

Como e onde formar professores : Espaços em confronto

Silke Weber*

RESUMO: O texto busca retrair o lugar dado à formação de professores na legislação educacional, nos últimos 40 anos, destacando elementos que intervieram na passagem da indicação do nível formal requerido para a preocupação com o próprio núcleo da formação, a ser realizada em nível superior. Nesse percurso, foi dada ênfase à luta da sociedade brasileira em favor da reconstrução democrática, em cujo âmbito se impôs a discussão sobre a qualidade do ensino, resgatando a dimensão profissional da docência. Finalmente, são focalizados aspectos do debate sobre o *locus* de sua preparação profissional, que explicita mais uma vez as tensões históricas entre as instâncias acadêmicas e o poder público.

Palavras-chave: Qualidade da educação, formação de professores e legislação educacional, relações entre poder público e universidade

Introdução

A questão da formação de professores no Brasil volta a ganhar relevo a partir do momento em que se impõe, no debate educacional, a discussão sobre a qualidade do ensino ministrado nos diferentes níveis e modalidades, como desdobramento da luta em favor da construção da cidadania e da democracia. Uma referência importante dessa discussão pode ser localizada no artigo 206 da Constituição Federal promulgada em

* Professora da UFPE. Conselheira do CNE/CES. E-mail: silke@elogica.com.br

1988, o qual, sintetizando o então estado-da-arte da mobilização social que acompanhou a elaboração da Carta Magna, apresenta a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios da educação nacional.

Um entendimento mais profundo desse processo político e educacional requer o retraçar, mesmo que sucinto, do lugar dado à formação de professores nas diferentes legislações educacionais que resumem, a cada legislatura, os aspectos mais salientes do debate social, acadêmico ou político sobre essa instância de formação e exercício de cidadania e que necessariamente vêm servindo de base para o estabelecimento de políticas educacionais das três esferas de governo, nos últimos 40 anos, 21 dos quais vividos sob o regime político autoritário. A escolha desse período foi feita tendo em vista o marco que representou, na legislação brasileira, a promulgação da Lei nº 4024/61, que definiu as diretrizes e bases da educação nacional no âmbito do recorrente conflito entre o interesse público e o privado na oferta educacional.

Em seguida, importa examinar como a relação entre a qualidade da educação e a valorização do magistério foi se delineando no debate educacional, no contexto da reconstrução da democracia, assinalando os avanços obtidos no debate acadêmico e nas demandas da sociedade civil, os quais vêm fornecendo informações para a definição e a execução de políticas educacionais com eles compatíveis nas esferas estaduais e municipais, culminando com a formulação do Pacto de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, em 1994, no âmbito do Plano Decenal de Educação Para Todos – 1993-2002.

Finalmente, cabe destacar alguns temas candentes do debate educacional contemporâneo, que encontram na regulamentação da Lei nº 9394/96, particularmente no capítulo referente à formação de professores, o seu principal foco, indicando possíveis alternativas de pauta para a próxima década.

A formação de professores na legislação educacional

A discussão sobre a formação de professores na legislação educacional, como será possível observar a seguir, apresenta duas características principais. Uma primeira, de ordem mais prescritiva, quando são estabelecidas, cautelosamente, as exigências mínimas de formação, e uma segunda que, sem perder o tom prescritivo, tem também uma tônica indutora. Ou seja, na primeira parte do período em foco, parece latente a busca de preservação dos formatos disponíveis para o exercício do magistério nas fases

iniciais de escolaridade, preocupação que vai cedendo espaço para o desenho do futuro, cujo delineamento traz, além das inevitáveis marcas sociais e de seus conflitos, os traços do confronto teórico-metodológico subjacente a toda produção de conhecimento ou à tomada de decisões.

Assim, necessariamente, toda legislação educacional, além de explicitar no sentido tradicional, de algum modo, os interesses políticos que obtiveram adesão das forças sociais representadas no Parlamento, indica também as vertentes do debate acadêmico que se confrontaram na escolha do formato institucional que veio a ser legitimado.

É evidente que não cabe, no espaço de um artigo, realizar essa demonstração a respeito da educação brasileira, sobre a qual, aliás, existe farta produção científica e técnica, desenvolvida antes e depois da crítica reprodutivista à educação, sendo suficiente anotar as contribuições de Cury (1982), Nagle (1974), Ribeiro(1989), Romanelli (1976), Saviani (1987), as quais, percorrendo a história da educação em períodos determinados ou se debruçando sobre aspectos específicos, revelam claramente os vínculos existentes entre legislação ou prioridades educacionais e projetos político-sociais hegemônicos, nas respectivas conjunturas examinadas por esses autores.

Esse foi também o caso da Lei nº 4024/61, promulgada após mais de uma década de discussão no Parlamento, no contexto da implementação do projeto desenvolvimentista na sociedade brasileira, que vai de par com a industrialização e a urbanização crescentes e a demanda progressiva por acesso à escola.

Nessa lei, na qual prevalecem a normatização sobre a administração do ensino e a sua descentralização em relação à União, com a criação dos respectivos sistemas de ensino, a questão do professorado é tratada no Título VII, cap. IV, intitulado “Da formação do magistério para o ensino primário e médio”, sendo atribuídos ao curso normal, no artigo 52, “a formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares, destinados ao ensino primário, e o desenvolvimento dos conhecimentos relativos à educação da infância”.

Entretanto, essa escola normal tinha dois graus: o ginasial, de quatro séries, conduzindo ao diploma de regente de ensino primário, conforme o exposto no artigo 54, e o grau colegial, de três séries anuais, levando ao diploma de professor primário, ambos os diplomas assegurando “igual direito a ingresso no magistério primário oficial ou particular”, conforme fixado no artigo 58, cabendo aos estados e ao Distrito Federal regulamentar o ali disposto.

Admitia-se, portanto, o exercício do magistério por aqueles que concluíam o normal ginásial ou o normal colegial indiscriminadamente, o que, na prática, conforme a regulamentação estabelecida pelos estados, constituiu certamente um dos instrumentos que findou por acentuar diferenças entre escolas urbanas e rurais e o ensino ministrado entre as regiões do país.

O atendimento à premência de professores, diante da expansão do ensino primário, constituiu a principal linha orientadora da normatização relativa à formação do magistério, o que tem sido assinalado por muitos dos estudiosos que analisaram a lei em tela ao longo das últimas décadas.

Desse modo, se no Parágrafo Único do artigo 59, que trata da formação de professores para o ensino médio, estabelece-se que ela deve ser “feita nas faculdades de filosofia, ciências e letras, e a de professores de disciplinas específicas do ensino médio técnico, em cursos especiais de educação técnica”, admitia-se uma exceção que dizia respeito à formação de professores para o ensino normal, a ser realizada em faculdades de filosofia, ciências e letras, mas também nos Institutos de Educação, que poderiam oferecer “cursos de formação de professores para o ensino normal dentro das normas estabelecidas para os cursos pedagógicos das faculdades de filosofia, ciências e letras”.

Esse mesmo espírito preside a Lei nº 5692/71, promulgada dez anos após a Lei nº 4024/61, em pleno regime autoritário, período em que a visão de educação como capital humano prevaiente esteve na base das diretrizes fixadas para o ensino de 1º e 2º graus, conforme ressaltado em numerosos estudos e análises, elaborados, principalmente, da ótica da crítica reprodutivista à escola e à educação.

