

História da formação docente no Brasil: três momentos decisivos¹

Dermeval Saviani*

Resumo: O trabalho reconstrói a trajetória histórica da formação docente no Brasil, destacando seus principais momentos. Primeiro momento decisivo: reforma da escola normal do Estado de São Paulo, em 1890, cujo modelo se irradiou por todo o país. Segundo momento decisivo: a partir das reformas do ensino no Distrito Federal, iniciada em 1932 por Anísio Teixeira e no Estado de São Paulo, em 1933, por Fernando de Azevedo, define-se o modelo de Escola Normal que, adotado por vários Estados brasileiros, se incorporou na Lei Orgânica do Ensino Normal decretada em 1946. Ainda nesse momento define-se o modelo de formação de educadores para atuar no ensino secundário ao serem instituídos, em 1939, os cursos de bacharelado e licenciatura, entre eles, o de Pedagogia. Terceiro momento decisivo: reforma do ensino instituída em 1971, quando se deu a descaracterização do modelo de escola normal, ao ser criada a habilitação magistério. Finalmente, na conclusão, aborda-se a reforma de 1996 quando poderíamos ter um novo momento decisivo representado pela elevação da formação dos professores de todos os graus e ramos de ensino ao nível superior. No entanto, a ambigüidade e as falhas formais da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional impediram que isso viesse a acontecer. A elaboração do trabalho se apóia em fontes primárias constituídas pelos documentos legais característicos dos momentos indicados e nas fontes secundárias representadas pelos trabalhos acadêmicos já produzidos sobre a história da formação docente no Brasil.

Palavras-chave: História da Formação Docente no Brasil. História da Política Educacional no Brasil. História da Educação Brasileira.

The teachers' education History in Brazil: Three crucial moments

Abstract: The work reconstructs the historical path of the educational formation in Brazil, highlighting its main moments. 1. Reform of the normal school of the State of São Paulo, in 1890, whose model irradiated to the whole country. 2. From the educational reforms in the Federal District, in 1932, and in the State of São Paulo, in 1933, the model of the Normal School is defined. Having been adopted by several Brazilian States, it is incorporated in the Organic Act of the Normal Education, issued in 1946. Still at that moment the model of the formation of the educators is defined, to be used in the secondary education upon the institution, in 1939, of the bachelor and degree courses, among which the one in Pedagogy. 3. Educational reform instituted in 1971, when the model of the normal school was abandoned, after the creation of the teaching qualification. Finally, in its conclusion, it address the 1996 reform, when we could have had a new decisive moment represented by the elevation of the formation of teachers of all levels and branches to the higher level. However, the ambiguity and the formal flaws of the new Law of the Guidelines and Bases of the National Education prevented that from happening. The elaboration of the work is based on primary sources – constituted by the characteristic legal documents of the moments indicated – and on secondary sources – represented by the academic works which have already been produced on the history of the educational formation in Brazil.

Keywords: History of Teaching Formation in Brazil. History of Educational Policy in Brazil. History of the Brazilian Education.

* Professor Emérito da UNICAMP, Coordenador Geral do HISTEDBR e Pesquisador do CNPq.

A necessidade da formação docente já fora preconizada por Comenius, no século XVII; e o primeiro estabelecimento de ensino destinado à formação de professores teria sido instituído por São João Batista de La Salle, em 1684, em Reims, com o nome de “Seminário dos Mestres” (Duarte, 1986, p. 65-66). Mas a questão da formação de professores irá exigir uma resposta institucional apenas no século XIX quando, após a Revolução Francesa, se coloca o problema da instrução popular. É daí que deriva o processo de criação de escolas normais, como instituições encarregadas de preparar professores.

A primeira instituição com o nome de Escola Normal foi proposta pela Convenção, em 1794, e instalada em Paris, em 1795. Já a partir desse momento se introduziu a distinção entre Escola Normal Superior para formar professores de nível secundário e Escola Normal, simplesmente, também chamada de Escola Normal Primária, para preparar os professores do ensino primário. Assim é que Napoleão, ao conquistar o Norte da Itália, instituiu, em 1802, a Escola Normal de Pisa nos moldes da Escola Normal Superior de Paris. Essa escola, da mesma forma que seu modelo francês, se destinava à formação de professores para o ensino secundário, mas na prática se transformou em uma instituição de altos estudos, deixando de lado qualquer preocupação com o preparo didático-pedagógico. Além de França e Itália, os demais países como Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos também foram instalando, ao longo do século XIX, suas escolas normais.

No Brasil a questão do preparo de professores emerge após a independência, quando se cogita da organização da instrução popular. A primeira lei geral brasileira relativa ao ensino primário, conhecida como lei das escolas de primeiras letras aprovada em 15 de outubro de 1827, estabelecia que a instrução seguiria o método do ensino mútuo (lancasteriano) e que os professores deveriam ser treinados nesse método nas capitais das respectivas províncias, às expensas dos próprios ordenados (MOACYR, 1936, p. 189). Com a descentralização processada pelo Ato Adicional à Constituição Imperial de 1823, aprovado em 1834, o ensino elementar ficou sob a responsabilidade das províncias que, em consequência, também deveriam cuidar do preparo dos respectivos professores.

