

CP

CADERNOS DE PESQUISA

 *Fundação
Carlos Chagas*

MARÇO 1998 Nº 103

 CORTEZ
EDITORA

ESTADO E POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE MAGISTÉRIO

SOFIA LERCHE VIEIRA

Universidade Estadual do Ceará

"O passado não conhece seu lugar, está sempre no presente."

Mário Quintana

RESUMO

O estudo discute a formação do magistério como uma questão de Estado e de política educacional. Procede a uma reconstrução do tema a partir do passado, mostrando que os problemas atuais têm raízes encaixadas na sociedade brasileira. São analisados dados sobre "funções docentes", constatando-se que no período 1994-96 houve aumento de professores de ensino fundamental com formação de 1º grau (incompleta e completa) e de 2º grau completa e redução daqueles com formação de 3º grau completa. São discutidas iniciativas dos anos 90 sobre a matéria, inclusive o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Finalmente, são apontados elementos de uma agenda para política de formação do magistério.

ESTADO — POLÍTICA EDUCACIONAL — FORMAÇÃO DO MAGISTÉRIO — BRASIL

ABSTRACT

THE STATE AND TEACHER TRAINING POLICY. The study discusses professional teacher training as an issue for the state and for educational policy. It proceeds to reconstruct the theme based on the past, showing that present problems have roots in Brazilian society. Data on "teaching functions" are analyzed showing that in the period from 1994-96 that was an increase in the number of teachers at the primary school level who had either a primary school education (incomplete or completed) or had completed high school, while the number of university trained teachers was reduced. Initiatives from the 90s are discussed including the Fund for Maintenance and Development of Basic Teaching and Valorization of the Teaching Profession and the new Law of directives and National Educational Bases. Finally elements for a policy agenda in teacher training are enumerated.

Trabalho apresentado na 20ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Caxambu, 21 a 25 de setembro de 1997.

Em dezembro de 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB (n. 9.394/96), que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Desenvolvimento do Magistério (lei n. 9.424, de 24/12/96). Se até o advento da nova legislação o tema da formação do magistério podia estar restrito ao circuito dos especialistas da área ou das instituições mais diretamente envolvidas com a questão (secretarias de educação, universidades e outras agências de formação), o problema passa a inscrever-se na ordem do dia de todos os atores do campo educacional, situando-se como uma questão de estado e de política educacional.

A política de formação do magistério é tema de natureza complexa e demanda aprofundamento. Em pleno limiar do século XXI, por razões históricas e correntes, a sociedade brasileira ainda não foi capaz de construir o que se poderia denominar de “identidade profissional dos professores” (Brault, 1994, p. 2).

A sociologia das profissões oferece esclarecimentos importantes para um conhecimento acerca de seu estatuto. Numa concepção “claramente evolucionista” verifica-se que há um “*continuum* entre as **ocupações primitivas**, os **empregos** e as **profissões**” (idem, grifo nosso). As tarefas cumpridas nas ocupações primitivas são socialmente úteis, entretanto, constituem-se “numa base não remunerada e mal reconhecida socialmente”. Os empregos representam um segundo estágio nesse itinerário. Há o exercício do trabalho em tempo integral e o requisito de “saberes especializados” adquiridos não mais no local de trabalho, “mas pela aprendizagem junto a um prático especializado”. À medida em que os saberes se acumulam, obtendo certa independência e a “formação geral e profissional dos futuros práticos”, passa a exercer-se em tempo e espaço distinto do lugar de exercício profissional, como as escolas especiais e as universidades, as profissões passam a definir um “estatuto social da atividade”. Entretanto, esse *continuum* nem sempre é linear. No Brasil, por vezes, as ocupações primitivas, os empregos e as profissões convivem numa lógica perversa. No campo educacional, aqueles que desempenham as ocupações primitivas, os chamados professores leigos, não são reconhecidos como profissionais, mas permanecem em exercício. Uns são excluídos dos benefícios profissionais, outros incorporados. Para aprofundar o sentido dessa discussão é necessário reconstruir algo do caminho percorrido em torno da questão magistério.

O CAMINHO PERCORRIDO

O exame das formas de tratamento que o país tem dispensado àqueles que atuam no magistério permite constatar que, para grande número dessas pessoas, a “profissão professor” está longe de constituir um estatuto social.

A tendência de se considerar esse problema como uma questão contemporânea dissolve-se diante do mais breve olhar sobre o passado. Nossos primeiros professores foram os jesuítas, depois, seus discípulos e leigos. Um tanto mais tarde viriam outras iniciativas. Em meados do século passado, por exemplo, pretendeu-se superar o problema da carência de quadros para o magistério por medidas como a proposição do ensino mútuo, que substituíra docentes por monitores — o chamado Método Lancaster (Almeida, 1989. p.57-9).

Já naquele período é possível detectar o descaso para com a educação. Uma ilustração nesse sentido é a Constituinte de 1823, a qual propunha que “todo cidadão poderia abrir uma escola elementar, sem obrigação de exame, nem licença ou autorização”. Tratava-se, segundo intérprete da época, de “funesta resolução, se fosse exequível” (Idem. p.57).

