

PROCESSO DE PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL: TENSÕES E DESAFIOS

*The teacher professionalization in Brazil:
tensions and challenges*

*Proceso de profesionalización docente en Brasil:
tensiones y desafíos*

Zélia GRANJA PORTO
Universidad de Pernambuco
Correo-e: zeliaporto@yahoo.com.br

Recepción: 5 de noviembre de 2013. Envío a informantes: 20 de noviembre de 2013.

Fecha de aceptación definitiva: 20 de diciembre de 2013

Biblid. [0212-0267 (2014) 33; 149-163]

RESUMO: O texto apresenta aspectos das políticas e práticas educativas da formação de professores no Brasil nas últimas décadas. Salienta vertentes do debate acadêmico e social a partir dos caminhos abertos pela Constituição de 1988 e de contribuições materializadas e reafirmadas como diretrizes apresentadas sob a forma de princípios na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: universalização do ensino fundamental, com qualidade, e progressiva extensão do ensino médio, democratização da gestão educacional e valorização do magistério. Retraça o processo e marcos regulatórios da formação de professores no Brasil nas últimas décadas, abrangendo do ofício de ensinar à profissionalização docente.

PALAVRAS CHAVE: formação de professores, políticas educacionais de profissionalização, licenciaturas.

ABSTRACT: This paper presents several aspects of educational policies and practices of teacher education in Brazil in the last decades. Emphasizes issues of academic and social debate from the paths opened by the Constitution of 1988 and reaffirmed as guidelines presented in the form of principles of the Education Act of 1996: universal primary education, quality, the progressive extension of average education, democratization of educational management and the enhancement of the teaching profession.

Outlines the process and regulatory frameworks of teacher education in Brazil in recent decades, embracing the craft of teaching in the education professionalization.

KEY WORDS: teacher education, educational policy of professionalization, degress.

RESUMEN: El artículo que ofrecemos presenta temáticas políticas y prácticas de la formación de profesores en Brasil. Hace hincapié en el abordaje académico y social tomando como referencia la Constitución brasileña de 1988 y la Ley de Directrices y Bases de 1996. Ambas apostaron por principios educativos como la democratización de la educación, la universalización de la educación primaria, la calidad de la enseñanza, la gestión de los centros educativos y la mejora de la profesión docente. Además, el trabajo ofrece tanto los procesos como el marco regulatorio de la formación de profesores en Brasil en las últimas décadas, para terminar con el abordaje de la profesionalización de la educación.

PALABRAS CLAVE: formación de profesores, políticas educativas de profesionalización, graduaciones.

Introdução

TRÊS GRANDES LINHAS FORAM SINTETIZADAS a partir das contribuições e caminhos que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996 legaram. Contribuições reafirmadas como diretrizes apresentadas sob a forma de princípios na legislação citada e como objeto de políticas públicas no País: a universalização do ensino fundamental, com qualidade, e a progressiva extensão do Ensino Médio, a democratização da gestão educacional e a formação, valorização e profissionalização docente.

Em termos da materialização desses princípios, deve ser dito que a formação inicial e continuada dos professores, em particular, tem suscitado, sobretudo nas três últimas décadas, intenso debate no âmbito tanto de instituições acadêmicas, de associações sindicais e entidades representativas da área, como de organizações diversas e da mídia, na perspectiva do fortalecimento de uma escola pública de qualidade para todos, como direito social. Tais questões associadas às mudanças ocorridas no mundo ao final do século XX têm repercutido profundamente nas formas de organização da escola e nas circunstâncias da construção da realidade da formação de professores, traduzindo-se em enormes desafios para as políticas de valorização e profissionalização docente – formação continuada e em serviço, plano de cargos e carreira, condições de trabalho, ingresso por concurso público e remuneração condigna. Diante destes desafios que se impõem ao Estado, o debate pautou as bases orientadoras da formação: indissociabilidade entre teoria e prática; domínio de conhecimentos e aquisição de competências específicas; reconhecimento das instituições universitárias como *locus* da formação inicial em licenciaturas; crescente padrão de qualidade nas oportunidades de formação inicial e continuada, e em serviço.

No Brasil, cerca de dois milhões de professores atuam nas escolas de educação básica obrigatória, segundo dados recentes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação¹. Também

¹ Segundo dados do INEP/MEC (2011) o número de professores da educação básica obrigatória é de 2.045.351 professores.

segundo a mesma fonte, há uma clara elevação nos níveis de titulação em nível superior, uma tendência que vem se desenhandô nos últimos anos - em 2000, 59,7%; em 2009, 68% e, em 2011, 74,09%, o equivalente em termos absolutos, a mais de 1,5 milhão de professores. Deste contingente, 82,5% (1.2 milhões) possuem curso com licenciatura enquanto 17,5% ainda se encontram em exercício sem formação superior – possuem apenas o ensino médio ou magistério.