Nessa lei, cujo capítulo V trata dos professores e especialistas, a questão da formação também considera a premência de docentes, mas é abordada em termos de recomendação de elevação progressiva do seu nível de titulação, embora, como se verá a seguir, não só sejam legitimados diferentes graus de preparação, como também se generalize a obtenção de diploma em nível superior por intermédio da licenciatura curta. Essa postura se faz nitidamente presente no artigo 29: “A formação de professores e especialistas para o ensino de 1º e 2º graus será feita em níveis que se elevam progressivamente, ajustando-se às diferenças culturais de cada região do país, e com orientação que atenda aos objetivos específicos de cada grau, às características das disciplinas, áreas de estudo ou atividades e às fases de desenvolvimento dos educandos.”

Assim, se no artigo 30, a seguir transcrito, é estabelecido o grau de formação mínimo requerido, o que assinalaria um compromisso com a qua-

lidade do ensino, por outro lado, tal medida é relativizada no texto da própria lei, com a apresentação de alternativas de complementação de estudos que igualmente permitem o exercício do magistério: “Exigir-se-á como formação mínima para o exercício do magistério:

- a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau;
- b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura obtida em curso de curta duração;
- c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso de graduação correspondente à licenciatura plena.

§1º Os professores a que se refere a alínea “a” poderão lecionar de 5ª a 6ª série do ensino de 1º grau mediante estudos adicionais cujos mínimos de conteúdo, grau e duração serão fixados pelos competentes Conselhos de Educação.

§2º Os professores a que se refere a alínea “b” poderão alcançar, no exercício do magistério, a 2ª série do ensino de 2º grau, mediante estudos adicionais correspondentes, no mínimo, a um ano letivo.

§3º Os estudos adicionais referidos nos parágrafos anteriores poderão ser objeto de aproveitamento em cursos ulteriores”.

De outra parte, uma leitura atenta desse artigo indica a vinculação entre essa lei e a que determinou a reforma universitária, na medida em que a docência pode ser incluída entre os cursos profissionais previstos no artigo 23, da Lei nº 5540/68, que fixa as normas de organização e funcionamento do Ensino Superior e sua articulação com a escola média, com vistas ao atendimento das necessidades do mundo do trabalho.

Com efeito, ao admitir a habilitação específica de grau superior, no nível da graduação, representada por licenciatura obtida em curso de curta duração, para o exercício do magistério no ensino de 1ª a 8ª séries, a Lei nº 5692/71 concebe a preparação para a docência como passível de ser incluída entre os cursos profissionais que, segundo a área abrangida, poderão “apresentar modalidades diferentes quanto ao número e à duração, a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho”.

Ao ensejar “a organização de cursos profissionais de curta duração destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior”, conforme previsto no §1º do artigo 23 mencionado, formação que passou a ser oferecida sobretudo por Instituições de Ensino Superior isoladas, durante mais de duas décadas, se, por um lado, contribuiu para o acréscimo de matrículas nesse nível de ensino, por outro, certamente, consistiu em um ele-

mento que provocou repercussões negativas na qualidade do trabalho pedagógico desenvolvido no Ensino Fundamental, repercussões que ainda hoje podem ser apreendidas nas avaliações de desempenho escolar dos alunos e no processo de desvalorização social do professorado.

De todo modo, a visão profissionalizante da docência contida nessa legislação educacional, que conduziu à experiência pouco convincente de formação de professores obtida por licenciatura em cursos de curta duração, cujo caráter tecnicista dado pela ênfase na instrumentalidade decorrente dos métodos, constitui um obstáculo considerável para o avanço do debate acerca da dimensão profissional que deve estar presente na preparação de docentes, conforme visão que começa a ganhar espaço na produção acadêmica e nas políticas educacionais desde o início dos anos 80. Essa experiência, ao mesmo tempo, consiste em um componente da ativa resistência observada, no decorrer da década de 1980, entre as entidades organizadas da área educacional para a inclusão da formação e do aperfeiçoamento como elementos de profissionalização docente.

Não obstante essas controvérsias, a dimensão profissional da docência é afirmada no artigo 206, inciso V, da Constituição Federal de 1988, que inclui, entre os princípios “que devem servir de base ao ensino ministrado”, “a valorização dos profissionais do ensino”.

Entretanto, a Lei nº 9394/96, denominada nova LDB, introduz uma inflexão na questão ao substituir a expressão *profissionais do ensino*, que remete a uma visão nitidamente conteudística, pela expressão *profissionais da educação*, a qual, além dos conteúdos e das suas tecnologias a serem ensinados, enfatiza as dimensões política e social da atividade educativa, incluindo a dinâmica escolar, o relacionamento da escola com seu entorno mais amplo, a avaliação, a gestão. A Lei nº 9394/96 incorpora, assim, os termos constantes da proposta original relatada pelo deputado Jorge Hage, da Bahia, em junho de 1990, que consistiu em uma síntese do debate que envolveu políticos, entidades gestoras de política educacional, organizações da sociedade civil e instância acadêmica.

Nessa proposta, o capítulo relativo ao assunto subdividia-se em duas seções, uma que contemplava aspectos de formação e outra que tratava da carreira. Preconizava-se, tal como no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, a formação em nível superior, agora, em cursos de licenciatura, de graduação plena, para o docente com atuação na educação básica, e a continuidade de seu aperfeiçoamento e atualização, vinculada a planos de carreira. A formação para o magistério da educação básica deveria incluir estágio de no mínimo seis meses, sob supervisão da instituição formadora.

Admitia-se também que, “(enquanto) não existirem professores em número suficiente com as habilitações exigidas nesta lei, para atender às necessidades de cada nível da educação básica, (haverá) a preparação emergencial, sem prejuízo da qualidade do ensino, por meio de cursos intensivos e exames, nas formas adotadas pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, durante período limitado.”

Fica patente, nessa redação, que a necessidade imperiosa de professores não pode permanecer como o principal definidor de leis e de políticas de formação para o magistério, e impõe-se a garantia de padrão de qualidade na sua formação, o que será obtido pela exigência de nível de preparação compatível com o exercício profissional, assegurando-se oportunidades de vivência prática com supervisão e estímulo ao aperfeiçoamento continuado, mediante progressão na carreira.

A concepção de atividade docente defendida no texto aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto buscava, assim, vincular qualidade com valorização do magistério e importância da educação na construção da cidadania e da democracia, conforme exposto no capítulo relativo aos fins da educação nacional.

O prosseguimento do debate sobre a nova LDB, com a apresentação sucessiva de novos substitutivos, introduziu, evidentemente, aspectos condizentes com as novas conjunturas demarcadas por duas eleições para a Presidência da República, ao longo das quais o país vivenciou amplo processo de revisão e reafirmação de valores suscitado pelas novas alternativas de inserção nas relações mundiais, bem como experimentou a assunção da vice-presidência ao comando da nação, o que provocou mudanças nos conteúdos da agenda política em disputa.

