

PATRICIA LAURA TORRIGLIA

**A FORMAÇÃO DOCENTE NO CONTEXTO HISTÓRICO-
POLÍTICO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS
NO BRASIL E NA ARGENTINA**

**Florianópolis
2004**

PATRICIA LAURA TORRIGLIA

**A FORMAÇÃO DOCENTE NO CONTEXTO HISTÓRICO-
POLÍTICO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS
NO BRASIL E NA ARGENTINA**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação, sob orientação da Profa. Dra. Maria Célia Marcondes de Moraes.

Florianópolis
2004

Para fazer um retrato de um pássaro, Prévert (1977) explica que primeiramente deve-se pintar uma gaiola com a porta aberta, e depois pintar alguma coisa formosa, simples, útil para o pássaro. Depois, levar a tela a algum lugar na floresta, pendurá-la numa árvore e esconder-se por detrás das folhagens. Sem dizer nenhuma palavra nem se mover. Esperar até que o pássaro apareça. Às vezes o pássaro aparece repentinamente. Mas pode tardar anos antes de ele se decidir a chegar. Não se desalente. Espere... Esperar é necessário durante anos. A rapidez ou a demora da chegada do pássaro não tem relação com a qualidade do quadro. Quando o pássaro aparecer (se aparecer), observar com o mais profundo silêncio, aguardar que ele entre na gaiola e, uma vez que tiver entrado, fechar lentamente a porta com o pincel. Depois, apagar um a um os arames com muito cuidado para não machucar nenhuma pena do pássaro, reproduzir uma árvore e reservar o mais belo ramo, pintar a folhagem, a frescura do vento, o pôr-do-sol e o barulhinho dos bichos da grama quente no verão. E depois esperar que o pássaro se decida a cantar. Se o pássaro não cantar, mau sinal. Indício de que o retrato não está bom. Mas se cantar é um bom sinal, sinal de que se pode assinar. Então, pegue suavemente uma pena do pássaro e assine no canto do retrato...

Dedico esta tese a Deborah Sayão, porque sua força e seu amor pela vida me ensinaram a procurar de outra forma o canto dos pássaros.

E a Raul e a Gloria, por estarem em todos os momentos da vida, em silêncio e com palavras necessárias.

AGRADECIMENTOS

Sem classificações nem ordem alfabética, começo agradecendo uma abstração bem concreta, meu segundo país, o Brasil, pela carinhosa acolhida. Também agradeço o apoio de suas instituições, em especial o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por sua seriedade acadêmica. Sem essa ajuda eu não teria podido complementar minha formação como profissional da Educação.

A Córdoba, mais que um lugar, uma cidade de temperamento, mais que um nome próprio, uma história, e dentro dela, tantas estrelas fuziladas na noite...

Agradeço especialmente à minha orientadora, Profa. Dra. Maria Célia Marcondes de Moraes, pelo tempo e pela paciência histórica, com quem compartilho momentos acadêmicos e espaços de diálogo por onde a vida e seus labirintos nos convocam a imaginar um mundo melhor.

A todos os professores e professoras da Pós-Graduação em Educação da UFSC, pela carinhosa acolhida e todos os ensinamentos proporcionados, em especial às professoras Olinda Evangelista e Eneida Oto Shiroma, sempre presentes, pela leitura crítica, respeitosa e criteriosa do texto apresentado para o exame de qualificação e por todas as sugestões antes e durante o processo de construção da tese.

À Soninha e a toda a equipe da PPGE/UFSC pelo apoio e pela atenção.

Aos professores e professoras da Escola de Ciência da Educação – Faculdade de Filosofia e Humanidades – da Universidade Nacional de Córdoba (UNC), Argentina, pela valiosa contribuição na minha formação acadêmica inicial. Especialmente agradeço à professora Gloria Edelstein por ter me proporcionado tantos encontros de debates e de questionamentos.

Aos professores João dos Reis, Gloria Edelstein, Leda Scheibe, Ione Do Valle, Roselane Campos e Paulo Meksenas por aceitarem participar da banca.

Às oito mulheres da turma 2000, Anamelea, Mariléa, Ilana, e especialmente Deborah, Cleonice, Rosalba, Beleni por terem compartilhado esperanças, cada uma com seus sonhos, tecendo com fios de Ariadne espaços e tempos, fazendo da vida uma significativa opção.

À Maria Helena Michels, pela alegria constante nos momentos mais difíceis. Uma especial interlocutora no vaivém das dúvidas e pela sua leitura criteriosa deste trabalho.

Ao Jacob. Mesmo distante geograficamente, sua solidariedade – própria de seu ser – é uma presença constante.

Aos amigos João, Nico, Flávio, sempre atentos, fiéis no afeto, pelos inesquecíveis momentos compartilhados e pelos sabores e brindes à vida.

À Maria Aparecida e à Silvia Auras, companheiras de sempre, em cada instante, fazendo a diferença necessária.

A todos os outros amigos espalhados pelos diversos Brasis: Gabriel, Edmilson, Socorro Jatobá, Lúcia Rocha, Mônica, Ramiro, Robson e Sandra, Débora e Paulo, e Victor Hipólito.

Aos vizinhos e amigos, Eliane Zunder, D. Jane e Jorge Cândido, por seus diversos apoios em espaços não acadêmicos.

Aos amigos argentinos – de Córdoba e de Buenos Aires. Apesar dos quilômetros de distância, não existe *Cronos* para a lembrança de tantas histórias vividas juntos... Especialmente à Marieta pelos colóquios no verão, à Marcela Haro pelo desafio diante da vida, ao Gustavo Garlot e à Adriana pela alegria. E ainda pela bela juventude de Ivalu, Naty, Gina, Anita, Vicky, Denisse e Irina.

A toda a minha família, irmão e irmãs, sobrinhos e sobrinhas pelo apoio e constante amor demonstrado de tantas maneiras ao longo destes anos.

À Lilane, que em todos os momentos constrói mágicas palavras de afeto, proporcionando tempo e dedicação.

Ao Renato Tapado pela leitura atenta, as correções e o cuidado com esta bela e difícil língua portuguesa.

Agradeço de maneira geral a tantos “outros” não nomeados que de uma forma ou de outra estiveram presentes neste trabalho.

E finalmente dedico uma homenagem à *maestra* Maria Esther Saleme de Burnichon, recentemente falecida, que com certeza está presente em cada lugar em que se defende a Educação pública, os direitos humanos e a idéia de que é possível a ação coletiva dos sonhos.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo estudar a história da formação docente no Brasil e na Argentina, com vistas a compreender as reformas de formação docente na década de 1990. Para tal fim, buscou-se contextualizar as últimas reformas na ambiência social da América Latina destacando o movimento político mais amplo, as políticas de ajuste e as orientações internacionais para a educação. Levando em conta esse contexto, identificaram-se os antecedentes e os aspectos mais relevantes da Lei Federal de Educação (1993) e da Lei Superior de Educação (1995), na Argentina, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), no Brasil. Dessa forma, e para entender as propostas e seus desdobramentos para a formação docente das primeiras séries do Ensino Fundamental e dos primeiros ciclos da Escola Básica, foram considerados três eixos: 1) o surgimento das Escolas Normais; 2) as transformações pelas quais passaram; e 3) as mudanças na formação de docentes decorrentes da Lei Federal de Educação (1993) e da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (1996). A perspectiva histórica foi a opção teórica e metodológica desta pesquisa. Para a compreensão dos acontecimentos e dos fatos históricos trabalhou-se com fontes primárias e secundárias. A pesquisa possibilitou identificar aspectos significativos no debate nacional nos dois países, as polêmicas sobre a concepção de formação docente, objetivadas em conflitos sobre o *locus* da formação, os níveis e a organização das instituições formativas, e a avaliação e o credenciamento dos cursos superiores de formação. Cabe destacar que a particularidade de cada país e as mediações entre diferentes setores sociopolíticos educacionais consolidaram de diferentes modos as reformas singulares, indicando, assim, a forte complexidade dos campos educacionais argentino e brasileiro.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Reformas educacionais no Brasil e na Argentina; Reformas de formação docente no Brasil e na Argentina.

ABSTRACT

This work aimed to study teacher education's history in Brazil and Argentina focusing its relationship with teacher's education reforms in the nineties. With that in mind, we tried to contextualize the most recent reforms in Latin America's social environment emphasizing the broader political movement, the policies of adjustment, and the international resolutions for Latin America's educational process. In these circumstances, we tried to identify the background and the most relevant aspects of the Federal Law of Education (1993) and of the Superior Law of Education (1995), in Argentina, and of the Law of Directions and Basis of National Education (1996), in Brazil. Aiming to understand the political proposals and their consequences for the education of teachers of the first school years (Fundamental Education and Basic School) we have considered three axes: 1) the emergence of the 'escolas normais' (schools for teacher formation); 2) the transformations they went through, and, 3) the changes in teacher education imposed by the Federal Law of Education (1993) and the Law of Dispositions and Basis of National Education (1996). The theoretical and methodological basis for this research was the historical perspective. To apprehend the historical facts we used primary and secondary sources. During this research process it has been possible to identify important features of the national debate concerning the education of teachers in both countries, as the arguments about its meaning, the *locus* of the formation, the levels and organization of formative institutions, the assessment and accreditation of the courses of teacher formation. It is worth saying that the particularities of each country, as well as the mediations shared by the many educational social and political determinations, in different ways helped to consolidate the singular reforms, indicating the deep complexity of the educational field in Brazil and Argentina.

KEYWORDS: Educational policies; Educational reform in Brazil and Argentina; Teacher education reforms in Brazil and Argentina.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Antecedentes da “transformação” educativa e a reforma educacional Argentina.....	58
----------------------------------------------------------------------------------	----

Quadro 2

Composição da educação na Argentina segundo a nova Lei Federal de Educação (LFE).....	70
---------------------------------------------------------------------------------------	----

Quadro 3

Equivalência entre a estrutura anterior e a nova estrutura do sistema educacional segundo a Lei Federal de Educação (LFE)	71
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Quadro 4

Antecedentes da reforma educacional no Brasil segundo a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDBEN)	86
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Quadro 5

Composição do sistema educacional no Brasil segundo a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.....	108
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Quadro 6

Artigos da LDBEN de 1996 referentes à formação de profissionais da educação.....	112
----------------------------------------------------------------------------------	-----

Quadro 7

Deslocamento nas hierarquias da formação do Magistério entre o nível secundário e superior nas sucessivas mudanças de planos de estudos nacionais (1968-1973) na Argentina	148
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Quadro 8

Unidades de formação de docentes Públicas e Privadas (1997) na Argentina.....	158
-------------------------------------------------------------------------------	-----

Quadro 9	
Desdobramento das disposições jurídicas que regulam a formação de docentes na Argentina.....	160
Quadro 10	
<i>Locus</i> e níveis de formação docente na Argentina.....	163
Quadro 11	
Tipo de Instituições de Formação Docente segundo a LFE (1993) na Argentina.....	164
Quadro 12	
Tempo da Formação docente na Argentina.....	164
Quadro 13	
Organização Curricular por nível educacional na Argentina.....	166
Quadro 14	
Magistério de Nível Médio: número de escolas,matriculas e concluintes Brasil (1991-2002).....	214
Quadro 15	
Quantidades de Instituições de Ensino Superior no Brasil.....	215
Quadro 16	
Desdobramentos das disposições jurídicas que regulam a formação de docentes no Brasil.....	216
Quadro 17	
Cursos e Programas dos Institutos Superior no Brasil	222
Quadro 18	
Lócus dos Institutos Superior no Brasil.....	224
Quadro 19	
Tempo da formação docente no Brasil	229

SIGLAS

ABE - Associação Brasileira de Educação

ADI - Associação de Desenvolvimento Internacional

AIA – Ano Internacional da Alfabetização

AID - Agency for International Development

AMGI - Agencia Multilateral de Garantia de Investimentos

ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior.

ANFOPE – Associação Nacional de Formação dos Profissionais da Educação

ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação.

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BANCOR - moeda internacional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BOD – Bacharelado com Orientação Docente

CBE – Conferência Brasileira de Educação

CBC – Conteúdos Básicos Comuns

CED – Centro de Educação

CEFAM – Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CFCyE - Conselho Federal de Cultura e Educação

CFI - Corporação Financeira Internacional

CIADI - Centro Internacional de Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNE – Consejo Nacional de Educación

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores e da Educação

CONED – Congresso Nacional de Educação

DINEA - Direção de Adultos

EGB - Educação Geral Básica

ESEU - Estratégia de Seguridade de Estados Unidos

FFCL – Faculdade de Filosofia Ciências e Letras
FMI – Fundo Monetário Internacional.
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GBM – Grupo do Banco Mundial.
HEM – Habilitação Específica para Magistério
IE – Instituto de Educação
IFES – Instituições Federais do Ensino Superior
IFD – Institutos de Formação Docente
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
ISE – Institutos Superiores de Educação.
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional
LFE – Lei Federal de Educação
LSE - Lei Superior de Educação
MEB – Maestros de Enseñanza Básica
MDB- Movimento Democrático Brasileiro
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MeyT- Ministério de Educação e Tecnologia
NUP – Núcleo de publicações
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organizações das Nações Unidas
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPI – Projeto Pedagógico Institucional
PTFD – Programa de Transformação da Formação Docente
PPGE –Programa de Pós-Graduação em Educação
PUC – Pontifícia Universidade Católica
RDFD – Rede Federal de Formação Docente
SAP - Programas de Ajuste Estrutural
SES – Sistema de Educação Superior
TTP - Trajeto Técnico-profissional
UBA – Universidade de Buenos Aires

UCR – União Cívica Radical.

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UNC – Universidade Nacional de Córdoba

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNITAS - Moeda Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I	
Referências onto–metodológicas: algumas considerações	09
Introdução.....	09
1.1. Entre a singularidade e a universalidade: a procura das mediações.....	10
1.2. A comparação e a ontologia.....	17
1.2.1. As reformas educacionais na Argentina e no Brasil: matrizes similares em contextos diferentes.....	17
1.3. A construção do objeto de estudo.....	23
CAPÍTULO II	
Contexto das Reformas Educacionais na América Latina	30
Introdução.....	30
2.1. América Latina e as reformas educacionais nos anos 1990.....	38
CAPÍTULO III	
Reformas Educacionais na Argentina e no Brasil: entre o ajuste e a “transformação”	53
Introdução.....	53
3.1 Argentina.....	56
3.1.1 Transferências dos serviços educacionais.....	59
3.1.2 Lei Federal de Educação, n.º 24.195, de 14 de abril de 1993.....	65
3.1.3 Lei Superior de Educação, n.º 24.521, de 7 de agosto de 1995.....	77
3.2 Brasil.....	85
3.2.1 Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n.º 4.024, de 20 de agosto de 1961.....	88
3.2.2 A Reforma Universitária, Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, e a Reforma do 1.º e 2.º Grau, Lei n.º 5.692 de 11 de agosto 1971.....	98
3.2.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394,(1996).....	105
3.2.4 Plano Nacional de Educação, Lei n.º 10.172, de 12 de janeiro de 2001.....	114
CAPÍTULO IV	
Reforma da formação docente na Argentina e no Brasil	116
Introdução.....	116
Parte I.....	124
4.1 Argentina.....	124
4.1.1 Normalizando os saberes: o nascimento da escola Normal na Argentina.....	124
4.1.2 Gênese dos institutos superiores não universitários: a terceirização da Escola Normal.....	140
4.1.3 Programas de formação docente: o MEB (1987-1989) e PTFD (1990 - 1994).....	152

4.1.4 A formação docente segundo a Lei Federal de Educação, nº 24.195/93 e a Lei Superior de Educação, nº 24.521/95.....	156
Parte II.....	176
4.2 Brasil.....	176
4.2.1 A gênese da escola Normal no Brasil.....	176
4.2.2. Formação nas séries iniciais: os cursos de Pedagogia nas universidades.....	201
4.2.3 Formação dos docentes segundo a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN).....	212
4.3 Articulando aspectos da formação docente no Brasil e na Argentina.....	232

PALAVRAS FINAIS

Centralidade nos docentes e descentralidade na formação: abrindo novas questões.....	240
---------------------------------------------------------------------------------------------	------------

FONTES DOCUMENTAIS

Brasil.....	247
Argentina.....	249
Documentos Internacionais.....	251

REFERÊNCIAS.....	253
-------------------------	------------

INTRODUÇÃO

As novas propostas de reformas educacionais e de formação docente devem ser compreendidas em suas várias dimensões – política, jurídica, cultural e acadêmica –, combinadas com as propostas e o espírito das políticas de ajuste para a América Latina e para o mundo, de modo geral, na profunda e constante reestruturação das relações de produção e reprodução capitalistas que geraram altos índices de desemprego, crescente marginalização social e o surgimento dos “novos pobres” hierarquizados pela “flexibilização econômica”.

Algumas das indicações para a educação e para a formação docente foram oferecidas pelos diferentes órgãos multilaterais, em especial, na década de noventa. Por exemplo, a Unesco e a Orealc (1996, p. 5), em seu Boletim n.º 41, “Projeto Principal de Educação na América Latina e no Caribe”, apontam que os anos 1990 podem ser caracterizados por um “[...] maior valor destinado à educação, uma melhoria econômica ao setor, bem como uma revisão do novo papel dos professores e uma atitude mais positiva para com eles [...]”¹, ressaltando que a formação inicial deveria ter um “autêntico nível universitário”.² Nesse documento o conceito de descentralização aparece ligado a uma maior autonomia dos docentes e dos centros educacionais em suas diferentes dimensões, federal/estadual, estadual/municipal, e neste marco se pontua a necessidade de professores mais capacitados e preparados para tomar decisões nas instituições (projetos institucionais) e na organização curricular. Salienta-se, também, que a noção de competências deve ocupar um espaço significativo no processo de formação, balizadas pelo aprender a trabalhar em equipe, aprender a fazer, entre outros “aprenderes”.

¹ Todas as citações em língua espanhola, até três linhas, foram traduzidas pela autora.

² Esta idéia é reforçada na Declaração de Nérida, em 1996, na VII Conferência Ibero-Americana de Educação, “A Educação e os valores éticos para a democracia”, na qual se ressalta que é importante confiar no professorado e nos responsáveis da direção e da supervisão educativa, e em uma educação para a democracia e os valores éticos que favoreçam uma maior profissionalização e reconhecimento acadêmico e social de suas competências In: OEA. *La educación en Iberoamérica*. España: Madrid, OEA, 1998, p. 425.

Em 1992, a Cepal e a Orealc anunciavam esta perspectiva para a formação docente em seu conhecido documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Nele apregoavam a demanda por “um sistema eficiente de formação de recursos humanos”. Para tal fim, o documento destacou duas exigências para construir um sistema eficiente de formação de recursos humanos docentes: responsabilizar-se por uma educação de qualidade e adquirir capacidades para administrar de forma autônoma as instituições. Assim, a função docente aparece delineada em torno da necessidade de profissionalizar o professor que, em um ambiente de descentralização das instituições, seja “[...] receptivo às mensagens e demandas externas e estejam dispostos a trabalhar em equipe com pessoas de outras áreas profissionais” (CEPAL-UNESCO, 1995, p. 294; 1992, p. 182).

Nesse clima, a Unesco criou uma Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI que elaborou, em 1996, o “Relatório Delors”. Este documento acentua esta perspectiva, assinalando que a educação é a “chave para entrar no século XXI”, com seus quatro pilares: aprender a conhecer, a fazer, a viver juntos e a ser. Semelhante às orientações que lhe antecederam, este documento destaca a participação ativa dos docentes, a descentralização inteligente e a inovação das instituições, como eixo central das transformações.³

A maioria das orientações educacionais para a América Latina e o Caribe oscilam entre a “construção da cidadania moderna” e a “competitividade internacional”.⁴ Na primeira premissa se incluem conceitos tais como equidade social (igualdade de oportunidades, compensação das diferenças), participação, democracia, eficiência e afetividade, tanto para as instituições como para os

³ DELORS, Jaques. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: Unesco, 1998.

⁴ CEPAL-UNESCO *Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília, DF: IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. Capítulo V. p. 198. CEPAL-UUNESCO *Educación y conocimiento: eje de la transformación educativa*. Santiago de Chile, 1992. Capítulo V. p. 126.

indivíduos. Em relação à competitividade internacional as orientações incentivam o uso e o conhecimento da tecnologia para aumentar a produção de conhecimento, salientando-se que este aumento poderia assegurar o desenvolvimento sustentado no contexto da globalização econômica. Estas idéias e novas estratégias geraram a ideologia da chamada “sociedade do conhecimento”, configurada, segundo as expressões da VII Conferência Ibero-Americana de Educação (1998, p. 431), pelo “[...] alto ritmo de progresso científico e tecnológico e os desenvolvimentos que estão produzindo as tecnologias da informação”. Nesse contexto, a educação é vista hoje em dia como o “[...] âmbito privilegiado para transformar a informação em conhecimento”(p.431).

Não é novidade que o presente panorama apresentado para a formação é complexo e, em muitos momentos, ambíguo. Capturar as demandas e as propostas explícitas e implícitas nas regulamentações para os docentes e suas instituições requer cuidado. Não somente porque a reforma na formação trouxe à tona problemas antigos, tornando-os mais evidentes, mas também porque a dinâmica e as contradições na elaboração das leis, suas sanções e implementação explicitaram outras preocupações que aumentaram as incertezas no campo educacional.

As idéias sobre a reforma jurídica/política/educativa – expressas em documentos, processos de implementação, programas específicos, redes de formação, atingindo um maior ou menor controle, uma maior descentralização no financiamento e até mudanças na obrigatoriedade escolar, entre outros aspectos –, a nosso ver, só ganham inteligibilidade se articuladas ao processo de exclusão social dos países da América Latina que se opõe cruamente a muitas das propostas reformistas. Devem também ser compreendidas dentro de uma realidade que nos mostra que, além das intenções discursivas não poderem modificar a práxis, velam e ocultam outras possibilidades e outras alternativas, fechando, assim, um aparente círculo sem saída. Pereyra (1998, p. 30), questionando as reformas como *slogan*, salienta que:

[...] las reformas educativas de nuestra época se convierten en una retórica más bien vacía, a pesar de presentarse saturadas de un desquiciado sistema de *eslóganes* o conceptos crepusculares de contenido pretendidamente atractivo para el profesorado y la ciudadanía en general, sus destinatarios.

Ir além das “sedutoras” propostas de mudanças e compreender a história das reformas educativas, articuladas ao contexto socioeconômico, e mergulhar na própria “identidade” educativa pode significar a oportunidade de encontrar algumas das respostas a tantas perguntas surgidas no processo, cultivando a lembrança de que a questão fundamental permanece a mesma: os seres humanos e a possibilidade de produção e reprodução de sua vida.

As múltiplas relações sociais, em determinado momento histórico são as que constituem e instituem as reformas em questão. Em última instância, são projetos de sociedade que homens e mulheres não somente querem conhecer, mas também influenciar em seu processo de efetivação. Assim, compreendemos a reforma como um movimento com contrapontos, com elementos contrários, como um conceito normativo-ideológico que contém uma função social em uma específica época histórica.

À luz das considerações acima, o presente estudo se circunscreve no campo científico da educação e tem como objetivo estudar a história da formação docente no Brasil e na Argentina, com vistas a compreender as reformas de formação dos docentes das primeiras séries do ensino fundamental no Brasil e na escola geral básica na Argentina, no contexto político das reformas educacionais na década de 1990. Nossa intenção é que na compreensão da história de cada país, possamos identificar alguns aspectos relevantes e pontos de inflexão que constituíram e constituem os debates atuais em torno da formação, em especial, nas últimas reformas de educação e de formação docente nos anos de 1990.

A importância da formação docente, hoje em dia, em especial a dos docentes das primeiras séries do ensino fundamental, no Brasil, e dos primeiros ciclos da

escola geral básica, na Argentina, requereu um olhar para o passado. Dito de outro modo, as relações mais complexas postas pelo tempo presente provocaram as indagações acerca do tema e aguçaram a curiosidade em acompanhar o processo histórico da formação docente nos dois países. A história não é aqui concebida como uma mera cronologia de acontecimentos, mas como destaque de aspectos do passado que importam para a compreensão do presente.

A exposição da tese foi estruturada em quatro capítulos. O primeiro é dedicado a apresentar as referências onto-metodológicas que orientaram a pesquisa. A opção pela perspectiva ontológica, segundo Georg Lukács, compreende os aspectos da totalidade social em seu processo histórico extremamente complexo. Uma totalidade social aberta que “[...] vive e realiza-se nas e pelas contradições que a instituem e seu caráter inacabado está inscrito no próprio real objetivo, definindo os seres humanos e suas relações” (MORAES, 2000a, p. 23). Com essa compreensão apontamos, neste capítulo, alguns aspectos relevantes da ontologia e da história, em especial a relação sujeito-objeto e o movimento entre o singular, o particular e o universal que permitiram uma aproximação mais ancorada às reformas educacionais e à formação docente.

No mesmo capítulo se discutem alguns problemas postos pela metodologia da educação comparada e procura-se articular os pressupostos ontológicos com uma concepção de comparação que nos permite desvelar e compreender os fenômenos educacionais. Não desconhecemos a importância de um estudo mais aprofundado das diferentes concepções da educação comparada. Não obstante, e para as finalidades deste trabalho, a opção foi a de compreender alguns lineamentos e articulações básicos, de modo a pinçar os elementos da comparação que auxiliaram no entendimento do processo da formação de docentes nos dois países – Argentina e Brasil. Finalizando o capítulo, colocamos algumas questões importantes que se referem à construção do objeto estudado, o objetivo, as perguntas, os pressupostos e a tese que se pretende defender.

O capítulo II, denominado “O contexto das reformas educacionais na América Latina”, trata, ainda que brevemente, do contexto social, econômico e político em que apresentaram e foram se constituindo as reformas educacionais na América Latina. Concentramos a análise nas políticas de ajuste, com o intuito de apreender o sentido das reformas dos anos de 1990 em um contexto de reestruturação da organização das relações de produção capitalista. O interesse é pontuar algumas características políticas e econômicas que favorecem a compreensão das últimas reformas educacionais na Argentina e no Brasil. Em cada país as reformas educacionais tiveram a mesma matriz consolidada nas orientações internacionais e, dependendo de suas circunstâncias locais, encontraram grupos e setores que adotaram, de uma ou outra forma, estas orientações. Perguntamo-nos, como surgiram as políticas de ajuste que marcaram os anos noventa e que aspectos destas políticas orientaram e determinaram as reformas na América Latina e na Argentina e no Brasil.