Embora o cenário do nível de formação dos professores aponte conquistas significativas, a realidade ainda se mostra problemática, pois o fato do professor ser portador de diploma em curso de licenciatura não significa que ele esteja em exercício na área de conhecimento para a qual é habilitado. Nas áreas específicas como Matemática, Biologia, Química e Física, por exemplo, verifica-se que apenas 32%, 40%, 34% e 21%, respectivamente, dos docentes possuem titulação adequada. Áreas como Arte, Música, Espanhol, Filosofia e Educação Física ainda registram expressivo contingente de professores em exercício sem a habilitação adequada à área de atuação (Ruiz, 2007). Como denominado por Ristoff (2012), a crise de quantidade atinge todas as disciplinas da educação básica e em todas as regiões do país.

As desigualdades que caracterizam a sociedade e a escola brasileira são muito mais visíveis quando se observam os dados regionais no que tange à formação dos professores: nos estados do centro-oeste, por exemplo, enquanto 84,3% dos professores possuem formação em nível superior, no nordeste são 58,1% e no norte 63,9%.

Sem deixar de considerar que ainda persistem dupla e tripla jornada de trabalho, baixos salários, ausência ou falta de atualização de planos de carreira, contratação de professores sem concurso público a título temporário e dificuldades de alguns municípios para adotar as referências nacionais para a valorização do magistério, em que pese os avanços normativos legais neste sentido – piso salarial, hora aula atividade destinada à formação continuada e planejamento das atividades docentes, em serviço (Freitas, 2007; Weber, 1996, 2006), e outros associados ao exercício da docência na educação básica (Gatti, 2012)². Além disso, o setor público tem enfrentado a evasão de professores com licenciatura nas áreas de Biologia, Física, Química e Matemática, em favor de outras áreas que oferecem melhores alternativas profissionais e salariais.

Tais fatores certamente vêm contribuindo para a construção de uma situação histórica de precarização formativa (Oliveira, 2007; Gatti, 2012) ou de crise de identidade e desprofissionalização, como denominado por Nóvoa (2008) ou, ainda, como nomeia Oliveira (2007), de proletarização e perda da identidade do magistério, ou ainda, como se referem Batista Neto e Freire (2013), de obstáculos à profissionalização.

Novas perspectivas. Novos desafios

Esse quadro levou a que o novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), em tramitação no Congresso Nacional, estipulasse como meta, alcançar 100% dos docentes com ensino superior completo até 2020, evidentemente contando com os

² Atualmente a Educação Básica obrigatória abrange os seguintes níveis: Educação Infantil (Pré escola – 4 e 5 anos), Ensino Fundamental - denominação atual do antigo ensino primário e ensino de 1º grau – (6 a 14 anos) e Ensino Médio (15 a 17 anos).

esforços a serem desencadeados pelo Ministério da Educação, pelas Universidades e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação mediante o Regime de Colaboração.

Por outro lado, iniciativas recentes vêm abrindo novas perspectivas no campo da formação de profissionais do magistério principalmente a partir do movimento em favor da profissionalização esboçado nos anos 1980. Segundo Tardif (2013, 561) o objetivo principal deste movimento «[...] é fazer com que o ensino passe do estatuto de ofício para o de profissão em sua integralidade» e que os professores tenham como base formativa para o desenvolvimento de práticas profissionais, o conhecimentos científico especializado, baseado na pesquisa acadêmica. Essa profissionalização, segundo o autor, induz a uma visão reflexiva do ato de ensinar.

No Brasil, algumas ações podem ser realçadas nessa perspectiva, como a reestruturação do Ministério da Educação que outorgou à Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), em 2009, a tarefa de compatibilizar a formação inicial e continuada de professores da educação básica com a demanda da sociedade, a exemplo do que ocorre hoje, com bastante êxito, em relação à educação superior. Tais reformulações geraram importantes passos para tornar a educação escolar um direito efetivamente assegurado: a criação de um Conselho Técnico-Científico da Educação Básica da Capes; a criação do Programa de Apoio a Planos e Reestruturação da Expansão das Universidades Federais (REUNI); a instituição da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009) e seus desdobramentos – a criação do PARFOR (Plano Nacional de Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica); e a implementação e fortalecimento da UAB (Universidade Aberta do Brasil).

A partir das considerações feitas, o texto busca identificar sentidos que têm sido produzidos, confirmados, negociados, partilhados e institucionalizados ao longo do debate sobre formação de professores, cujo processo será abordado a partir das dimensões política, pedagógica e social. Com base nelas serão examinadas formas de coexistência e de convergência de discursos, suas interseções e interdependências entre campos de discursividade que os produzem. Desse ponto de vista, impõe-se um olhar sobre os lugares institucionais de onde emergem formações discursivas em dimensões: epistemológica, pedagógica, política e social.