As diferentes versões em debate acabaram sendo consolidadas na assim denominada Lei Darcy Ribeiro, que foi apresentada por seu patrono no número 18 de *Carta* como crítica à antiga LDB vigente e, segundo o mesmo, “em nome da democratização, liquidou com o sistema de formação do magistério primário com que contavam todos os estados brasileiros, na forma de institutos públicos capazes de dar preparação teórica e prática a seu magistério. Abrir a quem quisesse a liberdade de criar escolas normais (...) as escolas multiplicaram-se aos milhares, mas o efeito educacional foi o mais grave, porque elas degradaram o ensino normal ao mais baixo nível.” (pp. 9-10). O mesmo tendo ocorrido com o nível superior, nas palavras do senador.

Após discorrer sobre as mudanças trazidas pela nova LDB, aprovada pelo Congresso Nacional – que, segundo a sua visão, tem a pretensão

de incentivar transformações nos vários níveis de ensino –, o senador destaca a inovação por ela trazida ao “instituir o curso normal superior para formar e aperfeiçoar professores de 1^a a 4^a séries nas faculdades e universidades” (p. 11). Tal aspecto, como é sabido, vem despertando polêmica desde a sanção da LDB, em dezembro de 1996, a qual se acirrou com a aprovação do Parecer nº 970/99 pela Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, fundamento para o Decreto Presidencial nº 3276/99, de 6 de dezembro de 1999. Decreto este que atribui a tarefa de formação para o magistério da educação infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, com exclusividade, aos cursos normais superiores, descredenciando os cursos de pedagogia, e infringindo, na regulamentação daquela lei, seus princípios básicos de flexibilidade, diversificação e avaliação.

Observe-se que subjacente a esse debate está a preocupação com o padrão de qualidade do ensino oferecido nos diversos níveis, o que pode também ser considerado o núcleo central da lei em pauta. Cabe aqui discutir apenas alguns indicadores dessa preocupação no que se refere à educação básica.

Chama a atenção, inicialmente, que no Título IV, denominado “Da Organização da Educação Nacional”, sejam arroladas, além das incumbências das esferas de governo em relação à educação, aquelas relativas aos estabelecimentos de ensino (art. 12) e às dos docentes (art. 13). Ao fazê-lo, a lei explicita as diferentes dimensões implicadas na oferta do ensino e suas inter-relações, com ênfase nos vínculos estabelecidos entre os níveis macro e micros social, entre o político e o institucional, entre o organizacional, o pedagógico e o social. Busca, assim, tornar clara a demarcação da natureza dos vínculos que relacionam escolas e professores na tarefa de promover “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 2^o).

De fato, ao reconhecer, dentre as atribuições da escola, a elaboração e a execução da sua proposta pedagógica, com a participação dos docentes, e o “velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente” (art. 12, inciso I), a ser por ele formulado com base na proposta pedagógica do estabelecimento de ensino (art. 13, incisos I e II), a lei reúne, de forma indissociável, escola e atividade docente, seja na produção do ensino, seja na articulação da escola com a comunidade, cujas ações educativas deverão se desenvolver com base em políticas de educação nacionais e locais.

Essa inter-relação entre docente e escola é reafirmada nas tarefas dos professores de “zelar pela aprendizagem dos alunos” e “estabelecer

estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento” (art. 13, incisos III e IV), e na prerrogativa da escola de “informar aos pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica” (art. 12, inciso VII).

Todas essas inter-relações terão que ser consideradas, segundo a lei, nos projetos de formação de profissionais da educação, que deverão ter como fundamentos, conforme exposto no artigo 61:

“I – a associação entre teoria e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço;

II – aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades”.

Observe-se que essa formulação explícita pela primeira vez, na legislação educacional, a preocupação com o núcleo de preparação docente, ultrapassando, assim, a mera indicação do nível formal de titulação requerido.

É bem verdade, que, em consonância com o debate acadêmico e social então em curso, a lei advoga a formação em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, para o docente que for atuar na educação básica, admitindo, do mesmo modo, no texto aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal, em 1990, “como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro séries iniciais do Ensino Fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal” (artigo 62).

Entretanto, na redação desse artigo 62 um novo elemento é introduzido: o *locus* no qual os fundamentos da formação em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, deverão ser concretizados: em universidades e institutos superiores de educação. Assim, a lei determina a criação de um novo espaço formador de professores, os Institutos Superiores de Educação, no mesmo momento em que parecia assimilar o estado-da-arte do debate sobre formação de professores.

Ao proceder dessa forma, o legislador, baseado em crítica fundada à legislação vigente, praticamente desconsiderou não apenas o teor do debate em curso sobre formação de professores, como também todas as experiências inovadoras de preparação com ele sintonizadas, desenvolvidas sobretudo nos últimos dez anos, tanto em universidades como em instituições de Ensino Superior, públicas e privadas as quais, aplicando os conhecimentos recentes sobre educação e acerca do processo de aprender, vêm buscando superar críticas de academicismo e de descompromisso com as necessidades sociais concretas. Essas experiências, conforme

avaliações feitas por secretarias de educação e por universidades, têm contribuído para uma atuação docente cada vez mais voltada para as necessidades educativas dos alunos e, portanto, próximas às suas características sociais, de faixa etária e culturais.

Na apresentação que faz da LDB, em *Carta* nº 18, o senador Darcy Ribeiro critica os efeitos danosos sobre o Ensino Superior causados pela abertura indiscriminada de cursos de licenciatura, acobertados pela legislação então em vigor. Nos seus próprios termos:

Em lugar de forçar a ampliação de matrículas nas faculdades públicas que contavam com bons professores, laboratórios e bibliotecas, concedeu (*a lei, e a regulamentação que a ela se seguiu*) liberdade total para converter o Ensino Superior em negócio. (...) Em conseqüência, precisamente o alunado mais pobre e mais necessitado de ajuda paga caro por cursos ruins, degradando-se cada vez mais a qualidade dos corpos profissionais com que conta o país. (p. 10)

Não obstante reconhecer a existência de espaços institucionais capazes de promover formação de qualidade para o professorado, o senador postula a instituição do curso normal superior “para formar e aperfeiçoar professores de 1^a a 4^a séries nas faculdades e universidades” (p. 11), o que, na letra da lei, no entanto, foi substituído por universidades e institutos superiores de educação, conforme previsto no artigo 62, anteriormente mencionado.

Ora, seria a criação de um novo *locus* de formação suficiente para, além de promover a necessária revisão dos cursos que hoje realizam a preparação de professores, evitar a multiplicação de iniciativas particulares, que redescobririam assim um filão importante de atuação? E diante da premência legal de promover a formação de professores em nível superior, não poderiam elas, inclusive, apostar na obtenção de subsídios públicos para sua iniciativa formadora?

Assinale-se que o curso normal superior é apresentado na lei como *um* dos cursos formadores de profissionais para a educação básica, “destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do Ensino Fundamental”, a ser mantido pelos Institutos Superiores de Educação, conforme explicitado no artigo 63.

Essa formulação legal constitui, aliás, um dos argumentos que permitem contestar o Decreto nº 3276/99, que circunscreveu o curso normal superior como esfera exclusiva da formação de professores para a educa-

ção infantil e para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Porém, antes de prosseguir nesse debate sobre onde formar professores ou mesmo sobre as tônicas de sua preparação profissional, importa trazer à tona algumas questões que foram ganhando relevo no debate educacional, no contexto da reconstrução da democracia, porque elas dão suporte às propostas, críticas e resistências que estão em pauta na atualidade. Por essa razão, a sua apresentação será feita em torno da relação entre a luta pela qualidade da educação e a centralidade da atuação do docente nesse processo.