O terceiro capítulo, as “Reformas Educacionais na Argentina e no Brasil: entre o ajuste e a “transformação”, ocupa-se da particularidade de cada país e da singularidade das reformas que tanto a Argentina como Brasil efetivaram nos anos noventa. Interessa descrever e localizar a construção e a gênese destas reformas, os antecedentes, os movimentos e fenômenos que aconteceram na história para que elas pudessem, em um momento específico, se efetivar.

Procuramos mostrar, junto com a descrição dos marcos legais que antecederam sua objetivação, algumas mediações que permitem desmistificar as leis de educação em sua aparente forma de se apresentar: como um bloco homogêneo que estipula, ordena e prescreve. Essa é uma das finalidades da lei, e a Lei Federal de Educação (LFE), a Lei de Educação Superior (LES) na Argentina e as Leis de Diretrizes e Bases para a Educação (LDBEN), no Brasil, não fogem dessa essencialidade. Acompanhar sua gênese, elaboração e implementação desmascara essa aparente homogeneização e faz emergir as contradições que o real imprime. As particularidades de cada país nos informam maneiras, estratégias, condições que as

reformas comportam e os movimentos que desencadearam no campo educacional e além dele. A aproximação à particularidade de cada país objetivou as especificidades, continuidades e descontinuidades dos movimentos e das relações no qual o campo da formação – dos docentes das primeiras séries do ensino fundamental e da escola geral básica – foi adquirindo forma.

Com esta compreensão procuramos no capítulo IV, “Reforma da formação docente na Argentina e no Brasil”, identificar na história da formação docente e de suas instituições, tanto na Argentina como no Brasil, alguns aspectos. Para tal fim, nos concentramos em três eixos, assinalando os pontos mais relevantes em relação à reforma proposta para a formação dos *maestros e maestras*,⁵ na Argentina e, dos professores e professoras para as primeiras séries do ensino fundamental, no Brasil: 1) o surgimento das escolas normais (1870); 2) as transformações pelas quais passaram (1970); 3) as mudanças propostas para a formação de docentes a partir dos desdobramentos jurídicos emanados das duas leis de educação: Lei Federal de Educação (1993) e a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (1996).

Para analisar este último item recorreremos a algumas categorias que permitiram organizar a leitura das propostas para a formação: *locus*, níveis e tempo da formação docente, organização e credenciamento institucional, avaliação das instituições. Nessa conformação as tendências históricas de cada unidade de análise foram importantes para melhor perceber a concepção de formação consolidada e em vias de consolidação na década dos anos noventa e início do século XXI. Desta maneira, as escolhas dessas três etapas marcaram e constituíram, com algumas diferenças, períodos relevantes e típicos no campo da formação. No último item do capítulo pontuamos as relações surgidas na história particular de cada país.

Nas palavras finais, realizamos uma síntese do trabalho, retomando o pressuposto da centralidade nos docentes e descentralidade na formação, salientando

⁵ Na Argentina os docentes do ensino médio e universitário são chamados de professores. Os docentes da educação geral básica (educação primária) são chamados de *maestras e maestros*.

qual é a concepção de formação docente apresentada nos documentos da década de 1990. Por fim, finalizamos abrindo questões para pesquisa futuras.

O mar está levemente encrespado e pequenas ondas vêm bater na costa arenosa. O senhor Palomar encontra-se na praia de pé, e observa uma onda. Não se pode dizer que esteja absorto na contemplação das ondas. Não está absorto porque sabe muito bem aquilo que pretende observar [...] Não são as ondas que ele pretende observar, mas uma única onda [...] O senhor Palomar vê despontar uma onda lá longe, a vê crescer, aproximar-se, mudar de forma e de cor, enrolar-se sobre si própria, quebrar-se, desvanecer, refluir. Chegando a esse ponto, poderia convencer-se de ter levado a cabo uma operação que tinha decidido e poderia ir-se embora. Mas isolar uma onda, separando-a da onda que imediatamente se lhe segue e que parece empurrá-la, e que por vezes a alcança e a arrasta consigo, é muito difícil; assim como separá-la da onda que precede e que parece arrastá-la atrás de si em direção à costa, salvo quando depois, eventualmente, se volta contra ela, como que para a deter.

Ítalo Calvino

CAPÍTULO I

REFERÊNCIAS ONTO-METODOLÓGICAS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

INTRODUÇÃO

O presente capítulo explicita alguns aspectos relevantes da concepção teórico-metodológica que orienta as discussões na tese que ora apresentamos. Sabemos das dificuldades do que significa “objetivar” o método, pois não é apenas um apêndice ou um subtítulo de um trabalho; a relação entre teoria e método está inscrita no processo de estudo da pesquisa e no processo de sua exposição. As questões metodológicas interpelam de maneira constante o trabalho, em especial quando se opta por uma perspectiva histórica para compreender as duas reformas educacionais – Argentina e Brasil –, priorizando um de seus desdobramentos: a reforma da formação dos docentes das primeiras séries iniciais (1.^a a 4.^a) do Ensino Fundamental e dos *maestros e maestras* do primeiro ciclo da Educação Geral Básica.

Temos um duplo desafio, a compreensão e a captura, ainda que breve, de duas particularidades, dois países da América Latina, com raízes semelhantes e histórias específicas. No decorrer do estudo suas diferenças foram se evidenciando. O trabalho com as fontes primárias e secundárias permitiu a construção do campo empírico de cada reforma singular, as relações e articulações contextuais da história específica, e fizeram emergir os traços próprios de cada país e de cada reforma. Quando as reformas educacionais deixaram de “ser” simplesmente uma reforma superando o em-si, quando os limites que aprisionavam o objeto se estenderam, o processo da tese começou a mudar de rumo, estávamos “no caminho de volta”. Estas questões, entre outras, pretendemos explicitar neste capítulo.

1.1 Entre a singularidade e a universalidade: a procura das mediações

A perspectiva onto-metodológica abordada por Lukács requer um compromisso intelectual abrangente. Na argumentação ontológica os processos sociais são analisados a partir de uma base científica e filosófica para a compreensão de seu complexo e contraditório movimento. Trata-se de entender o significado da ontologia proposta pelo autor, baseada fundamentalmente em Marx, bem como o processo de mediações sociais nela implícito, que permite uma compreensão mais acurada do complexo educacional e sua articulação com a realidade social.⁶

Lukács, ao definir a Ontologia, explica que seu objeto “[...] é o realmente existente. E sua tarefa é a de examinar o existente a respeito de seu ser e encontrar as diversas fases e transições dentro do existente” (HOLZ, 1971, p. 21). Na sua obra *Ontologia do ser social*⁷ Lukács indaga, partindo do ato elementar do trabalho, como a vida social chega a se constituir como um tecido de “[...] objetivações cada vez mais complexas, de relações inter-humanas cada vez mais articuladas, graças, justamente, a essa tensão dialética entre a atividade teleológica dos sujeitos individuais e a rede de determinações causais objetivas” (TERTULIAN, 1996, p. 6). Nesse processo dialético, no qual acontecem a produção e reprodução da vida e, portanto, a continuidade do ser social, a tensão entre a subjetividade e a objetividade constitui um traço fundamental. O processo de objetivação, de exteriorização, permite compreender o constante movimento dialético entre sujeito e objeto, pois em seu processo de realização é possível a transformação de objetos naturais em utilidades sociais. Neste sentido, os homens e as mulheres no processo de

⁶ Georg Lukács nasceu em Budapeste, Hungria, no dia 13 de abril de 1885, e faleceu no dia 4 de junho de 1971.

⁷ Esta obra foi escrita por Lukács pensando em uma introdução à Ética. Esta introdução levou dez anos, ficando os manuscritos dela, já que, lamentavelmente, Lukács faleceu antes, em junho de 1971. Este “Manuscrito” contém 2000 páginas, compreendidos os “Prolegômenos”, escritos um ano antes de sua morte.

objetivação se objetivam em um complexo movimento que vem acompanhando o desenvolvimento da sociedade.

O mundo objetivo, portanto, é a práxis social, o movimento histórico do ser social. O processo de objetivação possibilita a satisfação das necessidades e também a criação de novas necessidades, objetivando o mundo “fora” dos seres humanos para conhecê-lo, antecipá-lo e transformá-lo mediante uma atividade vital (o trabalho), e orientá-lo por meio de finalidades. É nesse mundo efetivo em que se apresentam as múltiplas redes de causalidades e relações que os seres humanos deverão decidir entre diferentes alternativas oferecidas e onde as posições teleológicas adotadas deverão materializar essa eleição. Na verdade, a gênese humana é no fundo a gênese da necessidade. O “fato histórico” é a criação de necessidades sempre novas.

Nessa perspectiva, os homens e as mulheres para Lukács são seres que respondem e, na relação contraditória com a sociedade, no movimento da constante produção e reprodução da vida, procuram possibilidades. Procuram, dentro de suas possibilidades e condições concretas, uma vida plena de sentido. Assim, a filosofia do sujeito lukacsiana compreende os atos de objetivação, a exteriorização, a reificação e a alienação ou desalienação.

Desse modo, realizar uma aproximação teórica a esta perspectiva ontológico-crítica defendida por Lukács significa, também, compreender a complexa relação dos fenômenos sociais, seja em sua aparência, seja em sua essência. O autor enfatiza, nesse contexto, a importância de conhecer as mediações entre o fenômeno que aparece, o imediato, e aquilo que está além do campo fenomênico mediante os processos de objetivações e de apropriação da realidade.

Nessa linha de raciocínio a renovação pedagógica ou a “transformação educativa” supera os limites do cotidiano e do mero discurso. Essa superação do cotidiano não significa sua eliminação. Ao contrário, para a compreensão e a gênese dos fatos e dos fenômenos, da complexa relação entre essência e aparência dos fenômenos, o cotidiano é fundamental. O problema ocorre quando limitamos a

explicação dos acontecimentos educativos ao cotidiano ou ao discurso, percebendo-os como campos auto-suficientes e autoconfirmatórios.

A perspectiva ontológica, em sua tarefa de buscar o realmente existente, ao procurar entender a complexa relação entre fenômeno e essência das coisas, percebe que o “[...] ser humano é um complexo” e que a sociedade há de ser concebida como um “complexo que se compõe de uma série interminável de complexos” (HOLZ, 1971 p. 22). Assim, a idéia fundamental para Lukács é saber como eles se constituem e como podemos chegar a conhecer o verdadeiro caráter de seu ser, sua gênese, seu movimento e suas funções.

É a partir dessas considerações que entendemos a educação como um complexo dentro da totalidade social. Esta compreensão ontológica do ser social nos parece extremamente instigante para uma aproximação aos nossos tempos, especialmente quando variadas concepções pragmáticas ocupam lugares em muitos campos do conhecimento. Embora essas perspectivas neguem a ontologia materialista como uma possibilidade de compreensão do real, isto não significa que deixem de apresentar uma ontologia. Embora não incorporem em suas análises um ser social, histórico, concreto, contraditório, afirmam sempre um “ser”, seja este cultural, seja político, científico, lingüístico...

A extensão da totalidade social é impossível de ser captada e entendida em sua dimensão qualitativa e quantitativa, mas sempre está presente nos recortes e nas análises priorizadas. Para Lukács, quanto mais alto é o nível de um complexo, mais nos confrontamos com um objeto infinito; por isso seu conhecimento será sempre um conhecimento aproximativo. É nesse sentido que o autor considera que o conhecimento dos fatos (fenômenos) é possível sob a forma de uma ontologia que se interesse, fundamentalmente, pelas relações essenciais. No entanto, os fenômenos – que para Lukács podem se derivar geneticamente com base em sua existência cotidiana – são parte constitutiva da forma em que se apresenta o “ser das coisas”. Por isso, é importante compreender e estudar as circunstâncias em suas aparências iniciais e as condições sob as quais podem, essas formas aparentes, tornarem-se cada

vez mais complexas e mediadas, encontrando as inumeráveis causalidades que acompanham o processo de cada fenômeno (HOLZ, 1971, p. 18).

Outro aspecto teórico-metodológico importante é que essa perspectiva amplia o campo do “desconhecido”. Lukács lembra que é comum o pensamento que inverte essa proposição, que é trivial a crença de que “[...] o incremento da experiência, a acumulação da experiência reduz o campo do desconhecido” (HOLZ, 1971, p. 23). Para ele, ao contrário, o campo do desconhecido dilata-se. Assim, o “ignorado” ao ser conhecido não se esgota, mas abre caminhos a uma diversidade de questões.

A perspectiva ontológica é histórica. Ontologia e história não são passíveis de serem percebidas separadamente, a história é constitutiva do ser social, não é uma qualidade que lhe possa ser atribuída ou não. Isto porque o processo histórico, na perspectiva ontológica, permite “ir além” dos acontecimentos, na procura das mediações. Tertulian (2002, p. 45) assinala que o método genético-ontológico lukacsiano, “[...] permite descobrir as mediações que ligam o plano da vida e do pensamento cotidiano e as múltiplas objetivações, idéias, da consciência”. Desse modo, para o pensador húngaro é de vital importância a compreensão do *ser* social a partir de uma concepção materialista: um ser que lida na sua existência cotidiana, ou, como acrescenta Tertulian (2002, p.15), “[...] interpretando-o [ao *ser*] à luz do pensamento de Marx, o *ser* se identifica com o mundo histórico-social em sua concretude particular e com o mundo da natureza, com o qual o primeiro tem uma troca permanente”.

O processo histórico é um processo de contradições. Nessa perspectiva Moraes (2000a, p. 22) salienta:

A história é, justamente, o movimento de produção e de superação das contradições. Nesse sentido, é possível dizer que o processo histórico – mais uma vez, tanto em seu transcurso quanto em nosso modo de compreendê-lo – realiza-se por dissolução e por engendramento, em um processo recíproco: dissolução que já é engendramento e engendramento que já é dissolução.

Nessa mesma linha de raciocínio, o historiador E. P. Thompson (1981, p. 20) explica que a história se constitui por regularidades e rupturas, pela experiência de homens e mulheres interagindo na vida cotidiana. O autor assinala que a experiência surge no interior do ser social, mas não surge sem pensamento, já que a consciência, a racionalidade e o ser social estão integrados e complementados: “[...] não é possível imaginar nenhum tipo de ser social independente de seus conceitos organizadores e de suas expectativas [...]”. As mudanças e as transformações na sociedade vão configurando as experiências e, ao mesmo tempo, as experiências transformam a própria dinâmica do real. Essa experiência apresenta novos desafios e questões que configuram uma base sólida e necessária para novas conceitualizações, (formas de conhecer e compreender o mundo) “A experiência constitui supostamente parte da matéria-prima oferecida aos procedimentos do discurso científico da demonstração” (THOMPSON, 1981, p. 20).

A experiência não chega de maneira “obediente”, a experiência penetra “[...] sem bater na porta”, anunciando mortes, crises das subsistências, guerras de trincheiras, greve, inflação, genocídio” (THOMPSON, 1981, p. 21). As experiências que constituem esses dados extrapolam o estudo, ainda que partes dessa realidade saltem. O real é muito mais amplo e abrangente.⁸

Para Thompson, não existe uma “separação” entre o conhecimento e o objeto real, o real “[...] só pode converter-se em um objeto de pesquisa epistemológica no momento em que penetra no âmbito da percepção ou do conhecimento” (THOMPSON, 1981, p. 35). O diálogo com a prática, salienta o autor, permite estabelecer a correspondência desse conhecimento com as propriedades inscritas no real. Por isso, o objeto real é inerte, não pode se revelar por si mesmo. O pensar não tem uma moradia exclusiva na “cabeça”, e o real, “fora da cabeça”, o pensar e o *ser* habitam em um mesmo espaço, e esse espaço somos nós mesmos.

⁸ Cf MORAES, Maria Célia e MULLER, Ricardo. História e experiência: contribuições de E.P Thompson à pesquisa em educação. In: Revista *Perspectiva*. Teoria e Método em pesquisa educacional. Florianópolis: Editora da UFSC: NUP/CED. V. 21, n.º jul/dez. 2003b. p.329-350.

No processo teórico-metodológico da tese as intuições e as representações do objeto de estudo, as primeiras “abstrações razoáveis” que limitavam maiores compreensões, foram se consolidando em conceitos, em algumas categorias que permitiram delinear, capturar e melhor compreender os fenômenos estudados. Essa construção foi adquirindo *corpo* com o avanço das leituras teóricas que iluminavam, aos poucos, a complexidade do campo empírico. A riqueza da empiria “explodiu” quando a teoria foi orientando e dando sentido aos dados. Antes, as reformas educacionais e a formação docente eram conceitos dispersos, neles tudo cabia, tudo era possível. Como assinala Moraes (2000a, p. 36),

O que caracteriza o conhecimento dialético [...] é primeiramente o fato de que o concreto não é de acesso direto a qualquer tipo de intuição intelectual ou de experiência imediata, que intuiria ou tomaria o objeto em seu ser dado imediato.

Nesta mesma perspectiva, Duayer (s.d., p.6) explica que “[...] sendo o mundo um complexo estruturado, a práxis humana não pode limitar-se ao ser imediato, empírico, das coisas”.⁹

As reformas educacionais como singularidades inseridas nessa complexidade estruturada estão determinadas na articulação constante da universalidade e da particularidade. Estas três categorias não são “pontos de vista” a partir dos quais se contempla a realidade, ao contrário, são “[...] manifestos e destacados traços essenciais dos objetos da realidade objetiva, de suas relações e vinculações, sem cujo conhecimento o homem não pode sequer se orientar em seu mundo circundante [...]” (CHASIN, 1982, p. 7). Desse modo, a conexão e articulação dessas categorias é fundamental.

Trata-se, porém, de não cair na “[...] ilusão simétrica de que o singular, porque é imediatamente dado à percepção, existe sem as determinações da universalidade e da particularidade e, por isso, pode ser apreendido automaticamente

⁹ DUAYER, Mario. *Economia depois do relativismo: crítica ontológica ou ceticismo instrumental?*, 2003. Mimeo.

pelo aparato sensorial do sujeito” (DUAYER, s.d, p.9). Nesse sentido, Chasin (1982) assinala que o campo das mediações, o campo da particularidade, dá “voz” à singularidade e dá concretude à universalidade.

A singularidade e a universalidade estão continuamente em movimento, em relação entre o centro e a periferia. No movimento dialético da realidade, no diálogo entre a singularidade e a universalidade acontece o processo de concreção: a apropriação do objeto real. Lukács (1978, p. 98) afirma que:

A singularidade, muito diversamente, é rica de determinações quando ela é o anel conclusivo de uma cadeia de conhecimentos que leva, das leis descobertas da universalidade concreta, à singularidade como fim do processo do pensamento.

O “anel conclusivo de uma cadeia de conhecimentos”, as determinações postas historicamente fazem da singularidade “muda” e sem “voz” uma outra singularidade, enriquecida pela tensão entre a universalidade e a particularidade. Diante do panorama de um concreto que permanecia oculto na singularidade e de uma “abstração dizível” que era incapaz de realizar o retorno ao concreto, temos um campo de mediações que une e assinala os extremos.

A singularidade, explica Moraes (2000a, p. 38), “não se reduz ao indivíduo, podendo ser a classe, a sociedade, uma situação econômica, política, um grupo, etc., dependendo do ângulo do real tomado em consideração”. Acrescentando que no processo dialético “[...] há também uma transitividade entre os três termos da relação – sempre traduzindo a lógica do real –, de forma que o particular se transforma em universal e vice-versa, o singular em particular e assim por adiante”. O campo da particularidade, - das mediações - “não se traduz em uma faixa de ligação amorfa e inarticulada entre o universal e o singular”.

O recorte que priorizamos são as reformas como singularidades que encontram seu sentido na particularidade representada pelo Brasil e pela Argentina, que, por sua vez, encontram suas determinações nas formas de acumulação capitalista na América Latina. A transitividade entre estes três termos –

singularidade, particularidade e universalidade – traduz o movimento estudado nesta tese e é de importância basilar para a compreensão e efetivação dos estudos comparativos.

1.2. A comparação e a ontologia

1.2.1. As reformas educacionais na Argentina e no Brasil: matrizes similares em contextos diferentes

Ao estudar dois países, a Argentina e o Brasil, a investigação precisa de subsídios da educação comparada. Sabemos da complexidade do tema da educação comparada, e dessa forma nosso interesse é o de compreender algumas questões iniciais que possam auxiliar as questões metodológicas pertinentes ao objeto de estudo. Pretendemos na comparação traçar e reconhecer algumas tendências em relação à formação docente, em especial as que surgiram a partir da promulgação das duas leis de educação, na Argentina e no Brasil, na década de noventa, e como essas tendências no campo formativo se apresentam efetivando uma concepção de *formação docente* específica.

Nesse contexto, consideramos a comparação como a possibilidade de proporcionar um conhecimento específico da cada fenômeno singular, como um campo possível de regularidades, semelhanças e diferenças. Não interessa a classificação de pontos em comum entre um país e outro, mas como alguns fenômenos, a partir da reestruturação das relações de produção socioeconômicas, foram tecendo e concretizando as reformas educacionais.

Existem estudos específicos que tratam do problema da comparação e do processo histórico dos estudos comparados em diferentes áreas – Antropologia, História, Ciência Política, Sociologia, entre outras –, que permitiram e favoreceram este tipo de abordagem na educação.¹⁰ Levando em conta os objetivos deste estudo,

¹⁰ POPKEWITZ, Thomas. *Modelos de poder y de regulación social en Pedagogía*. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado. Barcelona: Pomares-

não aprofundaremos esse processo, simplesmente pontuaremos alguns cuidados, e vantagens que este tipo de trabalho requer.

Algumas perguntas são necessárias: como realizar a comparação entendida como a articulação entre duas histórias particulares? Quais critérios e procedimentos metodológicos são os mais pertinentes para efetivar uma análise em relação aos dois países?

Zemelman (2003, p. 313) explica que os processos associados às políticas concretas devem ser analisados em suas determinações, e não por uma lógica de fatores encadeados. O autor considera que o desafio de entender a comparação reside:

[...] en la capacidad de comparar la articulación que hace a un fenómeno, en cuanto a aquella que configura la especificidad de este. En efecto, lo que se compara es una situación de historicidad: esto es, como producto de procesos que se han convergido en ella; pero también la historicidad entendida como latencia de posibilidades.

A comparação, portanto, não é um mero ato de classificação de categorias ou recorrências. Ao contrário, é a indagação minuciosa e respeitosa de histórias contraditórias e específicas; é a difícil busca entre muitos aspectos possíveis de serem comparados, para encontrar e escolher aqueles que são importantes para a construção do objeto de pesquisa.

Essa latência de possibilidades assinalada por Zemelman vai ao encontro da afirmação de Moraes (1993, p. 8), de que “[...] investigar um fato ou um

Corredor, 1994. BONILLA, Luis (Ed.) *Educación comparada, identidades y globalización*. Venezuela: Caracas. Iesalc/Unesco, 2000. OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. GOERGEN, Pedro e SAVIANI, Dermeval (org.) *Formação de professores: a experiência internacional sob o olhar brasileiro*. Campinas, SP: Autores Associados: NUPES, 1998.

acontecimento singular significa iluminar o que lhe é específico, ampliando sua inteligibilidade, de forma que aquilo que na individualidade parecia ao alcance da mão se converte agora em um infinito processo de aproximação”. Assim, é na totalidade das relações sociais, “[...] um todo estruturado, processual, em permanente dissolução/engendramento, onde cada parte da realidade está aberta para todas as relações e dentro de uma ação recíproca, contraditória, com todas as partes do real” (MORAES, 2000a, p. 23), que buscamos compreender as reformas educacionais e a reforma de formação de professores como um instrumento político-jurídico da política educacional.

A partir dessa concepção, procuraremos desenvolver e capturar as mediações que foram constituindo os acontecimentos históricos que deram vida e efetividade às reformas singulares em ambos os países e a constituição de uma concepção de formação docente. Nessa linha de pensamento, acreditamos que uma articulação possível entre a Argentina e o Brasil pode ser entendida a partir da seguinte afirmação:

[...] construir la articulación en función de una doble exigencia: la articulación en función de lo articulado históricamente, en una situación dada; y la articulación en función de lo articulable según las exigencias del momento entendido en términos secuenciales, esto es, en la perspectiva del tiempo longitudinal. En pocas palabras, lo anterior se podría condensar en el concepto de historicidad (ZEMELMAN 2003, p. 316).

Aparentemente a articulação faz parte de um processo de análise posterior à construção das histórias particulares, mas o processo de relações dos fenômenos se vai construindo ao longo do estudo entre ambas. Primeiramente, inserido em amplas abstrações, depois, iniciando um novo momento em que emergem as particularidades das duas histórias – a articulação em função do articulável –, favorecendo a compreensão não de uma história diferente, mas a compreensão dos mesmos fenômenos empíricos enriquecidos pelo movimento da articulação. O caminho de volta, nos lembra Moraes (2000a, p. 34), “[...] o verdadeiro caminho da

ciência, pressupõe uma colaboração permanente entre os modos de pensamento históricos e aqueles que revelam leis e tendências abstratas e sistematizantes”. Outro aspecto importante para a compreensão da comparação é que:

Se as relações sociais capitalistas constituem-se em agente unificador da história e, portanto, o capital possui um caráter universalizante, não se pode esquecer o fato de que não existe apenas uma única lógica de objetivação do desenvolvimento capitalista que transcenda todas as particularidades. A centralidade da categoria “mediação”, nesse caso, revela-se em toda a sua importância: o processo de mediações não cancela as diferenças (MORAES, p. 1993, p. 2).

A autora indica ainda que a diferença é uma categoria relacional, que refere para além de si mesma. Assim, a tensão entre a particularidade de cada país, as mediações que constituíram os fenômenos educacionais e a gênese das reformas singulares que efetivaram uma concepção de educação está ancorada no movimento desses fenômenos mais amplos. As regularidades e as diferenças, as continuidades e as descontinuidades são procuradas nesse campo de mediações sociais concretas de cada país. Parafrazeando Lukács, buscamos “os traços irrepetíveis da singularidade” na medida em que aprofundamos a análise.

Desta maneira, a categoria diferença neste estudo será contextualizada e articulada com a especificidade da realidade socioeconômica de cada país. Parafrazeando Franco (2000, p. 1), a diferença implica a comparação “de si próprio com aquilo que se vê no outro”, para o confronto de idéias, de perspectivas, sem negar assimetrias possíveis, nem realizar simetrias apressadas. Enfim, o processo de reconhecer e conhecer nas diferenças aquilo que pode ser uma indicação relevante em relação ao tema de estudo.