A dimensão epistemológica constituiria a cultura científica da formação onde estariam os discursos que ensaiam interpretações teóricas e conceituais da formação e profissionalização docente. A dimensão político-institucional estaria associada às práticas discursivas que se configuram em torno dos sistemas educativos para a formação de professores, expressando-se em linguagem normativa e prescritiva que serve de suporte à organização institucional e à formulação de políticas educacionais para a formação de professores. A dimensão pedagógica estaria materializada nas teorias e perfis curriculares dos cursos de formação, enquanto a dimensão social envolve os contextos políticos, sociais, culturais e econômicos nos quais os discursos e práticas discursivas em favor da profissionalização são produzidos, disseminados, partilhados.

O escopo é tão somente descrever que discursos têm sido construídos e que saberes vêm sendo legitimados pelas políticas de formação de professores nas últimas

décadas, seus avanços, retrocessos, continuidades e descontinuidades. Tampouco é pretensão exaurir a diversidade de relações que envolvem os discursos produzidos em favor da formação de professores e das reformas educacionais brasileiras no que se refere ao tema. Ênfase será dada àqueles que se corporificaram em legislação ou propostas de legislação, entendidas como discurso que expressa um campo de disputa por hegemonia de projetos de sociedade.

Sob essa ótica, o presente artigo debruça-se sobre os conteúdos discursivos produzidos e postos em circulação por diferentes instâncias e agências reguladoras, difusoras, formadoras, financiadoras e executoras dos meios, dos contextos, e das possibilidades dos recursos discursivos no campo da formação de professores produzidos nas últimas décadas conforme propõe Bernstein (1984, 26), no sentido de que reguladoras seriam as agências e os agentes cujas funções são definir, controlar e manter os limites das pessoas e das atividades (elas tanto informam como legitimam as características do sistema legal); difusoras seriam as agências e agentes cuja função é disseminar ou apropriar certos princípios e práticas e formas simbólicas, com o objetivo de induzir ao consumo de formas simbólicas, de mercadorias, serviços ou atividades; formadoras, seriam aquelas agências cuja função é desenvolver o que se considera como mudanças, códigos simbólicos; executoras seriam os agentes e agências que têm uma função administrativa, enquanto financiadoras seriam as que regulam os meios, os contextos e as possibilidades de recursos físicos (no caso, as agências de financiamento da educação).

É nessa perspectiva, portanto, que serão focalizados os órgãos oficiais normativos e prescritivos do currículo nacional e das políticas de educação nacional – Ministério de Educação e Cultura – MEC e Conselho Nacional de Educação – CNE, bem como os marcos orientadores do processo formativo. Procurar-se-á analisar a simultaneidade e a dispersão dos enunciados, o funcionamento e as interconexões atinentes às formações discursivas pela formação de professores e construção da sua profissionalização buscando situá-la em sua complexa rede de relações.

Tais relações, supõe-se, estão entramadas entre fatias de espaços, como diria Deleuze (2005), que os vinculam a outros enunciados integrantes/constituintes do mesmo grupo (espaço colateral, associado ou adjacente), que os levam a um domínio de objetos, a seus sujeitos, seus conceitos e a uma instância enunciativa (espaço de correlação) e os posicionam em um exterior institucional ou de relações não discursivas – instituições, acontecimentos políticos, práticas e processos econômicos (espaço complementar). Essas fatias de espaço e suas relações conferem interdependência entre as funções enunciativas que podem cristalizar reflexão, concepções de formação de professores e constituir sujeitos com identidades profissionais docentes.

Para analisar os discursos e enunciados produzidos sobre formação de professores e postos em circulação por aquelas agências e instituições, construiu-se um *filtro* específico, sob inspiração das contribuições de teóricos e críticos do discurso (Maingueneau, 1997; Fairclough, 2001; Porto, 2008).

Lugares de produção e circulação de discursos sobre a formação de professores: o Ministério de Educação e o Conselho Nacional de Educação

Num contexto internacional marcado pela Depressão Econômica de 1929 e pelas transformações ocorridas nos cenários social, econômico e político nacional

impulsionada pela Revolução de 1930³ que operou a revolução burguesa no país⁴ e o lançou rumo ao desenvolvimento e à aceleração do processo de industrialização e urbanização, a organização da estrutura material do Estado se impôs para dar conta das novas necessidades surgidas tanto no plano da economia como dos vários setores da sociedade. A criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930, com o encargo de realizar «o estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar»⁵ foi uma resposta às necessidades conjunturais de mão-de-obra especializada e às pressões sociais em torno da instrução pública.

Na interpretação de Saviani (1997), com a criação do Ministério o país começou a reconhecer a educação, inclusive no plano institucional, como uma questão nacional, ideia incorporada à Constituição Federal de 1934 que fixaria como competência privativa da União traçar as diretrizes da educação nacional (art.5, inciso XIV)⁶ competência reiterada em todas as Cartas subsequentes.