Seguindo a tendência que se desenvolvia em âmbito mundial, as províncias brasileiras também começaram a lançar mão do recurso às escolas normais para o preparo de seus professores. Assim é que, já em 1835 a Província do Rio de Janeiro toma a iniciativa de instalar em Niterói, sua capital, a primeira escola normal do Brasil. Tratava-se de uma escola bastante simples, regida por um diretor que era também o professor, com um currículo que praticamente se resumia ao conteúdo da própria escola elementar, sem prever sequer os rudimentos relativos à formação didático-pedagógica, conforme determinou a Lei Provincial (Ato n. 10), de 4 de abril de 1835:

A escola será regida por um diretor que ensinará: os

conhecimentos de leitura e escrita pelo método lancasteriano, cujos princípios doutrinários e práticos explicará; as quatro operações de aritmética, quebrados, decimais e proporções; noções de geometria teórica e prática; elementos de geografia; princípios da moral cristã e da religião oficial e gramática nacional (VILLELA, 2000, p.109).

Essa escola não durou muito tempo, sendo fechada em 1849 e substituída pelo regime de professores adjuntos que consistia na utilização de auxiliares de professores em exercício, com o que se adquiria um preparo apenas prático, sem nenhuma preocupação teórica. Mas em 1859 foi criada em Niterói uma nova escola normal.

Essa trajetória incerta das escolas normais marcada pela criação, fechamento e nova criação ocorreu em todas as províncias durante o período imperial, atingindo-se certa estabilidade apenas após 1870 (TANURI, 2000, p. 64), vindo a se consolidar já no período republicano.

O advento da República não chegou a trazer modificações substantivas no campo educativo. Mas as preocupações manifestadas no final do Império no que se refere ao desenvolvimento da instrução se mantiveram e, de certo modo, se aprofundaram ao menos na década de 1890, quando da implantação do novo regime político. É nesse quadro que podemos detectar o primeiro momento decisivo da formação docente no Brasil, cujo epicentro pode ser localizado na reforma da escola normal do Estado de São Paulo.

1. A reforma da Escola Normal do Estado de São Paulo

Com a implantação da República as províncias se transformaram em estados federados. É nesse contexto que o Estado de São Paulo promoveu uma ampla reforma da instrução pública que começou com o Decreto n. 27 de 12 de março de 1890, cujo terceiro considerando estipulava: “sem professores bem preparados, praticamente instruídos nos modernos processos pedagógicos e com cabedal científico adequado às necessidades da vida atual, o ensino não pode ser regenerador e eficaz” (SÃO PAULO, 1890).

Eis porque a reforma geral da instrução pública teve início pela escola normal, consoante o que já declarara Rangel Pestana, mentor das primeiras iniciativas de reformulação da instrução pública: “Todo o aperfeiçoamento da instrução será impossível se não tivermos bons mestres, e estes só poderão sair de escolas normais organizadas em condições de prepará-los” (REIS FILHO, 1995, p. 44). E a Escola Normal de então não atendia a esse requisito, como assinala o quarto e último considerando do Decreto de 12 de março de 1890: “A Escola Normal do Estado de São Paulo não satisfaz as exigências do tirocínio magisterial a que se destina, por insuficiência do seu programa de estudo e pela carência de preparo prático dos seus alunos” (SÃO PAULO,

1890). Era mister, pois, reformar o plano de estudos do ensino normal.

A reforma do programa de estudos da escola normal implicou, por um lado, o enriquecimento dos conteúdos curriculares anteriores e, por outro, uma ênfase nos exercícios práticos de ensino.

Quanto ao primeiro aspecto podemos ver claramente em que consistiu, mediante explicação de Caetano de Campos, que assumira a direção da escola normal em janeiro de 1890, exatamente com a missão de promover a sua reforma. No relatório apresentado ao governador do Estado em 1891 ele descreve as inovações trazidas pela reforma:

Novas cadeiras foram criadas. Às matemáticas juntou-se o estudo da álgebra e escrituração mercantil; às ciências físico-químicas adicionaram-se as ciências biológicas; o estudo da língua materna foi ampliado; e a parte artística profundamente modificada no estudo do desenho, foi alargada com a cadeira de música (solfejo e canto escolar); a educação física foi criada com as aulas de calistenia, ginástica e exercícios militares; finalmente, a geografia foi separada da cadeira de história, para maior latitude do ensino; e as ciências sociais contempladas com o acréscimo da cadeira de economia política e educação cívica, na qual se dão noções de direito e de administração (REIS FILHO, 1995, p. 52).

Mas a principal inovação se deu no campo dos exercícios práticos, para o qual foi criada a Escola-Modelo como um órgão anexo à Escola Normal.