A qualidade da educação e a valorização do magistério

Enquanto se aprofundava no Brasil a luta em favor da democracia, que conduziu à reconquista das eleições diretas para governadores em 1982, e anos mais adiante para a Presidência da República, ampliava-se o conhecimento a respeito da situação educacional do país (principalmente como resultado da consolidação da atividade de pesquisa nos programas de pós-graduação), generalizava-se o reconhecimento da educação formal como necessidade social (cerne do discurso educacional desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932), sedimentava-se a concepção de escola como instância de formação e de exercício de cidadania (reivindicação histórica dos diferentes segmentos sociais), desenvolvia-se a perspectiva da docência como profissão, com a marca das lutas desenvolvidas pelas entidades organizadas ligadas ao setor educacional.

Nesse contexto, a questão da qualidade retoma centralidade no debate educacional, dessa feita não mais restrita à dimensão técnica e à sua aplicação no interior da escola, mas inserida, explicitamente, no âmbito de projetos político-sociais, transformando-se em princípio constitucional e diretriz de políticas educacionais de projetos de Estado e de projetos de governo das diferentes esferas político-administrativas.

Nesse amplo processo de construção social em torno da importância da educação no desenvolvimento das sociedades, essa área de intervenção do poder público passou a ter o caráter de projeto de Estado, o que explicaria a persistência, há quase duas décadas, em projetos de governo – da União, de estados e de municípios – das diretrizes de universalização da educação básica, com qualidade, de valorização do magistério e de gestão democrática da educação e da escola.

No curso da concretização de tais diretrizes foi ficando claro para a sociedade brasileira que a construção da qualidade da educação requer, simultaneamente, condições escolares adequadas para o desen-

volvimento das atividades pedagógicas, dinâmica escolar voltada para o processo de aprendizagem, profissionalização do docente, democratização da gestão de política educacional e da escola, estabelecimento de articulação entre instâncias governamentais e sociedade civil, avaliação periódica dos resultados pedagógicos, técnicos e de gestão obtidos, e presença ativa da comunidade nos assuntos educacionais.

As diferentes instâncias implicadas nesse debate foram aprofundando a compreensão de que a qualidade da educação formal constitui processo multifacetado que, além do setor educacional, envolve ao mesmo tempo os diversos grupos sociais e segmentos institucionais, entidades da sociedade civil e o conjunto da sociedade, e também a própria história das relações entre todos esses elementos, sendo demarcado pelo estágio atingido, nacional e localmente, na oferta dos diferentes níveis de escolaridade e pela presença de recursos financeiros estáveis.

Ficou claro que o reconhecimento da qualidade, como princípio constitucional e como diretriz de política educacional, não somente fortalece a concepção de que a ação educativa, na qualidade de prática especificamente pedagógica, cumpre uma função política, mas sobretudo resgata a atuação dos agentes da disseminação de conhecimentos, tecnologia, arte, cultura como processos históricos apresentados segundo óticas próprias; de produção do saber para os alunos, estimulando o desenvolvimento de posturas ativas perante o aprendido e o aprender, de sentimentos de cooperação e de solidariedade ou de competição na convivência social; de envolvimento crítico no mundo da vida e nas esferas de trabalho, da política, da cultura.

Nesse resgate, o docente que atua nas diversas etapas da educação básica passa a ser percebido como profissional que se apropria de conhecimentos e de suas tecnologias, construídos e difundidos especialmente pela instância universitária, aos quais se expôs direta ou indiretamente durante processo regulado de formação, e cuja crítica, advinda seja de novos conhecimentos ou tecnologias, da arte, da cultura, seja da própria prática profissional desenvolvida, seja da sociedade em que vive, necessita acompanhar e aprofundar, de forma sistemática, em subseqüentes oportunidades de formação e de capacitação.

Como referido, a questão da profissionalização do docente, no Brasil, vem sendo discutida desde a vigência da Lei nº 5692/71, quando a reivindicação de remuneração compatível com a habilitação tornou-se o cerne de muitos eventos organizados nos anos 70 e 80 pela Confederação dos Professores do Brasil (CPB), a qual, no âmbito da luta pela unificação das

entidades voltadas para o setor educacional, deu origem à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Não obstante ser reiteradamente reivindicado pelas organizações de docentes, esse direito não foi reconhecido na maioria dos estados e dos municípios, nem mesmo em escolas particulares. Apenas no final dos anos 80 esse quadro começa a mudar, e a se generalizar em meados dos 90, com respaldo na Lei nº 9424/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (Fundef). Essa lei determina que, a partir de 1997, 60% dos recursos vinculados à educação, correspondentes a 25% do total de recursos provenientes da receita resultante de impostos, conforme o artigo 212 da Constituição Federal, sejam aplicados no Ensino Fundamental, pela criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de fundo de natureza contábil (artigo 1º). Com isso, ela pretende equalizar o valor mínimo por aluno/ano, entre estado e seus municípios, bem como promover a profissionalização do docente por intermédio da criação de planos de cargos e carreira e da oferta de oportunidades de formação.

O debate sobre a profissionalização docente não prosperou durante a luta contra o regime autoritário e pela construção da democracia, sobretudo porque na crítica à educação como mecanismo de reprodução social, foco do debate educacional em meados da década de 1970, e que se estendeu até meados dos anos 80, à escola passou a ser atribuída a tarefa de tornar-se instância orgânica dos grupos sociais subalternos na sua ação em prol da edificação de uma nova sociedade brasileira. Ou seja, à escola foi atribuída a virtualidade de ser um espaço político de resistência democrática e de formulação de propostas de transformação social. Nesse processo, ganhou relevo a dimensão política da atividade educativa, sendo o professor identificado ao educador, ao organizador, com atuação primordial na formação de consciência crítica, concepção que, no debate acadêmico, recebeu contornos de confronto entre o necessário desenvolvimento de competência técnica e o compromisso político, na formação para o magistério.

No final dos anos 80 e início dos 90, predomina a concepção do docente como trabalhador em educação, o que o leva a reivindicar sobretudo melhores condições de trabalho e de salário. Isso explica porque, somente a partir de 1993, à sua bandeira de luta pela definição de piso salarial nacional, a CNTE acrescenta o aperfeiçoamento contínuo do professorado, tanto mediante cursos de formação como por meio de oportunidades regulares de capacitação.

A retomada da designação professor, na acepção de profissional da educação ou de profissional do ensino, ocorre apenas no final dos anos 80, conforme já observado. Nessa discussão, tendo como referência explícita a produção acadêmica nacional e internacional e experiências de profissionalização docente em curso no país – em virtude da implementação de políticas educacionais regidas pela valorização do magistério que deram proeminência à relação entre instâncias governamentais e universidades –, foram introduzidos temas como formação, qualificação, competências, espaços de interlocução e de intervenção, autonomia, avaliação, tornando-se relevante a delimitação de campo específico de atuação da docência. Em concomitância, prosseguia a discussão sobre o professorado da ótica do novo profissionalismo, com a tarefa de também promover a inclusão social, como projeto de sociedade.

