

# **O dilema da eterna transitoriedade na formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental no Brasil**

Mark Clark Carvalho\*

*The dilemma of the Never-Ending  
transiency of teacher formation for primary  
school in Brazil*

---

\*Possui Graduação (licenciatura) em Pedagogia pela Universidade Federal do Acre (1990), especialização em Metodologia do Ensino Superior pela UFAC (1994), Mestrado em Educação: História e Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997) e Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001)

**RESUMO:** O presente estudo aborda a questão da formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental no Brasil, a partir de uma regressão histórica à década de 1930, fazendo um percurso na legislação e nos debates em torno da natureza da formação do professor. Para tanto, revisita o período que vai da década de 1930, passando pelas décadas de 1980 e 1990, até a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia. Destaca seus desdobramentos, implicações e decorrências na organização dos currículos dos cursos de formação de professores. Na análise, momento em que se evidencia a eterna transitoriedade do nível de formação do professor dos anos iniciais do ensino fundamental, destaca-se o conflito entre o reconhecimento da necessidade de formação superior para esses profissionais e a manutenção da formação em nível médio, elemento que indica a ausência de uma política de formação ou mesmo a indefinição do nível de formação do professor para atuar na educação infantil e nos anos iniciais da escolarização obrigatória no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** política educacional, formação de professores, cursos e níveis de formação.

**ABSTRACT:** This study deals with the question of teacher formation for primary school in Brazil taking as starting point the historical context of the 1930s of the 20<sup>th</sup> century and moving through the 1980s and 1990s until the publication of the document *National Curricular Guidelines for Pedagogy Courses*. It brings forward the legislation and debates about teacher formation dominant in the 1930s and their developments, implications for, and impacts on the primary teacher curriculum organization. The analysis – during which the never-ending transiency of the level of teacher formation for primary school is evidenced – exposes the conflict between the recognition of the necessity of university education for those teachers and the insistence on demanding only secondary education for them; this contradiction reveals the lack of an institutional policy for primary school teacher formation, and, even more troublesome, the indetermination of the level of expertise that should be required from those professionals.

**KEYWORDS:** education policy, teacher formation; courses and formation levels.

## BREVE RETROSPECTIVA DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL

A recuperação da trajetória da formação de professores no Brasil permite identificar que, em se tratando da formação de professores, em geral, e da de professores para os anos iniciais do ensino fundamental, em especial, não há consenso quanto ao lócus específico dessa formação. Ao longo das últimas décadas a discussão tem se situado entre os limites do ideal e do imaginário – a rigor esta formação deveria ser feita na educação superior, mas as condições obrigaram-na a se conformar com o nível médio.

Esse é o discurso corrente, sempre caracterizado pelas dificuldades de enfrentamento dessa polarização: admitem-se as deficiências e debilidades da formação do professor em nível médio, bem como a má qualidade desse profissional, mas não se criam as possibilidades de a educação superior vir a assumir essa formação. Esse quadro de oscilação revela esquematicamente a situação vigente ao longo desses anos de formação de professores no Brasil.

No Império, por exemplo, a formação de docentes no ensino superior significou a preocupação em qualificar docentes para a escola primária, mas, desde o início do século passado, incorporou-se a visão que a escola normal seria um estágio a ser superado na nossa realidade; superadas as primeiras dificuldades, a educação superior haveria de assumir também a formação historicamente realizada pela escola normal. Data de então, a chamada “transitoriedade” da escola normal no Brasil, passando a ser o argumento utilizado para justificar ou criticar a permanência dessa formação em nível médio, ao passo que parece indicar a ausência de uma política de formação do professor das séries iniciais do ensino fundamental.

Ao invés de contribuir para que fossem criadas as condições de fortalecimento da escola normal frente à incapacidade da educação superior vir a assumir a formação de todos os professores, o argumento da transitoriedade contribuiu para torná-la cada vez mais precária. Afinal de contas, investir numa instituição que “supostamente” tenderia a desaparecer, soava um contrassenso.

É oportuno lembrar que, durante quase um século, a formação de professores no Brasil foi mantida sob as guardas da Escola Normal. A primeira

delas foi instalada em Niterói, por volta de 1835, e, em 1880, foi criada a primeira Escola Normal no Município da Corte para formar professores e professoras.

A Escola criada em 1880 sob direção de Benjamin Constant, no município da corte, para formar professores primários, viria a se tomar, nos anos trinta do nosso século, com outra organização, o centro de referência nacional dos estudos pedagógicos em nível superior (BRZEZINSKI, 1994a, p. 326).

Esses estabelecimentos não tinham organização fundada em diretrizes nacionais e, a exemplo do ensino primário, era assunto quase exclusivo dos estados de quem dependiam, ficando, portanto, a mercê das reformas efetuadas por eles até então.

Assim, a institucionalização da formação de professores em nível superior pode ser apontada como decorrente da aprovação do Estatuto da Universidade Brasileira, por meio do Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931. Contudo, é, no mínimo, curioso que a Reforma Francisco Campos, que abrangeu do secundário ao superior, sequer tenha feito referência ao ensino normal e primário, num momento de considerável expansão da escola no Brasil e do aumento da demanda por professor para nela atuar. Por essa e por outras razões, o ensino normal carecia de definição; não era considerado ramo do secundário, nem do superior, embora tivesse a finalidade de formar professores para atender às necessidades das séries iniciais e fosse o único espaço de formação destinado para esse fim.