Conforme o Decreto de 12 de março, a Escola-Modelo destinava-se à prática de ensino dos alunos do terceiro ano e deveria ser estruturada em três graus, distribuídos conforme a idade das crianças (1º grau: crianças de sete a dez anos; 2º grau: dez a catorze; 3º grau: adolescentes de catorze a dezessete anos). Mas foi organizado apenas o 1º grau, com o seguinte programa:

- Lições de coisas com observação espontânea;
- Instrução cívica;
- Leitura: ensino proporcionado ao desenvolvimento das faculdades do aluno a ponto de ler corretamente, prestando o professor atenção à prosódia;
- Exercício de análise sobre pequenos trechos lidos, de modo a poder o aluno compreender e ficar conhecendo a construção de frases e sentenças, sem decorar regras gramaticais;

História da formação docente no Brasil: três momentos decisivos

- Escrita graduada até a aplicação das regras de ortografia;
- Aritmética elementar, incluindo as quatro operações fundamentais, frações ordinárias e decimais, regras de três simples com exercícios práticos, problemas graduados de uso comum;
- Ensino prático do sistema legal de pesos e medidas;
- Desenho à mão livre;
- Exercícios de redação de carta, faturas e contas comerciais;
- Noções de geografia geral e geografia física, concernente aos fenômenos da evaporação, formação das nuvens, das chuvas, dos ventos, das serras e montanhas e de sua influência na formação de rios, guiando os alunos ao conhecimento do mapa do Estado;
- Ginástica, compreendendo marchas escolares e exercícios militares;
- Canto oral;
- Trabalhos manuais – construções, trabalhos à cola, papel dobrado, recortes, trabalhos em papelão, em cordas, em vime. Para o sexo feminino acresce: costura simples (REIS FILHO, op. cit., p. 53-54).

Vê-se por esse longo elenco que o papel da escola-modelo era propiciar aos alunos um preparo diretamente prático, sem qualquer preocupação com uma formação teórica sistemática.

Articulada a essa reorganização da Escola Normal efetivou-se, em 1892, e se implantou, em 1893, a reforma do ensino primário, cuja principal inovação foi a criação dos Grupos Escolares (SOUZA, 1998).

O ímpeto reformador que caracterizou o Estado de São Paulo na primeira década republicana arrefeceu-se nos anos seguintes, voltando a ser retomado, em outro contexto e sob novas condições, apenas na década de 1920. No entanto, a reforma ali implantada se tornou referência para outros Estados do país. Estes enviavam seus educadores para observar e estagiar em São Paulo ou recebiam “missões” de professores paulistas na condição de reformadores, como ocorreu com Mato Grosso, Espírito Santo, Santa Catarina, Sergipe, Alagoas, Ceará, além de outros, ao longo dos primeiros 30 anos do regime republicano.

2. As iniciativas dos anos 30 do século XX

Na década de 1920 desencadeou-se um amplo processo de

organização do campo educacional impulsionado pelo movimento renovador. De fato, a organização do campo educacional implicava a profissionalização da atividade dos educadores, de modo geral, e dos professores, em particular. E a profissionalização, por sua vez, implicava uma formação específica, o que se iniciou no século XIX com as tentativas intermitentes de criação de escolas normais para a formação de professores primários as quais vieram a adquirir alguma estabilidade no século XX.

O movimento renovador não apenas deu maior visibilidade às críticas dirigidas às escolas normais consideradas como “um curso híbrido, que oferecia, ao lado de um exíguo currículo profissional, um ensino de humanidades e ciências quantitativamente mais significativo” (TANURI, 2000, p.72); empenhou-se, também, em oferecer um novo modelo que corrigisse as insuficiências e distorções apontadas.

Como já assinalado, o modelo anterior se caracterizava por uma ênfase no treinamento prático em detrimento das bases teóricas. As duas professoras contratadas por Caetano de Campos para efetivar a reforma, Maria Guilhermina e Miss Browne, tinham formação americana, cuja característica era uma “acentuada feição de treino, de domínio, por meio do exercício, de procedimentos pedagógicos, sem preocupação com suas diretrizes básicas ou fundamentação teórica” (REIS FILHO, 1995, p80). Assim, ainda que Caetano de Campos pensasse a Escola-Modelo como um espaço de experimentação pedagógica, ele contou com pessoas tecnicamente bem treinadas num procedimento pedagógico, o das “lições de coisas”, entendido ao nível do bom senso e, por isso, considerado como único procedimento, dotado de validade considerada natural. Ora, conclui Reis Filho, “não há experimentação pedagógica, quando não é possível discutir os fundamentos teóricos que a determinam” (Ibidem).

As reformas de 1932, no Distrito Federal, encabeçada por Anísio Teixeira, e de 1933, em São Paulo, de iniciativa de Fernando de Azevedo, ambas inspiradas no movimento renovador, terão como pedra de toque as escolas-laboratórios que permitissem basear a formação dos novos professores na experimentação pedagógica concebida em bases científicas.