Esse escopo de docência é legitimado na Constituição Federal de 1988 por intermédio, principalmente, da reafirmação da obrigatoriedade do recrutamento via concurso público de quadros e do delineamento de perspectivas de futuro para o trabalho docente, pelo requerimento de planos de cargos e carreira, com piso salarial profissional, consubstanciado no princípio da valorização dos profissionais do ensino, conforme expresso no seu artigo 206, inciso V, que passou a constituir uma referência do debate nacional sobre educação básica de qualidade.

Tanto é assim que o Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2002, coordenado pela União, secundada pela União dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime) e pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), atribuiu lugar central ao professorado na implementação de uma educação de qualidade, o que ensejou a criação do Fórum Permanente de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação. Um dos resultados desse Fórum foi a celebração do Pacto de Valorização do Magistério, em outubro de 1994, em cujo âmbito foram realizados estudos e, mais adiante, definidas concepções e parâmetros para o exercício da docência. Dentre os estudos desenvolvidos cabe destaque àquele realizado por Walter Barelli, professor da Unicamp, que demonstrou ser a desvalorização social a principal característica do professorado, expressa pela baixa auto-estima decorrente das precárias condições de trabalho e dos baixos salários a que é exposto.

O Pacto de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação buscava estabelecer uma política de longo alcance para a profissionalização do magistério, com vistas à elevação dos padrões de qualidade da educação básica, tendo definido cinco linhas de ação. Dentre estas, pelo menos três enfatizam ações relativas à formação do magistério, seja na forma de estu-

dos destinados a esclarecer o papel das instituições na formação inicial e continuada e no desenvolvimento de programas, seja como recomendação de progressiva formação em nível superior, com revisão e reestruturação simultânea dos conteúdos das licenciaturas, do sistema de formação de nível médio, de programas de formação continuada e do uso de tecnologias e de educação a distância, seja ainda de acompanhamento do trabalho docente mediante assistência técnico-científica, intercâmbio e cooperação.

A valorização do magistério passou também a constituir uma das prioridades do Consed, com a assunção dos novos governadores em 1995 e, portanto, de novos secretários estaduais de educação. Tendo como referência o pacto mencionado, o Consed definiu magistério como sendo o exercício da docência e de atividades que dão diretamente suporte às ações de ensino e que requerem formação específica, contribuindo assim, para a demarcação do seu campo próprio de atuação, a ser precedido e seguido de preparação e atualização adequadas.

As posições do Consed conformaram, de certo modo, as discussões havidas mais adiante no seio do Fórum Permanente de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, convocado a se reunir em meados de 1995, pelo Ministério da Educação. Nessa ocasião, foram estabelecidas referências básicas nacionais para a formulação de estatutos, carreiras, salários, formação de professores. Ganham relevo, então, a formação inicial e a continuada, o reconhecimento da dimensão pedagógica das horas/atividade, o estabelecimento do quantitativo máximo de alunos por classe, a definição da jornada de trabalho semanal de 40 horas como horizonte a ser perseguido pelas instâncias estaduais e municipais de governo. Esse último aspecto, aliás, ao lado da decisão ministerial de não estabelecer um piso salarial nacional, mas de tão-somente considerar como referência os recursos financeiros vinculados à educação, definindo um custo médio aluno/qualidade de R\$ 300,00, determinou a retirada da CNTE do Fórum, que também não mais se reuniu desde então.

As referências estabelecidas nessa última reunião do Fórum foram praticamente confirmadas em 1996, pela LDB, que delimitou, no seu artigo 13, conforme anteriormente observado, as incumbências dos docentes no zelo pela aprendizagem dos alunos; destacou o caráter profissional da sua formação, a ser realizada em universidades e institutos superiores de educação, como também já assinalado, e estabeleceu o prazo de dez anos para que a formação docente venha a se fazer exclusivamente em nível superior. Essas mesmas referências foram igualmente reiteradas pela Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação, na Resolução CNE/CEB

nº 03/97, que fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O efeito do estabelecimento dessas referências na execução de políticas educacionais estaduais e municipais, nos últimos três anos, constitui, certamente, um dos temas que está a requerer estudos para que seja possível conhecer as características que vem tomando um processo de profissionalização que tem, sobretudo na atual legislação, um impulsionador importante.

Nesse contexto, em cumprimento ao disposto no artigo 214 da Constituição Federal e nos artigos 9º, inciso I, e 87, § 1º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o governo federal submeteu ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, contendo diretrizes e metas para o decênio a se iniciar em 1998. Esse projeto, conforme é conhecido, foi apenas no Congresso Nacional à proposta de Plano Nacional de Educação, elaborada por diversos setores da sociedade brasileira, também encaminhada, por intermédio de partidos políticos, ao exame do Congresso Nacional.

Em ambas as propostas ganham saliência as questões relacionadas à formação de professores, cabendo destaque, entre outros aspectos, àqueles referentes ao nível de titulação requerido do docente do Ensino Fundamental e ao *locus* dessa formação em nível superior, para a qual necessariamente deverá tender, a médio prazo, a formação inicial do docente dos anos iniciais daquela etapa da educação básica. É sobretudo esse último aspecto – onde formar professores em nível superior – que vai polarizar o debate sobre um dos tópicos centrais da construção da qualidade da educação, em seus diversos níveis e modalidades no país.

A polêmica a respeito do lugar da formação, de seu conteúdo e sua forma vem envolvendo especialistas, sociedades científicas, associações, entidades gestoras de políticas públicas, desde que o Conselho Nacional de Educação, cumprindo dispositivos legais, debruçou-se sobre os artigos 62 e 63 da LDB, com o objetivo de indicar normas e orientações para a organização dos Institutos Superiores de Educação.

A formação de professores no debate contemporâneo

Sem esmiuçar as diversas nuances desse debate que anunciava inovações na tarefa formadora de docentes, calcadas na experiência desenvolvida, sobretudo na última década, por algumas instituições de Ensino Superior com diferentes organizações acadêmicas, no seu monitoramento e na sua crítica constante por intermédio de estudos e avaliações externas, importa assinalar que, com a edição do Decreto nº

3276/99, estabelece-se no país um único formato de preparação de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental e da educação infantil: os cursos normais superiores.

Anote-se que a tendência de retirar a formação de docentes para tais etapas da educação básica das instituições que a ela se dedicavam, segundo os moldes então vigentes, incorporando ou não os avanços registrados no debate nacional sobre a questão, vinha se delineando de forma clara desde o início da definição da política educacional que passou a vigir a partir de 1995.

A defesa de criação de espaço próprio para a formação de professores, de preferência fora das universidades e dos cursos de licenciatura, organiza-se principalmente em torno de dois argumentos, ambos de caráter fundamentalmente político, porém de naturezas distintas. No primeiro, as universidades são criticadas porque teriam se deixado levar pelo academicismo, centrando-se no desenvolvimento da pesquisa e descurando a formação de professores, o que levou a então Secretária de Política Educacional do MEC a propugnar a criação de outros formatos de preparação, como escolas isoladas, a exemplo de outras profissões, durante o debate de experiências brasileiras de formação de professores que teve lugar no Seminário Internacional "Professores: Formação e profissão", realizado em São Paulo em 1995, por iniciativa do Nupes, com o apoio da Unesco e da Fundação Carlos Chagas.