Sobre a improvisação de pessoal no âmbito do magistério, é ilustrativo o depoimento do cearense Costa Barros, à Constituinte supracitada:

A minha província há quatro anos não tem um só mestre de latim: não é porque haja falta de mestres, mas porque não corresponde o pagamento; ele é tão mesquinho, que ninguém se afoita a ser mestre de gramática latina, nem mesmo de primeiras letras; e se algum se propõe a isto, é sempre um miserável como o que eu conheço, que anda embrulhado em timão grosso, que está carregado de filhos e que não sabe ler nem escrever. (apud Castelo, 1970. p.46)

A fala do constituinte do século XIX ilustra um problema que a sociedade brasileira não foi capaz de resolver no século XX e que corre o risco de remeter para o século XXI. Há um dilema estrutural por resolver sobre a questão que não se explicita na falta de professores. Como dizia Costa Barros, “não é porque haja falta de mestres”. Existem professores formados não ocupados e ocupados não habilitados. O drama da relação salário-habilitação persiste.

Considerando que, tanto no passado como no presente, a inexistência de uma política explícita de formação e de remuneração de professores tem sido uma constante, algumas sinalizações auspiciosas mereceriam ser registradas nos últimos anos.¹

A Constituição de 1988 pode ser entendida como um marco determinante na busca de condições dignas de salário e de exercício da profissão. Ao estabelecer o princípio da

valorização dos profissionais de ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. (Constituição Federal, art. 206, inc. V)

1. Para um exame de outras iniciativas, conferir: Werebe, 1994. p. 191-209.

abriu caminho para uma série de iniciativas institucionais que têm contribuído para o delineamento de uma política de valorização do magistério.

Se é verdade que ao longo da história não é possível identificar uma política sustentável de formação do magistério, os anos 90 parecem indicar sinais de que algo nesse sentido começa a tomar corpo. Tanto há um aprofundamento do debate no âmbito das instituições da sociedade civil, como sindicatos e organizações de educadores, a exemplo da CNTE e da ANFOPE, quanto na esfera do estado. Esses fóruns têm produzido aportes importantes ao aprofundamento da temática que aqui não analisaremos, em virtude dos limites desta exposição, razão pela qual procederemos apenas a um breve exame dos contornos que a questão tem assumido no âmbito do Legislativo e do Executivo.

Em termos do Legislativo, os diferentes anteprojetos de LDB que tramitaram no Congresso destacaram a questão do magistério. O texto da LDB que finalmente veio a ser aprovado em dezembro de 1996 dedica um título inteiro aos “profissionais da educação” (LDB, título VI, art. 61 a 67), indicando as universidades ou “institutos superiores de educação” como os espaços privilegiados de formação de profissionais para a educação básica (LDB, art. 62). A nova legislação guarda uma sintonia com as tendências contemporâneas, que remetem toda a formação do magistério para o 3º grau. Esse é um dos aspectos centrais na discussão atual sobre o tema, como é possível constatar pela análise do conteúdo do debate que se trava sobre a questão em outros cenários.

No que se refere ao Executivo várias iniciativas do Ministério da Educação e do Desporto foram desencadeadas na primeira metade da década. Merecem destaque aqui o *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993), a *Conferência Nacional de Educação para Todos* (1994) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, antes mencionado. É oportuno proceder ao exame do conteúdo de tais iniciativas.

Em maio de 1993, firmou-se o *Compromisso Nacional de Educação para Todos*, após o qual elaborou-se o *Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2002)*, que constitui-se num conjunto de intenções de política educacional firmadas em nível nacional e para cada estado, em particular. Como consequência do *Plano Decenal*, o Ministério da Educação realizou uma discussão ampla sobre vários aspectos da questão educacional, que iriam oferecer subsídios à *Conferência Nacional de Educação para Todos*, realizada em Brasília, de 29 de agosto a 02 de setembro de 1994.

Na pauta do debate sobre o magistério que converge para a Conferência, dois simpósios merecem destaque: *O Plano Decenal e os Sindicatos*, realizado em 01 e 02 de agosto de 1994 e *O Plano Decenal e a Formação de Professores*, realizado de 22 a 24 de agosto de 1994. O documento síntese aprovado no

segundo encontro, denominado *Diretrizes Políticas para a Profissionalização do Magistério*, apresenta alguns pontos que interessam mais de perto. Vale mencionar, de modo específico, as considerações sobre a formação inicial e continuada, o papel das esferas governamentais e das diferentes agências numa política de formação do magistério, como se vê em três das *idéias diretrizes* apresentadas no texto.

A formação profissional implica a indissociabilidade entre formação inicial e continuada. A definição de uma política de formação profissional deve considerar o caráter de complementaridade e extensão que uma atividade tem em relação a outra.