Outro aspecto importante na comparação é não perder de vista as diferentes concepções dos estudos internacionais que se referem aos países da América Latina como um todo. Franco (2000, p. 3) assinala que:

A tradição dos estudos comparados da educação na América Latina foi levada adiante por organizações internacionais, com uma perspectiva

funcionalista e positivista, baseada nos estudos estatísticos, nos grandes *surveys*, voltados para uma descrição quantitativa do fenômeno, e não para uma análise de relações de poder e de cultura implícitas na realidade educativa.

Este tipo de estudo, para a autora, estaria sendo superado, uma vez que não se constituem em fontes fundamentais de informação. Franco (2000, p. 3) explica que esta dimensão funcionalista positivista utiliza os dados quantitativos com a finalidade de “[...] produzir ilusões sobre a realidade complexa que acaba sendo simplificada e susceptível de se adequar aos modelos estabelecidos teoricamente”, e acrescenta que:

Os estudos comparativos tradicionais, com seus métodos estatísticos e seu funcionalismo na interpretação dos dados, conseguem promover a aceitação deste quadro porque contam com a linguagem formalizada do planejamento econômico e dos acordos internacionais (da tecnificação da educação, das cotas de importação de equipamentos) e com a legitimação falaciosa dos meios de comunicação (FRANCO, 2000, p. 2).

Assinalamos também que existem debates e estudos que tratam de aspectos de como e de que forma a educação comparada se insere no movimento da mundialização político-econômica. Estudos que indicam e analisam os sistemas educacionais a partir de suas próprias realidades, evitando a imposição de modelos externos para revisar ou modificar os sistemas.¹¹

Outro desafio posto para a comparação, que concerne mais a questões propriamente metodológicas, é a separação dos processos ou operações mentais implícita em todos os aspectos dos atos e da experiência cotidiana, e a elaboração do pensamento comparativo como método científico. Segundo Schriewer (2000, p. 227), a comparação como método científico-social pretende aprofundar e

¹¹ Cf. SCHRIEWER, Furgén. Sistema mundial y redes de interrelación: la internalización de la educación y el papel de la investigación comparada. In: PEREYRA, Miguel et al. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Barcelona: Pomares-Corredor, 1996. O autor explica e analisa a relação das mudanças do sistema mundial e o papel da educação comparada.

sistematizar os conhecimentos entre duas ou mais realidades, e esta atividade distingue métodos de comparação simples e complexas, e de níveis de comparação: “de único nível” ou de “múltiplo nível”. As técnicas simples ou de único nível, explica o autor, são aquelas que relacionam o objeto da comparação exclusivamente em seus aspectos fáticos, restringindo a análise em um único nível definido por características homólogas. Em outras palavras, se descreve aquilo que se observa sem aprofundar outros aspectos, permanecendo a comparação em um nível de operações mentais universais.

Ao contrário, a comparação com técnicas complexas e de múltiplo nível compõe o método científico-social e se refere a supostas relações entre diferentes fenômenos e níveis do sistema. Assim, “[...] a comparação está estreitamente unida e entrelaçada com afirmações hipotéticas ou com a conceituação de problemas que se formula no contexto de teorias mais integrais” (SCHRIEWER, 2000, p. 229). Nessa direção, o processo de identificação de similitudes se diferencia da simples procura de semelhanças de conteúdos fáticos, orientando a abordagem na “busca de relações generalizáveis” que transcendem os casos individuais. A atenção às diferenças empíricas se enquadra na lógica de “relacionar a relação”, característica do método científico comparativo.

Identificar similitudes, ordenar e discernir as diferenças são operações básicas da comparação. Em suas múltiplas combinações, e dependendo do enfoque priorizado na comparação, estas poderão favorecer a captura dos fenômenos sociais em suas complexas articulações e relações, ou facilitar que o fenômeno prevaleça em uma dimensão meramente descritiva, atributo das comparações simples.

Compreendendo a comparação como um método científico e procurando uma aproximação cuidadosa com uma metodologia que não se dissocie da perspectiva histórica, para os fins deste estudo consideramos três dimensões analíticas: 1) as duas reformas educacionais consolidadas nos anos 1990 no Brasil e na Argentina, no contexto de mundialização do capital e suas conseqüências; 2) a configuração de alguns aspectos da história da formação de docentes do ensino fundamental (1.^a a 4.^a

séries e primeiros ciclos da escola geral básica) de ambos os países; e 3) as demandas e concepções de formação docente que as novas leis de educação, em 1990, efetivaram.

Cada um destes três tópicos se refere às articulações entre os diferentes fenômenos sociais. O objetivo dos primeiros tópicos em seus diferentes níveis oferece um complexo e contraditório panorama em relação às reformas educacionais. Para realizar o confronto das demandas e a concepção postas para a formação em cada país, utilizamos as categorias *locus*, carga horária e duração, tipos de instituição, financiamento, avaliação, acreditação, que, além de explicar aspectos singulares de cada reforma, permitem estabelecer outras relações nas quais surgem dados que questionam, confirmam ou colocam outras possibilidades em relação aos pressupostos e as perguntas levantados nesta tese.

1.3. A construção do objeto de estudo

Como assinalamos, o presente estudo se circunscreve no campo científico da educação e tem como objetivo compreender a história da formação docentes das primeiras séries do ensino fundamental no Brasil e na escola geral básica na Argentina, no contexto político das reformas educacionais. Nossa intenção é que, na compreensão da história de cada país, possamos identificar alguns aspectos relevantes e pontos de inflexão que constituíram e constituem os debates atuais em torno da formação, em especial nas últimas reformas de educação e de formação docente nos anos 1990.

Compreender a formação docente no contexto das últimas reformas educacionais no Brasil e na Argentina significou entender, entre outros aspectos, que a partir dos anos 1980 existiam três eixos importantes para a mudança educacional: 1) a estrutura do sistema; 2) a organização das instituições; e 3) a mudança nos currículos. No presente trabalho, e em cada país de maneira específica, estão presentes esses eixos. Foge aos limites deste texto aprofundar detalhadamente cada

um deles, mas procuramos no desenvolvimento dos capítulos capturar esses três eixos na dinâmica e no processo que as reformas desencadearam. Estes pontos não podem ser compreendidos nem analisados separadamente, pois eles constituíram a trama das reformas educacionais privilegiadas.

Assim, ao estudar os diversos acontecimentos que geraram o *ser* das reformas educacionais dos anos 1990 e, portanto, suas leis e outras manifestações jurídicas (acordos, pareceres, decretos, resoluções, entre outras), o limite cronológico não pôde prescindir de um olhar em uma perspectiva histórica. A história dos acontecimentos contribuiu para um melhor entendimento de como se moldaram as condições e as mediações que possibilitaram, em um momento específico, que as reformas e suas leis, neste caso, a educacional, se concretizassem.

Segundo Moraes (2000a, p. 40) “[...] o conhecimento histórico supõe a reconstrução do concreto real pela via do pensamento”. Desse modo, o estudo do campo empírico é muito mais que simples dados. A complexa apropriação dos acontecimentos nos mostrou que, assim como os sujeitos não são indivíduos predestinados, tampouco os processos sociais são meras acumulações de acontecimentos pontuais. Não por acaso Lukács insistiu que o conhecimento amplia o campo do desconhecido, esta ampliação nos remete constantemente a compreender o sentido da categoria de *aproximação provisória* na qual o objeto de estudo não se esgota, ao contrário, se dilata. Com essa idéia, descobrimos que o limite temporal e espacial do objeto não anula o movimento da história, que é imprescindível para compreender os fenômenos. Em outras palavras, o limite não comprime o objeto, ele se apresenta enriquecido pelo próprio movimento que a história lhe outorga em sua tarefa de contextualização e concretude.

O tema formação docente é muito amplo e requer, por sua abrangência, recortes necessários. Desse modo, optamos por centralizar a análise e a compreensão do objeto realizando um recorte em relação aos níveis da formação: optamos pelas primeiras séries do ensino fundamental no Brasil e os dois primeiros ciclos da escola geral básica na Argentina. Nessa escolha não desconsideramos a importância da

formação dos professores e professoras da educação infantil, da 5.^a a 8.^a série e do ensino médio no Brasil, nem os docentes dos outros ciclos da escola geral básica, nem a formação para o ensino médio (polimodal), a educação inicial (infantil) e a educação superior na Argentina. Ao contrário, as concepções que defendemos sobre a formação docente não são estritas nem exclusivas em um nível, mas consideramos importante esta escolha pela seguinte razão: a última reforma da formação em ambos os países assinala de maneira preferencial a problemática da formação de professores para as primeiras séries do ensino fundamental, incluindo a formação em serviço e a formação inicial, premissa que se corresponde à tendência que prioriza a universalização da educação básica.

Assim, não abordaremos neste trabalho a formação dos professores e das professoras para o ensino médio oferecida nas licenciaturas no Brasil, e a formação de professores e professoras na Argentina oferecida nas universidades. Da mesma forma, não trataremos da formação de professores para o ensino médio que se formam nos institutos superiores não universitários (também chamados de terciários, e atualmente denominados de Institutos Superiores de Educação, ISE) na Argentina e que compartilham essa tarefa com as universidades.¹²

As instituições que realizam a formação de professores e professoras para as primeiras séries do ensino fundamental no Brasil são as universidades, nos cursos de Pedagogia, as faculdades isoladas, e a partir da LDBEN de 1996 os Institutos Superiores de Educação que oferecem o curso Normal Superior e em nível médio, a modalidade normal, em instituições públicas e privadas. No caso da Argentina, a formação se realiza nos Institutos Superiores não Universitários, públicos e privados, que formam os docentes para a escola geral básica, em especial o primeiro e segundo ciclos. Embora exista este nível de formação em algumas universidades, não tem a repercussão que possuem as instituições superiores não universitárias.

¹² É importante ressaltar, ademais, que a Educação Básica no Brasil inclui: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e Ensino Médio. A Educação Geral Básica na Argentina inclui os três Ciclos que conformam somente o Ensino Fundamental.

Cabe assinalar também que, tanto na Argentina como no Brasil, a questão do público e do privado são dois aspectos que marcaram e marcam a história da educação e, portanto, da formação. Embora se mencionem alguns aspectos que compuseram essas esferas, não se procederá a uma análise intensiva e detalhada dessa relação.

O pressuposto do qual partimos é que existe *uma centralidade nos docentes e uma descentralização na formação*, observando, dessa maneira, uma dicotomia entre o *ser docente* e sua *formação*. Perguntamo-nos: é possível centralizar e descentralizar dois aspectos que essencialmente devem estar unidos? E em caso de ser possível, como se produz esta separação?

Essa descentralidade na formação não pode ser deslindada do contexto socio-cultural da época, e nesse sentido a chamada “sociedade de conhecimento” ou “sociedade cognitiva” revela processos e resultados de um movimento histórico, talvez sem precedentes, em que a razão e suas potencialidades de emancipação, as referências temporais e espaciais, a definição do sujeito cognoscente, entre outras questões, estão sendo ressignificadas.

Também a emergência da “sociedade do conhecimento” anuncia – em um contexto de mudança permanente – a necessidade de uma quantidade de conhecimento disponível, *mercadoria* importante e fundamental no progresso e no sustento da economia educacional. As reformas educacionais consolidadas nestes últimos dez anos trazem em suas argumentações muitas destas questões.

Os últimos lineamentos para a formação de docentes, buscando uma suposta articulação entre teoria e prática, se baseiam na argumentação de que a formação tem sido excessivamente “teórica” e separada da realidade das escolas, ou seja, da prática docente. Esta ênfase na prática docente foi processualmente legitimada por suas leis e desdobramentos específicos, em especial nas diretrizes para a formação e nos documentos complementares centrados em um saber/fazer aprender a aprender, entre outras questões.

Esta tendência de desqualificação se verifica também no *locus* institucional destinado para a formação, na duração e na carga horária dos cursos, na organização curricular, na avaliação das instituições de formação, mais concentrada na certificação que no processo formativo. Estas categorias surgidas na análise das fontes e dos dados sobre as regulamentações postas para a formação foram conformando uma concepção de formação docente. Concepção que trataremos de compreender historicamente à luz de alguns fenômenos político-educacionais.

A partir do pressuposto da centralidade nos docentes e da descentralidade na formação, defendemos no presente estudo a tese de que existe uma tendência de *desqualificação* e *desvalorização* da formação docente, que se apresenta de formas diferentes na história, e em especial nas últimas reformas educacionais, dos anos 1990, consolidando uma concepção de formação docente que, paradoxalmente, contradiz o que apregoa.

Para concluir, as fontes foram selecionadas tendo em vista essas questões teóricas. As fontes analisadas foram múltiplas, uma grande quantidade de documentos, leis, decretos, pareceres, resoluções, acordos, entre outras. Foi necessário, no processo do estudo, realizar uma “garimpagem” procurando afunilar as referências necessárias para a construção do objeto. Nesse processo, muitas das fontes ganharam *status* de evidência por meio das perguntas formuladas que revelaram algumas respostas. Outras fontes se tornaram secundárias na medida em que o objeto assinalava outros rumos, não por isso menos importantes. Cabe destacar que o vocabulário “jurídico” é muitas vezes circular, e seu caráter prescritivo, de dever ser, além da quantidade de informação vertida no *corpus* das leis, dificultou, em algumas circunstâncias, a organização e a sistematicidade dos dados.

A leitura e a compreensão das fontes primárias foram acompanhadas por textos, pesquisas e relatórios que complementaram as informações. Foram consultados para a discussão do contexto internacional e da América Latina documentos, conferências, declarações da Unesco/Cepal, do Banco Mundial, do

FMI, do Promedlac, da OEA, entre os mais importantes. Também foram consultados alguns autores que escreveram no contexto de algum órgão multilateral: Torres, Tedesco, Gajardo, Coraggio, Braslavsky, entre outros.

Para compreender a reforma educacional da Argentina foram utilizados documentos, leis e textos em relação às transferências dos serviços educacionais, Lei n.º 17.878 de 1960 e Lei n.º 24.049 de 1992, ao Congresso Pedagógico Nacional em 1984, à Lei Federal de Educação (LFE) n.º 24.195 de 1993, à Lei Superior de Educação (LSE), n.º 24.521 de 1995, ao Pacto Educativo Federal de 1994, e ao Plano Federal de Educação de 2002. E sobre os desdobramentos jurídicos que regulamentaram a reforma da formação foram estudados os acordos mais importantes e relevantes para a nova configuração do campo e das instituições formativas.

No Brasil, no que se refere à reforma educacional, foram analisadas as Leis Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDBEN) de 1961 e 1996, a Lei n.º 5.540 de 1968 (Reforma Universitária), a Lei n.º 5.692 de 1971 (Reforma do Ensino de Primeiro e Segundo Graus), a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, entre outras. Em relação à formação docente foram consultadas diversas disposições jurídicas que regulam e regulamentaram a formação docente: pareceres e suas resoluções específicas e decretos. Também tivemos acesso a diversos documentos tanto governamentais como de associações de docentes, por exemplo, da ANFOPE.

Ainda em relação aos procedimentos da pesquisa, realizamos revisão da literatura sobre o tema, nesse sentido foram diversos os autores por nós priorizados. Para as questões onto-metodológicas, recorremos a autores clássicos como Lukács e Thompson, e autores contemporâneos como Chasin, Tertulian, Moraes, Muller, Duayer, entre outros. Para a abordagem da educação comparada recorremos a Franco, Pereyra, Popkewitz, Zemelman, Schriewer, entre outros. Diversos autores argentinos e brasileiros foram consultados: Puiggrós, Edelstein, Braslavsky, Davini, Aguiar, Birgin, Maffei, Yuni, Carranza, Aguerrondo, Diker, Tirigi, Oszlak, Filmus, Follari, Southwell, Salit, Saviani, Evangelista, Shiroma, Scheibe, Gaspari, Goergen,

Tanuri, Brzeinski, Moraes, Kuenzer, Vilella, Silva Júnior, Pino, Paiva, Nagle, Romanelli, Diniz, Fausto, Germano, Freitas, Fiori, Fernandes, entre outros. Para finalizar, autores internacionais como Sacristán, Afonso, Contreras, Iglesias, Popkewitz, Chesnais, Chomsky, Wood, entre outros, foram de significativa importância para a compreender o processo da construção da tese.

“[...] a realidade atual é kafkiana e tende a ser um mundo de postergações infinitas e regidas por autoridades que não se conhecem e que são inacessíveis para nós”.

Jorge Luis Borges (1982)

CAPÍTULO II

CONTEXTO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA

INTRODUÇÃO

A última década do século XX anunciou múltiplas esperanças para o novo século, entre elas a de um mundo supostamente melhor. O século XXI, no entanto, apresenta um clima de desalento. O documento da Cepal (2001) “Una década de luces y sombras” assinala que os anos 1990 foram mezclados de otimismo e de sentimentos melancólicos. O significado das luzes foi a saída de uma “década perdida”, a dos anos 1980; o das sombras foram as dificuldades e os obstáculos que se antepuseram ao crescimento econômico sustentado previsto para a América Latina e que, ao final da década, nem de longe havia atingido as metas propostas.

Na “globalização”, “universalização”¹³ ou “mundialização”¹⁴ da economia característica da década de 1990, a América Latina foi obrigada a efetivar mudanças

¹³ Ellen Wood explica que “[...] o que fundamenta as mudanças localizadas a partir da metade do século XX] é que este é o período em que o capitalismo torna-se, pela primeira vez, na história, algo que se aproxima a um sistema universal. O capitalismo, mesmo nas chamadas sociedades de capitalismo avançado, somente agora penetrou realmente todos os aspectos da vida, do estado, das práticas e das ideologias das classes dominantes e produtora e da cultura prevalecente [...]” “Estou me referindo à universalização (ou melhor à totalização) do próprio capitalismo, de suas relações sociais, suas leis de movimento, suas contradições – a lógica da mercantilização, da acumulação, da maximização dos lucros penetrando todos os aspectos de nossa vidas” (WOOD, 1998, p. 11).

¹⁴ Colocamos entre aspas esses conceitos por serem polêmicos e por possuírem múltiplas definições. Para maiores informações ver: CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996. THURLOW, L. *La guerra del siglo XXI*. Buenos Aires: Javier Vergara, 1992. IGLESIAS, J. *El orden económico mundial*: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT. Madrid: Editorial Síntesis, 1996. CHOMSKY, N. Poder en el escenario global. *New Left*

para não ficar à margem das novas feições mercantis emergentes, entre elas, as de abertura comercial, de desnacionalização do parque industrial e dos mercados financeiros nacionais, e da intensa movimentação dos fluxos de capital. O processo, liberal em seus modos e formas, incompatível com as ditaduras dos anos de 1960,¹⁵ 1970 e boa parte dos 1980, demandou que se pudessem assegurar, sem conflitos ou oposições, os interesses do capital em sua forma contemporânea: a de capital financeiro.¹⁶ Capitalismo que, segundo Wood (1998, p. 9), “[...] por definição, significa mudança constante e desenvolvimento, para não mencionar as crises cíclicas”.

A forma capital financeiro não significa uma mudança estrutural do capitalismo. Ao contrário, seu dinamismo e sua característica inerente, a constante extração do lucro, estabelecem tão somente *novas* formas para um processo que, em seu sentido lato, é sempre o mesmo. Desse modo,

[...] não é o fato de que as tecnologias mais recentes representem um tipo especial de mudança de época. Ao contrário, elas simplesmente permitem que a lógica da velha economia da produção de massa se diversifique e se estenda. A velha lógica pode agora alcançar setores inteiramente novos e pode atingir trabalhadores aos quais não afetava antes (WOOD, 1998, p. 10).

Segundo Wood, para se constituir uma ruptura histórica seria necessária uma mudança na lógica do capital: de uma específica relação social de propriedade e não

Review: Pensamiento crítico contra la dominación. Espanha, Madrid, n. 0, 2000. WOOD, E. *Modernidade, Pós-Modernidade ou capitalismo?* In: *Capitalism and the information age*, New York: Monthly Review Press, 1998. Tradução de Maria Célia Marcondes de Moraes e Patricia Torriglia. Agosto de 1998, PPGE/UFSC, LIMA, D. L. *A reforma da educação profissional no Brasil nos anos 90.* Tese de Doutorado. Florianópolis: PPGE/CED/ UFSC. Brasil, 2002.

¹⁵ “Em 1930 havia cinco governos democráticos na região, sete em 1948, que diminuiram a três em 1976, enquanto agora os governos democráticos] predominam amplamente” (CEPAL, 2001, p. 3).

¹⁶ A este respeito, Leite Lima (2002, p. 46) afirma: “O fenômeno expressaria a interrupção do ciclo iniciado ao término da Segunda Guerra Mundial e representaria o início de um novo ciclo de reprodução e acumulação do capital, agora sob a dominância de sua forma financeira. Nesse sentido, representaria mudanças com continuidade histórica, mas não a ruptura com a ordem social capitalista”.

apenas de formas particulares como a tecnologia ou das múltiplas manifestações do trabalho. Reigadas (1998, p. 19) assinala que, com as novas tendências do reordenamento mundial, a globalização é “[...] o novo emblema do progresso, que oculta, mais uma vez, o escuro rosto do atraso e opressão. No entanto, se deve distinguir entre as realidades da globalização e o uso fetichista e encobridor do conceito”.

Para Soares (1998, p. 17), o mito do crescimento sustentável apregoadado na década de 1990 “caiu por água abaixo” diante da destruição das economias mundiais. Críticas enfáticas ao Banco Mundial o denunciam por ter favorecido um desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que teve, como conseqüência, a ampliação da pobreza mundial, a concentração da renda, o aumento da exclusão e uma grande destruição do meio ambiente. Não casualmente, percebe-se uma preocupação do Banco Mundial com a pobreza.¹⁷ De fato, o Grupo do Banco Mundial vem modificando seu discurso, anunciando mudanças e implementando reformas em relação ao meio ambiente, aos recursos florestais, ao reassentamento de populações, à energia, ao acesso à informação e à participação das populações envolvidas nos projetos (SOARES, 1998, p. 26).

Ademais, nos últimos anos criaram-se novas linhas de financiamento voltadas ao “alívio da pobreza”, procurando o Banco Mundial assentar novas bases de legitimidade para atenuar as críticas sobre o ajuste estrutural. Vale lembrar um comunicado do Grupo do Banco Mundial (outubro 2002, p. 1), publicado após os ataques do dia 11 de setembro aos Estados Unidos, que destaca que, como conseqüência do atentado, o crescimento econômico nos países em “via de desenvolvimento” seria afetado, levando à pobreza “[...] a outros 10 milhões de pessoas no próximo ano, obstaculizando a luta contra a má nutrição e as enfermidades infantis”. A profunda e constante reestruturação do capital incide na

¹⁷ BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*. In: *Banco Mundial: Informe sobre el desarrollo*, [s.l.] 2002.

gestão e na organização das indústrias e das empresas, materializando-se em novas políticas, regulamentações e leis.¹⁸

Neste marco, é inegável a contemporaneidade do debate sobre a função que a educação deverá ou deveria ter nessa nova etapa. As mudanças no mundo social desafiam, de modo geral, o sistema educacional em seu conjunto, os currículos, a gestão e a organização das escolas e dos institutos, das universidades, entre outros aspectos. Assim, o complexo educativo tem sido fortemente chamado a responder às questões que inquietam e preocupam tanto a pedagogos como a especialistas de distintas áreas do conhecimento, Filosofia, Sociologia, Psicologia, Antropologia, Lingüística, entre outras.

O conhecimento, segundo a Unesco,¹⁹ deve ser “um bem disponível para todos”, manifestando uma característica indispensável – a de ser democrática. Essa característica de produzir cada vez mais conhecimento o coloca como um bem e um recurso que não se desgasta (UNESCO, 1997, p. 19) Coraggio (1992, p. 4) explica que alguns autores chegam a indicar uma mudança de modelo, de uma economia internacional industrializada para uma economia global “[...] onde o principal recurso é o conhecimento, que teria a característica de não ter limites, e de estar ao alcance de todos”. Para o autor, é nessa passagem de modelo que a centralidade

¹⁸ Não podemos deixar de mencionar o Documento Estrategias de Seguridad de Estados Unidos-ESEU do presidente George Bush, elaborado no final do ano 2002, no qual, entre outros aspectos, destaca que: “Somos una fuerza militar sin paralelo, tenemos el derecho de actuar en todo el mundo para imponer la economía de mercado y garantizar la seguridad energética y podemos atacar a quien consideremos una amenaza o a cualquier país que pueda convertirse en una competencia militar [...]”. A recente guerra com Iraque, que faz parte da recente reorganização mundial, afirma ainda mais o papel dos Estados Unidos como superpotência; “[...] re-desenhar o mundo em função de que existe uma única superpotência e que, agora mais que nunca, as decisões serão unilaterais” confirma de alguma maneira que a expansão do capital em sua máxima expressão não terá limites. As decisões isoladas por parte dos Estados Unidos, mostrando uma megalomania sem precedentes, a independência da atuação além das decisões da ONU, colocou em xeque mate uma das funções desse órgão internacional: a de controlar a produção das armas e pregar o equilíbrio mundial. Esse fato, ainda que recente, é um paradoxo entre a “democracia liberal” dos Estados Unidos e a “democracia internacional”. (Estrategia de Seguridad de Estados Unidos – ESEU. Assinado por George W. Bush. In: Irak termina em la triple frontera. Disponível no site: <http://www.pagina12.com.ar/>. Acesso em: 23 de mar. de 2003).

¹⁹ Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura.

atribuída à educação ganha inteligibilidade: como produtora, reprodutora e distribuidora do principal recurso econômico.²⁰

Essa característica seria o traço distintivo da chamada “sociedade do conhecimento”. Nesse contexto, o “conhecimento” passa a ser central para as reformas e as políticas públicas de educação, especialmente por incentivar e acrescentar o grande avanço da tecnologia e da ciência. A este respeito a Declaração de Sintra (1998, p. 431), “Globalização, sociedade do conhecimento e Educação”,²¹ salienta:

Que el alto ritmo de progreso científico y tecnológico y los desarrollos que están produciendo en las tecnologías de la información configuran hoy la denominada “Sociedad del conocimiento” [...] La educación es el ámbito principal donde se concreta la transformación de la información en conocimiento y, por ello, debe ocupar un primer plano en las prioridades políticas de los países iberoamericanos, dada su innegable relación con el desarrollo económico y competitividad, el fortalecimiento de la democracia y la integración social, la equidad y la igualdad de oportunidades [...].