Provavelmente onde as novas idéias assumiram uma formulação mais orgânica e conseqüente, encarnando-se numa experiência prática, foi na gestão de Anísio Teixeira como Diretor Geral de Instrução do então Distrito Federal. Na Exposição de Motivos do Decreto 3.810, de 19 de março de 1932, Anísio Teixeira deixa clara a intenção de erradicar aquilo que ele considerava como o “vício de constituição” das escolas normais que, “pretendendo ser, ao mesmo tempo, escolas de cultura geral e de cultura profissional, falhavam lamentavelmente nos dois objetivos” (VIDAL, 2001, p.79-80). E em outro texto denominado “Como ajustar os ‘cursos de matérias’ na escola normal com os ‘cursos de prática de ensino’”, indicava o caminho a seguir: “Se a ‘escola normal’

for realmente uma instituição de preparo profissional do mestre, todos os seus cursos deverão possuir o caráter específico que lhes determinará a profissão do magistério” (Ibidem, p. 80).

Guiando-se por essa concepção Anísio traçou o *programa ideal* que deveria ser implantado nas escolas normais, compreendendo três modalidades de cursos: Cursos de fundamentos profissionais, Cursos específicos de conteúdo profissional e Cursos de integração profissional:

A constituição da Escola de Professores do Instituto de Educação era exemplo prático de observância do modelo ideal. No primeiro ano geral do curso, estudavam-se: Biologia Educacional, Psicologia Educacional, Sociologia Educacional, História da Educação, Introdução ao Ensino - Princípios e Técnicas, Matérias de Ensino (Cálculo, Leitura e Linguagem, Literatura Infantil, Estudos Sociais, Ciências Naturais) e Prática de Ensino (observação, experimentação e participação) (VIDAL, 2001, p. 82).

Com uma estrutura de apoio que envolvia Jardim de Infância, Escola Primária, Escola Secundária, que funcionavam como campo de experimentação, demonstração e prática de ensino para os cursos da Escola de Professores; um Instituto de Pesquisas Educacionais, Biblioteca Central de Educação, Bibliotecas escolares, Filмотeca, Museus Escolares e Radiodifusão; e tendo como diretor Lourenço Filho, a Escola Normal, agora transformada em Escola de Professores, se empenhou em pôr em prática o modelo ideal acima descrito.

Em 1935, com a criação da Universidade do Distrito Federal, também por iniciativa de Anísio Teixeira, a Escola de Professores a ela foi incorporada com o nome de Escola de Educação. Algo semelhante ocorreu em São Paulo quando, em 1934, com a criação da USP, o Instituto de Educação paulista a ela foi incorporado. E é sobre essa base que, em 1939, foram instituídos os Cursos de Pedagogia e de Licenciatura na Universidade do Brasil e na Universidade de São Paulo. Daí emergiu o paradigma que, adotado pelas demais instituições de ensino superior do país, equacionou a questão relativa à formação de professores para o ensino de nível secundário e para as próprias escolas normais. Aos Cursos de Licenciatura coube a tarefa de formar professores para as disciplinas específicas que compunham os currículos das escolas secundárias; e os Cursos de Pedagogia ficaram com o encargo de formar os professores das Escolas Normais.

Mas, se a proposta que deu origem ao modelo centrava a formação dos novos professores nas escolas experimentais fornecendo, com isso, uma base de pesquisa que pretendia dar caráter científico aos processos formativos, a generalização do modelo centrou a formação no aspecto profissional que seria garantido por um currículo composto por um conjunto de disciplinas a serem freqüentadas pelos alunos, dispensada a exigência de escolas-

laboratórios.

Em relação ao ensino normal, foi essa mesma orientação que prevaleceu em âmbito nacional com a aprovação do decreto-lei 8.530, de 2 de janeiro de 1946, conhecido como Lei Orgânica do Ensino Normal (BRASIL, 1946). Seguindo a estrutura dos demais cursos de nível secundário, o ensino normal foi dividido em dois ciclos: o primeiro ciclo, com a duração de quatro anos, correspondia ao ciclo ginasial do curso secundário, destinava-se a formar regentes do ensino primário e funcionaria em Escolas Normais Regionais; o segundo ciclo, com a duração de três anos, correspondia ao ciclo colegial do curso secundário, destinava-se a formar os professores do ensino primário e funcionaria em Escolas Normais e nos Institutos de Educação. Estes, além dos cursos citados, abrangiam Jardim de Infância e Escola Primária anexos e ministrariam também cursos de especialização de professores primários para as áreas de educação especial, ensino supletivo, desenho e artes aplicadas, música e canto e cursos de administradores escolares para formar diretores, orientadores e inspetores escolares.

Se os cursos normais de primeiro ciclo, pela sua similitude com os ginásios, tinham um currículo marcado pela predominância das disciplinas de cultura geral, no estilo das velhas escolas normais, tão criticadas, os cursos de segundo ciclo contemplavam todos os fundamentos da educação introduzidos pelas reformas da década de 1930.

Esse modelo de Escola Normal prevaleceu até a aprovação da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971.