O horizonte da formação de professores de educação infantil à 4ª série do ensino fundamental, a médio e longo prazos, deverá ser a qualificação obtida em nível superior. Há que se considerar, porém, que a curto prazo não se poderá descartar a formação de nível médio, uma vez que em determinadas unidades da federação não existem condições prévias e quadros com adequada qualificação. Dessa maneira, impõe-se uma diversificação das modalidades de formação, aí incluindo tanto as formas convencionais, quanto outras, a exemplo da qualificação em serviço e da educação a distância.

As políticas de formação de professores para todos os níveis e modalidades de ensino devem ser integradas. Desaconselham-se ações pontuais num determinado nível de formação, sem articulação com os demais. Por outro lado, não se pode dissociar a política de formação daquela pertinente à formação continuada, devendo-se oportunizar níveis progressivos de formação com possibilidades de aproveitamento de estudos realizados.

A discussão sobre as demais *idéias diretrizes* do documento, ou de suas *linhas de ação* apresenta subsídios valiosos à compreensão do tema. Entretanto, as considerações acima são suficientes para evidenciar a articulação com o tema da política de formação do magistério.

Ao lado do aprofundamento das questões tratadas nos Simpósios, a *Conferência Nacional de Educação para Todos* (1994, p.870-71) representa marco importante por firmar o Acordo Nacional que estabelece o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade de Educação, assinado em outubro de 1994. Pelo referido pacto define-se, dentre outras medidas, proposta de “um piso salarial profissional nacional do magistério de, no mínimo, R\$ 300,00 (trezentos reais), com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994”.

Segundo os termos do acordo, faria “jus a esse piso salarial, entendido como a remuneração total no início da carreira e excluídas as vantagens pessoais, o professor habilitado, pelo menos em nível de 2º grau e que” estivesse em “exercício de atividade técnico-pedagógica em instituição educacional”. O referido valor corresponderia a “um novo regime de trabalho de quarenta

horas semanais, em que, pelo menos, 25% do tempo” viesse a ser “destinado a trabalho extra-classe” (idem. p.1046-47).

O governo Fernando Henrique Cardoso retomaria o debate iniciado no governo Itamar Franco, imprimindo-lhe fisionomia própria ao propor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, explicitado no projeto de emenda constitucional n. 233/95, que veio a traduzir-se na emenda constitucional n.14, aprovada pelo Congresso em 13 de setembro de 1996.

Nos termos do governo federal, a emenda constitucional 14/96 veio introduzir “um critério estritamente educacional na alocação dos recursos fiscais destinados constitucionalmente à educação” (Brasil, 1996b. p.62). Assim, a emenda determinou que nos dez primeiros anos de sua promulgação “estados e municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos” vinculados (Constituição Federal, art. 212) à educação em “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” (Constituição Federal, ADCT, art. 60). O fundo, de natureza contábil, será concretizado com parte dos recursos provenientes das transferências federais e estaduais sendo constituído por, pelo menos, 15% dos recursos do FPE, do FPM, do ICMS e do IPI exp. Tais recursos deverão ser “distribuídos entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental” (Constituição Federal, ADCT, art. 60, § 2º). O fundo propiciará uma subvinculação dos recursos, reservando 60% dos mesmos à “remuneração dos profissionais de magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público” (lei n. 9.424/96, art. 7º). Nos primeiros cinco anos de implantação do fundo “será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% [...] na capacitação de professores leigos” (idem, parágrafo único).

Os efeitos do impacto do fundo sobre a realidade escolar brasileira ainda estão por ser dimensionados em sua inteireza, muito embora o assunto esteja sendo discutido intensamente nos mais diferentes fóruns. Na verdade, trata-se de matéria polêmica que desperta desde a aceitação entusiasmada à rejeição radical, passando pelo ceticismo de muitos. Seja como for, o fundo deverá ser implantado compulsoriamente a partir de 1998, havendo alguns estados que já se adiantam no esforço de torná-lo realidade ainda em 1997 o que, sem dúvida, deverá ter impacto decisivo sobre a política do magistério.

Pela breve incursão que se fez até aqui, é possível perceber que o debate sobre uma política de magistério apresenta contornos bastantes complexos. Nos últimos anos, por caminhos distintos, o poder público, por iniciativas de municípios, estados e da União, tem revelado empenho em solucionar problemas relativos à remuneração e capacitação do magistério. A extensão territorial, bem como os distintos graus de desenvolvimento das diferentes unidades da federação, tem propiciado experiências educacionais diversificadas. Apesar das iniciativas, entretanto, não se pode dizer ainda que a questão esteja equacionada.

UM OLHAR SOBRE OS NÚMEROS

O exame de alguns indicadores sobre “funções docentes”² no Brasil propicia elementos para aprofundar a reflexão sobre o tema. Como o fundo destina-se apenas ao ensino fundamental, o comentário se limitará a dados acerca desse nível da educação básica. Um primeiro aspecto que merece atenção diz respeito ao crescimento do contingente de funções docentes e de matrículas (Brasil, 1990 e Brasil, 1997), conforme o quadro a seguir mostra:

QUADRO 1
ENSINO FUNDAMENTAL/BRASIL
FUNÇÕES DOCENTES E MATRÍCULAS
1980 e 1996

| Ano | Funções Docentes (a) | Matrículas (b) | Relação a/b |
|--------------|----------------------|----------------|-------------|
| 1980 | 884.257 | 22.598.254 | 1/26 |
| 1996 | 1.388.247 | 33.131.270 | 1/24 |
| Crescimento% | 57 | 47 | |

Fonte: MEC/SAG/CPS/CIP, 1989 e Brasil, 1997.