Nos diferentes níveis que compõem o sistema educativo se tenta responder a essas novas preocupações: a idéia de um novo “paradigma” educativo orienta a formação docente para as competências, para a competitividade. Seja com a elaboração de políticas, seja com reformas, novos modelos de gestão, propostas de

²⁰ Coraggio não destaca os nomes dos autores que consideram que “estaria acontecendo uma mudança inevitável de modelo, de uma economia internacional industrial – cujo principal recurso foi o aparelho produtivo transformador da natureza, grande insumidor de fontes de energia não renovável, e cujo monopólio constituía a base de uma sociedade excludente – para uma economia global onde o principal recurso é o conhecimento, o qual teria a característica de não ter limites, e de estar ao alcance de todos”. Consideramos que a mudança do modelo, assinalada pelo autor, se circunscreve ao capitalismo. Tanto o processo de transformação, quanto a globalização da economia, contexto em que se definem as relações entre a economia e a educação nos anos de 1990, acontecem nos confins da reestruturação das relações do capital. Nesse sentido, acreditamos que não é uma mudança de um modelo de produção econômico para outro.

²¹ VII Conferencia Ibero-Americana de Educación. Sintra, Portugal. In: *La educación en Iberoamérica*. España: Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, Madrid, 1998.

descentralização, elaboração de currículos, planos, entre outros elementos, o campo da educação vem realizando, aos poucos e com metas em curto e longo prazos, suas transformações. Em sentido lato ou estrito, os educadores também vêm se obrigando a refletir sobre o papel da educação nessa “sociedade do conhecimento”.

Nessas circunstâncias, os vários países, especialmente os de fora do pólo dinâmico da acumulação capitalista, efetivaram em anos recentes um grande movimento de reformas educativas que manifestam – de distintos aspectos e dimensões, pontos de vista, formas e intenções – uma forte necessidade de mudança.

Compreendendo que esse grande movimento de reformas não pode acontecer sem uma legalidade que as legitime, entendemos a reforma educacional como um instrumento jurídico, constituída por elementos inerentes ao direito e, portanto, contém aspectos e particularidades que são característicos desse complexo. Sem aprofundar neste tema, mencionamos brevemente que os elementos constitutivos da esfera jurídica favorecem a compreensão da essência e da especificidade do *ser* das reformas, quer dizer, seu sentido, o porquê de sua existência, além das narrativas discursivas já conhecidas. Assim, alguns elementos gerais e singulares da esfera jurídica fazem com que as reformas, como instrumento jurídico do complexo educativo, se torne, em nosso ver, em um importante instrumento legal, notadamente ideológico e político: um instrumento legal que o marco jurídico utiliza para concretizar políticas, neste caso, a educacional. Quer dizer, em si mesma, a reforma não é uma política, mas uma mediadora para a efetivação das políticas.

Cabe destacar, entretanto, que assinalar a forma jurídica da reforma não significa reduzi-la ao campo jurídico. Ao contrário, fazer isso expande a possibilidade de compreender seus outros aspectos – políticos, ideológicos – que configuram também a reforma educacional. Falar de reforma é considerar o conjunto destes aspectos que se entrelaçam e outorgam uma unidade à reforma como norma, como lei, cuja finalidade é materializar uma concepção de educação, de formação

docente, de sistema, de organização curricular, inserida numa política educacional e em um projeto político-ideológico.

Lukács, em sua obra *Para uma ontologia do ser social*, em especial em seu capítulo *A reprodução*,²² se aprofunda sobre a esfera jurídica e os nexos que a constituem. Embora fuja ao escopo deste trabalho discutir estas questões, indicamos brevemente alguns aspectos, por exemplo, a questão da homogeneização. Lukács (1990, p. 74) salienta que a forma jurídica, no curso da história, com maior grau de sociabilidade, “quanto mais a vida social se faz social” adquire uma homogeneidade própria, e nesse desenvolvimento se torna mais nítida e pura a homogeneização. Nessa forma homogênea, o autor destaca uma contradição que se torna de vital importância para compreender uma das características que apresentam as reformas educacionais e as diversas leis que as configuram: essa conformação (a homogeneização) é rigorosamente geral, pois vêm subsumidos e compactados, sobre uma mesma categoria, todos os casos que podem entrar em um dato imperativo social. Aparentemente todos os casos, as ações, se apresentam como iguais. Isto também acontece mesmo que existam possibilidades de intervenção para corrigir algumas diferenças, já que a estrutura é a mesma.

O processo jurídico tem um duplo caráter: por um lado, ele vale como uma fixação ideal importante de determinado estado de coisas e tenta expressar esse estado em definições que conformam um sistema compacto, que não admite contradições. Quando mais isto se sistematiza, mais se distancia da realidade: “[...] o sistema, de fato, não se desenvolve como reflexo desta, mas como sua manipulação que a homogeneiza em termos abstrato-ideais” (LUKÁCS, 1990, p. 78). Assim, esta homogeneização não admite contradições precisando de um sistema compacto, que, ao não poder lidar com o movimento contraditório das relações sociais, homogeneiza as finalidades das pessoas individuais e as coloca em enunciados abstratos-ideais. A manipulação consiste na própria homogeneização mediante

²² LUKÁCS, Georg. A reprodução. In: *Para uma ontologia do ser social*. (Tradução Sergio Lessa, de *La riproduzionee*, segundo capítulo de *Per una Ontologia dell 'Essere Sociale*, Roma: Riunit, 1981). Maceió: Universidade Federal de Alagoas. Mimeo, 1990.

imperativos: aquilo que deve ser. Mas, por outro lado, assinala Lukács, essa ausência de contradições no sistema jurídico é aparente. Desse modo, a compactação lógica é ilusória, já que é a vontade da classe dominante quem define e ordena a práxis social.

Toda definição geral ingressa no sistema jurídico com um duplo propósito, para “[...] impelir as decisões dos membros de uma sociedade em uma direção determinada” e “[...] busca induzir cada grupo humano que tenha o mandato social de traduzir em prática jurídica as determinações da lei a realizar as finalidades de um modo determinado” (LUKÁCS, 1990, p. 80). Em outras palavras, a definição geral da lei orienta os membros de uma sociedade a tomarem determinadas decisões, mas também precisa que o grupo que exerce o poder possa materializar em prática jurídica o que a lei determina, para cumprir com seu primeiro propósito: orientar os membros da sociedade.

Assim, na produção e na reprodução do jurídico, aparentemente, estariam contempladas no *corpus* da lei, da definição geral, as necessidades e as decisões dos membros de uma sociedade dada. Mas, na implementação da lei, na qual se operacionaliza o mandato, surgem à luz da dinâmica social as contradições e as diferenças contidas e aprisionadas nos limites lógicos da lei.

Essa característica de compactação se encontra nas reformas educacionais e nas leis gerais de educação. Elas manifestam uma necessidade geral de consenso plural, harmonizando os interesses de diversos grupos e setores. No momento de sua implementação, muitas de suas contradições subsumidas na própria letra da lei aparecem no campo da prática. Lukács (1990, p. 85-86) afirma que o direito “[...] tem como forma fenomênica necessária um unitário dever-ser que considera a sociedade no seu conjunto e nos seus aspectos singulares”.

Com esta compreensão, e sempre tendo em vista as reformas educacionais e suas leis gerais, interessa neste capítulo analisar o contexto econômico, pano de fundo indispensável para elaborar os sentidos possíveis em que surgiram as políticas educacionais e as reformas, leis, decretos, resoluções, acordos, que visaram a

orientar uma nova organização dos sistemas educacionais e de novas propostas para a formação docente. Sabemos que ambos os países, Argentina e Brasil, têm uma matriz similar em relação às reformas, quer dizer, aspectos que respondem a uma época e a necessidades semelhantes. Entretanto, como veremos, o movimento de cada uma apresenta particularidades que compõem a história específica de cada país.

Trata-se, ademais, de compreender alguns aspectos das necessidades de reestruturação das relações de produção capitalista, e como as instâncias da legalidade foram acompanhando essas mudanças. Os anos 1990 se caracterizaram por uma série de reformas de todo tipo que foram se implementando processualmente. A educação apresenta razões suficientes para mudar naquilo que já não corresponde à nova fase imposta pelo capital.

2.1 América Latina e as reformas educacionais nos anos 1990

Há várias décadas diferentes setores e grupos elaboram propostas para transformações estruturais e conjunturais nos sistemas educacionais dos países da América Latina. Os anos noventa, no entanto, definiram o rumo da efetivação e da implementação dessas intenções, como se pode observar no encaminhamento de reformas sugeridas nos diversos encontros internacionais e nacionais que ocorreram nessa década. O ano de 1990, por exemplo, foi declarado o *Ano internacional da Alfabetização* pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em relação a essa data, Chagas (1998, p. 19) salienta:

Em seu sentido mais amplo, o “Ano Internacional”, não somente visava a educação mas também o progresso, o desenvolvimento, a justiça e a igualdade de oportunidades. De maneira geral, a mensagem do “Ano Internacional da Alfabetização” (AIA) considerava a educação como um direito decisivo para o desfrute e exercício responsável de outros direitos essenciais para ganhar participação efetiva na sociedade moderna. Neste sentido, a educação é indicada como meio e finalidade do desenvolvimento.

Nesse contexto, realizou-se em Jomtien, Tailândia, no mesmo ano, a “Conferência Mundial de Educação para Todos”, financiada e convocada por vários órgãos internacionais,²³ na qual se fixaram orientações políticas visando à transformação dos sistemas educativos: “A Conferência pode ser considerada um marco [conceitual propício] a partir do qual se definiram as políticas educativas integrais, articulando-as a outras políticas sociais e econômicas na busca de soluções conjuntas” (CHAGAS, 1998, p. 25).

Os 155 governos que participaram se comprometeram a assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos. Também, nesse encontro, destaca-se a centralidade da educação e sua importância para o desenvolvimento econômico e social. Assim, a abertura das instituições educativas às comunidades, a ampliação da tarefa de ensino-aprendizagem fora dos muros escolares, incluindo outros atores, e a co-participação e parcerias com outras instituições interessadas indiretamente na educação são alguns dos eixos que marcaram as políticas educativas da década.

Como compreender a idéia de que a educação e o desenvolvimento econômico são um binômio necessário? Sem pretender dar conta dos desdobramentos inerentes à esfera econômica, faremos, brevemente, algumas considerações acerca do movimento histórico da economia contemporânea. Somente serão assinalados os pontos que permitam visualizar, de maneira geral, as tendências do capital financeiro e das políticas de ajuste fiscal, entre outros.

O Banco Mundial²⁴ (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) são agências de grande porte e abrangência mundial que vêm atuando antes do final da

²³ A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial.

²⁴ O Grupo Banco Mundial está constituído por cinco organizações: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, Associação de Desenvolvimento Internacional – ADI, Corporação Financeira Internacional – CFI, Agência Multilateral de Garantia de Investimentos – AMGI e Centro Internacional de Arbitragem de Disputas sobre Investimentos – CIADI. O Banco Mundial é o principal financiador de projetos em desenvolvimento no âmbito internacional, acumulando 250 bilhões de dólares desde sua fundação até 1994, com um total de 3.600 projetos.

Segunda Guerra Mundial.²⁵ Ambas surgem das conferências realizadas em New Hampshire (USA) – conhecidas como as conferências de *Bretton Woods* –, onde se estabeleceram as bases para a criação de uma série de organismos internacionais com vistas a equacionar os principais problemas econômicos do mundo pós-guerra. Segundo Chomsky (2000, p. 251) “[...] depois da segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha estabeleceram uma ordem econômica global, conhecida como o sistema *Bretton Woods*” - baseado em movimentos financeiros regulados. Esse sistema funcionou durante os anos 1950 e 1960 – a chamada década da “Idade de Ouro” do crescimento econômico. Para Chomsky, os objetivos principais eram de liberar o comércio e regular o sistema financeiro.

Segundo o autor, duas razões explicam a importância de manter o controle financeiro naquele momento (1950-1960): a compreensão de que a liberalização do sistema financeiro tende a solapar o livre comércio – tese da incompatibilidade –, e, por outro lado, essa liberalização seria “[...] uma poderosa arma contra a democracia e o Estado de Bem-estar” (CHOMSKY, 2000, p. 251). Acreditava-se, também, na época que o movimento livre de capitais poderia criar um capital financeiro fortemente concentrado, e dessa maneira poderia “[...] impor suas próprias políticas

Entre 1956 e 1968, os recursos do BM voltaram-se principalmente para os países do Sul, especialmente para a industrialização: 70% dos empréstimos foram destinados para energia, telecomunicações e transporte (TORRIGLIA, 2000, p. 4).

²⁵ Em 1942, os Estados Unidos e a Inglaterra assinam um “Acordo de Ajuda Mútua” (*Mutual Aid Agreement*). Esse seria o anteprojeto do FMI. Sua criação decorre desse acordo. Nesse evento apresentaram-se dois documentos: 1) um preparado por Lord Keynes, representante da Inglaterra, e o segundo apresentado por Harry D. White, representante dos USA. Em linhas gerais, as propostas são as seguintes: os Estados Unidos quer manter o padrão ouro e propõe a moeda internacional – Unitas – equivalente a 137 1/7 gramas de ouro. O projeto Britânico favorece uma moeda internacional – Bancor –, cujo valor em ouro seria fixado pela Junta de Governo. Na primeira proposta o valor das moedas está sujeita ao ouro, na segunda é o ouro que sujeita o valor das moedas (GONZÁLEZ, 1996, p. 73). Ambos os projetos apresentaram-se no Balneário de Bretton Woods em julho de 1944 com a participação de 44 países. Assim, o FMI iniciou suas atividades em 1947 com onze países membros; posteriormente quase todos os países do mundo seriam membros do FMI.

Os recursos financeiros do FMI provêm dos aportes dos países membros, e com esses ingressos o FMI realiza o financiamento internacional - uns de seus fundamentos principais. Os objetivos dessa agência pertencente às Nações Unidas são: estabelecer as normas do sistema monetário internacional, dar assistência financeira aos países membros e atuar como organismo consultivo dos governos (TORRIGLIA, 2000, p. 10).

sociais sobre os governos e castigar a aqueles que se desviam provocando saídas massivas de capitais de suas economias” (CHOMSKY, 2000, p. 251). O movimento livre de capitais, para o autor, cria o que alguns *experts* em economia internacional nomeiam de “Senado Virtual”.²⁶

A idéia de “controle” no sistema financeiro vive sua decadência na década de 1970, o que favorece sua liberalização, mudando significativamente o panorama econômico. Segundo essa linha de raciocínio, Chomsky salienta que “[...] 90% das transações de divisas estavam relacionadas com a economia real, quer dizer, com o comércio e o investimento. Hoje, essa porcentagem ficou reduzida a 5%, e o resto das transações são de caráter especulativo” (CHOMSKY, 2000, p. 251).

Também Assmann (1998, p. 189) indica que:

O predomínio absurdo do capital financeiro especulativo sobre o produtivo, (que é de apenas 7 a 9 % do capital total há dias em que apenas 5% dos bilhões de dólares, que mudam de titularidade nas quatro maiores bolsas do mundo, têm a ver diretamente com a circulação de bens e serviços).

É importante destacar, e não por casualidade, que a partir dos anos 1970 o FMI e o Banco Mundial, que foram criados especificamente para resolver os problemas econômicos pós-guerra, foram perdendo essa característica. As duas agências acomodaram-se às novas demandas do capital. Por isso, mais que uma perda, tratou-se de uma reorganização de suas funções e estratégias, assegurando sua presença no planejamento e nas decisões da economia mundial.

Mencionaremos brevemente algumas dessas mudanças. Nos anos 1970, o Banco Mundial, segundo Soares (1998, p. 19), “[...] perdeu sua importância relativa como fonte de recursos externos para os países em desenvolvimento ante o rápido crescimento do crédito bancário privado”. Nessa década, todas as formas do capital atingiram uma escala global no seu processo de circulação, ocorreu uma grande abundância de recursos no mercado financeiro internacional ‘petrodólares’, e

²⁶ MAHON, James. *Mobile capital and latin american development*. Pennsylvania: [s.ed.]1996.

fortaleceram-se as teorias monetaristas neoliberais. Segundo a autora, os anos de 1980-1995 foram uma “época do ajuste”. Ao longo dos anos 1980, a crise do endividamento foi transformando o papel do Banco Mundial e dos organismos internacionais, e o Banco adquiriu uma importância estratégica na reestruturação econômica nos países excluídos do pólo dinâmico do capital por meio dos “Programas de Ajuste Estrutural” (SAP).²⁷ No clima da arquitetura financeira internacional buscaram-se respostas às crises, surgiram programas de estabilização e ajuste das economias nacionais – do Brasil e da Argentina, em particular – acentuaram-se a intervenção e a influência sistemática das agências internacionais nas políticas econômicas internas.

Na atualidade, o Banco Mundial tornou-se guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa, empreendedor da reestruturação e aberturas das economias para sua adequação aos requisitos do capital globalizado. É importante destacar que após a moratória mexicana o BM passou a impor uma série de condições para a concessão dos novos empréstimos para os países que dependem de recursos externos (os bancos privados interromperam seus empréstimos).

Essa política gerou e acentuou a intervenção e a ingerência do BM na formulação de políticas internas nos países, já que sem seu aval se fecham os créditos internacionais. É nesse contexto que surgem os Programas de Ajuste Estrutural, postos em prática no início dos anos 1980, que significaram, nas palavras de Soares (1998, p.21) “[...] uma nova modalidade de empréstimo não vinculada a projetos, mas sujeita a amplas e severas condicionalidades de cunho macroeconômico e setorial” estabelecidas pelo BM e pelo FMI. As duas agências adquiriram relevância estratégica nesse momento, uma vez que as modalidades de empréstimo estavam – e ainda estão – subordinadas às suas decisões. Surgiu daí a nomeada condicionalidade cruzada, pela qual todos os projetos setoriais estariam sujeitos ao “cruzamento” de decisões das duas instituições prestamistas. Coraggio

²⁷ *Structural Adjustment Programmes.*

(1994, p. 1) nessa mesma linha, assinala que, no âmbito dos Programas de Ajuste Estrutural, o Grupo BM, juntamente com o FMI, expressam sua força “[...] no bloqueio que podem fazer ao acesso dos mercados de capitais no caso em que as políticas dos governos – econômicas, financeiras, sociais – não sejam consideradas adequadas”.

Coraggio (1994, p. 1) ressalta o papel hegemônico incontestável que o Banco Mundial tem exercido no que tange à redefinição das políticas educacionais para a América Latina, especialmente a partir dos anos 1980. O autor destaca que, mesmo considerando que os empréstimos outorgados pelo Banco Mundial para a educação são inferiores a 1% do gasto público no setor, sua importância radica em que, ainda assim, é o principal órgão mutuante de recursos para ativar novos programas nessa área. Ele assinala como, tradicionalmente, as propostas das políticas educacionais do BM advêm de uma concepção econômica, a teoria neoclássica, e de sua metodologia particular em desenhar políticas, e realça que esta linha de pensamento não é nova no discurso do Banco, evidenciando-se a partir dos anos 1970.

Como se sabe, o modelo neoclássico considera o sistema educativo como uma das vias para o desenvolvimento, e, dessa forma, os gastos em Educação equivaleriam a investir em capital humano. Coraggio indica que as “receitas” oferecidas hoje pelo Banco para solucionar a crise do sistema educativo, bem como suas fontes teóricas, são praticamente as mesmas daquele momento. Para o autor, esse modelo contém uma série de “vícios intrínsecos, conhecidos há tempos”, que incidem sobre a validade das propostas para a Educação que se vêm efetivando nos últimos tempos. O modelo econômico neoclássico, ratifica o autor, busca “[...] explicar as variações no ingresso nacional usando a função de produção” e sustenta que “[...] a equação entre o incremento do ingresso depende da acumulação do capital, das variações do trabalho e do fator chamado ‘capital humano’ – conhecimento, destreza, ciência etc., que aparece separado do desgaste de energia humana” (Coraggio, 1994, p. 4).

Essa premissa reconhece na Educação um setor de alta produtividade e identifica o sistema educativo com o sistema de mercado: a atividade educativa “deve assumir” as regras do mercado e da competitividade, interação entre os que demandam e oferecem Educação. Se as regras do “livre” mercado de alguma forma ocultam a presença do Estado – haja vista a ideologia do Estado mínimo, entre outras –, Coraggio indica que no “mercado educativo” há um insuperável paradoxo: este não prescinde da explícita intervenção estatal – financiamento, sistemas de avaliação, gestão, etc. – para cumprir sua esperada função de construir as competências necessárias a esse mercado e, assim, assegurar a “eficiência do sistema”.

As políticas mencionadas foram batizadas no “Consenso de Washington”, estabelecido em um Seminário Internacional (1993) que apresentava como tema central, “*The political economy of policy reform*”. Nele se reuniram executivos de governos, banqueiros e empresários, acadêmicos, representando 11 países da África, da Ásia e da América Latina para discutir:

[...] “as circunstâncias mais favoráveis e as regras de ação que poderiam ajudar a um *technopol* a obter o apoio político que lhe permitisse levar a cabo com sucesso” o programa de estabilização e reforma econômica que o próprio Williamson²⁸, alguns anos antes, havia chamado de *Washington consensus*. Um plano único de ajustamento das economias periféricas, chanceladas, hoje, pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo o mundo (FIORI, 1997, p.11-12).

Dentro do “clima” de reestruturação e de ajuste formularam-se as recomendações de equilíbrio orçamentário, liberalização financeira, desregulamentação dos mercados domésticos, privatização das empresas e dos serviços públicos. Efetivou-se uma avalanche de reformas estruturais: políticas,

²⁸ John Williamson escreveu um documento intitulado: *Search of a Manual for Technopols*, que foi trabalhado nesse Seminário Internacional. Os *technopols* são “[...] economistas capazes de somar ao perfeito manejo do seu mainstream (evidentemente neoclássico e ortodoxo) a capacidade política de implementar nos seus países a mesma agenda política de consensus” (FIORI, 1997, p.12).

administrativas, educativas, de saúde, entre outras. Para o BM, essas políticas levariam os países a um crescimento sustentável. Segundo Soares (1998), a era “pós-ajuste” significa o aprofundamento do processo de desregulamentação e abertura econômica que se vem realizando desde os anos 80, junto com programas de índole social para combater a pobreza.²⁹ Os eixos básicos são: aprofundamento dos processos de abertura comercial, aumento da poupança interna por meio da reforma fiscal, privatização do sistema de previdência, estímulo ao investimento privado, flexibilização do mercado de trabalho (alteração da legislação trabalhista), reforma no sistema educacional, oferta de serviços públicos para os mais pobres, reforma institucional e reestruturação do Estado. No caso especificamente econômico interessa expandir o processo de abertura e privatização para novos setores, estimular a competitividade e as exportações mediante a redução do custo de produção, aumentar a poupança interna, etc.

Vejamos agora como esse panorama se articula com os documentos para a Educação que surgiram na época. Vimos que a “Confêrencia Mundial de Educação para Todos”, realizada em 1990, foi um marco importante para compreender as questões educacionais. Para Krawczyk (2000, p. 3), “A partir desse encontro, pode-se dizer, a educação voltou a fazer parte das agendas nacionais e internacionais como tema central das reformas políticas e econômicas”.³⁰

²⁹ Segundo Chossudovsky (1999, p. 11), “As reformas macroeconômicas são um reflexo concreto do sistema capitalista de pós-guerra e de sua evolução destrutiva. A direção macroeconômica adotada nos âmbitos nacional e internacional desempenha um papel central no surgimento de uma nova ordem econômica global: essas reformas regulam o processo da acumulação capitalista no mundo todo. Todavia, esse não é um sistema de livre mercado: embora sustentado por um discurso neoliberal, o chamado ‘programa de ajuste estrutural’ patrocinado pelas instituições de Bretton Woods constitui um novo esquema intervencionista. Desde a crise da dívida do início dos anos de 1980, a busca do lucro máximo tem sido engendrada pela política macroeconômica, ocasionando o desmantelamento das instituições do Estado, o rompimento das fronteiras econômicas e o empobrecimento de milhões de pessoas”.

³⁰ Para maiores informações sobre esta Conferência: Cf. SHIROMA, Eneida, MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP& Editora, 2000.

O documento lançado pela Cepal em 1990,³¹ “Transformación productiva con equidad”, em seu segundo capítulo, analisa a crise dos anos 1980 e propõe como eixo principal para o novo desenvolvimento econômico a transformação das estruturas produtivas em um marco de equidade social. Após a análise e as condições necessárias para a transformação produtiva, se apresentaram as linhas que poderiam efetivá-la e a inserção internacional.

Articula-se, também, ao primeiro documento lançado pela Cepal, um outro documento elaborado pela Cepal-Unesco no ano de 1992, “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”. Nesse último se retoma a necessidade da transformação econômica, colocando o conhecimento e a educação como base principal dessas mudanças. O objetivo central deste documento é o de:

[...] contribuir durante os próximos dez anos para a criação de condições educacionais, de capacitação e incorporação do progresso científico-tecnológico que tornem possível a transformação das estruturas produtivas da América Latina e Caribe em um referencial de progressiva equidade social (CEPAL-UNESCO, 1992, p. 16; 1995, p. 4).

Esse ambicioso objetivo deve ser realizado mediante as devidas reformas dos sistemas educacionais, com vistas a torná-las propícias à transformação das estruturas econômicas. Nessa argumentação estão incluídos os conceitos de competitividade, valores democráticos, cidadania, solidariedade social, participação, eficácia, eficiência, entre outros. Também a mudança organizacional das instituições aparece como foco importante.³² Nesse sentido, as instituições sociais, em especial as educativas, devem apelar ao consenso e orientar sua administração para uma

³¹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal.

³² Não surpreende que o *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 2002, do Banco Mundial se centre nas Instituições para os mercados (Banco Mundial, Versão Resumida. Editoria Mundi-Prensa Libros, S.A, setembro de 2001).

“gestão partilhada” e de colaboração, além de sua finalidade de garantir a igualdade de oportunidades e a consolidação dos valores da cidadania.

Também no documento “Prioridades e estratégias para a Educação” (1995), um estudo setorial do Banco Mundial, salienta-se a prioridade que tem a Educação no crescimento econômico e na redução da pobreza. O texto enfatiza a importância da Educação Básica num momento em que as estruturas do mercado do trabalho experimentam transformações consideráveis como consequência da evolução tecnológica e da reforma econômica.

A orientação e os diagnósticos assinalados nesses documentos permitem vislumbrar, com seus diferentes matizes, a necessidade de mudança. Neles se explicitou a procura por uma estrutura socioeconômica que substituiria a que vigia nas décadas de 1970 e 1980. Uma das formas jurídicas que consolidam essa mudança são as reformas amparadas por leis.

Compreendemos que a materialização de um complexo campo de mudanças sociais não pode acontecer sem um ritmo e uma concepção hierárquica e processual de sua implementação. De maneira geral, a Reforma do Estado foi a gênese das demais: administrativa, educativa, previdência, do trabalho, etc. Também cabe assinalar que não somente foi preciso mudar a estrutura do Estado e da administração, mas também foram necessárias mudanças culturais e comportamentais para que pudessem se efetivar a consolidação e a aceitação de que as reformas eram imprescindíveis para melhorar o “desenvolvimento econômico”.