Na década de 1990, em sintonia com a vigência de novos projetos político-sociais competitivos, vinculados ao projeto de modernização para inserir o país na dinâmica da estrutura produtiva da economia mundial, nos avanços obtidos no campo do conhecimento, da tecnologia e na dinâmica por eles suscitada, a educação brasileira experimenta nova reforma. E para atender às expectativas e demandas que então passaram a ser feitas ao setor educacional, o discurso da produtividade, eficiência e qualidade já presente no setor econômico é incorporado também ao campo da educação.

Essa trajetória, embora sumarizada, indica que o Ministério de Educação foi-se transformando, redimensionado em suas estruturas e funcionamento, firmando-se como órgão coordenador da política nacional de educação, com competência para prescrever e fixar diretrizes e bases da educação em todos os níveis e modalidades de ensino, a serem seguidos pelo conjunto da federação.

O outro lugar de discursividade da política educacional também integra a estrutura da administração direta do MEC: o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão colegiado criado em 1995 em substituição ao Conselho Federal de Educação (CFE), cuja criação se deu após a promulgação da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional- LDB em 1961 (Lei 4.024/1961).

Composto de duas Câmaras – de Educação Básica e de Educação Superior – o CNE tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de

³ Movimento político-militar com traços ditatoriais que determinou o fim da Primeira República. Nos regimes políticos vivenciados pelo país destacam-se longas fases de autoritarismo (Segunda República – 1930/1936; Estado Novo – 1937/1945; Regime Militar – 1964/1985), entremeados com períodos de prevalência de ideais democráticos (Primeira República – 1899/1929; Nova República – 1946/1963; Redemocratização – 1986/1990; Estabilização Democrática-1991 até os dias atuais).

⁴ Segundo Draibe (1985, p. 15), a revolução burguesa no Brasil assumiu feição particular, uma vez que ela «dissociou e afastou os conteúdos e as alternativas democráticas [...] e avançou, ao mesmo tempo, como contra-revolução» que significou, na sua interpretação, um movimento histórico de «[...] transformação capitalista e de constituição das estruturas sociais e políticas que favoreciam o poder e a dominação burgueses», e ao mesmo tempo fortaleciam o desenvolvimento capitalista.

⁵ Decreto n.º 19.402, de 14 de novembro de 1930, art. 2.º Informações disponíveis no site: www.mec.gov.br.

⁶ Constituições Federais promulgadas: 1891, 1934, 1946, 1988; Constituições Federais outorgadas: 1824, 1937, 1969.

Estado da Educação, esta última concernente ao diagnóstico dos problemas educacionais. Atua na deliberação de medidas direcionadas à melhoria dos sistemas de ensino, de forma a assegurar intercâmbio com os sistemas de ensino das unidades federadas e do Distrito Federal, e mantém participação e diálogo com as diversas forças da sociedade civil no desenvolvimento, aperfeiçoamento e consolidação da educação nacional (art. 1.º, Regimento).

Com efeito, como órgão de Estado, o CNE tem como tarefa captar e interpretar as expectativas educacionais da sociedade e representá-las junto ao governo por intermédio de suas atribuições normativas, da «supervisão e atividade permanente» (§ 1.º do art. 9.º da LDB/1996) junto ao sistema de ensino da União, a quem compete coordenar a política nacional de educação, conforme assinalado anteriormente.

Marcos regulatório e a formação de professores: do ofício de ensinar à profissionalização

Alguns enunciados expressam o debate social, educacional e político, aparecendo em dispersão, já incorporados nas distintas práticas discursivas que conformaram os artefatos culturais regulatórios da formação de professores. Esses enunciados assumem caráter prescritivo e normativo na medida em que se expressam em documentos de política educacional, dispositivos constitucionais, leis e pareceres. E dessa forma, são postas em ação pelos órgãos centrais, em nível federal e por governos estaduais e municipais e organismos regionais e locais havendo, segundo Gatti (2012, p. 427) «[...] um realinhamento de programas voltados à docência e a institucionalização em nível federal de um aparato administrativo, técnico e computacional que permite melhor acompanhar, ordenar e relacionar as diferentes ações implementadas».

Significa que a legislação educacional constitui-se fonte importante para a compreensão deste processo. E, de um lado, como diz Weber (2006, p. 03)

[...] sintetiza interesses políticos que em conjunturas determinadas obtiveram adesão das forças sociais representadas no Congresso Nacional e, de outro, indica as vertentes do debate acadêmico e social que se defrontaram na eleição do formato institucional que veio a ser legitimado em cada período legislativo.

Na Constituição Federal de 1988 algumas racionalidades podem ser identificadas como, por exemplo, a garantia do padrão de qualidade tornada um dos princípios da educação, e em decorrência do que ganhou relevo na prática pedagógica desenvolvida pelos docentes, e se impôs a formulação e a implementação de políticas de formação em serviço e de aperfeiçoamento continuado, levando ao estabelecimento de vínculos entre as instituições de ensino superior, em particular, as universidades.