3. A descaracterização do modelo de Escola Normal

A mudança política ocorrida no Brasil com o golpe militar de 1964 exigiu adequações no campo educacional, implicando ajustes na legislação do ensino. Em decorrência, foi aprovada em 28 de novembro de 1968 a Lei n. 5.540/68 (BRASIL, 1968), que reformulou o ensino superior e, em 11 de agosto de 1971, a Lei n. 5.692/71 (BRASIL, 1971), que modificou os ensinos primário e médio, alterando sua denominação respectivamente para primeiro grau e segundo grau.

Dessa legislação emergiu uma nova estrutura: em lugar de um curso primário com a duração de quatro anos, seguido de um ensino médio subdividido verticalmente em um curso ginasial de quatro séries e um curso colegial de três, organizou-se um ensino de primeiro grau com a duração de oito anos e um ensino de segundo grau de três a quatro anos. Em lugar de um ensino médio subdividido horizontalmente em ramos, instituiu-se um curso de segundo grau unificado, de caráter profissionalizante, albergando, ao menos como possibilidade, um leque amplo de habilitações profissionais.

Em decorrência dessa nova estrutura desapareceram as Escolas Normais. Em seu lugar foi instituída a Habilitação Específica de 2º grau para o exercício do magistério de 1º grau (HEM).

A doutrina do currículo das escolas de 1º e 2º graus foi apresentada no Parecer n. 853/71 (BRASIL-MEC-CFE, 1971a), aprovado pelo Conselho Federal de Educação em 12 de novembro de 1971, do qual derivou a Resolução n. 8 (BRASIL-MEC-CFE, 1971b), que definiu o núcleo comum, obrigatório em todo o território nacional para todas as escolas de 1º e 2º graus (VASCONCELLOS, 1972, p. 87-118).

A habilitação profissional, por sua vez, foi objeto do Parecer n. 45/72 (BRASIL-MEC-CFE, 1972a), aprovado em 13 de janeiro de 1972, que embasou a Resolução n. 2, de 27 de janeiro de 1972 (BRASIL-MEC-CFE, 1972b).

Ao tratar, no Capítulo V, dos professores e especialistas, a Lei n. 5.692 dispôs, no artigo 29, que “a formação de professores e especialistas para o ensino de 1º e 2º graus” implicaria níveis distintos, com elevação progressiva, conforme especificado no artigo 30, que teve a seguinte redação:

Art. 30 – Exigir-se-á como formação mínima para o exercício do magistério:

- a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª série, habilitação específica de 2º grau;
- b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª série, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representado por licenciatura de 1º grau obtida em curso de curta duração;
- c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso superior de graduação correspondente à licenciatura plena (BRASIL, 1971).

O disposto na letra a), referente à Habilitação Específica para o Magistério (HEM), em nível de 2º grau, foi objeto do Parecer n. 349/72 (BRASIL-MEC-CFE, 1972c), do Conselho Federal de Educação, aprovado em 6 de abril de 1972. Esse parecer previu duas modalidades básicas de curso, uma com a duração de três anos (2.200 horas), que habilitaria a lecionar até a 4ª série, e outra com a duração de quatro anos (2.900 horas), habilitando ao magistério até a 6ª série do 1º grau. O currículo mínimo compreendia o núcleo comum, obrigatório em todo o território nacional e para todo o ensino de 1º e 2º graus, destinado a garantir a formação geral; e uma parte diversificada, visando à formação especial.

O núcleo comum, tal como fixado na Resolução n. 8, compreendia as matérias de Comunicação e Expressão, cujos conteúdos eram Língua Portuguesa e Literatura Brasileira; Estudos Sociais, com os conteúdos de Geografia, História, Educação Moral e Cívica e Organização Social e Política

do Brasil; Ciências, envolvendo os conteúdos de Matemática, Ciências Físicas e Biológicas e Programas de Saúde.

A parte diversificada abrangia os Fundamentos da Educação, compreendendo os aspectos biológicos, psicológicos, sociológicos, históricos e filosóficos da educação; Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º Grau; e Didática, incluindo Prática de Ensino.

Vê-se que nessa nova estrutura o antigo Curso Normal cedeu lugar a uma habilitação de 2º Grau, entre as muitas possíveis no âmbito da profissionalização universal e compulsória desse nível de ensino, determinada pela Lei n. 5.692/71. A formação de professores para o antigo ensino primário, agora identificado com as quatro primeiras séries do ensino de 1º Grau foi, pois, reduzida a uma habilitação dispersa em meio a tantas outras, configurando um quadro de precariedade bastante preocupante. Sob o nome “o quadro negro do curso”, o CENAFOR listou treze deficiências que, resumidamente, são as seguintes: 1) a estrutura curricular é pouco específica; 2) não há adequação entre os conteúdos ministrados no curso e as reais necessidades de formação do professor; 3) na parte diversificada do currículo, as disciplinas não têm servido para uma melhor formação do professor; 4) não há integração interdisciplinar; 5) em alguns Estados, muitos alunos que não cursaram as 2ª e 3ª séries são matriculados na 4ª transformando-se em professores improvisados; 6) dificuldade de realização dos estágios; 7) o curso é inadequado à clientela do período noturno; 8) o curso não dá conta de suprir a aprendizagem precária dos alunos oriundos do ensino supletivo; 9) pauperização salarial do professor da habilitação magistério; 10) rarefação do professor efetivo; 11) falta de espaço para reuniões pedagógicas no calendário escolar; 12) falta de mecanismos que assegurem a reciclagem periódica do professor da habilitação; 13) inadequação dos cursos universitários que formam professores para atuar no 2º Grau, especialmente na habilitação magistério (CENAFOR, 1986, p. 26).