Nos países da América Latina, em especial a Argentina e o Brasil, embora com ritmos diferentes, também se efetivou o movimento reformista, em geral e na educação, em particular.³³ Braslavsky (1999, p. 149) assinala que a partir de 1990 surgiram:

³³ Nesse sentido, é notável a agressividade da Argentina, no governo justicialista (1989-1994), em adotar políticas drásticas na configuração e na adoção das medidas e leis que efetivaram essas mudanças.

[...] nuevas leyes de educación general o la adopción de amplios Planos nacionales de reformas, que incluyen principios y propuestas organizacionales, administrativas, curriculares y pedagógico-didácticas diferentes de las características de etapas anteriores. Por ejemplo, las nuevas leyes de educación: en la Argentina, 1993, Colombia, 1994, Chile, 1991, México, 1993, Paraguay, 1992, Brasil, 1996, o el Plano Decenal de Educación en República Dominicana, 1992. También, la ley Orgánica de Educación de Venezuela en 1980, reglamentada en 1986, en Ecuador a Ley de 1990.

Nos vários países cada uma dessas leis tende a se desdobrar em reformas educacionais que outorgam diferentes prioridades, que, segundo Gajardo (1999, p. 17), possuem um objetivo comum, “[...] as mudanças da gestão e o funcionamento do sistema educativo”. A idéia geral era a de viabilizar um novo papel para o centro do sistema e a descentralização educativa derivada das reformas de redefinição das funções do Estado. Por sua vez, as reformas da formação (tanto inicial como em serviço) e do currículo, das instituições, se inscrevem na agenda de prioridades.

Em relação ao papel central das reformas educativas, outro autor, Carnoy (1997, p. 9), explica que a idéia geral dessas reformas era a de aumentar os recursos para a Educação e melhorar sua qualidade, reduzindo as burocracias centralizadas, incentivando a responsabilidade das escolas e dos agentes educativos locais. Essa idéia está inserida no já conhecido contexto de políticas de redução do gasto público, especialmente dos governos centrais.

Para o autor, a redução de gastos atingiu a Educação e a formação, surgindo assim as chamadas reformas “por razões de financiamento”. Estas, ao mesmo tempo em que “reduziam” o gasto, apontavam a possibilidade de

[...] organizar el rendimiento educacional y las pericias de trabajo de formas nuevas y más productivas, fundamentalmente con el objetivo de preparar un capital humano de más calidad a fin de que los países de América Latina y el Caribe pudieran ser más “competitivos” en la economía mundial (CARNOY, 1997, p. 9).

Esse último aspecto, que salienta a necessidade de aumentar a competitividade, foi chamado de “reformas por razões de competitividade”. Do mesmo modo, salientaram-se as “reformas por razões de equidade” que indicavam a importância da mobilidade social e o nivelamento social. O autor prossegue suas considerações sobre o tema afirmando que essas reformas reduziram, em curto prazo, os gastos da Educação por parte dos governos nacionais, agregando novos recursos públicos e privados locais. O preço a pagar foi a redução da qualidade e o aumento da desigualdade (CARNOY, 1997, p. 9).

Braslavsky (1999, p. 143-144) assinala a gestão de dispositivos-chave para regular e reconfigurar os sistemas educativos, bem como alimentar e promover as ações nas escolas, que adquiriram maior “visibilidade a partir da década de 1990”. Esses dispositivos ³⁴ são diversos e constituídos por: 1) marcos de referências, isto é, documentos normativos que fixam parâmetros e regras de participação, e prescrições e posições oficiais; 2) sistemas de informação e avaliação, ou circuitos desenhados para recolher, sistematizar os dados processados dos diferentes níveis de Educação e devolver aos protagonistas da Educação; 3) caixa de ferramentas, ou conjunto de orientações e procedimentos que facilitem o bom uso dos marcos de referências e da informação sobre o contexto; 4) programas específicos para a atenção da diversidade, destinados a promover a equidade e a fortalecer a múltipla identidade de pessoas diferentes, “políticas de discriminação positiva”; 5) políticas e estratégias de profissionalização, formas para gerar condições institucionais específicas para favorecer a prática educativa de qualidade com equidade e com a participação de todos os membros da comunidade educativa.

O conjunto desses fatores que configuram essencialmente o núcleo das reformas, e cujo conteúdo é modificar os sistemas educativos, surge nos países da América Latina de diversas formas. Alguns países, antes de promulgar suas leis

³⁴ Os dispositivos podem significar: que contêm disposição, ordem, prescrição. Artigo de uma lei. Regra, preceito. Mecanismo disposto para obter certo fim. Conjunto de meios planejadamente dispostos com vistas a um determinado fim (Dicionário Eletrônico Aurélio XXI).

nacionais educativas (Paraguai, Chile, México), já haviam realizado algum tipo de reforma em aspectos específicos do complexo educativo.³⁵ Ou seja, promoveram mudanças parciais, prescindindo da existência efetiva de uma lei nacional que as configurasse. Braslavsky também desenvolve a idéia de que há uma “trama de decisões” nesse processo reformista,³⁶ trama que pode ter maior ou menor densidade e ser mais ou menos rígida ou flexível. A autora informa que esse campo de decisões atinge a constituição daqueles dispositivos-chave das reformas educacionais e prepara o terreno para a mudança nos sistemas educativos. No social essa trama apresenta múltiplas dimensões, desdobramentos, níveis, sistemas de informação homogêneos ou heterogêneos, rigidez ou flexibilidade nas prescrições, orientações, análises, etc.

Assim, cada país forjou uma história de continuidades e discontinuidades na elaboração e no surgimento de políticas e estratégias para a mudança ou a conservação. A autora sublinha, porém, que os marcos de referência privilegiados nas reformas dos anos de 1990 foram as leis de Educação nacionais e os documentos curriculares que cada país elaborou. Gajardo (1999, p. 7) lembra, a este respeito, que os novos cenários econômicos e políticos mundiais obrigaram a América Latina a pensar na Educação e sua reforma. Nesse sentido, afirma que:

Los países de la Región están integrándose gradualmente a un nuevo orden económico mundial, sobre la base de un modelo basado en economías nacionales abiertas a la competencia internacional, la inversión extranjera y la innovación tecnológica. En materia política, la reinstalación de gobiernos democráticos ha obligado a redefinir las funciones del Estado dando paso a la aplicación de estilos

³⁵“Paraguay, por ejemplo, comenzó una reforma en su estructura de estudios sin haber sancionado previamente una nueva ley de educación. Chile avanzó primero en la organización de un amplio programa de políticas compensatorias líder en la región, y luego en el diseño de planes y programas de estudio para desarrollar, sólo en los últimos años, el equivalente de un currículo nacional. En México, se avanzó más rápido en algunas políticas de profesionalización, incluyendo una nueva carrera docente” (BRASLAVSKY, 1999, p. 145).

³⁶ A autora desenvolve extensamente essa idéia no capítulo 3: “La construcción de una trama para la toma de decisiones.” In: *Re-haciendo escuelas: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana, 1999. p. 143-220.

descentralizados de gestión, a la concertación de esfuerzos sociales y a la promoción de una mayor participación de otros actores en los esfuerzos nos del desarrollo nacional.

Em relação a essa questão, Braslavsky, (1995, p. 29-30) indica que, embora cada país tenha efetivado esse percurso em seu próprio ritmo e segundo sua própria peculiaridade, na maioria deles as reformas foram inspiradas por objetivos econômico-financeiros e, em especial, o equilíbrio fiscal. A autora também salienta que:

[...] la recuperación de la democracia en el caso de América del Sur, y la generalizada aceptación en toda la Región de nuevas reglas del juego del contexto económico internacional, tales como la globalización de la economía y el desafío de la competitividad internacional, hicieron aparecer estos esfuerzos de políticas y estrategias parciales como absolutamente insuficientes para lograr el tipo de educación demandada para toda la población. En consecuencia, reaparecieron en América Latina los discursos de la “reforma educativa” (BRASLAVSKY, 1995, p. 29-30)

Impõe-se, assim, a necessidade, por um lado, de desenvolver estilos educativos que acompanhem a competitividade, ou seja, competências, habilidades, destrezas, para acrescentar e melhorar o “potencial científico-tecnológico”, e por outro, desenvolver e formar cidadãos que possam “vincular-se” a este modelo emergente. Nessas duas combinações está a essência da centralidade da Educação como suposto motor da transformação. Gajardo (1999, p. 8) indica os elementos que, a seu ver, a maioria dos países da região incluem em suas reformas educacionais:

- a qualidade: melhores resultados em termos de aprendizagem – trabalho produtivo – atitudes sociais;
- a eficiência: melhor uso dos recursos – busca de outras opções financeiras;
- a equidade: participação e atenção privilegiada aos excluídos.

Nesta breve contextualização das reformas dos anos de 1990 é importante assinalar que algumas intenções que se efetivaram no período podem ser percebidas no início da década de 1960, mantendo-se presentes durante os anos de 1970, 1980 e 1990. A necessidade de reformar o sistema educacional foi sendo construída processualmente durante muitos anos por diferentes grupos de educadores, movimentos sociais, organizações, etc., como veremos nos processos históricos de ambos os países. Algumas questões foram incorporadas pelos governos da década de 1990, mas a maioria sofreu metamorfoses: mantiveram a força conceitual em sua fachada, esvaziando o conteúdo essencial que as representava. As questões da qualidade, da equidade, transformaram-se em “palavras com aura”. Parafraseando Contreras (2000, p. 23), “[...] evocam idéias que parecem positivas e ao redor das quais se pretende criar consenso e identificação”, ou como explica Escudero (1999, p.2) quando questiona o conceito de qualidade:

[...] lo que en realidad constituye su entramado no es tanto un cuerpo de credenciales teóricas altamente elaboradas, no hace gala de un entramado de ideas y argumentos eminentemente racionales. Es mucho más simple en su textura, gusta más de la lógica de los sentimientos y sensaciones, de estrategias y procedimientos, de pragmática más que de semántica, de formas y apariencias como sustitución o camuflaje de sustancias y realidades. Cuida con atención eslóganes y guiños hacia los ciudadanos, sobre todo en su condición de consumidores.

Deslindar essas apropriações não será uma tarefa fácil, como assim também não o é captar as sutis inversões realizadas para consolidar os consensos necessários para efetivar as reformas. Mas, seu entendimento ajudará a compreender melhor o sentido e a razão de o por que a Educação é apresentada de modo tão fundamental neste século que se inicia.

“Até mesmo o ceticismo epistemológico, o ataque às verdades e valores universais, o questionamento da identidade própria, partes tão importantes dos modismos intelectuais correntes, têm uma história tão antiga quanto a filosofia. Em especial o sentido pós-moderno de novidade que marca uma época depende de ignorarmos, ou negarmos uma realidade histórica esmagadora: a unidade ‘totalizante’ do capitalismo que costurou todas as rupturas memoráveis ocorridas neste século”.

Ellen Wood (1999)

CAPITULO III

REFORMAS EDUCACIONAIS NA ARGENTINA E NO BRASIL: ENTRE O AJUSTE E A “TRANSFORMAÇÃO”

INTRODUÇÃO

Depois da compreensão da reforma educacional em um contexto mais amplo de reformas na América Latina e sua relação com a reestruturação das relações de produção, interessa neste capítulo realizar uma análise dos momentos e dos fenômenos que constituíram as reformas singulares em cada país.

Como a compreensão das reformas educacionais é fundamental para a apreensão dos processos de formação e o tipo de concepção priorizada a partir das duas leis de Educação promulgadas na Argentina e no Brasil, vale registrar, brevemente, a ampla gama de significações que possui o termo “reforma”. De modo geral, reforma refere-se à idéia de mudança, de movimento, de alteração de alguns ou de todos os aspectos da realidade, seja em seu recorte político, seja administrativo, cultural, educativo, etc. Nesse sentido, a idéia de reforma se apresenta, muitas vezes, como sinônimo de inovação.

Sacristán (1998, p. 85) destaca que por reforma se pode entender desde uma simples ação sobre algum aspecto parcial do sistema educativo, ou programas para introduzir rumos e orientações em todo o conjunto do sistema, entre outras possibilidades. Ele explica que os propósitos de uma reforma são muitos e variados:

Fala-se de reforma quando se quer acomodar o ensino às demandas do mercado de trabalho, quando se efetua uma mudança de estrutura de níveis ou de ciclos com a finalidade de tornar o sistema mais justo, fala-se de reforma ao descentralizar a administração do sistema, quando se incorporam conteúdos novos ou novas tecnologias, ao se pretender melhorar os estilos pedagógicos dominantes, quando se busca a transformação dos procedimentos de gestão interna das escolas, quando se buscam mudanças na organização escolar ou mecanismos de controle, alude-se à reforma quando se busca melhorar

os rendimentos dos alunos, diminuindo o fracasso, ou quando se fala em aumentar a qualidade dos professores etc (SACRISTAN, 1996, p. 51)

O autor reforça a idéia de que, nas atuais políticas educativas, *fazer reformas* é simplesmente *fazer política*, pois, ao se falar de reforma, a referência é um processo de mudanças abstratas orientadas pelo poder. Nesta abstração se refugiará o caráter polissêmico do termo, transmitindo-se, assim, uma esperança genérica de melhorar a realidade com uma consciente ambigüidade (SACRISTÁN, 1998, p. 86). Enquadra-se, aí, a concepção de reforma como alargamento, reformas parciais consensuais que favoreçam mudanças; no caso da Educação, instaura-se na sociedade uma esperança de que o simples fato de se realizar ou implementar uma reforma pode, automaticamente, modificar os problemas de cunho educativo: gestões ineficientes, uma formação meramente teórica, currículos inapropriados, dispersão dos recursos, prática distanciada da “realidade”, entre outros aspectos.

Todas estas questões estão em nosso cotidiano e são de conhecimento público, o que não implica seu correto entendimento e de seus desdobramentos e conflitos, na prática concreta e no amplo contexto de reestruturações sociais.

Compreender as reformas educacionais na Argentina e no Brasil não é uma hierarquia que define *a priori* a maior ou a menor importância de um fato ou fenômeno. Estamos diante de um conjunto complexo de momentos que, dependendo de fatores sociais inerentes à práxis, alcançam prioridade ontológica. No percurso nos deparamos com entrecruzamentos de documentos escritos e novos fatos. Mudanças na política ou no governo, tanto em nível nacional como estadual ou provincial, ou uma maior presença de crises (especialmente na Argentina), favoreceram uma notável mobilidade do objeto de estudo, característica de seu enraizamento social.

Como expressa Moraes (2000a, p. 114), “[...] os marcos cronológicos, a periodização rígida, costumam ocultar a própria dimensão histórica da instituição das relações sociais”. Embora a autora se refira a periodizações pontuais, como a

Proclamação da República de 1889, ou a Revolução de 1930, no Brasil, o ponto a salientar é o de compreender os acontecimentos como “[...] rupturas tão definitivas que seriam capazes de abolir o passado [...]”, significa esquecer o caráter processual dos acontecimentos históricos e desqualificar como “fotos instantâneas” as condições concretas para a efetivação dos fatos. Ao contrário, são produtos da luta e das contradições produzidas pelas relações sociais e, portanto, pela história.

Sabemos que a complexidade do tema é um desafio e recomenda cautela. O trabalho com textos e documentos, com a “tempestade de leis”,³⁷ decretos, pareceres, acompanhados por uma visão geral das discussões, demonstra que o tema é uma espécie de “fermento” que vai crescendo, com avanços e retrocessos. Se compreendermos este movimento como resultante de condições históricas e concretas, poderíamos pensar que as duas leis de Educação (LDBEN e LFE) expressam, em parte, este processo. Os debates de diferentes setores sociais nos anos 1960 e, em especial, 1970 e 1980 marcaram e anunciaram tanto na Argentina como no Brasil preocupações em relação ao tipo de Educação que se pretendia. Se as posteriores efetivações das duas leis de Educação não necessariamente expressaram a maioria das vozes que participaram da discussão, mesmo assim levam suas marcas. O passado é passado em sua forma cronológica de se apresentar, mas deixa “digitais”, marcas dispersas em evidências, às vezes imperceptíveis, que se perpetuam no presente.

A construção deste capítulo tem como objetivo principal apreender as particularidades de cada país, as mediações sociais nas quais se expressaram e manifestaram as reformas singulares. O marco jurídico é justamente um marco, um

³⁷ Linhares, referindo-se à situação atual das políticas de formação de professores, expressou o seguinte: “É uma tempestade de leis. Não há tempo para ler as leis. Algumas deixam de existir. Essa tempestade procura confundir. Tem um rumo bem marcado que se une a essa centralização do poder. Essa concentração do poder é em todos os países”. “A usina de disposições legais continua funcionando, destituindo o que estava instituído” (informação verbal). Frases registradas da exposição realizada pela professora Célia Linhares – UFF no XI Encontro Nacional da ANFOPE. Mesa redonda: *Políticas públicas de formação de professores no interior da atual reforma educacional: das novas diretrizes a sua implementação*. 21 de agosto de 2002.

contexto específico da dinâmica e da totalidade social que foi gerando múltiplos e contraditórios desdobramentos jurídicos e de novas mediações.

Desse modo, o jurídico, em seu modo aparente de se apresentar, mostra uma primeira visão epidérmica das lutas dos grupos e dos setores, e as relações de poder. Enquanto mais adentramos e compreendemos a lei, começam a tornar-se claros e evidentes os elementos e os movimentos que configuram a dinâmica dos fenômenos. Por essa razão, neste capítulo se compreendem e se recuperam aspectos do capítulo anterior, no qual seria difícil acompanhar a concretude de alguns fenômenos e fatos – do campo das mediações – de cada país. Procuramos os pontos considerados relevantes no processo e na conformação das reformas educacionais brasileira e argentina. Não buscamos articular necessariamente os aspectos semelhantes, embora os percursos das reformas tenham muita similitude; queremos detectar e compreender como as opções e decisões levadas por cada país manifestaram sua idiossincrasia e como isto repercutiu nas reformas de formação docente.

3.1 Argentina

O objetivo neste item é o de apresentar as últimas reformas educacionais na Argentina, indicando alguns aspectos de seu marco jurídico e assinalando os elementos mais relevantes que vêm configurando a “transformação educativa” no país até os dias de hoje.³⁸ É interessante notar que a reforma educacional na Argentina é chamada de “transformação”. Yuni (2000, p. 63) explica que:

El discurso político pedagógico oficial pregoniza que el actual proceso no puede ser nominado como una Reforma del Sistema Educativo, dado que ello implicaría enfatizar el carácter correctivo, y

³⁸ O conceito “transformação” é colocado entre aspas, já que nossa intenção é compreender que a transformação não fica limitada ao contexto das políticas de ajuste emanadas do mesmo processo.

particularista de los cambios propuestos. Por el contrario nominan el proceso de Transformación, señalando que ello supone cambiar las formas, dotar de estructuras que modifican sustancialmente la configuración tradicional del dispositivo escolar.

Assim, a nova escola resultante da “transformação” apareceu nitidamente ligada a um modelo político e econômico (usualmente nomeado de neoliberal) que, como vimos, propôs uma mudança na concepção do Estado, redefinindo suas funções e impondo uma nova lógica na relação entre o Estado Nacional e as províncias.³⁹ No plano político esta lógica se manifestou na transposição, às províncias, das funções tradicionais do Estado Nacional, em especial, como veremos, a responsabilidade sobre a maior parte dos serviços educacionais. Juntamente com as transferências dos serviços, as Províncias argentinas também sofreram uma importante redução nos gastos públicos, de pessoal e a congruente privatização das empresas públicas provinciais (YUNI, 2000, p. 63).

Para compreender o processo político-educacional assinalado trabalharemos os antecedentes mais próximos da reforma educacional. Eles assentam-se em um conjunto de leis e de pactos:⁴⁰ a Lei de Transferência de Serviços Educativos, n.º 24.049/92, traçada sob o signo da descentralização, desregulamentação e privatização dos serviços sociais; a Lei Federal de Educação n.º 24.195/93, a Lei de Educação Superior, n.º 24.521/95, e o Pacto Federal (1994). Cabe destacar, que as bases da reforma da formação docente se situam nesse conjunto de leis, no Pacto Federal (1994) e em alguns acordos emanados do Conselho Federal de Cultura e

³⁹ YUNI, José. Educación, cultura y política: lecciones de la historia. In: MOLINA, Fidel., YUNI, José. (comp.) *Reforma educativa, cultura y política*. Buenos Aires: Temas, 2000 p. 51- 72. Nesse artigo o autor trabalha a idéia de “modelo da escola da transformação” a partir do ano de 1989.

⁴⁰ No final dos anos noventa, e em pleno século XXI, são disponibilizados documentos expressando diagnósticos, prognósticos e tendências sobre o realizado e acerca do que ainda estaria por fazer para alcançar as metas propostas no início da década por diversos pactos educativos. Pactos que salientaram a renovação dos sistemas educativos e a compreensão da educação como “política de Estado”. A idéia de “pacto” – de compactuar, de combinar e estipular previamente uma necessidade – foi, em alguns casos, a ante-sala das leis e das reformas, mas também podemos perceber sua presença em meio à sua implementação, para reforçar e salientar aspectos a serem retomados e/ou agregados a novos acordos. Cabe lembrar o Pacto Federal assinado na Argentina, em 1994, e também o recente Pacto de Educação da Província de Córdoba, que estipula a nova orientação educacional do atual governo peronista.

Educação, “[...] âmbito de coordenação e articulação do Sistema Nacional de Educação [...]” (art. 54, Lei Federal de Educação). Vejamos mais de perto aspectos desse marco jurídico:

QUADRO 1: Antecedentes da “transformação” educativa e a reforma educacional argentina.

ANO	Acontecimentos	Número de Lei	Observações
1966 –1970	Primeira tentativa de transferência das escolas primárias nacionais às províncias.	17.878/60	Transferência de 680 escolas localizadas na Província de Buenos Aires, Río Negro e La Rioja. ⁴¹
1978	Transferência das escolas primárias nacionais aos governos provinciais.		Quase a totalidade das escolas primárias. 6.700 escolas e 44.500 docentes ⁴² .
1988	Congresso Pedagógico Nacional.		Realizou-se em entre os anos de 1984 e 1988, finalizando com uma Assembléia Nacional em Embalse, Córdoba, de 27 de fevereiro a 6 de março de 1988.
1992 1993	Transferência das escolas secundárias e dos Institutos Superiores não universitários nacionais aos governos provinciais. Fechou um processo de transferências que se tinha	24.049/92	Efetivou-se a transferência de praticamente todos os serviços educativos. Transferiram-se 2.200 estabelecimentos, dos quais 1.500 eram de jurisdição direta do Ministério Nacional, e o resto, do Conselho Nacional de Educação Técnica. Também se

⁴¹ Dado obtido no texto: FILMUS, D. *Estado, sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo: proceso y desafíos*. Buenos Aires: Troquel, capítulo 3: Principales tendencias en la evolución actual del sistema educativo argentino, 1996. p. 47- 99..

⁴² FILMUS, D. 1996.

	iniciado trinta anos atrás.		Educação Técnica. Também se transferiram funções de 2.500 estabelecimentos privados. O custo dessa transferência, que passou a ser de responsabilidade provincial e da municipalidade de Buenos Aires, foi de 715 milhões de pesos, incluindo a subvenção do pessoal das instituições privadas. ⁴³
1993	Lei Federal de Educação.	24.195/93	Primeira Lei de Educação Nacional.
1995	Lei Superior de Educação.	24.521/95	Regula as instituições de formação superior, universitárias ou não universitárias, nacionais, estaduais ou municipais, estatais e privadas.
1995	Pacto Educativo Federal.	Artigo 63 da Lei Federal de Educação	Assinado pelas províncias e o governo nacional no dia 11 de setembro. Simbolicamente marca o início da etapa de execução da Lei Federal de Educação. Duração até o ano de 1999. ⁴⁴
2002	Plano Federal de Educação		Elaborado para reforçar a valorização do processo educacional como eixo fundamental e a fortalecer as dimensões de equidade e

⁴³ LLACH, J. *Educación para todos*. Córdoba: Irreal. 1999. p. 133.

⁴⁴ O ano 1999 é a data em que finaliza o mandato do Presidente Carlos Menem (Governo Peronista).

			qualidade da Educação.
--	--	--	------------------------

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos trabalhados.

3.1.1 Transferências dos serviços educacionais

A última reforma educacional na Argentina, de acordo com Carranza e Kravetz (1999, p. 7-8)⁴⁵, guarda relação com outras efetivadas na América Latina, e seu caráter principal é o de ser sistêmica, isto é, de abarcar todo o sistema educativo, suas várias dimensões e componentes. Este caráter sistêmico revela ainda a dupla intenção da reforma: por um lado, descentralização, diversidade, pluralismo, autonomia institucional; por outro, re-centralização e controle nacional.⁴⁶

Nesse país as propostas de descentralização – no contexto de ajuste fiscal e de desregulamentação do Estado – se articularam progressivamente a partir dos delineamentos traçados pelos organismos multilaterais, Unesco/Cepal, e pelos órgãos de financiamento, BID e Banco Mundial. Desse modo, a descentralização ocorrida trouxe como consequência uma nova responsabilidade para as províncias e para os municípios. A descentralização efetivada na Argentina cabe no figurino traçado pela Cepal (2001, p. 3), em seu informe sobre os anos 1990 para a América Latina:

Uno de los aspectos más destacados de la década de los noventa en América Latina y el Caribe es el papel fundamental que ha ocupado la descentralización en las políticas públicas de los países. Desde un punto de vista político, este hecho tiene su explicación en la necesidad de acercar el gobierno a los ciudadanos, mientras que desde una perspectiva económica, la descentralización ha aparecido como una forma de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios, especialmente los sociales, en el marco de los procesos de reestructuración del Estado.

⁴⁵ CARRANZA, Alicia; KRAVETZ, Silvia. Proyecto *Reforma Educativa en la Argentina de los 90*. Procesos de Reformulación (e instrumentación) en el espacio de la reorganización y gestión de instituciones de formación docente. 2da. Etapa. Informe Final del año de 1999. Mimeo. 2000.

⁴⁶ Este será um ponto a ser retomado no capítulo IV, já que onde operou mais fortemente a descentralização foi no currículo e na capacitação de docentes.

