atrativos no Brasil?* In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, Salvador. Anais [...]. Salvador: Anpec, 2008.

Nóvoa, A. (1987) *Le temps des professeurs. Analyse socio-historique de la profession enseignante au Portugal (XVIII- XX siècle)*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica, v. 2.

Nóvoa, A., coord. (1992) "Os professores e a sua formação". Lisboa: Dom Quixote. ISBN 972-20-1008-5. pp. 13-33

Nóvoa, A., (1995) Processo histórico de profissionalização do professorado. In: NÓVOA, A. *Profissão Professor*. Porto: Porto Editora,.

Nóvoa, A. (2002). O espaço público da educação: imagens,narrativas e dilemas. In:Tempos de formação. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. p. 237-263.

Nóvoa, A. (2017) Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente. *Cadernos de Pesquisa*, v. 47, n. 166, p. 1106-1133.

Nóvoa, A. (2019) Os Professores e a sua Formação num Tempo de Metamorfose da Escola. Educ. Real., Porto Alegre, v. 44, n. 3.

Nunes, C. (2015). O Manifesto dos pioneiros da educação nova (1932): o compromisso com uma sociedade educada. In: O Manifesto Educador: Os pioneiros 80 anos depois. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos v. 96. Brasília.

Prado, D. S. do. (2024) Escolas normais no Brasil no período imperial (1835-1889): criação e implantação, instalações estruturais, público e critérios de ingresso, currículos e a presença feminina. Curitiba.

Previtali, F. S. e Fagian C. C. (2018). Trabalho precário e precarização docente na educação básica no Brasil na Atual fase da acumulação do Capital**.** Revista Eletrônica da Divisão de Formação Docente (http://www.seer.ufu.br/index.php/diversapratica) v.5, n.2.

Pietrocola M. (2021). Profissão docente em risco. Entrevista Revista Fapesp https://revistapesquisa.fapesp.br/profissao-docente-em-risco/

Pinto, J. M. R. (2014). O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? *Jornal de políticas educacionais*, [S. l.], n. 15, p. 3-12, http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v8i15.39189

OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264266490-en.

_____ (2021) *Education at a Glance* – OECD Indicators

_____ (2020), *TALIS* 2018 Results (Volume I): *Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS, OECD Publishing, Paris, https://www.oecdilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en

_____ (2020), *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, TALIS, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/19cf08df-en.

Rabelo R.P. e Cavenagi S.M. (2016) Indicadores Educacionais para Formação de Docentes: uso de dados longitudinais. *Estudos em Avaliação Educional*. São Paulo, v. 27, n. 66, p. 816-850. http://dx.doi.org/10.18222/eae.v0ix.4084

Rivkin, S. G., Hanushek E. A. e Kain, J. F. (2005)*, Teachers, Schools, and Academic Achievement*, Working Paper 6691 (revised), National Bureau of Economic Research, Massachusetts.

Rodrigues, M. de L. (2012). *Profissões: lições e ensaios*. Coimbra: Edições Almedina.

Roldão, M. C. (2007). Função docente, natureza e construção do conhecimento profissional. *Revista Brasileira de Educação*, (12), 34, 94-181.

Sacristán, J. G. (1995). *O currículo: Uma reflexão sobre a prática*. Porto Alegre: Artmed.

Santos, C. S. dos, & Tigre, M. A. P. (2021). Formação continuada de professores no uso de tecnologias digitais / Continuous teacher training in the use of digital technologies. ID on-line. *Revista de Psicologia, 15*(57), 599–615. https://doi.org/10.14295/idonline.v15i57.3232

Sass, D. A. *et al*. (2012) Identifying personal and contextual factors that contribute to attrition rates for Texas public school teachers. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 20, p. 1-26.

Saviani, D. (1997). A nova Lei da Educação: Trajetória, limites e perspectivas. Autores Associados.

Saviani, D. (2007). História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados.

Saviani, D. (2008). *Escola e Democracia*. Campinas: Autores Associados.