A dimensão da docência é afirmada no artigo 206, inciso V (Constituição Federal 1988), que inclui, entre os princípios «que devem servir de base ao ensino ministrado», «a valorização dos profissionais do ensino», em substituição à designação de educador. Segundo a LDB (Lei n.º 9394/1996), a expressão profissionais da educação

realça a dimensão política e social da atividade educativa bem como expressa o trabalho coletivo e a participação na vida escolar, o relacionamento da escola com a comunidade, a avaliação e a gestão.

O reconhecimento do docente como profissional é assim, outro aspecto a ressaltar. Tornou-se um princípio constitucional (Art. 206, item v) como um dos resultados da luta das entidades docentes nos últimos anos, que resultou na assinatura do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, no âmbito do Plano Decenal de educação para todos – 1993-2003. Esse Pacto estabeleceu linhas de ação voltadas para a formação inicial e continuada, a elaboração de estatutos e planos de carreira compatíveis com o trabalho profissional e a melhoria das condições do trabalho docente.

Com a nova LDB /1996 observam-se alterações nos desenhos e espaços institucionais de formação docente – a criação de institutos superiores de educação e cursos normais superiores – o que contestava o debate educacional e a competência do Curso de Pedagogia como instância de formação professores. Na interpretação de Saviani (2009) o Instituto de Ensino Superior se constituiria de formação de segunda categoria por ser «[...] mais aligeirada, mais barata, por meio de cursos de curta duração» (Saviani, 2009, 148).

Outros eventos discursivos inscritos na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional LDB (1996) explicitam a complexidade envolvida na atividade de ensino e, ao apresentar as incumbências dos docentes, conforme descrito no Art. 13, revelam a indissociabilidade entre escola e atividade docente na perspectiva de assegurar a aprendizagem dos alunos:

I. participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; II. elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; III. zelar pela aprendizagem dos alunos; IV. estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; V. ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; VI. colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

E as dos estabelecimentos de ensino segundo o Art. 12, características presentes em processos formativos:

I. elaborar e executar a sua proposta pedagógica; II. administrar o seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; III. assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidos; IV. velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; V. prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; VI. articular com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; VII. informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Tais marcos, foram incorporados, após longo período de debate com a comunidade acadêmica e a representativa dos professores, às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica em nível superior (CNE, 2001), com caráter normativo. Para a literatura especializada, esse constitui um outro indicador do processo de profissionalização de uma atividade no mundo do trabalho (Weber, 2006).

A demanda de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica no país levou mais tarde a Presidência da República a instituir a Política de Formação para atender aos objetivos, citados no Art. 3.º do Decreto 6.755/2009 de promover a melhoria da qualidade da educação básica pública e apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior.

Segundo está posto no Decreto no, Art. 1.º, a finalidade da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica é a «de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica» (Brasil, 2009).

Um destaque especial pode ser dado às incumbências da Capes nas ofertas de cursos de licenciaturas conforme estipula no Art. 11, itens I e III:

- I. projetos pedagógicos que visem a promover novos desenhos curriculares ou percursos formativos destinados aos profissionais do magistério;
- III. oferta emergencial de cursos de licenciaturas e de cursos ou programas especiais dirigidos aos docentes em exercício há pelo menos três anos na rede pública de educação básica, que sejam: a) graduados não licenciados; b) licenciados em área diversa da atuação docente; e c) de nível médio, na modalidade Normal.

Os interlocutores sociais e a governabilidade das políticas nacionais na perspectiva da profissionalização

O debate social que reconhece a participação de interlocutores sociais — famílias, professores, comunidade, movimentos sociais e setores da sociedade — como fundamental na formulação de projetos político-sociais para gestão da coisa pública ganhou relevo com o processo de vertebração do aparelho estatal, entre 1930 e final dos anos 1950, ocorrido contraditoriamente no contexto de um Estado de corte centralizador, que intervia e regulava a economia e a vida social, mas que também se constituía como *locus* por onde passavam interesses sociais de determinados grupos (Draibe, 1985).

No debate ganhou visibilidade o movimento dos renovadores⁷ que no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, por eles subscrito em 1932 expressou o discurso em favor da função essencialmente pública que deveria ter a educação, uma função social a ser realizada pelo Estado, com a cooperação de todas as instituições sociais.

A esse respeito, afirmava o Manifesto:

A consciência do verdadeiro papel da escola na sociedade impõe o dever de concentrar a ofensiva educacional sobre os núcleos sociais, como a família, os agrupamentos profissionais e a imprensa, para que o esforço da escola se possa realizar em convergência, numa obra solidária, com as outras instituições da comunidade (Manifesto dos Pioneiros, 1932, 202).

⁷ Educadores brasileiros, também conhecidos como *Pioneiros da Escola Nova*, que buscavam superar as limitações da antiga tradição pedagógica jesuítica e da tradição enciclopédica. Era um grupo heterogêneo e suas tendências abarcavam desde a postura liberal conservadora às posições progressistas derivadas do pensamento de autores americanos como Dewey e Kilpatrick, incluindo autores europeus como Claparède, Decroly e Montessori (SAVIANI e DERMEVAL, 1983).