O papel dos órgãos multilaterais, em especial os de financiamento, promoveram a descentralização dos serviços educacionais em diferentes países de América Latina, respondendo a “[...] uma lógica política de redução da ação pública em favor do mercado” (GONZÁLEZ, 1996, p. 16).⁴⁷

Segundo Carranza e Kravetz (1999, p. 8), o processo de descentralização configurou na Argentina “[...] um novo mapa político-geográfico do sistema educativo [...]” e uma nova regulação do sistema educacional quanto à organização curricular, institucional, de formação, financeira, do papel do Estado, de novas relações institucionais e jurisdicionais, entre outras. Neste panorama de mudança as Províncias foram obrigadas a reorganizar seus sistemas educativos (administrativos e de gestão) para receber as instituições que antes eram nacionais e administradas pelo Ministério da Educação.

Essa renovação organizacional e de gestão na relação Províncias/governo nacional contribuiu para modificar as relações entre ambos, como também entre as Províncias e os municípios, atingindo os centros de condução do sistema educativo e as instituições que oferecem esses serviços. A modificação não se deu de maneira simples. Ao contrário, como veremos, a *descentralização* significou *desconcentração* dos serviços educacionais com conseqüências nada favoráveis para a construção de um sistema educacional integrado.

A Lei de Transferência dos Serviços Educativos, que se efetivou por diferentes etapas, foi um dos momentos deste processo. Cabe destacar que as primeiras transferências de serviços educacionais foram iniciativas dos governos militares, nas duas fases da ditadura militar: a primeira iniciou-se em 1966, sob o comando do General Juan Carlos Onganía, e a segunda, em 1976, no governo do

⁴⁷ Cf. Os processos de descentralização educacional na Argentina, no Chile, no Brasil, na Colômbia e no México em: MALPICA, Carlos. *Descentralización y planificación de la Educación: experiencias recientes en países de América Latina*. IPE. Informe de investigación, n.102. Paris. 1994.

General Jorge Rafael Videla. A última ocorreu no governo constitucional de Carlos Saúl Menem (Partido Justicialista), em 1991.⁴⁸

A partir de 1966, com a Lei n.º 17.878, se transferiram 680 escolas primárias nacionais às Províncias de Buenos Aires, Río Negro e La Rioja, e doze anos depois, no ano de 1978, a maioria das escolas primárias nacionais se transferia aos governos provinciais.⁴⁹ A transferência das escolas secundárias e dos institutos superiores não universitários se efetivou com a sanção da Lei n.º 24.049, em dezembro de 1992, conhecida como Lei de Transferência Educativa, no governo de Menem, entre os anos de 1992 e 1993. Filmus (1996, p. 63) registra sua estranheza diante de “um Ministério Nacional sem escolas”: “[...] a partir do ano de 1994 nos encontramos diante de um Ministério de Cultura e Educação no qual, praticamente, nenhum estabelecimento educativo depende dele forma direta”.

O tema descentralização/centralização não é novo no debate educacional argentino.⁵⁰ Filmus (1996, p. 64) indica que, desde a Carta Constitucional de 1853 – a primeira Carta Constitucional do país –, a demanda pela descentralização revestiu-se de um caráter de luta democrática diante de um Estado Nacional que detinha o controle sobre o sistema educativo. A descentralização alcançada a partir dos anos de 1960 possibilitou maior autonomia às Províncias e, portanto, o fortalecimento de um certo federalismo, mas, ao mesmo tempo, não cumpriu muito do que prometera: presença das Províncias na elaboração das políticas educativas emanadas do poder central (regionalização), maior qualidade e equidade nos serviços, racionalidade dos recursos, entre outros aspectos.

⁴⁸ Com o retorno da democracia, em 1973 (Héctor José Campora 1973-1973. Justicialista), ficaram suspensas as transferências.

⁴⁹ Ocorreu a transferência de 6.700 escolas e de 44.050 docentes (FILMUS, 1996, p. 63).

⁵⁰ C.f: PEREYRA, Miguel. et al (compiladores). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1996; PÉREZ, J. La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la limitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. In: *Descentralización educativa. Revista Iberoamericana de Educación*, n. 2. Enero-Abril, 1994.

Em última análise, afirma o autor, a *descentralização* foi positiva, pois favoreceu o direito das Províncias quanto à maior autonomia de decisões no âmbito da gestão educativa. A descentralização constituiu-se, a seu ver, em uma oportunidade de superação de obstáculos burocráticos, de adoção de estilos regionais de gestão, de uma maior participação da comunidade educativa local. Não obstante os eventuais benefícios, a descentralização retirou a responsabilidade do Estado Nacional sobre os serviços primários, entre eles, o de seu financiamento. A rigor, as diferentes lógicas que tiveram prioridade na Argentina, a economicista e as tecnocráticas, obstaram o que poderia ter sido uma “descentralização democrática”.

⁵¹ Por essa razão, o termo *desconcentração*, que, segundo Filmus (1996), é utilizado em várias pesquisas, exprime de maneira mais apropriada o perfil das transferências dos serviços educacionais.

Ainda segundo o autor, no que tange às escolas secundárias e aos institutos superiores não universitários, a despeito das tentativas de algumas Províncias de superar os problemas ocasionados pelo deslocamento de serviços, nos anos de 1992 e 1993, não foram alcançadas saídas efetivas para o problema. Esta última transferência coincidiu com uma forte crise fiscal do Estado que, junto às políticas de ajuste, priorizou o orçamento em detrimento das questões sociais, entre elas a Educação. Como assinala Gonzalez (1996, p. 85), esta última transferência deu início a um processo de acomodação e ajuste dos sistemas educacionais provinciais no contexto das profundas restrições financeiras. Apesar de que o gasto na educação foi afetado, assinala a autora, pelo ajuste financeiro que enfrentava o setor público provincial (redução de salários, fusão e fechamento de séries e cursos, modificação dos regimes de licenças, redução dos cargos docentes e horas-cátedras, etc.), a transferência se realizou sem maiores conflitos.⁵²

⁵¹ Para maiores informações Cf. FILMUS, Daniel. (1996).

⁵² A autora em seu texto *La descentralización educativa: política educativa o política fiscal?* Tem como objetivo refletir sobre as causas da aceitação da transferência por parte das províncias. Discute a validade como política de descentralização “(...) ya que no parecen cumplirse muchos de los requisitos que debería reunir un proceso de esas características” (GONZALEZ, 1996, p. 85).

Para Puiggrós (1997, p. 31), a última transferência ocorreu em um momento de “[...] retração, pobreza, debilidade econômica e organizativa da sociedade civil, quebrando os sistemas de administração sem que passem a ser substituídos por outros”. Nesse panorama, segundo a autora, as províncias convivem com funções centralizadas e outras descentralizadas, o público e o privado perderam as fronteiras, confundindo-se. As instituições ganham uma dupla dependência: os aspectos administrativos estavam radicados nas províncias, e no tocante ao currículo, pedagogia e avaliação, ao Ministério de Educação Nacional. Uma outra consequência desse estilo de transferência dos serviços educacionais, apontada pela autora, é o desaparecimento dos nexos tradicionais entre o Ministério Nacional e o Provincial, fraturando-se o trabalho docente, uma vez que:

Las obras sociales, la administración de sus salarios, la supervisión, etc., pasan a tener diversas dependencias, nacionales, provinciales o locales sin responder a una adecuada planificación. La desigualdad en la calidad y cantidad de la oferta educativa se profundiza severamente entre las distintas provincias, zonas de cada provincia y regiones (PUIGGRÓS, 1997, p. 31).

Lentijo et al (1997, p. 19), ao explicar o processo de simultaneidade e complexidade da promulgação da Lei Federal de Educação (1993) e da última transferência (1992-1993), assinalam que a transferência dos serviços resultou:

[...] en los hechos lo que fue en su apresurado trámite legislativo: una circunstancia puramente administrativa, motivada más por las necesidades de las cuentas fiscales de la nación que por la motivación democratizadora del sistema y los centros de enseñanza.

Para os autores, com a última transferência se passou de um centralismo flexível, como era o nacional, para vinte e quatro centralismos provinciais, ou seja, a Argentina estreou um “federalismo imperfeito”. Os processos de descentralização dos serviços educativos geraram impactos quantitativos e qualitativos nas diferentes Províncias que precisam ser mais bem avaliados, em especial, quando se transferem

as escolas secundárias e os institutos, fechando o ciclo de transferências. De toda forma, às Províncias, com seus precários recursos para atender a demanda tão significativa, coube a responsabilidade da prestação de serviços educativos primários, secundários e terciários não universitários. Como destaca Feldfeber (2000, p. 169), “[...] quando se trata de ajuste estrutural, o governo federal exerce pressão sobre as Províncias para sua aplicação, mas em nome da autonomia [...] deixa cada jurisdição à própria sorte para que sustente diretamente as escolas, o pagamento dos salários etc.”.

De toda maneira, não obstante a descentralização ou a *desconcentração* do sistema educativo, o governo nacional manteve sob sua responsabilidade a regulação e a formulação das políticas educativas e a gestão das Universidades Nacionais.⁵³ É importante assinalar que existiu e existe um movimento de transferências: de responsabilidades do Estado nacional às Províncias, destas aos municípios e, de maneira geral e não menos importante, atribuíram-se às instituições educacionais e aos agentes individuais responsabilidades e direitos antes outorgados ou minimamente assegurados pelo Estado.

A promulgação da Lei Federal de Educação nº 24.195/93 emergiu nesse panorama de transferências dos serviços educativos às províncias e se constituiu como referência e marco fundamental para a chamada “transformação educativa”.

3.1.2 Lei Federal de Educação, n.º 24.195, de 14 de abril de 1993

No transcurso dos anos 1980, ocorreram reformas educativas pontuais que, como veremos, foram incorporadas, em alguns de seus aspectos, pelas reformas dos

⁵³ Segundo Maffei (2000, p. 175), a co-participação federal aumentou e as Províncias recebem, hoje, mais de 40% dos recursos dos recebidos há sete anos. Mas a Nação recebe hoje 320% mais que há sete anos, e as Províncias têm hoje um incremento de 50% de gastos a mais que antes. É importante ter em conta, salienta a autora, que o governo nacional se desprende das empresas não lucrativas, dos serviços sociais, da responsabilidade educacional, e, dessa forma, o governo central tem menos despesas do que tinha há sete anos.

anos 1990. A rigor, assegura Filmus (1996, p. 47), “[...] a década de 1980 mostra e aprofunda algumas das principais tendências que marcaram o desenvolvimento do Sistema Educativo Argentino desde fins do século XIX”. Após a ditadura militar (1976-1983), com a instauração do governo constitucional,⁵⁴ a elaboração da Reforma Educacional e sua primeira instância de implementação tiveram como eixo uma polêmica mobilização dos sujeitos educativos que redundou na realização do Congresso Pedagógico, cuja preparação teve início em 1984; processo que se estendeu por quatro anos, até sua formalização mediante a Lei n.º 23.114 de 1988. A idéia de mobilizar a população para novas formas de participação, de acordo com o Salit et.al. (1999, p. 6),

[...] inspiró la convocatoria al Congreso Pedagógico. Aunque el discurso oficial del período integra propuestas descentralizadoras y planea cambiar el currículo, mejorar la gestión institucional así como la calidad de los aprendizajes, (cuestiones que encaran varias provincias), las energías se concentraron en potenciar mediante la participación y sensibilización de los docentes y directivos, la toma de conciencia sobre la posibilidad de los cambios.

A participação dos setores sociais na nascente democracia contrastou com a ditadura militar em declínio, na qual predominavam os controles autoritários e burocráticos da gestão escolar. Para Almandoz (2000, p. 70), o Congresso Pedagógico teve como finalidade:

Crear un estado de opinión en torno a la importancia y trascendencia de la educación en la vida de la República, recoger y valorar las opiniones de las personas y sectores interesados en el ordenamiento educativo y su desenvolvimiento; plantear, estudiar y dilucidar los problemas y limitaciones que enfrenta la educación, divulgar la situación educativa actual y sus alternativas de solución asegurando la difusión necesaria a fin de que el pueblo participar activamente en el hallazgo de las soluciones y proporcionar el asesoramiento que facilite la función de gobierno en sus esferas legislativas y ejecutivas

⁵⁴ Governo da União Cívica Radical (UCR), Presidente Dr. Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989). No dia 8 de julho de 1989, foi substituído por Carlos Saúl Menem (Partido Justicialista).

Para Braslavsky (1996, p. 6), as demandas pela educação, a partir de 1984, “[...] associaram-se à busca da democratização de um sistema e de instituições consideradas fortemente elitistas e autoritárias”.⁵⁵ Durante a transição à democracia, salienta a autora, a polêmica mobilização para mudanças na Educação teve várias frentes e representantes. Por um lado, o Ministério da Educação – representado pela União Cívica Radical (UCR), no primeiro governo constitucional pós-ditadura – e vários setores progressistas da sociedade,⁵⁶ por outro, defensores da Educação privada, em especial a poderosa Igreja católica argentina. Os dois primeiros conclamavam a gratuidade da educação pública em todos os níveis, a laicidade e a ampliação da Educação pública obrigatória. Os representantes católicos, ao contrário, propunham a limitação do poder do Estado Nacional, a expansão da Educação privada e as conseqüentes orientações metafísicas e espiritualistas.

No embate de forças contrárias, entre os anos de 1984 e 1988, como indicamos, se realizou o processo de instituição do Congresso Pedagógico,⁵⁷ no qual se confrontaram velhos e novos problemas educacionais, evidenciaram-se disputas e tensões não resolvidas do passado e do presente. Braslavsky (1996, p. 7) ressalta que, no clima de disputa que marcou o Congresso gerou-se uma lógica diferente de

⁵⁵ Segundo o documento elaborado pela União Cívica Radical (UCR), *Educación y democracia* (1983, p. 12), o sistema educativo argentino, após a ditadura, se encontrava em situação de calamidade: “[...] a igualdade de oportunidades era um mito, elevado custo educativo, reprodução de valores de obediência a uma autoridade sem legitimidade, transmissão insuficiente de conhecimentos distanciados da realidade”.

⁵⁶ Segundo Braslavsky (1996, p. 13), “En la Argentina se suele designar con este nombre a un movimiento difuso del que se sienten partícipes los partidarios de los principios de equidad y laicidad de la educación primaria, de la organización democrática de las formas de gobierno, de la autorización al funcionamiento de agrupaciones docentes y estudiantiles y de una concepción de calidad que enfatiza la formación para la ciudadanía por sobre la formación para el desempeño laboral. De esta identidad participan dirigentes políticos y gremiales con afinidades con el liberalismo político y con concepciones socialistas, así como otros insertos en la estructura del partido justicialista. Confluyen en organizarse en torno a la ‘defensa de la escuela pública’”.

⁵⁷ O Congresso Pedagógico concluiu seus trabalhos na Assembléia Nacional realizada em Embalse de Río Tercero, em Córdoba, de 27 de fevereiro a 6 de março de 1988. C.f. PUIGGRÓS, Adriana. *Discusiones sobre educación y políticas: aportes al Congreso Pedagógico Nacional*. Buenos Aires: Galerna, 1987.

consenso acerca das posições políticas e das estratégias de ação. Para a autora, nele se fermentaram as idéias principais para a reforma educativa que se concretizaria na Lei Federal de Educação, em 1993.

No período que se seguiu ao Congresso, temas recorrentes apareceram nos discursos políticos e educacionais: descentralização, maior autonomia escolar, qualidade do ensino, mudanças na legislação escolar, reforma da formação docente, entre outros. Esses temas configuraram a proposta de reforma educativa dos anos oitenta e, embora não se tenha elaborado um plano de transformação do sistema em nível nacional, orientaram e foram centrais na agenda governamental da década seguinte, que redundou na referida lei.

No processo de tramitação desta lei no parlamento enfrentaram-se os mesmos interesses antagônicos que se fizeram presentes no Congresso, agora no que se refere ao papel do Estado: os de uma comunidade mobilizada que afirmava a responsabilidade do Estado em matéria de Educação, para a qual a lei não poderia significar um retrocesso em matéria de justiça social, devendo contemplar a gratuidade e a laicidade; e os daqueles que defendiam um papel subsidiário do Estado no controle dos destinos da Educação nacional. A primeira Lei Federal de Educação, com seus 71 artigos agrupados em 12 títulos, foi finalmente sancionada em 1993 pelo Congresso Nacional.⁵⁸ De acordo com Feldfeber (2000, p. 170), seu texto justapôs as idéias e os princípios antagônicos que a antecederam e definiu uma posição ambígua em relação ao papel do Estado: se algumas vezes o Estado aparece como agente principal, na maior parte do tempo mostra-se exercendo papel secundário em relação aos agentes educacionais, à família, à igreja e ao setor privado.

⁵⁸A Argentina teve sua primeira Lei de Educação Comum no ano de 1884, Lei n.º 1.420, ditada para a Capital Federal e dez províncias. Esta lei outorgou as bases e os princípios de ensino universal, obrigatoriedade, integral, gradual, gratuidade e laicidade” da Educação e expandiu o sistema educativo em todo o país. Foi a lei mais completa da Educação argentina, embora tenha se restringido ao nível primário.

Cabe destacar que, nesse ínterim, firmou-se o Pacto Federal Educativo, em 11 de setembro de 1994, importante balizamento para a efetivação da Lei Federal.⁵⁹ Este “[...] simbolicamente marcou o início da etapa de execução da Lei Federal de Educação” (Pacto Federal Educativo, 1994, p.1), estabelecendo a Educação como um bem social prioritário e afirmando a necessidade de definir um patamar comum para a implementação da Lei que garantisse a transformação do sistema educativo otimizando sua eficácia com vistas à sua qualidade. Assinaram este Pacto o governo nacional, os governos provinciais e a prefeitura de Buenos Aires, e teve uma duração de cinco anos, até 1999.

O texto da Lei Federal de Educação descreve a Educação como um bem social e de responsabilidade comum, e institui as normas referentes à organização do sistema nacional de Educação. A Lei também assinala os objetivos gerais da Educação, os princípios da política educativa e a participação da família, da comunidade e da iniciativa privada.

Assinalam-se, na Lei Federal de Educação, três níveis na estrutura do governo e na administração educacional: o jurisdicional, o nacional e o federal, que incluem os serviços das entidades privadas reconhecidas (LFE, capítulo II, art. 7). O jurisdicional faz referência às províncias e à cidade de Buenos Aires. A Lei outorga poder de decisão a cada província e à capital federal para governar seu próprio subsistema, sempre respeitando a política educativa nacional e as políticas concertadas com o Conselho Federal de Cultura e Educação. O nível nacional faz referência ao Poder executivo e ao Ministério de Cultura e Educação da Nação. Cabe ao Estado Nacional exercer “[...] a responsabilidade principal e indelegável de fixar e controlar o cumprimento da política educativa” (LFE, Artigo 2); e de garantir o cumprimento dos “[...] princípios, objetivos e funções do Sistema Nacional de educação” (LFE, art. 53a), aos governos provinciais e municipais, garantir a atualização e o aperfeiçoamento da formação dos docentes em serviço (formação

⁵⁹ Governo Justicialista, Carlos Saúl Menem (1989-1999).

contínua) em seus aspectos pedagógicos e institucionais, e a promoção do desenvolvimento da pesquisa.

O nível federal está constituído pelo Conselho Federal de Cultura e Educação criado pela Lei n.º 22.047, sancionada em 1979. Este Conselho é o órgão representativo da cada uma das jurisdições e está integrado pelo Ministro de Educação da Nação como presidente nato, e pelos Ministros ou responsáveis de cada província, e um representante do Conselho Interuniversitário Nacional (LFE, art. 57).

A missão do Conselho é a de “[...] planificar, coordenar, assessorar e acordar os aspectos da política cultural e educacional que o país requer e que comprometam a ação conjunta da Nação, as províncias e o governo da Cidade de Buenos Aires” (ALMANDOZ, 2000, p. 93). Na atualidade, este Conselho se orienta pelo Decreto n.º 943/84, que estabelece suas atribuições e competências. Desta maneira, regulamenta os acordos ou decretos surgidos da Lei Federal de Educação e da Lei de Educação Superior de Educação. Também “unifica” os critérios entre as jurisdições e “coopera” na consolidação da unidade nacional a partir das autonomias provinciais (LFE, art. 55).

Do ponto de vista da estrutura acadêmica, o sistema educacional organizou-se da maneira exposta no quadro abaixo.

QUADRO 2: Composição da educação na Argentina segundo a nova Lei Federal de Educação (LFE)

Educação Inicial	Educação Geral Básica	Educação Polimodal
Constituída pelo Jardim de Infância. De três a cinco anos. O último ano será obrigatório.	Nove anos obrigatórios, divididos em três ciclos de três anos cada um.	Com duração de três anos como mínimo. Não obrigatórios.
Educação Superior		
Educação Superior Universitária		Educação Superior não Universitária
Será realizada em instituições universitárias. As universidades gozam de autonomia acadêmica, e		Será realizada nos Institutos de Formação Docentes ou equivalentes e em Institutos de

autarquia administrativa e econômico-financeira.	formação técnica que outorgaram títulos profissionais. Articulados com as universidades.
--------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------

Educação Quaternária

Realizada pelas universidades e instituições acadêmicas, científicas e profissionais de reconhecido nível.

Regimes Especiais

Educação Especial	Educação de Adultos	Educação Artística
-------------------	---------------------	--------------------

Garante educação em escolas especiais e uma formação individualizada e integradora. Possibilita a integração em escolas comuns com pessoal especializado.	Destinada àqueles que não finalizaram com regularidade a Escola Geral Básica obrigatória ou que desejem continuidade em seus estudos.	A Educação Artística deve ser equivalente à educação do sistema. Complementam-se as disciplinas artísticas.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: elaboração própria a partir de Lei Federal de Educação.

A Educação Infantil, chamada na Argentina de Educação Inicial, está constituída pelo Jardim de Infância de três a cinco anos, sendo o último obrigatório. Em relação à Educação de zero a três anos, Jardim Maternal, são as províncias e a Municipalidade da Cidade de Buenos Aires que devem estabelecer esse serviço quando considerem necessário:

[...] Las Provincias y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de Jardín maternal para niños/as menores de tres años y prestarán apoyo a las instituciones de la comunidad para que estas les brinden ayuda a las familias que lo requieran.

A Lei estabeleceu a obrigatoriedade da Educação Básica de nove anos de duração: Educação Primária – seis anos – mais três anos, correspondentes ao antigo Ensino Secundário que passaram agora a integrar a Educação Básica, nomeada Educação Geral Básica (EGB), dividida em três ciclos de três anos cada um, com características curriculares, pedagógicas e organizativas bem definidas (artigo 10).

Desta maneira, por meio da Resolução n.º 41/95 do Conselho Federal de Cultura e Educação, e em razão de que, por um tempo, coexistiram a antiga estrutura e a nova estrutura, se estabelece o reconhecimento da equivalência de ambas:

QUADRO 3: Equivalência entre a estrutura anterior e a nova estrutura do sistema educacional segundo a Lei Federal de Educação (LFE)

Nova estrutura	Estrutura anterior
1º ano EGB 1	1ª Série primária
2º ano EGB 1	2ª Série primária
3º ano EGB 1	3ª Série primária
4º ano EGB 2	4ª Série primária
5º ano EGB 2	5ª Série primária
6º ano EGB 2	6ª Série primária
7º ano EGB 3	7ª Série primária
8º ano EGB 3	1º ano secundário
9º ano EGB 3	2º ano secundário
1º ano Polimodal	3º ano secundário
2º ano Polimodal	4º ano secundário
3º ano Polimodal	5º ano secundário

Fonte: Resolução n.º 41/1995 do CFCyE

Nos últimos três anos da Educação Secundária – Polimodal – as escolas podem oferecer um “Trajeto Técnico-profissional” (TTP). Nesse Trajeto são dadas opções de especialização complementando a Educação Polimodal, possibilitando a aprendizagem de tarefas profissionais específicas que, segundo sua duração e profundidade, concedem a habilitação de “técnico”, que, além das relacionadas ao setor industrial, capacita também para o setor de serviços.

A Lei estipulou um regime especial no qual incorpora a Educação Especial, a Educação de Adultos e a Educação Artística. Em relação à Educação Especial se garantem a atenção das pessoas com essas necessidades educacionais e o serviço em escolas de educação especial. Também se garante aos alunos e alunas uma formação individualizada, normalizadora e integradora, possibilitando a capacitação laboral

para sua integração no mundo do trabalho e a produção. Esta lei indica a incorporação dos alunos e alunas das escolas especiais, e a integração em estabelecimentos escolares comuns com supervisão e responsabilidade do pessoal especializado (LFE, art. 29).

O objetivo da Educação de Adultos é o de fornecer Educação para as pessoas que não tiveram possibilidade de acesso à escola geral básica obrigatória ou para aqueles que precisem finalizar seus estudos para aceder a outros níveis do sistema (LFE, art. 30). Os conteúdos da Educação Artística devem ser equivalentes, dependendo dos ciclos e os níveis em que ela se desenvolva, e deverá ser ministrada por professores e professoras de arte. A Lei também deixa aberta a possibilidade de outros regimes especiais, em que as autoridades oficiais devem organizar programas em estabelecimentos comuns para oferecer o seguimento e a formação de talentos especiais. Dentro deste regime está incorporado um “Sistema de Educação aberta e a distância” para os setores da população que não assistem a estabelecimentos presenciais.

O artigo 36 estipula as obrigações e os direitos da Educação privada. Estas instituições devem ter reconhecimento prévio e controle por parte do Estado para funcionar. A participação de verbas por parte do Estado dependerá do “[...] critério objetivo de acordo com o princípio de justiça redistributiva no marco da justiça social” (LFE, art. 37). O artigo 39 fala do “[...] princípio de gratuidade em todos os níveis e regimes estatais” por parte do Estado Nacional, das províncias e da Prefeitura (Municipalidade) da cidade de Buenos Aires. O mesmo artigo também assinala que:

[el] Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán un sistema de becas para alumnos e alumnas en condiciones socioeconómicas desfavorables, que cursen ciclos y/o niveles posteriores a la Educación General Básica y Obligatoria, las que se basaran en el rendimiento académico (LFE, art.39).

Esta questão é complexa, pois estabelecer bolsas por meio do rendimento acadêmico para alunos e alunas em condições socioeconômicas desfavoráveis cria uma ambigüidade no que se refere ao *rendimento escolar*.

A partir da nova disposição da estrutura do sistema, cada Província adquiriu autonomia – relativa – para iniciar o processo da mudança. A meta fixada pelo Conselho Federal de Cultura e Educação (Cfcye)⁶⁰ para as Províncias era a de que a nova estrutura deveria funcionar plenamente a “partir do ano 2000”. As primeiras mudanças nas escolas, determinadas pela lei de 1993, começaram apenas em 1996 com a transformação do último ano da Educação Infantil (nível inicial) que, mediante a lei, ficou obrigatório, e dos três primeiros anos da Escola Geral Básica.