Foi também naquela oportunidade que se iniciaram as discussões a respeito da elevação para o ensino superior da formação do professor das séries iniciais. Tal referência era encontrada, inclusive, no Manifesto dos Pioneiros, em 1932, que destacava:

[...] educação superior tem estado, no Brasil, exclusivamente a serviço de profissões “liberaes” (engenharia, medicina e direito), não pode evidentemente erigir-se à altura de uma educação universitária, sem alargar para horizontes científicos e culturais a sua finalidade estritamente

profissional e sem abrir os seus quadros rígidos à formação de todas as profissões que exigem conhecimentos científicos, elevando-as a nível superior e tomando-se pela flexibilidade de sua organização, acessível a todos. [...] Ora, dessa elite deve fazer parte evidentemente o professorado de todos os graus, ao qual escolhido como sendo um corpo de eleição, para uma função pública da mais alta importância, não se dá, nem nunca se deu no Brasil, a educação que uma elite póde e deve receber. [...] A maior parte delle, entre nós, é recrutada em todas as carreiras, sem qualquer preparação profissional, como os professores do ensino secundário e os do ensino superior (engenharia, medicina, direito, etc), entre os profissionais dessas carreiras que recebem, uns e outros, do secundário a sua educação geral. [...] O magistério primário, preparado em escolas especiaes (escolas normaes), de caráter mais propedêutico, e às vezes mixto, com seus cursos geral e de especialização profissional, não recebe, por via de regra, nesses estabelecimentos, de nível secundário, nem uma sólida preparação pedagógica, nem a educação geral em que ela deve basear-se. A preparação de professores, como se vê, é tratada entre nós, de maneira diferente, quando não é inteiramente descuidada, como se a função educacional, de todas as funções públicas a mais importante, fosse a única para cujo exercício não houvesse necessidade de qualquer preparação profissional. Entre os diversos graus de ensino, que guardariam a sua função específica, se estabeleceriam contactos estreitos que permitiriam as passagens de um ao outro nos momentos precisos, descobrindo as superioridades em germen, pondo-as em destaque e assegurando, de um ponto a outro dos estudos, a unidade do espírito sobre a base da unidade de formação de professores.

A julgar pelos signatários do Manifesto, intelectuais que, na época, gozavam de expressão junto a órgãos do Estado ligados à educação, pode-se afirmar que na década de 1930 parecia haver certo consenso em relação à formação do professor, ou seja, todos, independentemente do nível ou grau de ensino em que atuassem, deveriam ter formação superior. No entanto, como estávamos iniciando as primeiras experiências de formação superior, talvez fosse mais prudente investir na formação daqueles que atuavam em níveis mais elevados e imaginar que progressivamente a formação superior fosse estendida a todos os professores.

A existência desse “consenso” tornou possível a realização de uma experiência pioneira de formação do professor das séries iniciais no ensino superior.

A primeira escola de nível universitário que existiu no Brasil, foi a Escola de Professores, do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, criada em 1932, no Ex-Distrito Federal, que daquele modo passou a designar-se quando de sua incorporação à Universidade do Distrito Federal, em 28 1935. A experiência, embora breve, dessa Universidade marcou o sentido do que é uma escola profissional de educação destinada à licença do magistério de nível primário, médio e superior e ao preparo de especialistas em educação, cujos graus universitários correspondem ao bacharelado e ao título de licenciado em magistério e em especialização profissional no campo da educação. Em nível pós-graduado ministra os graus de Mestre e Doutor. [...] Se bem lembrarmos, a modesta experiência brasileira de formação do magistério, no nível primário, desenvolveu escolas normais e institutos de educação com esse caráter, incluindo sempre jardins da infância e escolas primárias para experiência e prática. As futuras escolas de educação deverão lembrar em nível superior, o que foram essas escolas normais e institutos de educação no nível médio, e, no nível superior, as escolas de medicina com seus biotérios, laboratórios e hospitais, distintas, assim da nossa experiência com faculdades de direito, filosofia, ciências e letras (TEIXEIRA, 1984, p.239).

Com a transformação da Universidade do Rio de Janeiro em Universidade do Brasil (Lei 452, de 5 de julho de 1937), a experiência realizada por Teixeira (1984) foi silenciada. Das finalidades essenciais assumidas pela Universidade do Brasil, não fazia parte a formação do professor primário, senão:

- a) o desenvolvimento da cultura filosófica, científica, literária e artística;
- b) a formação de quadros donde se recrutem elementos destinados ao magistério bem como às altas funções da vida pública do País;
- c) o preparo de profissionais para o exercício de atividades que demandem estudos superiores (Cf. Artigo 2º).

Nesse mesmo ano, por meio de um golpe de Estado, foi instituído o chamado Estado Novo, que

[...] para se consolidar começa a adotar medidas e práticas autoritárias,

cerceando, inclusive, a intelectualidade e a universidade [...] O movimento renovador e seu ideário que informava ações democráticas na esfera educacional, tanto na vertente liberal igualitarista, quanto elitista, entrou em visível declínio. O Governo Autoritário, caracterizado por uma dominação hipertrofiada pela concentração do poder, cometeu atos repressivos, dentre eles, a prisão de Anísio Teixeira e o desaparecimento da UDF com a instalação da Universidade do Brasil e nesta, a Faculdade Nacional de Filosofia (BRZEZINSKI, 1994a, p. 37).

Em 1939, o Decreto-Lei 1.190, de 4 de abril, deu organização à Faculdade Nacional de Filosofia, antiga Faculdade Nacional de Filosofia, Ciências e Letras, com as seguintes finalidades:

- a) preparar trabalhadores intelectuais para o exercício de altas atividades culturais de ordem desinteressada ou técnica;
- b) preparar candidatos ao magistério normal e secundário; e
- c) realizar pesquisas nos vários domínios da cultura, que constituam objeto do seu ensino.