Saviani, D. (2009) Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. Revista Brasileira de Educação, v. 14, n. 40, p. 143-155.

Saraiva, A.M.A. (2023) As políticas de retenção profissional de docentes na Região Nordeste: implementação, rotatividade e regularidade. Educar em Revista

Santiago, P. (2002). *Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages* (Vol. 1). https://doi.org/10.1787/232506301033

See, B. H., Morris, R., Gorard, S. & Soufi, N. El (2020): What works in attracting and retaining teachers in challenging schools and areas? Oxford Review of Education, DOI: 10.1080/03054985.2020.1775566

Shiroma, E. Implicações da política de profissionalização sobre a gestão e o trabalho docente. Trabalho & Educação, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 113-125, 2004.

Schwartzman, S. A educação de nível superior no Censo 2010. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2012. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/2012censosup.pdf

Souto, R. M. A. (2016) Egressos da licenciatura em matemática abandonam o magistério: reflexões sobre profissão e condição docente. *Educação e Pesquisa*, v. 42, p. 1077-1092.

Sousa, J. de C. (2023). Professores e conhecimento profissional [Tese de doutoramento, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório Iscte. http://hdl.handle.net/10071/31749

Tardif, M. (2002). Saberes docentes e formação profissional. 17. ed. — Petrópolis, R] : Vozes, 2014.

Tardif, M. Lessard, C. *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas.* Editores Vozes, 2013.

Therneau, T. M., & Grambsch, P. M. (2000). *Modeling Survival Data: Extending the Cox Model*. Springer.

Vagi, R. (2019). *Keeping Our Best? A Survival Analysis Examining Teacher Retention.*

Xavier, N., L. (2014). A construção social e histórica da profissão docente: uma síntese necessária. *Revista Brasileira de Educação* 19 (59), 827-849

Legislação:

Brasil. (1827). Lei de 15 de outubro de 1827. Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Imperio. Diário Oficial da União.https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.1.htm

Brasil. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

Brasil. (1998). *Emenda Constitucional n° 19*, 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1998.

Brasil. *Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

Brasil (2007). Ministério da Educação (MEC). *O Plano de Desenvolvimento da Educação:* razões, princípios e programas. MEC, Brasília. Disponível em: <http:// portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 17 maio 2023.

Brasil. (2019). https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22019.pdf

Brasil. (1996a). Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

Brasil. (1996b). Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm

Brasil. Conselho Nacional de Educação. (1997). Resolução CNE/CEB n.º 3, de 3 de dezembro de 1997. Fixa diretrizes para os planos de carreira e remuneração do magistério. Diário Oficial da União.

Brasil. Conselho Nacional de Educação. (1999a). Resolução CNE/CEB n.º 2, de 19 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental. Diário Oficial da União.

Brasil. (1999b). Decreto n.º 3.276, de 6 de dezembro de 1999 321. Institui o Programa de Formação de Professores em Exercício – Proformação. Diário Oficial da União.

Brasil. (2005). Decreto n.º 6.253, de 13 de novembro de 2007 . Institui o Programa ProInfantil. Diário Oficial da União.

Brasil. (2006). ProLetramento – Programa de Formação Continuada de Professores dos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental. Ministério da Educação. http://portal.mec.gov.br

Brasil. (2007). Decreto n.º 7.219, de 24 de junho de 2010. Institui o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID. Diário Oficial da União.

Brasil. (2009). Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Diário Oficial da União.

Brasil (2022). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4° ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022*. Inep, Brasília.