Cabe destacar que a questão do financiamento, estipulado nos artigos n.º 61, 62, 63, 64 e 65 da Lei, estabelecem que o investimento por parte do Estado é prioritário, e que a base orçamentária do ano de 1992, que foi de P\$ 6.120.196.000, será duplicada gradativamente e como mínimo “[...] 20% anual a partir do orçamento de 1993” (art. 61). Os recursos provieram de impostos diretos de dotação específica “[...] aplicados aos setores de maior capacidade contributiva” (art. 62). No artigo 64 salienta-se que o governo nacional financiará os programas especiais destinados a solucionar e compensar circunstâncias de emergências, desequilíbrios regionais e situações de marginalidade.

A formação docente na Lei Federal de Educação (LFE)

Em relação à formação docente a Lei Federal de Educação estabeleceu em seu artigo três, título I, “Direitos, Obrigações e Garantias”, que os governos provinciais e municipais devem garantir a atualização e o aperfeiçoamento da formação dos docentes em serviço (formação continuada), em seus aspectos

⁶⁰ Este órgão é integrado por todos os ministros de Educação das Províncias, e seu presidente é o ministro nacional de Educação. O Conselho se reúne regularmente e elabora resoluções para implementar a reforma educacional.

pedagógicos e institucionais, e promover o desenvolvimento da pesquisa. Em seu Título III, “Estrutura do Sistema Educativo Nacional”, capítulo V, Educação Superior, artigo 18, se faz menção à articulação das instituições de formação docente com as universidades, destacando que tal articulação deveria ser “vertical e horizontal”. No artigo seguinte se explicitam os objetivos da formação docente como uma capacitação gradual e permanente da formação, “[...] aperfeiçoamento com critério permanente a graduados e docentes em serviço [...]”, ressaltando quatro aspectos: científico, metodológico, artístico e cultural.

Salienta-se também, a formação de pesquisadores e administradores educacionais. A formação docente está principalmente destinada a “[...] preparar e capacitar para um eficaz desempenho em cada um dos níveis do sistema educacional e as modalidades mencionadas posteriormente nesta lei” (LFE, art.19). No mesmo capítulo, os artigos 21, 22, 23 e 24 legislam sobre a formação profissional e acadêmica nas universidades. Em seu artigo 25 se explicita a continuidade dos estudos, após a universidade, em um nível nomeado de Educação Quaternária (Pós-Graduação), responsabilidade das universidades ou instituições acadêmicas, científicas e profissionais de reconhecido nível. Cabe destacar que no Título VIII, artigo 47, também aparecem como deveres dos trabalhadores da educação, sua formação e atualização permanente. No Título X, capítulo I, “Ministério de Cultura e Educação”, artigo 53, item G, se destaca que o Ministério, mediante o Conselho Federal de Cultura e Educação, deve promover e organizar uma rede de formação, aperfeiçoamento e atualização.

O tema da formação docente superior não universitária foi especificamente regulamentado em Acordos e em Resoluções que configuraram o novo panorama para os Institutos Superiores não Universitários, nos quais a idéia da articulação com as universidades e da mudança destas instituições ficará refletida nessas regulamentações elaboradas pelo Conselho Federal de Educação e Cultura, representante do Ministério de Educação e Cultura. O marco jurídico da formação, os desdobramentos e a repercussão desta Lei Federal de Educação e da Lei Superior

de Educação serão abordados no próximo capítulo. Vejamos agora algumas questões sobre a implementação da LFE.

Cabe destacar que o processo de implementação da Lei não se deu de modo homogêneo. Em algumas Províncias, como as de Buenos Aires e Córdoba, implementaram-se reformas estruturais na totalidade do sistema que, com algumas diferenças entre si, parecem “adequar-se” aos lineamentos da Lei Federal. A Província de Córdoba, por exemplo, inverteu as determinações em relação à organização dos níveis primário e secundário. Assim, o nível primário tem uma escolaridade obrigatória de seis anos, e o nível secundário compreende dois ciclos de escolaridade: o Ciclo Básico Unificado (três anos obrigatórios) e o Ciclo de Especialização, também de três anos. Córdoba, afirma-se, realizou uma inversão, já que “secundarizou” o nível primário, isto é, o terceiro ciclo da Educação Geral Básica – EGB. Ao contrário, a Província de Buenos Aires optou por “primarizar” o terceiro ciclo da EGB, atribuindo maior flexibilidade aos municípios e ao setor privado, que puderam optar por modelos diferentes. A Capital Federal,⁶¹ indiferente à Lei, não modificou seu sistema, ou seja, manteve o Primário de sete anos e uma Educação Secundária de cinco anos. As províncias de Neuquén e Río Negro também não adotaram a nova estrutura. Se levarmos em conta que a Província de Buenos Aires e a Capital Federal constituem uma das maiores jurisdições (50% da população) do país, pode-se concluir que a mudança da estrutura ainda não foi totalmente implementada na Argentina.

Segundo Abratte (2002), no que se refere à estrutura do sistema, a implementação da Lei vem se efetivando de maneira desigual e heterogênea, em um processo fortemente vinculado às tendências políticas dos governos provinciais, de suas tensões com o Estado Nacional e, portanto, de acordo com as possibilidades de contar com recursos financeiros e técnicos. Desta maneira, nas jurisdições com maior autonomia e desenvolvimento de seus sistemas educacionais (Córdoba,

⁶¹ A Capital Federal na Argentina está em Buenos Aires e constitui uma jurisdição independente da Província de Buenos Aires e do governo da cidade de Buenos Aires.

Buenos Aires, Capital Federal) a implementação da Lei tem sido mais complexa de que em outras Províncias com menor margem de negociação política e técnica que dependem acentuadamente dos recursos nacionais.⁶²

Por outro lado, a recente crise fiscal e social que se abateu sobre o país repercutiu sensivelmente no andamento da reforma. Em abril de 2002, sob o impacto da crise, o Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia elaborou o Plano Federal com propostas pontuais a serem desenvolvidas no período de 2002-2003.⁶³ De maneira geral, o Plano tende a reforçar a valorização do processo educacional como eixo fundamental e a fortalecer as dimensões de equidade e qualidade da Educação. O Plano Federal (2002, p. 1), ademais, procura “[...] concentrar políticas estratégicas, evitando o desenvolvimento de propostas dispersas, de baixo impacto ou de excelência reduzida a poucos atores que utilizam grande quantidade de recursos econômicos e humanos”. Suas prioridades são: proporcionar políticas compensatórias de formação inicial e de formação contínua para a melhoria da qualidade educacional; fortalecer as equipes das administrações provinciais e assegurar formas que agilizem a continuidade da implementação da Lei Federal de Educação e da Lei Superior de Educação. Em relação à Lei Federal de Educação, por exemplo, o documento (2002, p. 2) destaca que “[...] as diferentes maneiras de abordagem por parte das jurisdições, em relação à transformação educativa,

⁶² Por exemplo, no caso do Noroeste do país, a implementação da lei tem sido mais respeitosa às disposições, mas lenta em sua extensão, isto é, mais progressiva, mais experimental (ABRATTE, 2002).

⁶³ A partir de dezembro de 2000 se aprofunda na Argentina a crise social que deflagra manifestações populares nomeadas de “porteñazo” ou “argentínazo”. Este movimento, protagonizado por diversos setores sociais, em especial uma significativa parte da classe média pauperizada (professores, trabalhadores, aposentados, estudantes, pequenos comerciantes, universitários, desempregados, donas de casa) irrompe às ruas com panelas para protestar contra o governo. O protesto social fermenta na Plaza de Mayo nos dias 18 e 19 de dezembro, conseguindo a renúncia do presidente eleito Fernando De La Rúa (UCR). Em meio à acefalia presente e a um clima de incertezas e de negociações no Partido Justicialista, assume, a seguir, a presidência provisória o governador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, que perdura no poder por três dias: de 19 a 21 de dezembro. No primeiro dia de janeiro de 2002, na Assembléia Legislativa, articula-se uma coalizão dos partidos políticos majoritários, e assume a presidência, até o ano de 2003, o senador Eduardo Duhalde (Justicialista e ex-vice-presidente do governo de Carlos Saúl Menem).

manifesta, na atualidade, uma dispersão que contradiz um dos princípios da Lei: a de concretizar um Sistema Educacional Federal, integrado nacionalmente”. Deixa clara, mais uma vez, a crescente importância atribuída pelo governo a uma integração do sistema educacional no país.

3.1.3 Lei Superior de Educação n.º 24.521, de 7 de agosto de 1995

De maneira geral, a Lei de Educação Superior n.º 24.521, de 7 de agosto de 1995, forjou-se nas circunstâncias do liberalismo dos anos 1990, um consenso acerca da necessidade de mudanças na educação superior com vistas à sua adequação à “[...] emergência de um novo paradigma produtivo baseado no poder do conhecimento e no manejo adequado da informação”.⁶⁴ Coraggio (2001, p. 2) ressalta, a propósito do Banco Mundial, que a “[...] informação empírica e o conhecimento – para produzi-la, organizá-la, interpretá-la e gerar as aplicações à resolução de problemas complexos – são o principal meio de produção, insumo e produto de uma nova economia. Sobre isso há acordo generalizado na cultura ocidental”.

No âmbito dessas determinações promulgou-se, na Argentina, a Lei Superior de Educação (n.º 24.521, 7 de agosto de 1995), que ampliou e complementou a Lei Federal de Educação. Pela primeira vez se ditou uma lei especificamente voltada à regulamentação da Educação Superior – universidades públicas e privadas e institutos não universitários públicos e privados. Nosiglia (2000, p. 211) considera que a lei significou “[...] a consolidação de um conjunto de propostas para este nível de ensino que foram sendo instrumentalizadas progressivamente pelo Poder Executivo Nacional, baseado nos delineamentos do Banco Mundial sustentado em

⁶⁴ Cf. Coraggio, 2001, p .3.

pressupostos político-ideológicos neoliberais”.⁶⁵ A Lei encontrou importante resistência na comunidade acadêmica.

Almandoz (2000, p. 72-73) assinala que, embora a Lei tivesse o mérito de ordenar a Educação Superior em um mesmo sistema jurídico, ela feriu dois princípios fundamentais da educação universitária: a autonomia e a gratuidade, princípios sacramentados a partir da Reforma Universitária de 1918.⁶⁶ A autonomia identificou-se com a possibilidade de as administrações universitárias procurarem recursos e financiamento por conta própria, vendendo ou comprando serviços, para assegurar sua sobrevivência dentro da lógica das relações mercantis.⁶⁷

Apesar das resistências que se lhe opuseram e de sua implantação parcial, a Lei de Educação Superior significou uma importante mudança na relação entre Estado e universidade, sempre tendo presente os dois princípios assinalados: autonomia e gratuidade. Com a Lei de Educação Superior, o papel do Estado passou a ser de “avaliador”, tal como orientam os órgãos multilaterais (em especial o Banco Mundial) que diagnosticam a necessidade de mudar as “altas casas” de estudo para adaptá-las à lógica da eficiência e do lucro. Em seu título IV a Lei destaca que os cursos (carreiras) serão avaliados periodicamente pela Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento (Acreditação) Universitário⁶⁸ ou por entidades

⁶⁵ Vale lembrar que a legislação educacional anterior não contemplava o sistema superior não universitário, nem regulava o subsistema privado.

⁶⁶ Os principais postulados da Reforma Universitária de 1918 eram: autonomia, co-governo, livre docência, revisão dos conteúdos e métodos, concurso público (reduzindo o “poder” das cátedras vitalícias), gratuidade e extensão. Esta reforma serviu de base para muitas reformas universitárias na América Latina, como as do Uruguai, do Peru e do Chile.

⁶⁷ O princípio da gratuidade fraturou-se diante do instrumento legal que introduz e permite cobrança de tarifas no sistema universitário – ou, como se preferiu chamar em algumas universidades, “contribuição voluntária”. Na Universidade Nacional de Córdoba, em algumas faculdades implantou-se a “contribuição voluntária”, uma “disfarçada” maneira de cobrar.

⁶⁸ “La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación” (artículo 46). Esta Comisión tiene diversas funciones, coordina la evaluación, acredita carreras de grado y de postgrado, autoriza nuevas instituciones universitarias, se pronuncia sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional, prepara los informes requeridos para las autorizaciones provisionales de funcionamiento de las instituciones privadas. Esta comisión está integrada por doce miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de diferentes organismos: Consejo Interuniversitario (3), Consejo de Rectores de universidades Privadas (1), Academia

privadas. Define-se, também, que as auto-avaliações das instituições universitárias devem ser complementadas por avaliações externas a cada seis anos, no mínimo.⁶⁹

Na lógica da diversificação desse nível de ensino – como no Brasil – a Lei estabelece o sistema integrado de ensino superior incorporando os institutos superiores não universitários. Seu artigo quinto reza que:

A Educação Superior está constituída por instituições de educação superior não universitária, sejam de formação docente, humanística, social, técnico-profissional ou artística, ou por instituições de educação universitárias que compreendem as universidades e os institutos universitários (LSE, art.5)

Nesse contexto a questão do financiamento, em clima de prioridade para o equilíbrio fiscal e de escassez dos recursos públicos para a Educação, se torna central para redefinir as políticas da Educação Superior. Coraggio (2001, p. 5) alerta para o fato de que aqueles países que não articulassem a Educação Superior não universitária e multiplicassem as opções de aprendizagem formal e não formal teriam a demanda pela Educação Superior recaindo sobre as universidades. Esse prognóstico “[...] aplicado mecanicamente como exigência do crescimento quantitativo de um sistema universitário” leva à conclusão de que “[...] seria impossível atender satisfatoriamente a essa demanda com recursos públicos”. A Lei de Educação Superior na Argentina não fugiu a essa premissa.

A obrigatoriedade de os professores e professoras das universidades (artigo 36) possuírem títulos de pós-graduação foi fruto também de um Estado avaliador que gerou novas regulamentações para o setor docente. Segundo Follari (2002, p. 338), a exigência de formação em nível de pós-graduação constituiu-se em um dos pontos significativos para o início da modernização universitária argentina, modernização já consolidada em países como México e Brasil. Em um lapso de

Nacional de Educación (1), cada una de las Cámaras del Congreso Nacional (3), por el Ministerio de Educación (1). Sus funciones durarán cuatro años, con sistema de renovación parcial (Art. 47).

⁶⁹ As universidades passaram por um processo de auto-avaliação, organizada por cada uma delas, solicitando, logo, a avaliação externa.

cinco anos, lembra o autor, a pós-graduação seria condição para aceder à categoria de professor/a universitária/o. Desse modo, o autor salienta que em

[...] dois ou três anos se instalou na Argentina um fluido mercado de ofertas (a maioria organizada em Buenos Aires para o interior do País, algumas no exterior) incentivando uma grande massa de profissionais da Universidade a realizarem estudos de pós-graduação, em especial os mestrados.⁷⁰

Diante da “precária implementação” da Lei de Educação Superior, especialmente no que se refere à articulação das instituições de Educação Superior – Universitárias e não universitárias –, o Plano Federal de Educação (2002-2003) procurou restabelecer a integração entre as duas modalidades. Esta problemática será retomada no próximo capítulo quando trataremos especificamente da questão da formação docente nos institutos terciários.

À guisa de síntese

Como vimos, as promulgações da Lei Federal de Educação e a da Lei Superior de Educação emergiram desse panorama de transferências dos serviços educacionais às Províncias, sendo referências fundamentais da chamada “transformação educativa”. A idéia “tempos de transformação” está presente no prólogo “La batalla de la Educación” do documento ministerial *Bases para la transformación educativa*, de outubro de 1991:

La Argentina se está transformando y este desafío es tarea de todos los argentinos. El viejo país todavía está en vigencia, que no asegura el trabajo ni el bienestar de 30 millones de compatriotas, debe dar espacio a una esperanza que se va perfilando, en que la vocación democrática,

⁷⁰ É importante destacar que a Argentina não possui tradição institucional de pós-graduação como o Brasil. Os docentes interessados em estudos doutorais procuravam individualmente cursos relacionados com as teses a serem desenvolvidas nos mais diferentes países e instituições. O sistema de pós-graduação argentino, portanto, se expande no movimento de retração da universidade pública.

la estabilidad institucional y la posibilidad económica hagan posible una vida más digna para cada uno de nosotros. Para servir a esta esperanza estamos concentrados en la transformación educativa.

Não escapa ao discurso a “missão” transformadora atribuída à Educação, embora os anos transcorridos sejam testemunha de que ela esteve longe de se concretizar. A “batalha” pela Educação, lançada pelo governo no início dos anos 1990, buscou incluir a lógica do mercado na gestão educacional solapando a Educação Pública, fosse acusando-a de excessivamente “burocratizada” ou nela incluindo valores religiosos e princípios de uma moral cristã – como ocorreu na época da implementação da Lei de Educação n.º 1.420, de 1884.

Mas a política da “transformação” desconsiderou o contexto social e político. A “tempestade” de informações e propostas distribuídas ao longo destes anos às instituições e aos sujeitos envolvidos não resolveu – nem poderia – as fortes contradições postas pela política de ajuste na qual nasceu e se constituiu a atual política educacional argentina. A Educação, na Argentina, precisava de mudanças. Talvez esse seja um ponto em que coincidiram os diferentes grupos de poder, com suas diferentes perspectivas sobre a Educação. A divergência emana e, portanto, o conflito, quando se tratou de *como* realizá-la.

Puigrós (1997, p. 33) destaca que com a última reforma a educação pública argentina perdeu conquistas fundamentais. Em suas palavras:

Durante casi cien años, la educación política argentina elevó el nivel educativo y cultural de los hijos de inmigrantes analfabetos y población nativa, alcanzando altos índices de escolarización y profesionalización. La des-responsabilización actual del Estado desencadenó el proceso inverso: el pueblo formado en el sistema de educación pública tendrá hijos y nietos analfabetos.

A autora tece considerações que contribuem para apreender as decorrências da “concentração na transformação” educacional:

- 1) redução da inversão estatal e conseqüente promoção da Educação privada;
- 2) quebra do sistema administrativo, do sistema de comunicação e dos canais de condução e intercâmbio pedagógico;
- 3) articulação entre a Lei de Transferência dos serviços educacionais (1992) e a Lei Federal de Educação (1993);
- 4) desarticulação do sistema da Educação pública e procura da sociedade civil e de empresários para substituir o Estado educador;
71
- 5) necessidade de um conhecimento efetivo da oferta existente e potencial do privado e do público que subsidia o privado, de maneira indireta ou direta, entre outros aspectos;
- 6) ambigüidade manifesta no artigo 39 da Lei Federal de Educação, que garante o “princípio de gratuidade” e não “gratuidade” por parte do Estado Nacional, “[...] permitindo que a reforma educacional se faça reduzindo a oferta em vez de expandi-la de acordo com as necessidades”;
- 7) imprecisa e ambígua relação entre os princípios de “equidade e gratuidade”. Para a autora, a equidade reduziu-se a recomendações “[...] as Províncias de estabelecer um sistema de bolsas baseadas no rendimento acadêmico, quer dizer, favoreceu aos que mais receberam e aprenderam, em vez de promover aos que menos receberam”. São bolsas que aumentam as distâncias e não são complemento com caráter de estímulo;

⁷¹ “Estado de la educación” o “Estado educador”, na Argentina, significa o Estado que tem a responsabilidade da Educação.

- 8) integração de parte da escola secundária ao nível primário, o que ocasionou o fechamento de escolas, fazendo com que várias zonas ficassem sem o Ensino Médio. O cancelamento de disciplinas no Ensino Médio provocou o desemprego de professores ou sua reciclagem em áreas alheias à sua formação. Foram fechadas creches maternas (0-3 anos) para cumprir o estabelecido pela Lei Federal: a obrigatoriedade do pré-escolar (último ano da pré-escola); e
- 9) a nova Lei de Educação retirou da estrutura do sistema o nível inicial (exceto a seção de cinco anos), as modalidades de Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial e a Educação Artística, que aparecem no capítulo de “regimes especiais”, sem indicações precisas sobre as instituições que seriam responsáveis por sua oferta. O fechamento da Direção de Adultos (Dinea) forçou o encerramento de muitos programas de Educação de Jovens e Adultos existentes, contradizendo o “sentido” da reforma (PUIGGRÓS, 1997, p. 46-47).

Poderíamos perguntar: o que teria acontecido com as promessas de melhoria da qualidade e da equidade da Educação argentina salientada na reforma? O Relatório do Banco Mundial sobre a pobreza “Um pueblo pobre en un país rico” enfatiza a “reparição da crise econômica” entre os anos de 1995 e 1998 na Argentina. Reparição ou confirmação de uma tendência já anunciada? Nas próprias palavras do Banco Mundial (2000, p. 4) encontramos a afirmação de que:

Desde 1991, el país ha pasado por un período de ajuste que ha conducido a una disminución notablemente marcada en la tasa de inflación, la privatización de las empresas estatales y la apertura de la economía al comercio extranjero. Todos estos ajustes han afectado a los pobres, en particular mediante sus efectos sobre la demanda de la fuerza laboral. A estos cimbronazos, se ha agregado la reparición de

la crisis económica, en particular en 1995 y 1998, que también ha disminuido el ritmo del proceso de crecimiento.

O próprio governo difundiu estatísticas que anunciavam graves problemas com a aplicação da reforma. De acordo com Puiggrós (1997, p. 56),

En febrero de 1996 el gobierno anunció que casi el 18% de los estudiantes secundarios de la Capital repitieron. En abril publicitó los resultados del Tercer Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad, que mostraron un significativo deterioro del rendimiento de los alumnos primarios y secundarios e informó sobre la alta de la repitencia y fracaso escolar. Cuando se acercaba el final del año 1996, nos anunciaba que la repitencia había aumentado dramáticamente – aún más – y que se habían profundizado las desigualdades educativas regionales.

Puiggrós (1997, p. 23) expõe outros indícios de fracasso de aspectos da reforma denunciando que a “[...] descentralização constituiu uma desestruturação do sistema [educacional] como parte da destruição do Estado/Nação argentino”, colocando à beira do colapso o sistema educativo nacional. A política neoliberal, continua a autora, alterou a função da Educação ao construir “[...] um discurso escolar, universitário, pedagógico governamental ou “massmediático”, postulando o fim das dimensões histórica e ideológica (e portanto imaginária), aplicando diretamente a equação custo – benefício econômico”. No mesmo texto ela analisa como o esvaziamento do mercado de trabalho, produzido pelas políticas de ajuste, “[...] constituem uma dimensão que vai muito além da competitividade outorgada pela formação recebida” (PUIGGRÓS, 1997, p.114).

O diagnóstico de Puiggrós é francamente desfavorável também no que concerne ao alarmante déficit na transmissão da cultura. Romperam-se os laços e relações que propiciaram, por longo tempo, uma coesão entre diferentes linhas políticas – populistas, desenvolvimentistas, socialistas – que, em suas distintas perspectivas ideológicas, defenderam a Educação Pública e sustentaram a idéia de um Estado educador. Deixa de existir o Estado que apoiava e subsidiava os sistemas

mistos de Educação (privado/público) que, juntos, davam cobertura educacional à maioria da população.

3.2 Brasil

Tal como a Argentina, o Brasil também percorreu imbricados caminhos em busca de definições para melhor consolidar seu sistema educacional. Embora alguns poucos anos separem a promulgação da Lei Federal de Educação na Argentina – (1993) e a Lei de Diretrizes e Bases de Educação no Brasil, (1996), suas gêneses são semelhantes. Como no país austral, encontramos no contexto brasileiro uma história de lutas pela Educação, especialmente as dos anos 1970 e 1980, e o início dos anos 90, que pavimentaram os caminhos para as novas leis. Nesse sentido, as leis de 1993 e 1996 são, de alguma forma, herdeiras desse movimento. Nosso percurso em relação aos antecedentes da última reforma educacional no Brasil procurará esclarecer os pontos de inflexão que permitem a compreensão da gênese e implementação da última Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional (LDBEN), em 1996.

O ponto de partida é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, a Lei n.º 4.024/61; em seguida, descreveremos, ainda que brevemente, o contexto da Constituição de 1967 e das reformas do ensino dos governos militares, a Reforma Universitária de 1968, Lei n. 5.540/68, e a do ensino de Primeiro e Segundo Grau, a Lei n. 5.692/71. Posteriormente, abordaremos os antecedentes mais próximos da última LDBEN: o Congresso Constituinte de 1987, a Constituição de 1988, o Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993 e os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e o de Valorização do Magistério, de 1996. O entendimento desses acontecimentos ajudará a perceber traços que constituem o campo de mediações no qual nasce, cresce e se efetiva a última Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Brasil. Para finalizar,

mencionaremos alguns aspectos do Plano Nacional de Educação, aprovado em 12 de janeiro de 2001, Lei n.º 10.172. Esses marcos podem ser visualizados no quadro a seguir:

QUADRO 4: Antecedentes da reforma educacional no Brasil segundo a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDBEN)

ANO	Acontecimentos	Número de Lei	Observações
1961	Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN).	Lei n.º 4.024.	Primeira Lei Nacional de Educação. É sancionada no dia 20 de dezembro de 1961. Passou cerca de treze anos em tramitação no Congresso Nacional.
1968	Reforma Universitária.	Lei n.º 5.540.	Governo Militar. Sancionada em 28 de novembro de 1968. Sua implementação se deu pelo Decreto-Lei n.º 464 de 11 de fevereiro de 1969. Revogada pela Lei 9.394/1996, com exceção do artigo 16, alterado pela Lei 9.192 de 21/12/1995.
1971	Reforma do Ensino de Primeiro e Segundo Graus.	Lei n.º 5.692.	Governo militar. Sancionada em 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1.º e 2.º Graus, e dá outras providencias.
1988	Constituição da República Federativa do Brasil.		Sancionada no dia 5 de outubro. Em dezembro de 1988, o Deputado Octávio Elísio apresentou o primeiro Projeto da

			apresentou o primeiro Projeto da futura segunda LDB. ⁷²
1993	Plano Decenal de Educação para todos.		Neste Plano se renova o compromisso assumido na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien, Tailândia, 1990. 1993 até 2003. Apoio da Unesco e da Unicef.
1995	Criação do Conselho Nacional de Educação (CNE). Instituiu processo de avaliação do Ensino Superior	Lei n.º 9.131.	Lei n.º 9.131, que extinguiu o antigo Conselho Federal de Educação (CFE). Do processo de avaliação surgiu o Exame Nacional de Cursos, o Provão.
1996	Segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).	Lei. n.º 9.394. Lei n.º 9.424.	Sancionada no dia 20 de dezembro. A União tem um ano de prazo para encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação. Sancionada em 24 de dezembro. Altera substantivamente a forma de distribuição dos recursos educacionais. Ampliação da municipalização do ensino.
2001	Plano Nacional de Educação (MEC).	Lei n.º 10.172.	Encaminhado ao Congresso nacional no dia 12 de fevereiro de 1998. Aprovado em 12 de janeiro de 2001

Fonte: Elaboração própria.