A evidência e gravidade dos problemas levaram o próprio governo a buscar alternativas. Assim, o Ministério da Educação formulou, em 1982, o projeto CEFAM (Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério). Pensado como um mecanismo de formação inicial e continuada para professores de educação pré-escolar e das quatro primeiras séries do ensino de 1º grau, o projeto foi implantado em 1983 nos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Alagoas, Piauí, Pernambuco e Bahia, abrangendo 55 Centros, sendo estendido, depois, a outros nove Estados: Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte, Pará, Goiás e São Paulo, totalizando 120 Centros em 1987 e 199 em 1991, quando atingiu 72.913 matrículas (CAVALCANTE, 1994, p. 59, 76 e 123).

O projeto CEFAM teve o caráter de “revitalização da Escola Normal” garantindo, mediante bolsas de trabalho, o estudo dos alunos em tempo integral e a atividade de monitoria nas classes das primeiras séries do ensino de 1º

Grau. Os resultados do projeto foram significativos, merecendo uma avaliação globalmente positiva, mas foi descontinuado quando seu alcance quantitativo era ainda restrito não tendo havido, também, qualquer política para o aproveitamento dos professores formados pelos Centros nas redes escolares públicas.

Para as quatro últimas séries do ensino de 1º grau e para o ensino de 2º grau, a Lei n. 5.692/71 previu a formação de professores em nível superior, em cursos de licenciatura curta (3 anos de duração) ou plena (4 anos de duração). Ao Curso de Pedagogia, além da formação de professores para Habilitação Específica de Magistério (HEM), conferiu-se a atribuição de formar os especialistas em educação, aí compreendidos os diretores de escola, orientadores educacionais, supervisores escolares e inspetores de ensino.

Paralelamente a esse ordenamento legal desencadeou-se, a partir de 1980, um amplo movimento pela reformulação dos cursos de pedagogia e licenciatura no âmbito do qual foi adotado o princípio da “docência como a base da identidade profissional de todos os profissionais da educação” (SILVA, 2003, p. 68 e 79). À luz desse princípio, a maioria das instituições tendeu a situar como atribuição dos Cursos de Pedagogia a formação de professores para a educação infantil e para as séries iniciais do ensino de 1º grau (ensino fundamental).

4. Conclusão

O contexto de descaracterização do modelo de escola normal, representado pelo regime militar constitui, também, o quadro da dispersão no que se refere à questão da formação docente no Brasil. Essa situação levou a um conjunto de iniciativas e de mobilização visando a encontrar novas alternativas organizacionais para os cursos de formação de professores. Alimentou-se, assim, a expectativa de que, findo o regime militar com a posse de um presidente civil, em 1985, esses problemas poderiam ser mais bem equacionados.

Efetivamente, a nova Constituição do país, promulgada em 5 de outubro de 1988, abria caminho nessa direção, ao incorporar vários dispositivos que contemplavam diversas reivindicações do movimento docente e ao manter o dispositivo que conferia à União competência exclusiva para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Para dar cumprimento a esse dispositivo iniciou-se, já em dezembro de 1988, a tramitação da proposta de elaboração das novas diretrizes e bases da educação nacional, chegando-se, após diversas vicissitudes, à Lei n. 9.394, promulgada em 20 de dezembro de 1996.

Nesse ano de 1996 o Brasil contava com “5.276 Habilitações Magistério em estabelecimentos de ensino médio, das quais 3.420 em escolas

estaduais, 1.152 em escolas particulares, 701 em escolas municipais e 3 federais” (TANURI, 2000, p. 85). E, em nível superior, contava-se, em 1994, com 337 Cursos de Pedagogia, sendo 239 particulares, 35 federais, 35 estaduais e 28 municipais (Idem, Ibidem). Portanto, a formação dos professores da educação infantil e das quatro primeiras séries do ensino fundamental era massivamente efetivada em nível médio.

Diante dessa situação, o artigo 62 da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece que a formação dos docentes para atuar na educação básica, que abrange a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, passaria a ser feita em nível superior. Portanto, o espírito da nova LDB era considerar o nível superior como exigência para a formação de professores de todos os tipos. Na prática isso significava passar ao nível superior a formação dos professores da educação infantil e das quatro primeiras séries do ensino fundamental, até então realizada predominantemente em nível médio. Na letra da lei houve, porém, duas falhas: uma de redação e a outra de técnica legislativa.