Admitiam os renovadores que a formação de professores em nível superior para qualquer nível de ensino, primário ou secundário, deve ser realizada em escolas ou cursos universitários. Para os pioneiros da Escola Nova um sistema nacional de ensino —pautado em princípios democráticos da escola única, laica e gratuita— incluía a universidade concebida com uma tridimensionalidade de funções: de «elaboradora ou creadora de ciência», de «transmissora de conhecimentos» e de «popularizadora das ciências e das artes».

A formação universitária dos professores não é somente uma necessidade da função educativa, mas o único meio de, elevando-lhes em verticalidade a cultura, e abrindo-lhes a vida sobre todos os horizontes, estabelecer, entre todos, para a realização da obra educacional, uma compreensão recíproca, uma vida sentimental comum e um vigoroso espírito comum nas aspirações e nos ideais. (Manifesto dos Pioneiros, 1932, 201)⁸.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, divulgado em 1932, afirma o estatuto que vem ganhando, ao longo do século, os discursos sobre educação como um direito social:

A educação deixa de constituir um privilégio determinado pela condição econômica e social do indivíduo, para assumir um ‘caráter biológico’, com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932).

De grande repercussão, o Manifesto motivou campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição brasileira de 16 de julho de 1934 – a educação é direito de todos –, princípio proclamado pelos pioneiros, incorporado pela primeira vez numa constituição federal que também afirma a responsabilidade da família e dos poderes públicos pela sua oferta.

O processo de surgimento e contínua expansão e diversificação dos direitos sociais nas sociedades democráticas do chamado mundo desenvolvido, são incorporados à vida política e social por meio de processos complexos que operam no âmbito das transformações da sociedade. Para Bobbio (1992, 76) «[...] as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e mais profunda foi a transformação da sociedade». E como numa via de mão dupla, do mesmo modo, níveis de desenvolvimento econômico e tecnológico são exigidos, por sua vez, como condição de possibilidade para demandas de intervenção pública e de prestação de serviços sociais por parte do Estado.

O processo de evolução e transformação dos direitos, sobretudo dos direitos sociais, em Direito Positivo, isto é, o caminho percorrido para a incorporação dos mesmos nas constituições ou nas leis em geral, se dá segundo fases que se iniciam com sensibilizações e pressões sociais no interior dos estados e das nações, podendo ganhar vulto também no sistema internacional, conforme defende o autor citado. Para ele, inclusive, além dos processos de conversão, de generalização e de internacionalização, há um novo fenômeno, o da especificação, que consiste na

⁸ Revista *Histedbr* On-line, Campinas, n. especial, pp. 188-204, ago. 2006. ISSN: 1676-2584, disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf, consultado em 01.08.2013.

passagem gradual, porém cada vez mais acentuada, para uma diferenciação dos carecimentos e interesses dos quais se solicita o reconhecimento e a proteção. Dessa forma, sujeitos determinados passam a titulares de direitos:

[...] a passagem ocorreu do homem genérico –do homem enquanto homem– para o homem específico ou tomado na diversidade dos seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação – o sexo, a idade, as condições físicas (Bobbio, *op. cit.*, 69).

Esse debate ganhou terreno e progressivamente passou a fazer parte da luta mais ampla empreendida pela sociedade brasileira, mediante envolvimento de diversos grupos da sociedade civil em favor da construção da democracia. Esses princípios orientaram a Escola de Professores do Rio de Janeiro, incorporada por Anísio Teixeira, em 1935, à Universidade do Distrito Federal, mais tarde denominada de Universidade de Educação, pelo fato de ter entre seus objetivos, primordialmente, a formação de professores, dedicando-se também ao desenvolvimento da pesquisa dado que o projeto de universidade de Anísio Teixeira incluía um núcleo de estudo e pesquisas educacionais.

Mais tarde, em 1939, durante o Estado Novo, regime instituído pelo presidente Getúlio Vargas de 1937 a 1945, o *locus* da formação de professores passa a ser a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, cumprindo uma estruturação curricular baseada no chamado esquema 3+1, segundo o padrão federal universitário. Nesse esquema, a formação de professores incluía um ano de Didática, além do bacharelado das áreas específicas. Para Brzezinski (1999) estabeleceu-se a dicotomia entre conteúdo e método marcando a dicotomia entre teoria e prática tão evidente no curso de pedagogia na atualidade.