No segundo argumento, as Instituições de Ensino Superior isoladas, a maioria mantida por particulares, são criticadas porque não teriam comprometido com a formação de professores, tal como é explicitado, entre outros, pelo senador Darcy Ribeiro, na apresentação que faz da lei que recebeu seu nome.

É bem verdade que subjacente a ambos os argumentos está a acertada preocupação de tornar a formação de professores mais orgânica, configurada em torno da problemática propriamente pedagógica. Preocupação que é compartilhada pelos organizadores de um texto que analisa a experiência internacional de formação de professores sob o olhar brasileiro, Goergen e Saviani (1998), como forma de aprofundar a compreensão dos elementos implicados nesse processo de formação de quadros para a educação nacional.

Outra, aliás, não é a argumentação desenvolvida nos diferentes tópicos que tratam da formação de professores no projeto do Plano Nacional de Educação encaminhado pelo MEC à apreciação do Congresso Nacional. A necessidade de centrar a formação docente nas diferentes dimensões da

prática pedagógica é destacada, com propriedade, na exposição de motivos do plano, constando entre suas inovações "programas de formação em serviço para eliminar a presença de professores leigos nos sistemas de ensino" e "revisão dos cursos de formação inicial para professores". O destaque para o relacionamento entre formação e prática pedagógica é dado também no desdobramento da prioridade de garantia de oferta do ensino obrigatório de oito séries, com ênfase "na adequação do processo pedagógico às necessidades e carências da população escolar e na promoção de formação inicial e continuada de professores em conformidade com as necessidades do ensino" (PNE 1998, p. 13).

No texto do PNE, incorporando as linhas gerais do debate social então em curso, a valorização do magistério inclui formação, jornada de trabalho e salário condignos, sendo dois aspectos considerados cruciais no tocante à formação inicial: a relação entre teoria e prática (p. 65) e a superação do denominado "divórcio entre formação pedagógica e formação nas disciplinas" (p. 66), especialmente nas universidades, cujas faculdades de educação teriam abdicado de se constituir em "escola profissional para formação de professores" (p. 66). Propugna-se, então, agora sob a égide da LDB, a criação de Escolas Normais Superiores (*sic*) como forma de concretizar a meta de estabelecer "a atividade docente como foco formativo" (p. 68), perspectiva que é de certo modo consagrada pelo Decreto presidencial nº 3276/99, que restringe a formação de professores para a primeira etapa da educação básica exclusivamente ao curso normal superior.

Com efeito, o artigo 3º, § 1º do mencionado decreto estabelece que "a formação em nível superior de professores para a atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental far-se-á exclusivamente em cursos normais superiores", que precisarão ser criados e cujas diretrizes curriculares nacionais, assim como as relativas à formação de professores em campos específicos do conhecimento promovida pelas licenciaturas, serão elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação, mediante proposta do Ministro de Estado da Educação, conforme o disposto no artigo 5º do mesmo decreto. Anote-se que o governo, ao delegar a formulação das diretrizes relacionadas à preparação de professores ao Conselho Nacional de Educação, tarefa executiva da Secretaria do Ensino Superior (SESu), do MEC, transfere para uma esfera com representação da sociedade civil, legalmente constituída como assessoria e instância crítica e deliberativa de questões relativas à legislação educacional e à educação como um todo, a responsabilidade de dirimir controvérsias que permanecem quanto ao desenho "adequado" de formação de professores.

Como é do conhecimento de todos, desde o início de 1997, o Conselho Nacional de Educação vinha se debruçando sobre os artigos da Lei nº 9394/96 que não eram auto-aplicáveis ou que requeriam normatização específica durante “a transição entre o regime anterior e que se institui nesta lei” (artigo 90), dentre os quais se inscreviam os artigos 62 e 63 relativos à formação de profissionais da educação. Versões preliminares de interpretação foram então redigidas e divulgadas, culminando com a realização de três audiências públicas sobre a temática, sendo que a primeira teve lugar em janeiro de 1998, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), congregando sociedades científicas, associações, sindicatos e entidades gestoras de política educacional.

O debate, então, centrou-se na nova alternativa de formação para o magistério, denominada Institutos Superiores de Educação, discutindo-se, inicialmente, sua própria criação e sua inserção institucional e, em seguida, sua organização, que, conforme o Parecer nº 115/99, poderá constituir-se “como unidades específicas de ensino ou como coordenação única de cursos ministrados em diferentes unidades de uma mesma instituição de Ensino Superior”. No entanto, a aprovação do Parecer nº 115/99 e da respectiva resolução, pelo Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, não resolveu a polêmica suscitada pela criação dos Institutos Superiores de Educação, tendo em vista a ausência de menção às finalidades do curso de pedagogia. Só ficou estabelecido que, quando ministradas por instituições de Ensino Superior isoladas ou centros universitários, suas licenciaturas preparadoras para o magistério de educação infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental deveriam ser incorporadas a Institutos Superiores de Educação, a serem criados no prazo de quatro anos, conforme o exposto no artigo 13 da resolução que acompanha o citado parecer.

Com efeito, uma vez aprovados, o mencionado parecer e a resolução que lhe corresponde suscitaram, no interior do próprio conselho, novas interpretações, tendo como cerne a legitimidade do curso de pedagogia, licenciatura plena, em promover a formação para o magistério de educação infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Dois pareceres foram então confrontados, um da lavra da conselheira Eunice Durham, relatora da comissão instituída para estudar o assunto, e outro de autoria do conselheiro Jacques Velloso, que pedira vistas do parecer apresentado.

Prevaleceu o primeiro ponto de vista, que partia do pressuposto de que os cursos de pedagogia apenas teriam suprido lacunas advindas da inexistência de cursos específicos para a formação de docentes dos anos iniciais de escolaridade, ao oferecerem as habilitações correspondentes,

não lhes cabendo mais essa atribuição a partir da homologação, pelo Ministério da Educação, do Parecer nº 115/99. Em reunião da Câmara de Educação Superior, realizada com o *quorum* legal mínimo, foi então aprovado que não mais seriam autorizadas as habilitações para o magistério nos anos iniciais do Ensino Fundamental e na educação infantil oferecidas por cursos de pedagogia, formato experimentado em inúmeras faculdades, centros ou instituições de Ensino Superior. Assim, somente ao curso normal superior concebido como curso profissional específico, com projeto pedagógico próprio, caberá formar professores para a educação infantil e para os anos iniciais do Ensino Fundamental dentro de mais dois anos.

Esse parecer aprovado, que tomou o nº 970/99, somente acirrou a polêmica em curso, seja no âmbito do próprio conselho, seja entre sociedades científicas, associações, universidades e especialistas com tradição na área de formação de professores, ensejando a edição do Decreto nº 3276/99.