Brasil (2024). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enade

Brasil (2024). Portaria nº 528, DE 6 DE JUNHO DE 2024. Estabelece prazo para criação de novos referenciais de qualidade e marco regulatório para oferta de cursos de graduação na modalidade a distância e procedimentos, em caráter transitório, para processos regulatórios de instituições de ensino superior e cursos de graduação na modalidade a distância – EaD. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-528-de-6-de-junho-de-2024-564275259

Brasil. Ministério da Educação. (2024, 27 de junho). *Portaria nº 610, de 27 de junho de 2024: Institui o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para os cursos de licenciatura – Enade das Licenciaturas* (Diário Oficial da União). Disponível em https://hdl.handle.net/20.500.14135/1439

Brasil. (2025). Decreto 12.358, de 14 de janeiro de 2025. Institui o Programa Mais Professores para o Brasil - Mais Professores. Diário Oficial da União.

Conae (2010) - Conferência Nacional de Educação: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf.

Anexo

Quadro A) Probabilidade de Permanência de professores na carreira docente – Unidades da Federação – 2013 a 2022

Unidade da Federação	Ano									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Acre	0,92	0,82	0,67	0,60	0,53	0,46	0,40	0,37	0,34	0,29
Alagoas	0,94	0,84	0,71	0,67	0,62	0,59	0,56	0,54	0,50	0,47
Amazonas	0,94	0,92	0,82	0,79	0,75	0,73	0,66	0,63	0,59	0,56
Amapá	0,95	0,88	0,76	0,72	0,68	0,63	0,57	0,55	0,52	0,49
Bahia	0,91	0,85	0,76	0,72	0,65	0,59	0,55	0,51	0,47	0,44
Ceará	0,94	0,88	0,75	0,69	0,64	0,61	0,58	0,56	0,52	0,48
Distrito Federal	0,93	0,85	0,77	0,69	0,62	0,54	0,49	0,45	0,38	0,32
Espírito Santo	0,93	0,87	0,77	0,71	0,66	0,62	0,58	0,55	0,51	0,46
Goiás	0,92	0,82	0,70	0,64	0,58	0,53	0,47	0,44	0,40	0,37
Maranhão	0,97	0,93	0,87	0,83	0,79	0,74	0,70	0,66	0,61	0,56
Minas Gerais	0,93	0,86	0,74	0,68	0,63	0,58	0,55	0,52	0,49	0,44
Mato Grosso do Sul	0,93	0,87	0,76	0,70	0,66	0,61	0,54	0,50	0,46	0,42
Mato Grosso	0,93	0,88	0,76	0,72	0,67	0,62	0,57	0,53	0,44	0,39
Pará	0,96	0,92	0,86	0,82	0,77	0,73	0,70	0,68	0,65	0,59
Paraíba	0,96	0,90	0,80	0,74	0,68	0,65	0,60	0,58	0,56	0,53
Pernambuco	0,94	0,89	0,82	0,75	0,70	0,66	0,63	0,58	0,54	0,52
Piauí	0,96	0,88	0,77	0,72	0,66	0,61	0,58	0,56	0,51	0,48
Paraná	0,94	0,88	0,78	0,72	0,67	0,64	0,60	0,55	0,51	0,47
Rio de Janeiro	0,96	0,92	0,88	0,85	0,82	0,78	0,75	0,73	0,70	0,66
Rio Grande do Norte	0,94	0,87	0,79	0,73	0,68	0,65	0,61	0,58	0,53	0,48
Rondônia	0,94	0,87	0,78	0,73	0,68	0,61	0,58	0,55	0,50	0,45
Roraima	0,94	0,87	0,79	0,72	0,68	0,62	0,59	0,53	0,48	0,40
Rio Grande do Sul	0,95	0,91	0,84	0,80	0,76	0,72	0,68	0,64	0,59	0,56
Santa Catarina	0,92	0,83	0,70	0,64	0,60	0,55	0,51	0,48	0,43	0,38
Sergipe	0,94	0,91	0,84	0,80	0,76	0,74	0,71	0,68	0,64	0,60
São Paulo	0,94	0,87	0,80	0,76	0,71	0,66	0,62	0,59	0,55	0,49
Tocantins	0,93	0,86	0,76	0,69	0,63	0,58	0,54	0,51	0,47	0,43

Fonte: Censo da Educação Básica – Inep