Constata-se que no período 1980-96 o percentual de funções docentes teve maior crescimento que o de matrículas no ensino fundamental. Isto parece traduzir uma tendência no sentido de que a situação tenha melhorado ligeiramente no que diz respeito à proporção professor/aluno, uma vez que o crescimento percentual das funções docentes no período (57%) foi superior ao aumento das matrículas (47%).

Outro aspecto a observar refere-se à distribuição percentual das funções docentes por dependência administrativa, como o quadro a seguir demonstra:

QUADRO 2
ENSINO FUNDAMENTAL/BRASIL
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE FUNÇÕES DOCENTES POR
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
1980 e 1996

| Ano | Dependência Administrativa | | | | |
|------|----------------------------|---------|----------|-----------|------------|
| | Total | Federal | Estadual | Municipal | Particular |
| 1980 | 100,0 | 0,7 | 55,6 | 29,4 | 14,3 |
| 1996 | 100,0 | 0,2 | 50,5 | 34,4 | 15,0 |

Fonte: MEC/SAG/CPS/CIP, 1989 e Brasil, 1997.

2. É importante observar que uma função docente não se traduz necessariamente na pessoa de um professor. “O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento” (Brasil, 1997. p.31).

Constata-se que a participação do setor público no contingente de docentes manteve-se praticamente a mesma no período, observando-se também nele aumento da participação da rede municipal e redução da presença da rede estadual. Esta modificação articula-se com importante alteração que está ocorrendo no interior do sistema escolar e corresponde a um movimento mais amplo de crescimento global do setor público em qualquer nível de ensino, como se vê a seguir:

QUADRO 3
MATRÍCULA INICIAL/BRASIL
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL POR NÍVEL DE ENSINO E
POR SETOR PÚBLICO OU PRIVADO
1975-1994

| Ano | Pré-escolar | | Ensino Fundamental | | Ensino Médio | | Ensino Superior | |
|------|-------------|---------|--------------------|---------|--------------|---------|-----------------|---------|
| | Público | Privado | Público | Privado | Público | Privado | Público | Privado |
| 1975 | 50,6 | 49,4 | 87,1 | 12,9 | 54,7 | 45,3 | 38,3 | 61,7 |
| 1980 | 53,7 | 46,3 | 87,2 | 12,8 | 53,5 | 46,5 | 35,7 | 64,3 |
| 1989 | 66,0 | 34,0 | 85,5 | 14,5 | 69,0 | 30,4 | 38,5 | 61,5 |
| 1991 | 75,1 | 24,9 | 87,6 | 12,4 | 73,0 | 27,0 | 38,7 | 61,3 |
| 1994 | 76,6 | 23,4 | 88,4 | 11,6 | 79,2 | 20,8 | 41,6 | 58,4 |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (1977-1979) e Censo Educacional de 1994.

Nesse contexto, o ensino fundamental começa a ser assumido mais fortemente pelos municípios e o ensino médio pelos estados. Enquanto em 1980 o setor estadual tinha 47,3% das funções docentes e 46,5% das matrículas do ensino médio, em 1996 esse percentual havia aumentado para 62% das funções docentes e 72,1% das matrículas.

Outro aspecto a examinar com relação aos números é o grau de formação dos docentes. Com relação à matéria, entretanto, as comparações são mais complexas. Os dados de 1980 não apresentam tais informações e as nomenclaturas adotadas pelo Ministério no tratamento dos dados nem sempre coincidem. Uma vez compreendidas tais limitações, é importante, entretanto, examiná-los³:

3. Para possibilitar a comparação entre os dados as funções de "educação média" e de "educação superior" discriminadas no censo de 1994 foram agregados segundo a nomenclatura adotada em 1996 ("2º grau completo" e "3º grau completo". Ver: Brasil, 1996b. p.27.

QUADRO 4
ENSINO FUNDAMENTAL/BRASIL
FUNÇÕES DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO
1994 e 1996

| Grau Formação | ANO | | | |
|-----------------|-----------|------|-----------|------|
| | 1994 | | 1996 | |
| TOTAL | 1.377.665 | % | 1.388.247 | % |
| 1º grau incomp. | 69.272 | 5,0 | 63.783 | 4,6 |
| 1º grau comp. | 45.593 | 3,3 | 60.859 | 4,4 |
| 2º grau comp. | 612.316 | 44,4 | 655.004 | 47,2 |
| 3º grau comp. | 650.484 | 47,3 | 608.601 | 43,8 |

Fonte: Brasil, 1996b e 1997.