A Faculdade passou a ministrar diversos cursos de bacharelado a partir de sua organização em quatro seções: Filosofia, Ciências, Letras, Pedagogia e, ainda, a seção especial de Didática. A seção de Pedagogia pode ser apontada como nascedouro do curso de Pedagogia no Brasil.

A criação do curso de Pedagogia promoveu a extinção da experiência pioneira de Teixeira, e se impôs, desde o início, a tarefa de formar basicamente o técnico (o bacharel) e o professor (o licenciado), este último para o magistério normal e secundário. Nesses moldes, instituiu-se o chamado “padrão federal”, ao qual deveriam se adaptar os currículos básicos dos respectivos cursos oferecidos por outras instituições de ensino superior, bem como o chamado “esquema 3+1”: concluído o bacharelado, o interessado diplomava-se em licenciatura com a realização de um curso anual chamado Didática (que integrava a seção especial de Didática). Norma de validade nacional,

só dispensava da obrigatoriedade de frequência e exames em disciplinas já cursadas os egressos do curso de Pedagogia.

O Estatuto da Universidade Brasileira, parte da Reforma Francisco Campos, se preocupou com a “elevação da cultura geral e a preparação de quadros para o exercício de atividades superiores”, deixando transparecer certo entusiasmo com os efeitos que isso traria para a “grandeza e o aperfeiçoamento da humanidade”. Quanto às necessidades do magistério, no entanto, a Reforma, não tratou da formação de professores para o normal e o secundário, posição reiterada pelo Decreto- Lei 1.190/39, de 4 de abril. Não se atentou na formação do professor para as séries iniciais em nível superior, nem em algum tipo de defesa ou moção de que esforços envidados fossem nesse sentido. A rigor, o ensino normal só veio merecer atenção em 1946, mais de um século após seu nascimento e 15 anos depois da regularização dos cursos de formação superior para professores, mediante o Decreto- Lei 8.530 de 2 de janeiro de 1946 pela Lei Orgânica do Ensino Normal.

Na verdade, após a institucionalização do ensino superior e a criação do curso de Pedagogia, em 1939, as discussões para a elevação da formação do professor das séries iniciais para o ensino superior foi deixada de lado e a tônica passou a incidir sobre as necessidades de formação para o normal e demais áreas do ensino médio.

A Lei Orgânica do Ensino Normal, além de inserir esse ramo no ensino médio, organizou as escolas normais e determinou suas finalidades:

Artigo 1º: O Ensino Normal, ramo do Ensino de 2º Grau, tem as seguintes finalidades:

- 1) Prover a formação de pessoal docente necessário às escolas primárias;
- 2) Habilitar administradores escolares destinados às mesmas escolas;
- 3) Desenvolver e propagar os conhecimentos e técnicas relativas à educação da infância.

Mais do que isso, o Decreto-Lei 8.530/46 reiterou a formação do professor das séries iniciais no ensino médio, como também abriu

possibilidades para sua formação no nível ginasial, criando a função do regente de classe.

Artigo 2º - O Ensino Normal será ministrado em dois ciclos. O primeiro dará o curso de regentes de ensino primário, e o segundo, o curso de formação de professores primários, em três anos.

Artigo 3º - Compreenderá ainda o ensino normal cursos de especialização para professores primários, e cursos de habilitação para administradores escolares do grau primário.

A única diferença entre o primeiro e o segundo ciclos estava na possibilidade de os egressos do segundo poderem pleitear a continuidade dos estudos em nível superior. Isto é, 15 anos após a iniciativa de Anísio Teixeira, a lei rebaixaria ainda mais o nível mínimo para formação desse professor. Por outro lado, a lei não estipulou ou não fez nenhuma referência em relação aos prazos para que esta situação fosse superada, ou seja, até quando os cursos de primeiro ciclo continuariam a existir, o que nos permite afirmar que nem mesmo este rebaixamento era visto como provisório. Seria possível a tese da transitoriedade da escola normal encontrar lastro em função da própria organização que a Lei deu a esses estabelecimentos?

A organização dada inicialmente à Universidade do Brasil (Lei 452/37), consubstanciada no Decreto-Lei 1.190/39 que organizou a Faculdade Nacional de Filosofia, e mais ainda as indicações constantes da Lei Orgânica do Ensino Normal (Lei 8.530/46), acabou por estabelecer o seguinte quadro: para o ensino superior convergiram as demandas do ensino normal – agora considerado ramo do ensino médio – e do nível médio propriamente, enquanto ao ensino normal competiria preparar o professor para as séries iniciais, além de habilitar o administrador para nela atuar.

A permanência dessa formação em nível médio sob a máscara da falta de condições não terá sido muito mais resultado da maneira displicente como sempre foi tratada as séries iniciais do ensino fundamental, ancorada nos discursos que resvalavam na pseudotransitoriedade da escola normal? Se, ao se criar o ensino superior voltado para formação de professores no Brasil já se encontrou uma rede de escolas voltadas para esse fim, mesmo de nível médio,

por que então não manter a estrutura que já existia? Com elas, o Estado e as instituições de ensino superior estariam dispensadas de envidarem esforços no sentido de que a formação do professor das primeiras séries fosse assumida por elas, seara própria da escola normal enquanto o ensino superior voltasse para a formação dos quadros superiores e da elevação da cultura geral.

A unidade de formação anteriormente divulgada, afirmada e defendida no Manifesto de 32, nessas circunstâncias, era renegada sob argumentos de que as condições do desenvolvimento e as diferenças regionais não são fatores impeditivos, mas, sim, determinantes. Em vez disso, criou-se o curso de Pedagogia e as discussões acerca da possibilidade de elevação da formação do professor das séries iniciais para o nível superior foram silenciadas – a própria questão das demandas de formação passou a navegar em águas calmas, para não dizer que ela submergiu.