A Reforma Universitária, Lei n.º 5.540/68, instituída sob a égide do regime militar, atingiu a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, mas o centro da reestruturação no sistema de formação de professores foi a criação dos diversos institutos de conteúdos específicos e da Faculdade de Educação. Repartiu-se, a formação de professores em dois *locus*: de um lado cada instituto de conteúdos específicos com a responsabilidade pelo bacharelado e pela licenciatura de sua área de saber, de outro, a Faculdade de Educação, a qual coube a formação do pedagogo e a oferta das disciplinas pedagógicas das licenciaturas. Pela Lei n.º 5.692/1971 (reforma do ensino de 1.º e 2.º Graus), as Escolas Normais (que ofertavam o antigo curso normal) são descaracterizadas e extintas e, em substituição, institui-se a habilitação específica de 2.º grau para o exercício de do magistério de 1.º grau. Os Cursos Normais poderiam ser oferecidos em qualquer instituição de ensino profissionalizante.

Nesse contexto, educadores e pesquisadores em educação tecem fortes críticas à política de formação do regime militar e a forma de resistência política se transforma em prática associativa emergindo a criação da Anfope – Associação Nacional pela Formação de Professores. Movimento de âmbito nacional vem se dedicando, nesses últimos vinte anos, de forma científica e acadêmica aos debates, aos estudos e ao desenvolvimento de pesquisas e de experiências sobre a formação de profissionais para a educação básica. Em distintos âmbitos: nas faculdades de educação e nos institutos de «conteúdos específicos ou similares, nos quais se localizam as licenciaturas plenas» (Brzezinski, 1999, 83).

Outro movimento tem se destacado no cenário internacional e nacional como importante fórum de debate das questões científicas e políticas da área, tendo-se tornado referência para acompanhamento da produção brasileira no campo educacional – a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) a qual tem instituído um Grupo de Trabalho sobre Formação de Professores. Esse Grupo de trabalho tem discutido o tema da dicotomia entre a formação específica e a formação pedagógica revelando a importância da interdisciplinaridade nos programas de formação docente, estudam as representações e opiniões dos alunos da licenciatura. De um modo geral, problematizam o curso de pedagogia e os movimentos de reformulação curricular no país, revelando as deficiências desses cursos, tais como a distância entre a proposta curricular e suas práticas. Os trabalhos tem fortalecido a concepção de formação continuada serviço, enfatizando o papel do professor como profissional e estimulando-o desenvolver a reflexão sobre sua própria prática pedagógica.

Vale lembrar o movimento pré constituinte dos anos 1980 – movimento político relacionado à definição da nova Constituição Federal de 1988 – a Conferência Brasileira de Educação – CBE e mais tarde toda mobilização pro LDB 1996.

Os debates realizados por diferentes vozes, como os movimentos e entidades educacionais da sociedade civil e o estabelecimento de pautas de negociação com o Ministério da Educação tendo em vista os novos desafios postos pelo processo de implementação da LDB/1996 são materializados nas novas políticas educacionais.

No que se refere a formação ideal para os professores de crianças até dez anos em cursos a LDB/1996 estipulou no 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 nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal (Redação dada pela Lei n.º 12.796, de 2013).

Sob essa ótica, a formação em nível médio na modalidade normal é admitida nas cidades menores onde não é possível a formação em Pedagogia ou para atender professores em exercício que não possuem titulação. O que significa que o Curso Normal Médio está em extinção.

O artigo 63 dessa Lei regulamentou os institutos de educação, como local de formação de profissionais da educação básica:

Os institutos superiores de educação manterão: (Regulamentado pelo *Decreto n. 3276/99*)

- I. cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;
- II. programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;
- III. programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

No atual desenho, o Curso de Pedagogia é uma licenciatura destinada à formação de professores para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental.

Além dessa formação cabe ao Curso formar professores para atuar no ensino dos cursos de nível médio, na modalidade normal; professores para o ensino na educação profissional, área de serviços e apoio escolar; profissionais para as atividades de organização e gestão educacionais; e formação de profissionais para as atividades de produção e difusão do conhecimento científico-tecnológico do campo educacional (CNE/CP 01/2006).

Mais recentemente, as Conferências Nacionais de Educação (Conae) realizadas nos anos de 2008 e 2010 e a próxima se realizar em 2014, têm se constituído como lugar propício ao debate e favorável ao diálogo de ideias sobre os temas da educação nacional. Reafirmam o papel da sociedade civil e política na mobilização da sociedade em torno de temas que vem pontuando o debate nacional ao longo das últimas quatro décadas. Temas como já sinalizado no início desse artigo incluem: o Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação – organização e regulação; financiamento da educação, qualidade da educação, acesso e permanência, educação, justiça social, inclusão e direitos humanos, entre outros. Esses temas são objeto de amplo debate, especialmente nas conferências municipais, intermunicipais, distritais e estaduais que antecedem cada Conae. Um dos Eixos destina-se ao debate sobre a Valorização dos Profissionais da Educação: Formação, Carreira e Condições de Trabalho. As contribuições oriundas desse fecundo debate são objeto de deliberação garantindo as diretrizes da formulação e materialização de políticas de Estado e para o novo Plano Nacional de Educação.