A comparação entre os dados dos anos de 1994 e de 1996 permite constatar que houve crescimento absoluto e relativo do número de funções docentes ocupadas pelos chamados professores leigos. Estes passaram de um total de 114.865, em 1994, para 124.642 em 1996, o que significa um aumento percentual de 8,3% para 9%. As funções docentes ocupadas por professores com nível médio, por sua vez, aumentaram e as ocupadas por professores com nível superior diminuíram.

Pode parecer surpreendente que em período tão curto se observe uma tendência de tal natureza. As razões para tais números, contudo, não o são e devem ser buscadas na proletarização crescente da “profissão professor”. Noutras palavras, a tendência observada nos últimos dois anos parece indicar que os profissionais de nível superior estejam começando a abandonar o magistério como um campo de trabalho, o que é ilustrado pela existência de 41.883 funções docentes a menos, em 1996. Os profissionais mais qualificados estariam sendo substituídos por aqueles com 1º grau completo (15.266 novas funções docentes em 1996) e com 2º grau completo (42.688 novas funções docentes em 1996). Nesse sentido, a prática estaria revelando uma ruptura com o “*continuum* entre as **ocupações primitivas**, os **empregos** e as **profissões**”, antes mencionado.

Ao movimento de êxodo observado, todavia, é necessário acrescentar outra dimensão, que diz respeito aos dispositivos legais aprovados em 1996. É importante examinar o sentido das novas definições referentes à formação do magistério.

PERSPECTIVAS DA NOVA LEGISLAÇÃO

Já em 1932 o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova definira que

todos os professores, de todos os graus, cuja preparação geral se adquirirá nos estabelecimentos de ensino secundário, devem, no entanto, formar o seu espírito pedagógico,

conjuntamente, nos cursos universitários, em faculdades ou escolas normais, elevadas ao nível superior e incorporadas às universidades. (Ghiraldelli Júnior, 1990. p.73)

A LDB, orientada por esse princípio, define que a formação dos profissionais da educação básica deverá fazer-se em nível superior, sendo “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” (LDB, art. 62). Estabelece, porém, a nova lei um prazo máximo de dez anos, após o qual “somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (LDB, art. 87, § 4). Para dar conseqüência a tal dispositivo, o país deverá empenhar-se no sentido de formar um contingente que, em números atuais, representaria algo em torno de 800 mil funções docentes. Esta é uma tarefa gigantesca para a qual não parecem estar preparadas as agências de formação. Implicaria alternativas inovadoras que demandariam um esforço conjunto dos governos federais, estaduais e municipais e das universidades.

Seriam os institutos superiores de educação (LDB, art. 62) os espaços desta nova formação? Qual é exatamente o sentido de tais institutos? Trata-se de elevar os atuais cursos de habilitação de magistério de 2º grau a um outro patamar? É possível. As iniciativas de formação docente em curso no país, todavia, muitas vezes florescem à margem e ao largo das universidades o que, na prática, contraria o princípio da “indissociabilidade entre formação inicial e continuada”.

O novo quadro legal apresenta uma agenda de trabalho para as faculdades de educação e cursos de licenciatura, que implica rever a natureza da oferta dos cursos de formação do magistério. Isto significaria que as universidades deveriam passar a atuar de forma mais agressiva no que se refere a três campos específicos de formação: a *inicial*, a *pedagógica* e a *continuada*. A *formação inicial* contemplaria o atendimento à formação de professores para o ensino fundamental e para o ensino médio. A *formação pedagógica* estaria voltada para os “portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica” (LDB, art. 63, II). A *formação continuada* atenderia aos profissionais de educação dos diversos níveis, incluindo também os de nível superior (LDB, art. 63, III).

A questão da formação é matéria ainda sujeita a controvérsias. O governo federal se dispôs a regulamentar e dar maior *status* aos chamados cursos de Esquema I e II para atender às demandas do sistema não preenchidas por egressos dos atuais cursos de licenciatura e de pedagogia (Conselho Nacional de Educação, 1997). Parece escapar à compreensão dos formuladores de política educacional algo que é por demais óbvio. A ausência de quadros está intimamente associada à proletarização da “profissão professor”. Uma política salarial compatível com condições de vida e de trabalho dos profissionais da educação equacionaria os problemas de falta de quadros sem ser necessário

A DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE NUM CONTEXTO DE CRISE

MYRIAM FELDFEBER
SOFIA THISTED

Universidade Nacional de Buenos Aires

Tradução: Neide Luzia de Rezende

RESUMO

Este artigo analisa as políticas de formação docente, no contexto da reforma educacional realizada na Argentina, a qual segue a mesma orientação de outras tantas realizadas recentemente em vários países latino-americanos. Assinala a existência de rupturas entre as instâncias de nível central, regional e as instituições escolares, diretamente envolvidas no processo da reforma. Aborda algumas questões relativas à articulação entre tais instâncias, analisando-as à luz da situação da Província de Buenos Aires.