## **A POLÍTICA EDUCACIONAL E A QUESTÃO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL**

Os debates no campo educacional reacenderam em 1948, quando se iniciaram as discussões que, anos mais tarde, resultariam na primeira Lei de Diretrizes e Bases – LDB (Lei 4.024/61). Na oportunidade, aumentaram substancialmente as demandas por escolarização na rede pública de ensino. Não por acaso, as discussões daquele período vão determinar a polarização ensino público *versus* ensino privado. Os intelectuais, mediante o “Manifesto dos Pioneiros Mais Uma Vez Convocados”, entraram novamente em cena na antevéspera da aprovação da lei, desencadeando, em 1959, a Campanha de Defesa da Escola Pública. Contrariamente ao Manifesto de 1932, cuja ênfase recaía sobre questões de natureza pedagógica e da unidade de formação de professores, o de 1959 defendia investimentos públicos exclusivamente na rede pública de ensino.

O texto da Lei, quando aprovado, voltou-se mais para a organização dos sistemas, determinando-lhes fins e objetivos, do que para a necessidade de termos uma política de formação de professores para atender às necessidades do sistema em vias de constituição. Em relação à formação de professores,

pode-se dizer que as perspectivas colocadas pela lei não contribuíram de maneira significativa para se repensar os cursos de formação de professores, muito menos para corrigir as distorções verificadas em relação à figura dos professores leigos que atuavam nas redes de ensino.

Foi em torno de dispositivos do Capítulo IV- Da formação do magistério para o ensino primário e médio- da lei 4.024/61 que no, início de 60 se travou uma das mais acirradas batalhas em defesa da escola pública, da qual esta saiu perdedora, na ocasião. Até esta lei somente os professores formados em escola normal oficial -pública e gratuita- tinham acesso ao magistério da rede estadual. Deste fato decorria a severa seleção para ingresso de alunos a essas escolas, ao lado da necessidade de construir grandes, sólidos e belos prédios escolares, nos quais somente professores muito bem preparados lecionavam (ALVES, 1988, p. 31).

Decorre daí a compreensão de que, após a aprovação da lei, o Estado desoficializou os critérios para formação, seleção e exercício no magistério quando fez uma série de concessões incorporadas ao texto da lei voltadas para criação de mecanismos facilitadores, como o caso da formação dos professores das primeiras séries e os exames de suficiência, para selecionar professores ante as carências verificadas.

No caso do curso de Pedagogia, esse ajuste se efetuou mediante o Parecer 251/62, de autoria do professor Valnir Chagas. Ele aboliu formalmente o esquema 3+1, obrigando os cursos de bacharelado e de licenciatura a terem a mesma duração, suprimindo, portanto, o curso de Didática como exigência formal para obtenção do título de licenciatura.

Não há dúvida, de que o sistema ora em vigor representa o máximo que nos é lícito aspirar nas atuais circunstâncias: formação do mestre primário em cursos de grau médio e consequentemente formação superior ao nível da graduação, dos professores desses cursos e dos profissionais destinados às funções não docentes do setor educacional. Na porção maior do território brasileiro, sem a ocorrência de fatores que no momento estão fora de equação, vários lustros serão ainda necessários para a plena implementação deste sistema. Nas regiões mais desenvolvidas, entretanto,

é de supor que ela seja atingida - e comece a ser ultrapassada – talvez antes de 1970. À medida que tal ocorrer, a preparação do mestre escola alcançará níveis post-secundários, desaparecendo progressivamente os cursos normais e com eles, a figura do respectivo professor. Ao mesmo tempo, deslocar-se-á para a pós-graduação a formação do pedagogo, num esquema aberto aos bacharéis e licenciados de quaisquer procedências que se voltem para o campo da educação. O Curso de Pedagogia terá então de ser redefinido; e tudo leva a crer que nele se apoiarão os primeiros ensaios de formação superior do professor primário.

Por ocasião da aprovação da segunda regulamentação do curso de Pedagogia faz-se referência de novo à questão da formação do professor das séries iniciais em nível superior. O autor do Parecer, 31 anos depois da iniciativa pioneira de Anísio, alegou falta de condições objetivas para tanto, ao mesmo tempo em que preconizou a transformação desse ideal em realidade por volta da década de 1970.

Se a permanência da formação do professor das séries iniciais foi mantida no ensino médio, sob alegações do grande contingente de leigos no exercício do magistério, pode-se depreender então que as demandas de formação sempre foram por professores. Graças ao desmedido apego aos determinantes macroestruturais da década de 1960, não só se inviabilizara a formação do professor das primeiras séries em nível superior, como este passou a ser encarado como um ideal de impossível execução.

É como se a formação de professores se desse em estágios evolutivos. Noutras palavras, a elevação da formação do professor das séries iniciais só seria realizada no ensino superior, quando a sociedade brasileira atingisse um determinado “nível de desenvolvimento social”.

No Brasil, a partir de 1964, o Estado caracteriza-se pelo elevado grau de autoritarismo e violência. Além disso, pela manutenção de uma aparência democrático-representativa, uma vez que o Congresso não foi fechado definitivamente (embora tenha sido mutilado) e o judiciário continuou a funcionar. O autoritarismo traduz-se, igualmente, pela tentativa de controlar e sufocar amplos setores da sociedade civil, intervindo em sindicatos, reprimindo e fechando instituições representativas de traba-

lhadores e estudantes, extinguindo partidos políticos, bem como pela exclusão do setor popular e dos seus aliados da arena política (GERMANO, 1993, p. 55).