Considerações finais

Temas recorrentes sobre a educação em todos os níveis entre os quais se incluem: a universalização da educação básica, a democratização da gestão e a valorização e profissionalização do professor e dos profissionais de educação têm alimentado o debate em distintas instâncias – órgãos oficiais normativos e prescritivos do currículo para a formação docente, instância e estudiosos que se dedicam e acolhem o debate acadêmico sobre o tema e organizações da sociedade civil que mobilizam o debate para articular a educação nacional numa perspectiva de construir um Sistema Nacional de Educação. Estas instâncias geraram racionalidades políticas que findaram por se inscrever como objetivos e aspirações dos poderes públicos como dispositivos de governamentalidade – conjunto de conhecimentos, instituições, procedimentos, reflexões, táticas, cálculo – que como práticas políticas se corporificam nas reformas das políticas educacionais, em maior ou menor grau. Daí esta mobilização em prol de algumas bandeiras ainda não incorporadas, sejam incluídas, melhoradas, ratificadas, retificadas na perspectiva de construção da qualidade da educação e da formação e valorização dos profissionais do magistério.

Agradecimentos

Agradeço ao Professor Leoncio Vega Gil, da Universidade de Salamanca, pelo incentivo a desenvolver as discussões e reflexões que compartilhamos neste texto.

Referências

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO (Anfope): Documento Final, VI Encontro Nacional. Belo Horizonte – MG: Jul. 1992.
- BATISTA NETO, José e FREIRE, Eleta: *Questões sobre a formação de professores: Profissionalização, formação e feminização/femilização*, 2013 (mimeo).
- BERNSTEIN, Basil: «Classes e pedagogia: visível e invisível». *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 49 (1984), pp. 26-42.
- BOBBIO, Norberto: *A era dos direitos*, Tradução: Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BRASIL: Ministério de Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Brasília, 1996.
- BRASIL: Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP 009. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica em Nível Superior. Brasília, 2001.
- BRASIL: Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/92. Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia, dezembro, 2005.
- BRASIL: Ministério de Educação. Parâmetros Curriculares Nacionais. Brasília, 2005.
- BRZEZINSKI, Iria: «Embates na definição das políticas de formação de professores para a atuação multidisciplinar nos anos iniciais do Ensino Fundamental: respeito à cidadania ou disputa pelo poder?», *Educação & Sociedade* (Impresso), Campinas, v. 20, n. especial (1999), pp. 80-108.
- DRAIBE, Sonia: *Rumos e metamorfoses*. Estado e industrialização no Brasil – 1930-1980, São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- FAIRCLOUGH, Norbert: *Discurso e mudança social*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FREITAS, Helena: «Verbos transitivos para uma política pública. Formar, valorizar, profissionalizar», *Revista Retratos da escola*, v. 2, n. 2-3 (jan. dec. 2008), pp. 15 a 27.
- FREITAS, Luiz C.: *Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática*, Campinas, Papirus, 1995.
- GATTI, Bernadete: «Formação de professores e profissionalização na Rppep entre 1998 e 2011», *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, O Instituto.
- MAINGUENEAU, Dominique: *Novas tendências em análise do discurso*, Tradução: Freda Indursky, 3. ed., Campinas, SP, Pontes: Universidade Estadual de Campinas, 1997.
- NÓVOA, Antônio: «Os professores e o “novo” espaço público da educação», in TARDIF, M. e LESSARD, C.: *Ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais*, Petrópolis: Vozes.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade: *O trabalho docente Na América Latina: identidade e proficiente*.
- OLIVEIRA, Maria das Graças (Org.): *Continuidades e discontinuidades das políticas de educação básica: o caso de Pernambuco*, Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2006.
- PORTO, Zélia: *Participação Social e políticas de educação infantil no Brasil*. Lugares de produção e circulação de discursos, Recife, Edições Bagaço, 2008.
- RISTOFF, Dilvo: «A tríplice crise da formação de professores, Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil/FLACSO», *Opinião*, Rio de Janeiro, n.º 4 (setembro, 2012), pp. 1-2.
- RUIZ, Antonio Ibañez: *Formação continuada e em áreas específicas*. A proposta do sistema nacional público, v. 2, n. 2-3, pp. 149-160, jan./dez.
- SAVIANI, Dermeval: «Tendências e correntes da educação brasileira», in MENDES, D. Trigueiro (Org.): *Filosofia da educação brasileira*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.

- SAVIANI, Dermeval: «Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro», *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, vol. 14, n.º 40 (jan./abr. 2009), pp. 143-155.
- TARDIF, Maurice: *A profissionalização do ensino passados trinta anos: dois passos para frente, três passos para trás*, *Educação & Sociedade* (Impresso), Campinas, v. 34, 2013, pp. 551-571.
- WEBER, Silke: *O Professorado e papel da Educação na Sociedade*, Campinas, Papirus, 1996.
- WEBER, Silke: Discurso e profissionalização docente no Brasil. *Anais*, Simpósio Internacional Métodos Qualitativos nas Ciências Sociais e na Prática Social, 13 a 15 de novembro.