A falha de redação ocorreu no parágrafo quarto do Artigo 87 das Disposições Transitórias. Ali está escrito: “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”. Ora, literalmente isso significa que até o final da década da educação, que a lei definiu como se iniciando “um ano a partir” de sua publicação, portanto, de 23 de dezembro de 1997 a 22 de dezembro de 2007, somente seriam admitidos professores formados em nível superior. Então, depois de 22 de dezembro de 2007, não haveria essa exigência, o que significaria que seria possível admitir professores sem formação superior. É evidente que há, aí, um erro de redação. O que se queria dizer, e todos assim entenderam, é que a partir do fim da década da educação somente seriam admitidos professores habilitados em nível superior. Assim, os dez anos seriam um período de transição, após o que a regra não admitiria mais exceção. Mas essa falha não chegou a ter consequência porque, ao que parece, ninguém a notou. Já a falha de técnica legislativa, esta provocou consequências.

A referida falha consiste em que, no artigo 62, fixa-se a regra de que a formação de docentes para a educação básica será feita em nível superior. Mas, no mesmo artigo, se introduz a exceção, admitindo-se como formação mínima o nível médio, sem estabelecimento de prazo. E somente nas “Disposições Transitórias”, no mencionado parágrafo do artigo 87, se fixa um prazo de dez anos para que a regra passe a valer plenamente. Ora, em termos de técnica legislativa caberia fixar, no corpo da lei, a regra e, nas disposições transitórias, admitir-se a exceção no período de transição. Assim, o artigo 62 deveria, simplesmente, estabelecer que a formação de docentes para a educação básica seria feita em nível superior. E, nas disposições transitórias, registrar que, até o fim da década da educação se admitiria, como formação mínima, a oferecida em nível médio. Nesse caso, sim, caberia na redação a

expressão “até o fim da década”, referida à formação em nível médio, que deveria cessar, dando lugar à norma fixada pela lei que exige a formação em nível superior.

Diante dessa situação, mal a lei foi aprovada já começaram a surgir interpretações, provindas geralmente dos empresários do ensino que mantinham cursos de magistério de nível médio, dando conta que, juridicamente, as disposições transitórias não poderiam prevalecer sobre o corpo da lei. E como a formação mínima em nível médio estava no corpo da lei, isso significava que se tratava de uma disposição permanente. Portanto, as escolas de formação do magistério em nível médio poderiam continuar existindo, sem problema algum.

Finalmente, o próprio Ministério e o Conselho Nacional de Educação acabaram chancelando essa interpretação. Ora, o lógico seria que fosse aprovada uma emenda à LDB, corrigindo a falha apontada. Cabe lembrar que, por pressões da CNBB, em relação ao ensino religioso, apenas seis meses após a aprovação da LDB aprovou-se uma lei excluindo do texto da LDB a expressão “sem ônus para os cofres públicos”; essa medida tornou possível que o Estado arque com os custos da oferta de ensino religioso nas escolas públicas. Nesse caso, para atender a um segmento da iniciativa privada, a Igreja, mudou-se o texto da lei. Em relação à formação de professores atendeu-se à iniciativa privada evitando-se mudar o texto da lei, sacrificando, porém, o seu espírito.

O mesmo artigo 62, que pretendia elevar a formação de todos os docentes para o nível superior, introduziu uma outra instância formativa: os Institutos Superiores de Educação, como está explícito no teor completo do enunciado do artigo:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 1996).

É provável que a introdução dos institutos superiores de educação no texto da lei tenha se originado do “Programa de Valorização do Magistério”, de iniciativa da Secretaria do Ensino Fundamental do MEC na gestão de Murílio Hingel, nos anos de 1992 e 1993. Essa iniciativa buscou, com base no Programa de Cooperação Educativa Brasil-França, implantar Institutos Superiores de Formação de Professores no Brasil, inspirados na experiência francesa dos Institutos Universitários de Formação de Mestres (TANURI, 2000, p. 85).

O artigo 63 da LDB dispõe:

Os Institutos Superiores de Educação manterão:

I – cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

II – programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

III – programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis (BRASIL, 1996).

Se no inciso I estivesse escrito “cursos formadores de professores para a educação básica”, nós poderíamos concluir que os Institutos Superiores de Educação formariam os professores para a educação infantil e as quatro primeiras séries do ensino fundamental por meio da escola normal superior e, além disso, poderiam formar, também, os professores para as 4 últimas do fundamental e para o ensino médio. E os profissionais especificados no artigo 64 só poderiam ser formados nos cursos de pedagogia ou em pós-graduação, conforme reza o referido artigo:

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional (Ibidem).

Ocorre que, em lugar de “cursos formadores de professores”, está escrito “cursos formadores de profissionais”, o que conduz à interpretação de que, além de professores, os Institutos podem formar profissionais da educação básica, ou seja, os administradores, planejadores, inspetores, supervisores e orientadores educacionais mencionados no artigo 64.