Dentro dessa nova correlação de poder, o Estado desencadeou uma série de reformas educacionais: a Reforma Universitária (Lei 5.540/68) e a Reforma do Ensino de 1º e 2º grau (Lei 5.692/71). Na esteira da Reforma Universitária de 1968, o Conselho Federal de Educação estabeleceu uma nova regulamentação para o curso de Pedagogia, mediante o Parecer 252/69, fixando os mínimos de conteúdo, a duração do curso, um ciclo comum e um específico de estudo.

Sobre a formação do especialista em educação no curso de Pedagogia, Brzezinski (1994b, p. 61) analisa que

[...] os legisladores tinham certeza de que se definia uma política profissional de absorção do egresso pelo mercado de trabalho - o especialista a ser formado pelo curso de Pedagogia já tinha endereço certo: ele ocuparia funções específicas na escola e nos sistemas de educação. Sistemas estes, por sua vez, fracionados em compartimentos pelos princípios da modernização, preconizados pelo modelo econômico que vigia, o que conduziu fatalmente a uma visão desintegradora do trabalho pedagógico.

A Reforma Universitária de 1968, em seu Artigo 30, estabelecia que:

Artigo 30: - A formação de professores para o ensino de segundo grau, de disciplinas gerais ou técnicas, bem como o preparo de especialistas destinados ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação no âmbito das escolas e sistemas escolares, far-se-á em nível superior.

Parágrafo 1º- A formação de professores e especialistas previstos neste artigo, realizar-se-á nas Universidades mediante a cooperação das unidades responsáveis pelos estudos incluídos nos currículos dos respectivos cursos.

Parágrafo 2º- A formação que se refere este artigo poderá concentrar-se em um só estabelecimento isolado ou resultar da cooperação de vários, devendo, na segunda hipótese, obedecerá a coordenação que assegure a unidade de estudos na forma regimental.

Segundo o Parecer 252 de 1969, ficaram assim definidas as habilitações do curso de Pedagogia: Ensino das disciplinas e atividades práticas dos cursos normais, Orientação Educacional, Administração Escolar, Supervisão Escolar e Inspeção Escolar.

Em relação à Habilitação Magistério no Curso de Pedagogia, o Parecer também atribuiu-lhe a função de preparar, ainda que como um subproduto, o professor primário, argumentando que, tanto do ponto de vista legal como do técnico, o professor do futuro professor primário pode também ser professor primário - desde que em sua formação estejam incluídas as matérias de Metodologia do Ensino de 1º Grau e Prática de Ensino na Escola de 1º Grau (estágio). A inclusão destas matérias na habilitação tornava possível, do ponto de vista técnico, o exercício do magistério primário pelos portadores da Habilitação Magistério, do ponto de vista legal, a possibilidade se basearia no princípio de 'quem pode o mais pode o menos' 'quem prepara o professor primário tem condições de ser também um professor primário'. Esta nova credencial é automática para quem cumprir as condições, sem haver necessidade de se criar uma habilitação específica para o magistério primário 'que parece prematura (CHAVES, 1979, p. 53).

Com essa regulamentação, o curso de Pedagogia assumiu a formação de três profissionais distintos. As pequenas alterações e variações relacionavam-se ao que agora passava a ser específico, particularmente no caso das habilitações técnicas. Além de habilitar o pedagogo à docência nas séries iniciais, o Parecer habilitava-o também a ministrar qualquer disciplina no curso normal. Tal aspecto permite considerar que o Parecer 252/69 parece ter sido um "arremedo mal feito" daquilo que Anísio Teixeira, em 1935, chamara de Escola de Professores, pois seu relator conferiu ao curso de Pedagogia atribuições e competências que este, pela sua própria organização curricular, não poderia adotar.

O curso, à luz desse modelo, não poderia responder a todas essas demandas de formação, nem emanariam dele poderes para tanto, a não ser na base do “quem pode o mais pode o menos”. Obedecendo às determinações e orientações da política educacional do período, a nova regulamentação do curso de Pedagogia foi rapidamente incorporada pelas faculdades e pelos centros de Educação. Movida pela titulação conferida, não faltou entusiasmo e uma competição pelo curso de Pedagogia, proliferando seu oferecimento em escolas públicas e particulares.

A Reforma Universitária, que supostamente transformaria as instituições de ensino superior em instituições modernas, não fez nenhum tipo de referência à necessidade ou possibilidade de a formação do professor para as primeiras séries passasse para o ensino superior. A ênfase dada privilegiou mais uma vez a formação de professores para o ensino médio, de disciplinas gerais ou técnicas, bem como para o preparo do especialista.

Antes do Parecer 252/69, não existia a possibilidade do egresso do curso de Pedagogia assumir a docência nas primeiras séries, prerrogativa que continuava vinculada à escola normal. A partir de 1969, descaracterizou-se a habilitação magistério, que passou a formar o professor para o curso normal e o professor das primeiras séries (como subproduto) baseado no princípio de “quem pode o mais pode o menos”, ou seja, quem pode ser o professor da escola normal, também pode ser o próprio professor dessas séries.

Completando o ciclo das reformas educacionais, a Lei 5.692/71 reestruturou o ensino de 1º e 2º graus, fixando diretrizes e bases para esses níveis de ensino, estendendo o primeiro para oito anos e transformando o segundo em habilitações profissionalizantes. Sobre a formação de professores e especialistas em educação, a Lei estabelece que:

Artigo 29- A formação de professores e especialistas para o ensino de 1º e 2º Graus será feita em níveis de ensino que se elevem 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.