FORMAÇÃO DOCENTE — EDUCAÇÃO CONTINUADA — POLÍTICAS PÚBLICAS

ABSTRACT

THE DEFINITION OF TEACHER TRAINING POLICIES IN THE CONTEXT OF CRISIS. This article analyzes teacher training policies in the context of the educational reform realized in Argentina, which follows the same orientation of so many others recently realized in various Latin American countries. It points to the existence of ruptures between instances at the central regional and school institution levels, directly involved in the reform process. It touches on some issues related the articulation between these instances, analyzing them in light of the situation of province of Buenos Aires.

- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. INEP. *Informe estatístico: Brasil, Regiões e Unidades da Federação; Censo Escolar — 1996*. Brasília, 1997.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. SAG. *A Educação no Brasil na década de 80*. Brasília, 1990.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. SEDIAE. *Sinopse estatística: educação fundamental/1994*. Brasília, 1996b.
- BRAULT, M. *Formação dos professores e profissionalização*. 1994 [Trabalho apresentado no Simpósio Internacional sobre a Leitura e Escrita na Sociedade e na Escola. Brasília, 22 a 24 de agosto de 1994]. (mimeo)
- CASTELO, P. A. *História do ensino no Ceará*. Fortaleza: Departamento de Imprensa Oficial, 1970.
- CEARÁ. Secretaria da Educação. *Leis básicas da educação*. Fortaleza, 1997.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. *Anais*. Brasília: MEC, 1994.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Proposta de Resolução referente ao Programa Especial de Formação de Professores para o 1º, 2º Graus de Ensino — Esquema I*. Parecer 4/97, aprovado em 11/03/97.
- GHIRALDELLI JÚNIOR, P. *História da educação*. São Paulo: Cortez, 1990.
- SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA. Belo Horizonte: Fundação Amae para Educação e Cultura, 1994.
- WEREBE, M. J. G. *30 anos depois: grandezas e misérias do ensino no Brasil*. São Paulo: Ática, 1994.

diferenciação etária da clientela a ser atendida, é necessário preparar um professor capaz de “aprender a conviver” com as especificidades da criança, do adolescente e do adulto. Como já se disse,

os professores em formação não são “novos”, inocentes ou despreparados. A base da formação já é um repertório de experiências pessoais que não dão prontas as fórmulas do saber ou do saber-fazer no início, mas que faz com que mergulhemos na situação e que, através da experiência possamos considerá-la e caminhar a partir dela. É por isso que a pedagogia a ser aplicada é uma pedagogia do aprendizado e não uma pedagogia do ensino. (Brault, op.cit. p.5)

A formação a se perseguir, portanto, é aquela capaz de suscitar para os docentes “a experiência, seja um saber-fazer que englobe ao mesmo tempo um saber do saber-fazer (em tal situação a iniciativa será tomada), um saber a partir do saber-fazer e um saber para o saber-fazer” (idem).

A formulação de uma política nesse sentido depende da capacidade de se pensar novos rumos para a formação do magistério e de ter coragem de torná-los realidade. O diálogo entre agências de formação e os órgãos do sistema, nesse sentido, constitui um caminho necessário a ser explorado na direção de construir as bases de uma agenda de discussão e de trabalho. Há cerca de 65 anos o Manifesto estabeleceu o “princípio da unidade da função educacional” orientado pela idéia da

incorporação dos estudos do magistério às universidades, e, portanto, na libertação espiritual e econômica do professor, mediante uma formação e remuneração equivalentes que lhe permitam manter, com a eficiência no trabalho, a dignidade e o prestígio indispensáveis aos educadores. (Ghiraldelli Júnior, op. cit. p.73)

Os números anteriormente discutidos são eloquentes. Ao alvorecer do século XXI o princípio dos pioneiros ainda permanece distante de ser incorporado à realidade do ensino fundamental brasileiro. Esforços têm sido feitos, mas ainda não tivemos êxito em lograr políticas de formação do magistério compatíveis com as necessidades educacionais. O fundo pode constituir uma tábua de salvação para os “pobres professores pobres” da zona rural e das regiões mais miseráveis do país. Não solucionará, entretanto, os problemas dos centros urbanos onde os trabalhadores domésticos conquistam salários e jornadas de trabalho, por vezes, mais dignas que os dos professores. E nesse panorama, também o prestígio de que falava o Manifesto resulta em uma quimera.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, J. R. P. *História da instrução pública no Brasil (1500-1889)*. São Paulo: EDUC; Brasília: INEP/MEC, 1989.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Desenvolvimento da educação no Brasil*. 1996a.