No novo contexto criado pelo decreto governamental, a Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação, subsidiada pelo Parecer nº 970/99, restringe-se a aplicar a norma aí contida, ou seja, recomenda apenas a autorização de cursos de pedagogia com habilitação para o magistério nos anos iniciais do Ensino Fundamental e na educação infantil avaliados positivamente pela Comissão de Especialistas de Ensino de Pedagogia, pelo período de dois anos, após o que a instituição solicitante deverá criar o curso normal superior, prevendo os mecanismos de transferência dos alunos matriculados na habilitação para o magistério para o novo curso, que deverá brevemente ter definido suas diretrizes curriculares nacionais, conforme anteriormente assinalado.

Algumas considerações

Como pode ser observado no que acaba de ser exposto, a questão da formação de professores tem, desde os anos 30, confrontado instâncias governamentais e especialistas na tarefa preparadora de quadros docentes, prevalecendo ao longo de todo o período examinado, até porque em grande parte caracterizado por regimes autoritários, decisões que raramente incorporam o estado-da-arte sobre a temática. Prefere-se, geralmente optar pelo que legisladores ou equipes coordenadoras de governo consideram mais relevante para a construção do futuro do país.

A dificuldade de diálogo entre as esferas governamentais e as instâncias universitárias tem prevalecido no debate educacional, nas últimas

décadas, não obstante os nítidos avanços ocorridos, seja em relação à formação de professores, no início dos anos 80, seja no que concerne à carreira e às condições de trabalho do docente, entre 1993 e 1994, seja no que diz respeito à preparação inicial de professores leigos, no final dos anos 90. Historicamente, mantém-se interlocução preferencial com a produção acadêmica internacional em detrimento da nacional, mesmo quando esta última é internacionalmente reconhecida e assimilada não apenas na atividade investigativa, mas também na experimentação de formatos institucionais, como na de preparação para o magistério.

Com efeito, não data de hoje o estranhamento entre gestores de políticas educacionais e instância acadêmica. A desconfiança é certamente recíproca e alimentada de ambas as partes, embora seja possível sugerir que os gestores, talvez por disporem dos instrumentos necessários à implementação das decisões tomadas, contribuem mais do que os pesquisadores e as instituições universitárias para essa postura.

A demonstração mais evidente dessa desconfiança ocorreu, recentemente, em dois momentos distintos da formulação e da execução de políticas educacionais. A primeira concerne ao alijamento de especialistas reconhecidos pela comunidade científica brasileira na fase inicial da definição dos padrões mínimos de qualidade do ensino, tema caro à academia desde décadas, coordenada pela Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, com a denominação de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

É verdade que o lapso foi reconhecido e, apesar das críticas, resistências e reticências, especialistas de diferentes disciplinas e estudiosos dos processos de aprender, da dinâmica da escola, entre outros, terminaram emitindo pareceres e até participando de sua própria elaboração, mas a relação entre o MEC, na sua atuação referente à educação básica, e a instância produtora de conhecimentos sobre o processo de ensino e de aprendizagem, particularmente acerca do currículo escolar, não parece ter sido reatada no nível em que estava anteriormente. Ambas as esferas continuaram à espreita de novas desfeitas, e a anunciada deteriorização da relação existente ocorre, certamente, em um segundo momento, no debate sobre a formação de professores para os anos iniciais de escolaridade, que, conforme os termos do Decreto nº 3276/99, ficou sob a responsabilidade exclusiva dos cursos normais superiores, a serem ainda criados, desconhecendo e desconsiderando experiências levadas a cabo, na última década, em praticamente todo o país.

Essa desconfiança a respeito de especialistas que têm estudado e acompanhado a prática de ensino nos anos iniciais do Ensino Fundamen-

tal – com ênfase tanto nos aspectos de leitura e escrita e dos conceitos matemáticos, como também na prática pedagógica e na própria vivência escolar, em suas diferentes dimensões – tem se estendido, ultimamente, às próprias instituições produtoras de conhecimento e aos agentes de sua disseminação e aplicação, às universidades, cujo compromisso social e ação empreendedora têm sido postos sob suspeita.

É bem verdade que a instância universitária necessita, como outras instituições históricas, rever sua forma de atuação, sobretudo seu ritmo, no atendimento às demandas sociais e às do poder público. Mas, por outro lado, importa evitar que o descrédito em relação à instância produtora de conhecimento, predominantemente pública, constitua, contraditoriamente, uma via de favorecimento à iniciativa privada, que poderia transformar a necessidade premente de preparação profissional do magistério em nível superior em alternativa meramente lucrativa.

Acrescente-se que, ao explicitar essa preocupação, não se pretende advogar que a universidade é a única instância capaz de oferecer formação de qualidade para o magistério. É evidente que, realizando pesquisas nas diferentes áreas, é possível desenhar projetos pedagógicos inovadores, que integrem conteúdos específicos e pedagógicos e relacionem estudos teóricos e prática escolar, evitando o recurso à mera reprodução de modelos em voga.

O confronto entre acadêmicos e governo federal, aliás, não tem se cingido às universidades, ele tem se estendido, igualmente, às sociedades científicas e associações que congregam campos específicos de atuação profissional, com o argumento de que essas entidades tendem a atuar de forma corporativa, numa percepção equivocada dos desdobramentos práticos que o conhecimento científico pode promover.

Desse modo, à crítica ao academicismo, ao descompromisso em relação às necessidades sociais prementes, acrescenta-se o corporativismo, aspectos que, longe de ser negados, precisam ser enfrentados com destemor pelas instâncias envolvidas e superados a curto prazo, para que a ação universitária e a das entidades relacionadas às diferentes áreas do conhecimento e da intervenção educacional ganhem a necessária visibilidade, a fim de obter o reconhecimento público de sua contribuição efetiva para a elevação progressiva dos patamares de qualidade da educação básica. Importa, entretanto, não esquecer que a ação pedagógica enriquecedora e propiciadora da organização do pensamento e de iniciativas originais constitui um processo complexo, cujas repercussões não podem ser de imediato apreendidas, havendo acordo entre gestores e profissionais da área educacional que mudanças qualitativas nesse campo requerem ao menos um decênio de intervenções consistentes.

Levando em conta o lugar da educação na construção da cidadania em qualquer sociedade, sobretudo a mundializada, certamente é necessário também perceber que aspectos da atual conjuntura nacional e internacional têm que ser priorizados na ação educativa para que o acesso bem-sucedido ao conhecimento, à cultura, à tecnologia e à informação seja propiciador de formas organizadas de pensar, de intervenção ativa na sociedade, de compromisso com os valores de justiça, cooperação, solidariedade, democracia.

Parece, entretanto, importante combinar ritmos históricos, tendo em vista que tanto os avanços na construção da cidadania como na da democracia dependem do estabelecimento de acordos, mesmo que temporários, que permitam fixar as possibilidades existentes em uma conjuntura determinada, considerando os limites impostos pelas forças sociais em presença.

Que a sociedade brasileira reencontre formas de interlocução receptivas que induzam a concretização no país das potencialidades de formação existentes, bem como a experimentar inovações acalentadas há muito tempo, cuja qualidade será decantada nas dinâmicas pedagógicas por elas engendradas.