Sobre essa questão, assim afirma Alves (1988, p. 33):

[...] quanto à formação dos profissionais do ensino em nível de 2º grau, à batalha ganha pelos privatistas quando da aprovação da Lei 4.024/61 vem se juntar a uma outra, ainda ganha pelos mesmos personagens que é a descaracterização total do curso normal, transformado em um dos cursos profissionalizantes. [...] Soma-se a isto o fato de que, entre os cursos profissionalizantes de 2º grau, o de formação de professores é o menos discutido a nível federal, não tendo havido o pronunciamento nem do CFE, nem de outro organismo do MEC, em nenhum momento relevante sobre este curso.

A lei, apesar de estabelecer os mínimos de formação aceitáveis para o exercício no magistério, recorreu aos mesmos argumentos utilizados em 1961, quando se trata da oferta de professores legalmente habilitados em número e qualidade para atender todas as demandas dos sistemas de ensino. Ao falar em elevação progressiva e das diferenças culturais de cada região, a lei, mais uma vez, parece reafirmar o velho discurso de décadas anteriores, ou seja, que a formação do professor para as séries iniciais se desse no ensino superior, todavia, isto deveria se dá em estágios elevados progressivamente, ao mesmo tempo em que reafirmou a ideia de que essa situação, embora ideal, não poderia ser plenamente realizada, senão em centros mais desenvolvidos do país.

A tese de que na década de 1970 teríamos alcançado as condições objetivas e favoráveis para se investir maciçamente na formação do professor das séries iniciais em nível superior parece não se sustentar somente nos discursos que propalavam falta de condições e, ao mesmo tempo, denotava a transitoriedade da escola normal como centro de formação do professor das séries iniciais.

Apesar de esta legislação ter prescrito um currículo mínimo (único) para todo o País, as instituições formadoras pararam de pensar a educação na medida em que legitimaram currículos pouco diversificados, deixando de correr o risco de fazer sua educação através do seu curso em interação com o meio. Este consenso ocasional entre as instituições parece

ter resultado na criação de modelos pouco diversificados, reforçando o conservadorismo e certa imobilidade. [...] neste sentido, muito tem contribuído o paternalismo do Estado, através da legislação e da tradição da política educacional brasileira, pois paradoxalmente, quando a lei garantiu a descentralização e autonomia para elaboração de currículos, esta não encontrou significativa ressonância nas instituições (PINO; GADOTTI, 1979, p. 64).

A política educacional acalentada no populismo até as definidas no período autoritário e o tratamento dispensado à formação de professores continuaram carecendo de uma política de formação, pautada por princípios das reais necessidades da escola e das competências e habilidades que os cursos de formação deveriam ser capazes de fomentar no futuro professor. Se a ação do Governo impôs limites e restrições às instituições para que elas se conformassem aos seus interesses, também é verdadeiro que, pela própria legislação, se abriram possibilidades para as instituições organizarem cursos de formação de professores sob moldes que efetivamente respondessem às necessidades da educação no Brasil.

Em virtude desse estado de coisas, a universidade não encampou nenhuma estratégia para, mesmo se servindo do que estabelecera a Reforma Universitária (Cf. Artigo 18 da Lei 5.540/68), propor outras experiências de formação. Ao invés disso, se manteve a formação do professor para as primeiras séries no curso Normal, enquanto o curso de Pedagogia continuou formando os profissionais destinados ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação, além dos professores do magistério de segundo grau e, como subproduto, o professor das séries iniciais.

Quando mais se falou e se expandiu o curso de Pedagogia, menos se tratou das carências de formação do professor das primeiras séries, pese a natureza transitória a qual ficou reduzido o curso normal. A suposta transição foi mais um artifício para justificar a opção de, no ensino superior, se dar a formação de professores para o normal, o ensino médio e as últimas quatro séries do ensino fundamental, do que propriamente uma situação que, equacionada sob princípios, objetivos e metas, fosse ultrapassada, progressivamente aperfeiçoada e, dentro dela, se desse também a formação do professor das primeiras séries.

Afinal de contas, as preocupações com relação aos cursos de formação de professores e, em particular, com os cursos de formação docente para atuar nas séries iniciais da escolaridade, que já estavam presentes nas discussões durante os anos 1960, quando se observava a inadequação presente entre o ensino dos antigos cursos normais, tornaram-se marcantes nas discussões das décadas de 1970, 1980 e início de 1990, relativamente às discussões sobre formação de professores.

A formação do professor das séries iniciais pelas escolas normais foi sempre objeto de críticas que, ao se voltarem para ele, denunciavam incipiência e má qualidade de formação, reafirmando quase sempre que o “ideal” seria elevar essa formação para o ensino superior. Todavia, o máximo que se alcançou foram pequenas alterações e arranjos na estrutura curricular do curso normal, ora substituindo ementas, ora suprimindo disciplinas, ora acrescentando outras.

Por outro lado, a transitoriedade da escola normal já vem de longa data, uma vez que a mesma no Brasil remonta ao século passado, e este ideal de que a formação do professor das primeiras séries fosse assumida pelo ensino superior vem sendo preconizado há décadas. Se as escolas normais foram fortemente determinadas por essa visão de progressividade – os níveis de formação se elevariam progressivamente a partir de determinadas condições dadas –, de fato, elas, pelo curso que seguiriam, deveriam determinar quando seria chegada à hora de sua extinção ou, na melhor das hipóteses, as críticas que recairiam sobre elas, seriam de tal proporção que fatalmente, ou lhes dariam um novo impulso, ou selariam o seu fim.

No entanto, é preciso ressaltar também que o debate sobre a formação de professores, a partir dos anos 1980, vai assumir contornos melhor definidos com o movimento de reorganização e mobilização dos educadores em face dos rumos que os cursos de formação de professor deveriam assumir. Naquele contexto foi criada a Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador – CONARCFE, transformada posteriormente em Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – ANFOPE.