nos termos propostos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

As demandas por mudanças na política de formação de magistério são históricas, mas o fundo vem precipitar a necessidade de tomada de decisões imediatas. É verdade que, de maneira geral, o país pode contemplar desde já a perspectiva de formação em nível superior uma vez que, como já se viu (Quadro 4), boa parte das funções docentes já é de nível superior completo e não-habilitação constitui um elemento meramente residual. O mesmo não se pode dizer, entretanto, para as regiões mais pobres do país. Os chamados professores leigos representam cerca de 23% das funções do Norte e 19% do Nordeste (Brasil, 1997. p.32). Muitos municípios, nessas regiões, deparam-se com necessidades urgentes de qualificação de seus professores não titulados.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à relação entre formação inicial e continuada. Historicamente esta articulação tem sido meramente ocasional. As agências de formação de nível médio e superior tendem a ocupar-se da formação inicial e as secretarias de educação se dedicam à formação continuada. A “indissociabilidade entre formação inicial e continuada”, por sua vez, pressupõe um novo modo de conceber e realizar a política de formação. Um primeiro passo nesse sentido deverá ser a integração das diferentes esferas do poder público (estado e municípios) e das agências de formação (universidades, secretarias e cursos de magistério de nível médio) no esforço de proceder ao diagnóstico e formulação de propostas de política de formação do magistério, capazes de atender às exigências de uma educação de qualidade para todos. Assim, é necessário mobilizar todos os envolvidos com a questão, de modo a elaborar um diagnóstico que aprofunde a radiografia que se tem do magistério hoje e oferecer subsídios para uma política capaz de equacionar a dialética entre “o todo e as partes”. As demandas de formação não são as mesmas para o Distrito Federal e para o Maranhão, assim como para Roraima e o Rio de Janeiro e assim por diante. É, portanto, dentro do princípio das peculiaridades de cada uma das unidades da federação que tais políticas devem ser pensadas.

O debruçar-se sobre as políticas de formação do magistério aflora a necessidade de refletir sobre os conteúdos que devem informá-las. Os espaços da virtualidade impõem novas posturas perante a realidade. Entretanto, as conquistas da ciência acontecem simultaneamente à permanência de situações que traduzem um atraso secular — a casa da professora, a escola sem biblioteca... Equacionar alternativas novas para um mundo em vertiginoso ritmo de mudança impõe a busca de conteúdos que se orientem pelo princípio da polivalência, tanto no sentido epistemológico (polivalência de saberes), como psicogenético (polivalência diante das diferentes faixas etárias a atender). Isto porque o professor necessário à escola de qualidade para todos deverá dominar saberes múltiplos, do ponto de vista dos conteúdos do ensino. Do mesmo modo, dada a

CENÁRIOS DE UM CAMINHO A PERCORRER

Vive-se um tempo em que a sociedade do conhecimento confere novo significado à agenda das políticas educacionais no mundo inteiro. Para o Brasil o desafio da formulação e implantação de uma política capaz de superar problemas acumulados historicamente parece imenso. Fomos capazes de construir um sistema educacional no qual considerável parte dos problemas relativos à demanda por ensino fundamental foi solucionada, mas a qualidade da oferta persiste precária. Se a universalização da matrícula é realidade em termos do país, o mesmo não se pode dizer para os estados do Nordeste. Embora o crescimento de matrículas tenha sido considerável entre 1995 e 1996⁶, ainda está aquém das demandas de escolarização da população.

O país jamais romperá com a miséria e o atraso sem educação. Se tantos são os problemas estruturais que ultrapassam a esfera do educativo, há muito por ser feito no espaço da intervenção educacional propriamente dita. Nesse processo, cabe fazer não apenas o inventário das nossas deficiências, mas um adequado equacionamento das necessidades de formação do professor num mundo em processo de globalização. Daí porque é necessário começar por um mapeamento da situação existente. Nesse sentido, é preciso levar às últimas conseqüências uma das linhas de ação do simpósio *O Plano Decenal e a Formação de Professores*, antes referido, qual seja:

elaborar indicadores educacionais que permitam identificar quem, quantos e como são os professores das escolas atuais; as agências responsáveis pela formação; suas propostas curriculares, bem como os atores e instituições atuantes nos diversos níveis e modalidades de formação de professores. (Conferência Nacional de Educação para Todos, 1994. p.872)

Trata-se de proceder a um estudo que, no entender de Michel Brault, permita identificar a relação fluxo/estoque de profissionais, em estreita sintonia com as demandas de escolarização que vão se pondo em cena a partir das necessidades sociais e econômicas.

O horizonte perseguido na política de formação de quadros para o magistério da educação infantil e do ensino fundamental, como se viu, é a “qualificação obtida em nível superior”. Se essa é uma tendência natural em termos de Brasil, no Nordeste isto significaria uma radical inflexão de rumos, tanto no que se refere ao conteúdo curricular dos cursos de licenciatura e de pedagogia, como das suas formas de operacionalização. Significaria também estruturar em novas bases a formação de nível médio desenvolvida nos cursos de magistério na “modalidade normal”, conforme os termos da nova LDB (lei n. 9.394/96, art. 62) e as modalidades de habilitação de professores não titulados desenvolvidas pelas secretarias estaduais e municipais de educação,

6. O crescimento percentual de matrícula do ensino fundamental no período foi de 1,8% no Brasil, 4,6% no Nordeste e 16,7% no Ceará. Este estado teve o maior aumento de matrículas da federação.

recorrer a tais esquemas. Os cursos de licenciatura, incluindo os das áreas de exatas e de ciências não estariam à míngua. A questão, portanto, é mais complexa do que parecem indicar as aparências.