A tolerância recíproca das instâncias acadêmicas e das esferas governamentais envolvidas na preparação dos mediadores do conhecimento, de valores, da sociedade, animadores privilegiados do processo de aprender e de ensinar, consubstanciada nos princípios de flexibilidade, diversificação e avaliação que orientam a LDB, certamente enriquecerá o desenrolar de um processo complexo em si mesmo, mas cuja complexidade se amplia e se aprofunda quando o desafio é promover formação de nível superior de qualidade, para centenas de milhares de professores necessários à universalização efetiva do acesso bem-sucedido à educação básica em nosso país.

Recife, março de 2000

Recebido para publicação em fevereiro de 2000.

How and where to form teachers: a dispute to be surpassed

ABSTRACT: This paper emphasizes the status given to professional teacher-training in educational legislation during the last 40 years, pointing out elements which interfered in law changing its focus: if in the beginning emphasis was put mainly on the indication of the formal patterns required, as time passes by, legislation concentrates more on training itself, which is to be effected through undergraduate studies. The argumentation centers on Brazilian society's struggle for

the reconstruction of democracy, context in which the debate about the quality of apprenticeship has increased and the professional dimension of teaching has been rescued. At last, the paper focuses on the discussion about the locus of professional teacher-training. This debate expresses once more the historical tensions between the academic and governmental instances.

Bibliografia

- ANFOPE. VIII Encontro Nacional. Documento gerador. Formação de profissionais da educação. Desafios para o século XXI. Goiânia, 1996.
- ANFOPE e FÓRUM de Diretores das Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas. III Seminário Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. Documento final. Brasília, 1999. Mimeo.
- _____. Pronunciamento sobre o curso de pedagogia e curso normal superior. São Paulo, 1999. Mimeo.
- ANPAE. Manifestação sobre o Parecer nº 970/99. Brasília, 1999. (Dig.)
- ANPED. Parecer sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação. São Paulo, Anped, 1997.
- BRASIL. Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Congresso Nacional.
- _____. Lei nº 5540, de 28 de novembro de 1968. Fixa as normas de organização e funcionamento do Ensino Superior. Brasília, Congresso Nacional.
- _____. Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Brasília, Congresso Nacional.
- _____. Constituição Federal de 1988. Brasília, Senado Federal.
- _____. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Brasília, Câmara Federal, 1990.
- _____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- _____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Congresso Nacional.

- _____. Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.
- _____. Ministério da Educação e do Desporto. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto/Inep, 1998.
- _____. MEC/Secretaria de Educação à Distância – Proformação. Documento preliminar. Brasília, 1998. Mimeo.
- _____. MEC/Secretaria de Educação Fundamental. “Referenciais para a formação de professores polivalentes. Propostas para organização curricular e institucional”. Brasília: Departamento de Política da Educação Fundamental, Coordenação geral de Estudos e Pesquisas, 1998. Mimeo.
- _____. MEC/Conselho Nacional de Educação – Conselho Pleno. Parecer nº 04, de 11 de março de 1997. Proposta de resolução referente ao programa de formação de professores para o 1º e o 2º grau de ensino – Esquema I, de 11 de março de 1997.
- _____. MEC/Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Básica. Resolução nº 03, de 13 de outubro de 1997. Fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
- _____. MEC/Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Básica. Resolução nº 02, de 15 abril de 1998. Institui as diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Fundamental.
- _____. MEC/Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Básica. Resolução nº 03, de 5 de agosto de 1998. Institui as diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Médio.
- _____. MEC/Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Básica. Resolução nº 01, de 13 de abril de 1999. Institui as diretrizes curriculares nacionais para a Educação Infantil.
- _____. MEC/Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Superior. Parecer nº 970, de 9 de novembro de 1999. Curso normal superior e da habilitação para magistério em Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental nos cursos de pedagogia.
- _____. MEC/Conselho Nacional de Educação – Conselho Pleno. Parecer nº 115, de 10 de agosto de 1999. Diretrizes para os Institutos Superiores de Educação.

- _____. MEC/SESu /Comissão de Especialistas de Ensino de Pedagogia. "Padrões, critérios, indicadores de qualidade para autorização de cursos de pedagogia". Brasília, s./d.
- CÂMARA FEDERAL. Projeto de Lei nº 4.155/98. *Plano Nacional de Educação*. Proposta da Sociedade Brasileira. 1998.
- _____. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Relator deputado Nelson Marchezan. Plano Nacional de Educação: Versão preliminar. 1999.
- CONSED. "Diretrizes para subsidiar a formulação de um Programa de Titulação dos Docentes do Ensino Fundamental". Documento para discussão. Brasília, 1998. Mimeo.
- CUNHA, Célio. "A política de valorização do magistério na década de 1990: Apontamentos incompletos". In: VEIGA, Ilma (org.). *Caminhos da profissionalização do magistério*. Campinas: Papyrus, 1998, pp. 49-74.
- CUNHA, Luis A. *A universidade reformanda*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- CURY, Carlos R.J. et al. *A profissionalização do ensino na Lei nº 5692/71*. Brasília: Inep, 1982.
- _____. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo, 1997.
- FÓRUM de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras. *Plano Nacional de Graduação. Um projeto em construção*. Campinas: Unicamp/Oficinas Gráficas, 1999.
- GATTI, Bernadete A.. *Formação de professores e carreira: Problemas e movimentos de renovação*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- GOERGEN Pedro; SAVIANI, Demerval (orgs.). *Formação de professores: A experiência internacional sob o olhar brasileiro*. Campinas; São Paulo: Autores Associados/Nupes, 1998.
- Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. In: *SBPC Documenta: A (re)construção da educação no Brasil*. São Paulo, nº 3, 1995, pp. 27 –50.
- MENEZES, Luis C. (org.). *Professores: Formação e profissão*. Campinas; São Paulo: Autores Associados/Nupes, 1996.
- RIBEIRO, Maria L. *História da educação brasileira*. São Paulo: Cortez, 1989.
- RIBEIRO, Darcy. "Prefácio e Apresentação da Lei Geral da Educação". *Carta: Falas, reflexões, memórias*. Brasília: Gabinete do senador Darcy Ribeiro, nº 18 (separata), 1997.

- ROMANELLI, Otaíza. *História da educação no Brasil (1930-1970)*. Petrópolis: Vozes, 1978.
- SAVIANI, Demerval. *Educação brasileira contemporânea: Organização e funcionamento*. São Paulo: McGraw Hill, 1976.
- _____. *Política e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.
- SERBINO, Raquel V. et al. (org.) *Formação de professores*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.
- UNESCO. *Educação: Um tesouro a descobrir*. São Paulo; Brasília: Cortez/MEC, Unesco, 1998.
- _____. *A Unesco e a educação na América Latina e Caribe (1987-1997)*. Santiago do Chile: Escritório Regional de Educação para a América Latina e Caribe, 1998.
- SEVERINO, Antonio J. et al. *Documento norteador das diretrizes curriculares para o curso de formação de professores*. Brasília: SESu/MEC, 1999.
- WEBER, Silke. "A universidade e a qualidade da educação pública". *Em Aberto* nº 53. Brasília, jan./mar. 1992, pp. 64-72.
- _____. *O professorado e o papel da educação na sociedade*. Campinas: Papyrus, 1996.
- _____. "Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino". *Cadernos de Pesquisa* nº 103. São Paulo, 1998, pp. 5-13.
- WEREBE, Maria J. G. "30 Anos depois". *Grandezas e misérias do ensino no Brasil*. São Paulo: Ática, 1994.