Com a aprovação da atual LDB em 1996, o tema da formação de professores no âmbito da educação superior passou a se constituir novamente em questão polêmica e controversa subjacente à nova regulamentação

impressa pela lei. Isso por força de algumas contradições e perplexidades ensejadas relativamente à manutenção da indefinição do nível de formação do professor das séries iniciais, agravada com a flexibilidade quanto ao lócus institucional dessa formação com a criação dos Institutos Superiores de Educação (ISEs).

Á época, ao tratar das exigências da formação do professor a LDB determinava que:

Art. 62- 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.

Interpreta-se que o Artigo mencionado é o definidor da questão da formação de professores; razão pela qual se reitera aqui uma questão que indexa grande parte das reflexões aqui apresentadas, ou seja, a atual LDB reproduziu quase que fielmente a indefinição do nível de formação do professor dos anos iniciais do ensino fundamental presente nas legislações que lhe antecederam. Prova inequívoca desse agravo pode ser visualizada ante a exigência formal da licenciatura para atuar na educação básica sem especificar para qual de suas etapas, ao passo que recorre ao artifício da formação mínima de nível médio para atuar na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental; o que parece desconsiderar que dentro da ampliação do conceito de educação básica, a educação infantil se constitui em sua etapa inicial.

Mantendo-se fiel ao espírito das legislações anteriores, a Lei repisa a questão do ideal de formação quando indica que a primeira etapa da educação básica continuará a ser provida com profissionais de formação obtida em nível médio enquanto propõe e reforça a questão da indefinição do lócus institucional da formação de professores com o advento dos Institutos Superiores de Educação, cuja tendência era impingir grau maior de indefinição a julgar que os referidos espaços atuariam no mesmo plano que as universidades no campo da formação de professores (CF. Artigo 63).

O espírito do legislador ao propor a criação dessa nova instância parece que pretendeu instituir também que a licenciatura plena não deveria se constituir em espaço privilegiado da formação do professor das etapas iniciais da escolarização quando criou o “curso normal superior”. Este deveria ser destinado à formação daquele profissional, tendendo a desconsiderar ou descaracterizar experiências de formação de professores para as séries iniciais do ensino fundamental, realizadas por vários cursos de pedagogia instalados em universidades públicas federais país afora desde o final dos anos 1980 na esteira do movimento nacional de reformulação dos cursos de formação do educador e do fortalecimento da ANFOPE.

Nesse percurso se assistiu também um movimento de fechamento, nos estados, das antigas escolas normais e as tentativas de transformá-las em Institutos Superiores de Educação para ofertar os referidos cursos, pois foi devido a uma leitura equivocada da lei que se decretou a falência da formação de nível médio na modalidade normal. Por leitura equivocada entende-se aqui as interpretações feitas do Artigo 87, Parágrafo 4º da LDB (Das Disposições Transitórias):

Artigo 87- É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

Parágrafo 4º- Até o fim da década da educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

Destas interpretações começaram a ganhar corpo as compreensões que afirmavam que a LDB estava determinando que todo o professor tivesse formação superior, fato que concorreu para disseminar a criação dos ISEs e a oferta do Curso Normal Superior, impelindo um contingente considerável de professores brasileiros a buscarem, sob qualquer preço e forma, formação superior em instituições e cursos de qualidade duvidosa.

Para todos os efeitos, a tida década da educação se iniciaria a partir de dezembro de 1997 e o suposto embargo para admissão entendida aqui como sinônimo de contratação teria sua vigência exata durante o período de

duração da referida década vez que estava estabelecido “até o fim da década somente serão admitidos” e não “após o fim da década ou, concluída a década da educação somente serão admitidos professores habilitados com formação superior”. Logo, a interpretação literal do texto legal enseja compreender que a restrição dar-se-ia até 2007.

De outra feita, o Artigo 62 da LDB é aquele que, de fato, definiu os níveis de formação de professores, o qual continuava a repisar a questão a indefinição dos níveis de formação para atuar na educação básica, isto é, licenciatura plena para as séries finais do ensino fundamental e ensino médio e formação de nível médio na modalidade normal para atual na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Ademais, a pretensa exigência de formação em nível superior constava exatamente nas disposições transitórias da LDB e, dado ao seu caráter “transitório” não tinha efeito definidor da questão da formação de professores.

Nesse sentido, a atual LDB não apenas reproduziu a questão da indefinição do lócus institucional da formação do professor como criou outro ambiente alheio ao universitário para também realizar formação de professores em nível superior, haja vista se tratar

[...] de uma rede paralela que tenta suprir essa formação, **sobretudo, fora do âmbito da Universidade, implantando uma** formação aligeirada, centrada no ensino e desvinculados da pesquisa e da extensão, rompendo, assim, com o princípio de indissociabilidade entre essas funções. Além disso, algumas experiências nesses institutos caracterizam-se por um reducionismo do sistema de formação dos profissionais da educação, ferindo os princípios da base comum nacional, no que se refere à articulação entre as dimensões epistemológica, política e profissional. [...] retirar da Universidade a finalidade de formar os profissionais da educação contradita a bandeira de luta da Associação fncada na década de 80, quando, já naquela época, eram rejeitados os cursos de Licenciaturas Curtas e as complementações pedagógicas de má qualidade, que mais deformavam que formavam professores (ANFOPE, 1996, p. 19).

Outro elemento controverso presente no texto da atual LDB diz respeito ao tratamento dispensado ao curso de Pedagogia, que desconsidera as experiências de formação de professores acalentadas em algumas faculdades

de educação desde os idos da década de 1980. Na contramão dessas diferentes experiências formativas a Lei remeteu ao curso de Pedagogia a função de:

Art. 64- A formação de profissionais da educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, 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.