Outro aspecto a observar nessa matéria diz respeito ao fato de que as antigas habilitações poderão vir a ter um caráter mais abrangente, vez que a nova LDB não as restringe ao âmbito escolar, como fizera a legislação anterior. Assim, dispõe que a “formação de profissionais 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” (art. 64).

A LDB não se pronuncia sobre a situação de professores leigos e, como vimos, eles não são poucos ou sequer podem ser ignorados. A resposta para esta indagação deve ser buscada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Este apresenta dispositivos a esse respeito, definindo prazos para sua habilitação e a possibilidade de que parte dos recursos do fundo possam ser utilizados para sua capacitação (lei n. 9.424/96, art. 7, parágrafo único e art. 9, § 1º, 2º e 3º).

A figura do professor leigo foi praticamente extinta nas regiões Sul e Sudeste, onde hoje representa 2% e 1% das funções docentes, respectivamente. É oportuno lembrar, todavia, que nos estados mais pobres da federação sua presença ainda compõe segmento significativo das estatísticas educacionais, representando 23% das funções docentes no Norte, 19% no Nordeste e 6% no Centro-Oeste (Brasil, 1997. p.32).⁴

A lei do fundo definiu um prazo de seis meses a partir do início de sua vigência para que os estados, o Distrito Federal e os municípios dispusessem de novos Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (lei n. 9.424/96, art. 9). Esse prazo foi prorrogado até 30 de junho de 1998, em virtude de o Ministério da Educação não ter ainda homologado as diretrizes sobre o assunto “emanadas do Conselho Nacional de Educação” (lei n. 9.424/96, art. 10, II).⁵

As perspectivas da nova legislação apontam para a necessidade de definir uma agenda de debate sobre a política do magistério. Alguns tópicos que poderão vir a integrar a discussão serão apontados a seguir.

4. Conferir, na publicação mencionada: Gráfico 2.10.1 — Distribuição Percentual do Número de Funções Docentes no Ensino Fundamental por Grau de Formação — Brasil e Regiões — 1996.

5. O Conselho Nacional de Educação já produziu dois pareceres sobre diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: o do conselheiro João Monlevade, aprovado em 26/02/97 e o dos conselheiros Ulysses de Oliveira e Iara Wortmann, em fase de discussão final.

**CADERNOS DE PESQUISA • FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS
MARÇO 1998 • N. 103**

TEMA EM DESTAQUE

NOVOS PADRÕES DE FINANCIAMENTO E IMPACTOS NA DEMOCRATIZAÇÃO
DO ENSINO
Silke Weber 5

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UM SISTEMA EM DESEQUILÍBRIO
Renaldo Antônio Gonçalves 14

OUTROS TEMAS

ESTADO E POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE MAGISTÉRIO
Sofia Lerche Vieira 53

A DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE NUM CONTEXTO
DE CRISE
Myriam Feldfeber e Sofia Thisted 68

EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL: POSSÍVEIS RELAÇÕES
Vera Henriques 81

ALUNOS RESIDENTES DE CIEPS: EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA?
Maria de Lourdes Sá Earp 100

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ESTUDO GENÉTICO-HISTÓRICO
Flávia Obino Corrêa Werle 123

CULTURA E PRÁTICA ESCOLARES: ESCRITA, ALUNO E CORPOREIDADE
Luciano Mendes de Faria Filho 136

MEMÓRIA, HISTÓRIA E PRÁTICAS ESCOLARES
Angela Maria Martins 150

A "CONSTRUÇÃO" DA ESCOLA DO INTERIOR
Zélia D. Mediano 164

DESTAQUE EDITORIAL 189

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS 195

INSTRUÇÕES A COLABORADORES 197

TEMA EM DESTAQUE

**NOVOS PADRÕES DE FINANCIAMENTO E IMPACTOS
NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO**
Silke Weber

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UM SISTEMA EM DESEQUILÍBRIO
Renaldo Antônio Gonçalves

OUTROS TEMAS

ESTADO E POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE MAGISTÉRIO
Sofia Lerche Vieira

**A DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE
NUM CONTEXTO DE CRISE**
Myriam Feldfeber e Sofia Thisted

EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL: POSSÍVEIS RELAÇÕES
Vera Henriques

ALUNOS RESIDENTES DE CIEPS: EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA?
Maria de Lourdes Sá Earp

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ESTUDO GENÉTICO-HISTÓRICO
Flávia Obino Corrêa Werle

CULTURA E PRÁTICAS ESCOLARES: ESCRITA, ALUNO E CORPOREIDADE
Luciano Mendes de Faria Filho

MEMÓRIA, HISTÓRIA E PRÁTICAS ESCOLARES
Angela Maria Martins

**A "CONSTRUÇÃO" DA
ESCOLA DO INTERIOR**
Zélia D. Mediano

ISSN 0100-1574



9 770100 157003