Por esse caminho os Institutos Superiores de Educação se constituiriam como alternativa aos Cursos de Pedagogia e Licenciatura, podendo fazer tudo o que estes fazem, porém, de forma mais aligeirada, mais barata, com cursos de curta duração. E isso também não deixa de corresponder ao espírito da LDB, pois esta participa da mesma lógica que vinha presidindo a política educacional que tinha como uma de suas características a diversificação de modelos. Assim, onde fosse possível e houvesse recursos para tanto, seriam instalados os cursos de graduação de longa duração, leia-se, pedagogia e licenciaturas. Mas como uma alternativa a esse modelo haveria os Institutos Superiores de Educação.

Podemos, pois, concluir que as esperanças depositadas na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, consubstanciadas na Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, no sentido de que ela viesse a enfrentar com êxito o problema da formação de professores, resultaram frustradas. Com efeito, abortado o dispositivo legal que elevaria o preparo de todos os professores ao nível superior; e considerando-se que a inovação dos institutos superiores de educação representa um forte risco de nivelamento por baixo, perdeu-se a possibilidade de se registrar um quarto momento decisivo na história da formação docente no Brasil.

Referências

BRASIL (1946), “Decreto-lei n. 8.530”, de 2 de janeiro de 1946 (Disponível no “site” www.soleis.adv.br).

BRASIL (1968), “Lei n. 5.540/68”, de 28 de novembro de 1968. Brasília, **Diário Oficial**, n. 231, de 29/11/1968.

BRASIL (1971), “Lei n. 5.692/71”, de 11 de agosto de 1971. Brasília, **Diário Oficial** de 12/08/1971.

BRASIL (1996), “Lei n. 9.394/96”, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, **Diário Oficial**, Ano CXXXIV, n. 248, de 23/12/96, p.27.833-27.841.

BRASIL-MEC-CFE (1971a), “Parecer n. 853/71”, de 12/11/71. **Documenta**, n. 132, novembro de 1971, p. 166-190.

BRASIL-MEC-CFE (1971b), “Resolução n. 8/71”, de 1º/12/71. **Documenta**, n. 133, dezembro de 1971, p. 399-402.

BRASIL-MEC-CFE (1972a), “Parecer n. 45/72”, de 12/01/72. **Documenta**, n. 134, janeiro de 1972, p. 107-125.

BRASIL-MEC-CFE (1972b), “Resolução n. 2/72”, de 27/01/72. **Documenta**, n. 134, janeiro de 1972, p. 125-155.

BRASIL-MEC-CFE (1972c), “Parecer n. 349/72”. **Documenta**, n. 137, abril de 1972, p. 155-173.

CAVALCANTE, Margarida Jardim (1994), **CEFAM: uma alternativa pedagógica para a formação do professor**. São Paulo, Cortez.

CENAFOR (1986), “A formação de professores”. **Bimestre**, Ano I, n. 1, p. 25-27.

DUARTE, Sérgio Guerra (1986), **Dicionário brasileiro de educação**. Rio de Janeiro, Antares/Nobel.

MOACYR, Primitivo (1936), **A Instrução e o Império**; subsídios para a História da Educação no Brasil, vol. 1 (1823-1853). São Paulo, Nacional.

Dermeval Saviani

REIS FILHO, Casemiro (1995), **A educação e a ilusão liberal**, 2ª ed. Campinas, Autores Associados.

SÃO PAULO (1890), “Decreto n. 27, de 12/03/1890”. In: **Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo**. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, Tomo I – 1889-1891.

SILVA, Carmem Silvia Bissolli (2003), **Curso de pedagogia no Brasil: história e identidade**, 2ª ed. revista e ampliada. Campinas, Autores Associados.

SOUZA, Rosa Fátima (1998), **Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo (1890-1910)**. São Paulo, EdUNESP.

TANURI, Leonor Maria (2000), “História da formação de professores”. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, mai/jun/jul/ago de 2000 (Número Especial – 500 anos de educação escolar), p. 61-88.

VASCONCELLOS, Pe. José (1972), **Legislação fundamental: ensino de 1º e 2º graus**. São Paulo, LISA.

VIDAL, Diana Gonçalves (2001), **O exercício disciplinado do olhar: livros, leituras e práticas de formação docente no Instituto de Educação do Distrito Federal (1932-1937)**. Bragança Paulista, EDUSF.

VILLELA, Heloísa de Oliveira Santos (2000), “O mestre-escola e a professora”. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira, FARIA FILHO, Luciano Mendes e VEIGA, Cynthia Greive, **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte, Autêntica, p. 95-134.

Notas

¹ Trabalho elaborado no âmbito do Projeto “O espaço acadêmico da pedagogia no Brasil: perspectiva histórica e teórica”, financiado pelo CNPq. Apresentado no VII Congresso Ibero-Americano de História da Educação Latino-Americana, realizado em Quito, Equador, de 13 a 16 de setembro de 2005.

Correspondência

Dermeval Saviani - Rua Visconde do Rio Claro, 338 - Cidade Universitária - 130830650 - Campinas - SP.

E-mail: saviani@globo.com

Recebido em 03 de outubro de 2005

Aprovado em 27 de outubro de 2005