Desde as experiências de formação realizadas no decurso da década de 1980, o curso de Pedagogia vem se encaminhando na direção de afirmar a docência como base da identidade profissional do pedagogo, haja vista as inúmeras contribuições dos debates produzidos no campo da formação de professores e um número razoável de propostas formativas e de projetos pedagógicos curriculares de cursos de Pedagogia que assumem a formação de professores para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental como questão nuclear aos novos rumos da Pedagogia no Brasil.

Contudo, a legislação que regulamentou a formação de professores no pós-LDB pretendeu suprimir dos cursos de Pedagogia qualquer possibilidade destes se afirmarem como espaço próprio da formação superior de professores para atuarem nas etapas iniciais da escolarização, como explicitava o Decreto nº 3.276 de 1999. Este proibia a formação de professores nos cursos de Pedagogia e remetia a questão como sendo exclusiva dos ISEs.

As polêmicas, críticas e reações criadas em torno do referido decreto acabaram levando a sua revisão, na perspectiva de que a pretensa “exclusividade” fosse amenizada com a adoção do termo “preferencialmente”. Na prática, isso significou reafirmar que somente as universidades e os centros universitários gozavam de condição e autonomia para manter a formação do professor da educação infantil e das primeiras séries do ensino fundamental dentro do curso de Pedagogia, enquanto que as demais instituições de ensino superior deveriam optar por criar os seus ISEs e nos seus limites ofertarem os cursos normais superiores (CF. PARECER nº 133 de 2001).

Com a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso

de Pedagogia (Resolução CNE/CP nº 01, de 15 de maio de 2006) e dos demais atos regulamentadores da formação de professores imaginava-se que ao menos a questão do nível de formação do professor estivesse equacionada e que, enfim, a educação superior passasse a assumir a formação de todos os docentes que atuam na educação básica independentemente da etapa a qual estivessem vinculados.

Todavia, as reformas ocorridas no campo da formação de professores posteriormente à aprovação da atual LDB parecem que apenas confirmam o que já estava posto na realidade educacional brasileira. Isso porque a referida lei apenas menciona que essa formação deve ser em curso superior de licenciatura, admitindo, entretanto, como formação mínima para atuar na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental a formação oferecida em nível médio. Prova deste paradoxo é que nem mesmo as discussões e os debates realizados na Conferência Nacional de Educação – CONAE (2010) se dispôs a fazer esse enfrentamento. Ao contrário, se encarregou de manter a dualidade dos níveis de formação do professor que atua na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental quando admite como natural a formação de nível médio obtida na modalidade normal e a formação superior obtida em cursos de Pedagogia, ou mesmo na experiência infrutífera dos “cursos normais superiores”.

Mais recentemente, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou uma alteração ao texto da LDB cuja proposta fixa prazo de seis anos para que os professores que possuam formação em nível médio concluam curso de graduação em licenciatura plena. De acordo com o que explicita o texto, está prevista uma exceção no caso dos professores que já estejam em efetivo exercício na rede e remete para a União, Estados e Municípios a responsabilidade de adotar mecanismos para facilitar o acesso e permanência dos docentes em cursos superiores, tais como incentivos e concessões de bolsas de iniciação à docência.

Se antes se falava de indefinição do nível de formação do professor para atuar com as etapas iniciais da escolarização, as consequências da legislação produzida posteriormente à aprovação da LDB caminharam na direção de estabelecer a chamada dualidade e a questão da indefinição do

nível de formação; seja quando propôs a criação do curso normal superior vinculado aos ISEs, seja quando manteve a formação de nível médio como possibilidade de exercício profissional no magistério.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Nilda. A formação dos profissionais do ensino e a nova LDB. **Revista ANDE**, São Paulo, ano 7, n. 13, 1988.

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. Encontro Nacional. Belo Horizonte, 06 de julho de 1992 (documento final).

\_\_\_\_\_. **Encontro Nacional**. Série Documentos, 1993.

\_\_\_\_\_. **Encontro Nacional**. Niterói, 07 de julho de 1994. (documento final).

\_\_\_\_\_. **Documentos Finais do VIII, IX e X Encontros Nacionais**. Brasília, 1996 a 2000.

\_\_\_\_\_. Encontro Nacional. **Boletim ANFOPE**, ano VII, número 14, maio de 2001.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, 9.394, de 20/12/1996.

\_\_\_\_\_. Ministério de Educação e Cultura. Secretaria de Ensino Superior. **Documento norteador para comissões de autorização e reconhecimento de curso de pedagogia**, 2001.

\_\_\_\_\_. CNE-CES, Resolução CNE/CP nº 01, de 15 de maio de 2006 que aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia. 2006.

BRZEZINSKI, Iria. Dilemas institucionais e curriculares do Curso de Pedagogia: do professor primário ao professor primário. In: VII Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino, V. II, Goiânia, **Anais...** Goiânia, GO, 1994a. p. 324-364.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia, Pedagogos e Formação de Professores - busca e movimento.** 1994. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1994b.

CHAVES, Eduardo O. C. O. Curso de Pedagogia - um breve histórico e resumo da situação atual. **Cadernos CEDES**, São Paulo, n. 2, Cortez. Autores Associados, 1979, p. 4769.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985).** São Paulo: Cortez, 1993.

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova IN. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP**, Rio de Janeiro, n. 65, v. 150, p. 407-424, , maio/ago. 1984.

PINO, Ivany R.; GADO'TTI, Moacir. A redefinição do Curso de Pedagogia: ideias diretrizes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 63, n. 144, p. 203-224, maio/ago. 1979.

TEIXEIRA, Anísio. Escolas de Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos- RBEP**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 114, p. 239-259, abr./jun. 1984.