⁷² HAGE, J. A nova Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional. In: *LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. São Paulo: ANDE, 1990, p. 83.

3.2.1 Lei de Diretrizes e Bases da educação, n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961

A necessidade de leis nacionais para a Educação brasileira é uma ambição antiga. Encontramos alguns antecedentes com Francisco Campos, que fez a primeira tentativa nesse sentido entre 1931 e 1932.⁷³ As reformas empreendidas por Campos consolidaram uma estrutura orgânica no Ensino Secundário, comercial e superior, e pela primeira vez no país, uma reforma atingia vários níveis de ensino e era imposta a todo o território nacional.⁷⁴

Saviani (1999) lembra que a idéia de Diretrizes Nacionais para a educação já pode ser encontrada na Constituição de 1934. Embora a proposta não tenha sido regulamentada, já naquela época se vislumbrava a necessidade de uma organização educacional para o País para além das legislações específicas dos Estados. Ainda

⁷³ Francisco Campos (1891-1968) foi nomeado por Getúlio Vargas para o cargo de Ministro de Estado dos Negócios da Educação e da Saúde Pública. Este Ministério foi criado no dia 14 de novembro de 1930, Decreto n. 19.402, e constituiu “[...] uma das primeiras medidas práticas do Governo Provisório visando a uma ação mais objetiva do Estado em relação aos problemas educacionais do país” (MORAES, 2000a, p. 217). Francisco Campos permanece no cargo de Ministro em dois períodos, “[...] 6 de dezembro de 1930 a 31 de setembro de 1931 e de 2 de dezembro de 1931 a 15 de outubro de 1932. Como Ministro promoveu, também, profunda reforma no ensino brasileiro, reforma que levou o seu nome” (Ibidem, p. 154). A chamada reforma Francisco Campos se efetivou por uma série de decretos que estipularam: a criação do Conselho Nacional de Educação, a organização do ensino superior no Brasil, que adotou o regime universitário, a organização da Universidade do Rio de Janeiro, a organização do ensino secundário, o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do País, organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador e consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário.

⁷⁴ Na IV Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói, Rio de Janeiro, promovida pela Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1931, o governo de Getúlio Vargas solicitou a elaboração de diretrizes para uma política educacional. Moraes (2000a, p. 237) assinala: “O clima político no qual se desenrolou a conferência ficou bastante evidenciado e por várias razões. Nela estavam presentes os renovadores em todos seus matizes e também o grupo católico, então hegemônico no Departamento carioca da Associação Brasileira de Educação (ABE), e liderado por Fernando Magalhães. A questão que demarcaria suas divisões seria, sobretudo, a do ensino da religião nas escolas públicas, mas a clivagem se evidenciava, também, nas demais polêmicas que mobilizavam os educadores brasileiros do período”.

segundo o autor (1999a, p. 10), na Constituição do Estado Novo,⁷⁵ de 1937, os dois conceitos (diretrizes e bases) aparecem separadamente no artigo XV,⁷⁶ e é apenas na Constituição de 1946 que ambos os termos aparecem com o sentido que hoje conhecemos, qual seja, de leis que organizam a educação nacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional situa-se hierarquicamente logo abaixo da Constituição e define as linhas mestras da Educação. Desse caráter de diretrizes e bases institucionalizadas como uma “Lei Geral” decorrem mecanismos como decretos e leis complementares para regulamentar as legislações específicas. É nesse espaço, o de leis, decretos, mandatos, pareceres, que se manifestam posições e interesses de grupos antagônicos, debates e conflitos que, de maneira geral, dão forma e conteúdo à política educacional possível naquele momento histórico.

Na Constituição de 1946, o dispositivo legal referente ao binômio “Diretrizes e Bases” propiciou a formação de uma comissão de educadores com vistas à elaboração de um anteprojeto de lei que, no ano de 1947, deu origem ao Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ingressando no Congresso em 1948. Para Fernândes (1966, p. 425), nesse ano “[...] se iniciou o drama da paixão e morte do projeto de lei, que encontrou oposição decidida por parte do deputado Gustavo Capanema e sabotagem completa de vários próceres políticos”.

Saviani (1999a, p. 12) aponta para o fato de que esse projeto original, que constava de 12 títulos, apresentava uma tendência descentralizadora para a Educação. O autor explica que o relator geral do projeto fundamentou essa tendência em alguns artigos da Constituição que destacavam a importância de combinar as

⁷⁵ Estado Novo (1937-1945). Cf: MORAES, Maria Célia Marcondes de. *Reforma de ensino, administração modernizada*. A experiência de Francisco campos: anos vinte e trinta. Florianópolis: NUP/CED, 2000a.

⁷⁶ Nesse artigo a lei menciona a competência do Estado em fixar as bases da educação nacional, elaborando diretrizes. A partir desse dispositivo constitucional, o Ministro Capanema elaborou as “leis orgânicas do ensino” conhecidas como a “Reforma Capanema” (SAVIANI, 1999a, p. 10). Cf. SAVIANI, Dermeval. *Educação brasileira*. Estrutura e sistema. Campinas/SP: Autores Associados. 2000.

competências da União e dos Estados, determinando, assim, o espaço de cada um para legislar sobre Educação. As diretrizes elaboradas pela União, dessa forma, não excluía a possibilidade de leis supletivas nos diferentes Estados do País. Mas, salienta o autor, a descentralização não era consensual entre educadores, intelectuais e políticos.

A própria interpretação da palavra “diretrizes” não era consensual. Enquanto um grupo defendia seu caráter orientador e, portanto, a descentralização educacional, outros vinculavam as “diretrizes” ao que viam como espírito da Constituição que “[...] inclui leis, regulamentos, programa e planos de ação administrativa, orientações traçadas pelos chefes e subchefes de serviços para a execução dos mesmos” (SAVIANI, 1999a, p. 13), e, desse modo, defendiam uma organização educacional e um sistema centralizado. Gustavo Capanema era um dos principais defensores desta linha. As diferenças não foram resolvidas e serviram de pretexto para que o projeto fosse arquivado.⁷⁷

Somente em 1951 a Câmara solicitou o desarquivamento da mensagem presidencial pela qual o projeto fora enviado ao Congresso pelo Presidente da República. Transcorreram cinco anos de trâmite na Comissão, com fortes debates sobre a escola pública e a escola particular, marchas e contramarchas entre os defensores do ensino público e do ensino privado, “[...] traduzido pelo eufemístico rótulo da ‘liberdade de ensino’” (VIEIRA, 1990, p. 95).

A subcomissão encarregada de estudar o projeto apresentou o relatório no Congresso em 1956, e a primeira discussão aconteceu no dia 29 de maio de 1957 (projeto n. 2.222/57); que segundo Saviani, “[...] era uma nova versão decorrente das modificações previamente aprovadas pela Comissão de Educação e Cultura” (VIEIRA, 1990, p. 15). Em 1957, “[...] em parte pela pressão dos educadores e o clamor da opinião pública esclarecida e em parte sob a exigência de circunstâncias

⁷⁷ Saviani (1999a, p. 14) assinala que “[...] em consequência do parecer de Capanema foi arquivado o projeto”.

imperiosas, o assunto passou a tramitar com maior rapidez pela comissão de Educação e Cultura” (FERNANDES, 1966, p. 425). Os mesmos setores que se opuseram ao projeto primitivo, laicista-liberal, responsáveis de seu arquivamento, conseguiram imprimir ao projeto um outro rumo.

Nesse movimento de idas e vindas o projeto apresentado recebeu emendas, retornando várias vezes à Comissão de Educação e Cultura do Congresso. Entre o vaivém de acordos e desacordos, na sessão no dia nove de dezembro de 1958, o Projeto foi retirado da ordem do dia pelo próprio presidente da Comissão de Educação e Cultura, Coelho de Souza, e passou a ser discutido em outra sessão, no dia dez de dezembro do mesmo ano. Saviani (1999a, p. 15) assinala que este acontecimento se deveu “[...] à apresentação à subcomissão relatora, através de um de seus membros, do Substitutivo de Carlos Lacerda”.⁷⁸ Nesse Substitutivo foram incorporadas “[...] mudanças de rumo na trajetória”, especialmente no referente aos interesses do ensino particular.⁷⁹ Do projeto original permaneceu apenas “[...] a estrutura formal, isto é, a disposição dos títulos, seu conteúdo já era outro”, cuja característica, segundo Saviani (1999a, p. 16), era a de ser um texto de “conciliação”. Foi “[...] uma solução intermediária entre os extremos representados pelo projeto original e pelo Substitutivo Lacerda” (SAVIANI, 1999a, p. 18).

Assim, após treze anos de tramitação no Congresso, foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no dia 20 de dezembro de 1961. Um texto que, segundo Vieira (1990, p. 95) “[...] nasce velho, na medida em que muitas de suas concepções já haviam sido superadas pelas idéias emergentes no panorama educacional do período”. A LDBEN nasceu “[...] com a vitória das forças

⁷⁸ Foi em um contexto de confronto partidário, por um lado, Carlos Lacerda, do partido “União Democrática Nacional” (UDN), e, por outro, Gustavo Capanema, do “Partido Socialista Democrático” (PSD). Lacerda, em 1955, toma a iniciativa de reconstruir o projeto original (1948), em duas sessões (2/5/1955 e 3/6/1955), na primeira sessão pedindo esclarecimento sobre como poderia incluir o Projeto das Diretrizes e Bases na ordem do dia, e na segunda tentando transformar a mensagem presidencial de 1948 em projeto de lei (SAVIANI, 1999a, p. 14).

⁷⁹ “Seu conteúdo incorporava as conclusões do III Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, ocorrido em janeiro de 1948. Conseqüentemente, os representantes dos interesses das escolas particulares tomavam a dianteira do processo” (SAVIANI, 1999a, p. 15).

conservadoras e privatistas e sérios prejuízos quanto à distribuição de recursos públicos e à ampliação das oportunidades educacionais” (SHIROMA et al., 2000, p. 29). Cabe destacar que o triunfo das forças e das pressões conservadoras se deu contra inúmeros movimentos que lutavam contra essa vertente, como o Movimento em Defesa da Escola Pública, iniciado pela Universidade de São Paulo, e o Manifesto dos Educadores, de 1959,” assinado por 189 intelectuais, educadores e estudantes que defendiam a Educação Pública e seus aspectos sociais, entre outros.

Os anos 1960 foram convulsionados internacionalmente e internamente. Em tempos da Guerra Fria, o País convivia com as contradições de uma crise econômica. Ianni (1997) informa que essa crise se manifestava na redução dos índices de investimentos, na diminuição da entrada de capital externo, na queda da taxa de lucro e no agravamento da inflação, diante de um Estado populista que, para Germano (1993, p. 49) “[...] não correspondia às necessidades requeridas pelo novo patamar de acumulação do capital”.

Ao mesmo tempo, a América Central e a América Latina viviam o acontecimento decorrente do triunfo da Revolução Cubana, em 1959, que reivindicava o socialismo, ao lado das ditaduras de Somoza, na Nicarágua, Trujillo, na República Dominicana, Duvalier, no Haiti, do golpe de Estado no Brasil, em 1964, e em 1966 na Argentina, com Onganía. Nesse panorama de ditaduras militares não podemos deixar de mencionar o papel fundamental dos Estados Unidos contra o avanço do comunismo no continente e suas ações e iniciativas decorrentes. Nesse contexto, criou-se, à época, a “Aliança para o Progresso” na qual:

[...] os exércitos continentais foram conclamados a travarem uma prolongada luta anti-subversiva e, em alguns casos ocorreu uma intervenção inequívoca dos Estados Unidos em favor de forças antidemocráticas e golpistas como se verificou no Brasil, em São Domingos e no Chile (GERMANO, 1993, p. 50-51).

Para outro autor, Yuni (2000, p. 61), o projeto de “modernização” das sociedades latino-americanas instaurou uma nova racionalidade e propôs novos valores que “[...] demarcaram as fronteiras entre grupos e prática sociais arcaicas e práticas modernas”. O autor aborda a questão da segurança continental de forma semelhante a Germano, destacando que os Estados Unidos, em sua luta contra a expansão do comunismo, forjaram a “Doutrina da Segurança Nacional”, cuja maior implicação em relação aos processos políticos foi a instauração das ditaduras militares em quase todos os países da região latino-americana. Yuni (2000, p. 60-61) destaca que:

Durante la década del cincuenta y del sesenta, los organismos internacionales hicieron explícita esta teoría y justificaron y legalizaron la intervención de los Estados Unidos por diversos medios, entre los cuales resaltan los acuerdos establecidos en la Alianza para el Progreso.⁸⁰

Southwell (1997, p. 121) destaca que:

[...] la “Alianza para el Progreso” de 1961 estableció el acuerdo de los países firmantes de Latinoamérica en relación con la implementación de políticas de desarrollo “estimuladas” por acuerdos financieros y la posibilidad de soportes tecnológicos de los países centrales. Se concebía el desarrollo como el resultado último, orientado hacia una meta, con etapas o estadios y características preconcebidas necesarias por los cuales todos los países deberían pasar para alcanzar ese modelo, ligado a la revolución científico-tecnológica y las “certezas” que parecía ofrecer la ciencia.

⁸⁰ Para Yuni (2000, p. 60), a teoria desenvolvimentista “[...] reformulou a noção herdada do liberalismo do século XIX redefinida à luz dos interesses político-econômicos norte-americanos. Apoiando-se no suposto de que o progresso social e econômico era resultado do modelo capitalista, elaborou-se uma taxonomia de países desenvolvidos e subdesenvolvidos”.

Por outro lado, cresciam as reivindicações sociais em toda a América Latina,⁸¹ e em particular no Brasil, onde os movimentos populares, junto com a organização dos sindicatos, e o fortalecimento da União Nacional dos Estudantes (UNE), criaram um clima de reivindicações por reformas de todo tipo: “[...] reivindicavam reformas de Base – reforma agrária, reformas na estrutura econômica, na Educação, reformas, enfim, na estrutura da sociedade brasileira” (SHIROMA et al., 2000, p. 30). Na área da educação ocorriam movimentos de Educação Popular,⁸² entre eles o de Paulo Freire, no qual desenvolveu seu conhecido método de alfabetização.⁸³

Para cercar esse movimento de reformas os partidos representantes da burguesia de alguns setores das classes médias e da cúpula militar tentaram opor-se às chamadas Reformas de Base no Congresso. Ao mesmo tempo, o País vivia diferentes acontecimentos que marcavam uma ambiência de agitação e de efervescência: um grande aumento da inflação, chegando a 81,3% em 1963, a revolta dos sargentos em setembro de 1963, “[...] considerada como quebra da hierarquia”, o anticomunismo, o avanço da “ideologia da Segurança Nacional”, entre outros aspectos. Foi nesse clima social que, no dia 31 de março de 1964, se interrompeu o governo de Direito, e assumiram o poder os militares.⁸⁴ Instaurou-se assim, a nomeada “Revolução de 1964”, que, para Germano (1993), constituiu a restauração da dominação burguesa.⁸⁵

⁸¹ Esses movimentos estavam inseridos em reivindicações em diferentes países da Europa: movimentos feministas acirram sua luta pela igualdade de direitos, o “Maio de 1968” na França, os grupos contra a guerra do Vietnã, entre outros.

⁸² Para ampliar este tema Cf. SHIROMA et al. Política educacional. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. p.29-30.

⁸³ Cf. SCHWARTZ, Roberto. *Cultura e política, 1964-1969*. O pai de família e outros estudos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

⁸⁴ As Forças Armadas derrubaram o Presidente João Goulart. O General Castelo Branco assume a presidência no dia 15 de abril de 1964. Foi eleito por um Colégio Eleitoral que, a partir do Ato Institucional-2, funcionaria sob controle da cúpula militar.

⁸⁵ Para Oliveira (1976), a Revolução de 1964 significou a “[...] contestação da própria dominação burguesa, na medida em que se mostrava incapaz de – nos limites do regime instituído em moldes

Germano (1993, p. 54) afirma que o Golpe Militar no Brasil foi “[...] uma implantação gradual de uma ditadura militar, cujo suporte doutrinário é a Ideologia da Segurança Nacional, cunhada na Escola Superior de Guerra”. Essa implantação se manifestou nos chamados Atos Institucionais, que mantinham “[...] uma aparência democrático-representativa, uma vez que o Congresso não foi fechado definitivamente (embora tenha sido mutilado), e o Judiciário continuou a funcionar, ainda como apêndice do Executivo” (GERMANO, 1993, p. 55).

Assim, embora a Constituição de 1946 continuasse em vigência, fato que ressaltava, por parte dos militares, a não pretensão de radicalizar o processo “revolucionário”, os Atos Institucionais foram desmembrando as poucas “instituições democráticas” existentes, até instaurar-se de forma completa a ditadura, em 1968. O primeiro Ato foi assinado no dia 9 de abril de 1964, debilitando o poder legislativo, atribuindo maior poder ao Executivo e exercendo um maior controle sobre o poder judiciário.⁸⁶ Este Ato Institucional, para Germano, marcava “[...] o começo da ‘montagem’ institucional da ditadura, num processo em que a hipertrofia do Executivo foi levada às últimas conseqüências” (GERMANO, 1993, p. 56-58).

No ano de 1965, com o AI-2, ampliaram-se as faculdades do Executivo já incorporadas no Ato Institucional anterior, se extinguíram todos os partidos políticos existentes e criaram-se condições para o surgimento de novos partidos políticos. De fato, e acompanhando as circunstâncias, eram muitas as restrições para a constituição de novos partidos, criando o próprio governo duas agremiações: “um partido da situação – a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e outro de oposição ao Regime – o Movimento Democrático Brasileiro (MDB)” (GERMANO, 1993, p.

liberais em 1946 – preservar as relações fundamentais do sistema capitalista implantado no Brasil” (GERMANO, 1993, p. 52- 53).

⁸⁶ Diferentemente da última ditadura na Argentina, (1976-1983), na qual, desde seu início, todos os direitos civis foram destituídos, ficando sem vigência o Congresso, no Brasil, o processo de instauração da ditadura foi realizado “a conta-gotas” pelos chamados “Atos Institucionais”, que iam desmembrando a sociedade, à medida que eram comunicados e materializados. Por exemplo, de dezembro de 1968, com o AI – 5, até outubro de 1969 o Congresso permaneceu fechado, e alguns dos direitos civis que foram outorgados pela Constituição de 1967 foram abolidos (por exemplo, o *habeas corpus*).

60).⁸⁷ O mesmo Ato determinava que o Presidente e o Vice-Presidente seriam eleitos por um Colégio Eleitoral controlado pela cúpula militar. O amplo poder outorgado ao Executivo permitia a suspensão dos direitos políticos por dez anos, e o poder judicial era escolhido pelo Executivo, entre outros aspectos.

Sem hesitar, o processo da “revolução” continuaria violando a democracia e os direitos;⁸⁸ e, em fevereiro de 1966, se editou o AI-3, determinando que os governadores seriam eleitos indiretamente pelas Assembléias Legislativas, e as prefeituras seriam “cargos de confiança” dos governadores.

No mesmo ano em que se editou o AI-3, em 1966, iniciaram-se os preparativos para a redação de uma outra Constituição para substituir a de 1946, mas sem a participação do Congresso. Os conflitos gerados por essa situação fizeram com que o Congresso fosse fechado por um mês,⁸⁹ facilitando as condições necessárias para instaurar a nova Constituição, que configuraria o “Estado de Segurança Nacional”, reduzindo a atuação dos partidos de oposição, nesse momento o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

No dia 7 de dezembro de 1966, foi reconstituído o Congresso por meio do AI-4, tendo em vista discutir a nova Constituição que, em um clima social que favorecia amplamente as decisões do Executivo, no dia 24 de janeiro de 1967, foi aprovada.⁹⁰ A Carta Magna, segundo Germano, violava o princípio da *res-pública*, conceito que, como se sabe, apela essencialmente à divisão dos três poderes. Essa

⁸⁷ XAVIER, Maria Elizabete; RIBEIRO, Maria Luisa e NORONHA, Olinda Maria, utilizam o termo “oposição consentida”. In: *História da Educação*. A escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994.

⁸⁸ Com isso não estou afirmando que em atuais “democracias” não se violam os direitos, mas existe um aparelho legal, normativo, ao qual é possível apelar e defender-se dos abusos do próprio sistema democrático capitalista ou da “democracia capitalista”, parafraseando Miliband (1995), que em seu texto sobre *Fukuyama e a alternativa socialista* o prefere ao termo “democracia liberal”.

⁸⁹ O Congresso foi fechado pelo Ato Complementar n. 23 (GERMANO, 1993, p. 61).

⁹⁰ A nova Constituição foi aprovada na Câmara de Deputados com 223 votos a favor e 110 votos contra. Na Câmara dos Senadores, com 37 votos a favor e 17 votos contra, com 7 abstenções. No dia 15 de março de 1967 assumiu como Presidente Costa e Silva, sob a nova Constituição que institucionalizava o Estado de Segurança Nacional e, ao mesmo tempo, abria alguns espaços democráticos para a articulação e organização de setores opostos ao regime (GERMANO, 1993, p. 65).

Constituição ditada em um Estado de *facto* incorporou os Atos Institucionais 1, 2 e 3, legitimando-os e institucionalizando-os. Desse modo, a nova Constituição consagrava uma maior atuação das Forças Armadas mediante o “Conselho de Segurança Nacional”, que passava a ser a “[...] instância máxima de coordenação no interior do aparato estatal” (GERMANO, 1993, p. 65). A Constituição de 1967 garantiu os direitos do capital e restringiu os direitos do trabalhador, proibindo greves no setor público e quebrando a estabilidade no emprego ao incorporar o mecanismo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).⁹¹ Introduziu as restrições laborais e a legalização da idade mínima de trabalho em 12 anos.

Apesar de a Constituição instituir um governo notoriamente autoritário, encontramos alguns interstícios democráticos conseguidos pelas lutas dos setores de oposição ao regime. Desse modo, alguns direitos individuais foram preservados:

[...] o *habeas-corpus*, a garantia contra a invasão domiciliária, o direito de defesa e julgamento por júri, o direito de reunião, de associação e de expressão, o direito dos legisladores à imunidade parlamentar, descartando a cassação automática de deputados e senadores (GERMANO, 1993, p. 65).

Esta abertura favoreceu a possibilidade de crescentes mobilizações sociais contra o regime. Assim, entre os anos 1967 e 1968, houve movimentos estudantis e sindicais contra o governo. Em Minas Gerais e em São Paulo se realizaram greves, e o movimento estudantil ocupou algumas das principais universidades, com a participação da Igreja católica. No meio deste conflito emergiu novamente a tensão entre o Congresso Nacional e o Executivo e, no dia 13 de dezembro de 1968 foi baixado o AI-5. A partir desse momento se “[...] evidenciou uma ditadura com ‘D’ maiúsculo”, e o “Estado de Segurança Nacional assumiu a sua forma mais acabada”

⁹¹ Este Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), junto com o Programa de Integração Social-Programa de Formação do Patrimônio do Servido Público (PIS-Pasep), títulos da dívida pública, Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), entre outros, fizeram parte da política do Estado de aumentar sua capacidade extrativa, aumentando os recursos financeiros sob o seu controle por meio o “[...] incremento dos recursos orçamentários notadamente de origem tributária” (GERMANO, 1993, p. 73).

(GERMANO, 1933, p. 66). Gaspari (2002, p. 13) assinala que, após a edição do AI-5 e no decorrer do ano de 1969

[...] foi o mais duro período da mais duradoura das ditaduras nacionais. Ao mesmo tempo, foi a época das alegrias da Copa do Mundo de 1970, do aparecimento da TV em cores, das inéditas taxas de crescimento econômico e de um regime de pleno emprego. Foi o Milagre Brasileiro.⁹²

Nessas circunstâncias, a Constituição de 1967 se manteve em vigência, embora não tenham sido respeitados alguns direitos sociais e civis então conseguidos. Em outras palavras, o que estava em vigor eram todos os Atos Institucionais incorporados, eliminando-se qualquer vestígio de liberdade. Foi o caso do Congresso Nacional, fechado, e do Poder Judiciário, impedido de funcionar.⁹³

3.2.2 A Reforma Universitária, Lei n.º 5.540, de 28 de novembro 1968, e a Reforma do 1.º e 2.º Graus, Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971

As reformas educacionais de 1968 e 1971 foram realizadas, como vimos, em um convulsionado contexto social e em um clima político que precisava fortalecer a continuidade da ordem social. O regime militar não elaborou uma nova Lei de Diretrizes e Bases. Segundo Saviani (1999a, p. 21), a LDBEN (1961) em vigência não precisava ser alterada, já que se tratava de assegurar a continuidade socioeconômica, e para isso bastava “[...] ajustar a organização do ensino ao novo

⁹² O autor assinala que ambos, o “Milagre Brasileiro”, a Ditadura e a tortura, conviveram negando-se um ao outro. O autor considera que a tortura e a coerção dominaram o período (GASPARI, 2002, p. 13).

⁹³ “O Congresso Nacional foi fechado por dez meses (dezembro de 1968 a outubro de 1969) e durante o recesso forçado o executivo promulgou vários Atos Institucionais, Atos Complementares e Decretos-Leis”. Em outubro de 1969 assumiu o poder o General Médici, após a morte do General Costa e Silva (impedindo que o vice-presidente, Pedro Aleixo, que se opusera a AI-5, assumisse a presidência), como candidato único do colégio eleitoral do Alto Comando das Forças Armadas (GERMANO, 1993, p. 68-69).

quadro político, como instrumento para dinamizar a própria ordem socioeconômica”. Nesse contexto a Lei n.º 5.540/68 reformou a estrutura do ensino universitário, efetivando a “Reforma Universitária”. Os ensinos primário e secundário foram reformados pela Lei n.º 5.692/71, e a partir desse momento, passaram a ser “ensinos de primeiro e de segundo graus”.

No que se refere à Lei n.º 5.540/68, as experiências e demandas de mudança necessárias para a universidade brasileira vinham sendo tratadas e debatidas desde os anos 1940 e 1950 e, em 1960, em contexto das Reformas de Base, e em especial, em dois Seminários Nacionais realizados pela União Nacional de Estudantes (UNE), em maio de 1961 e em março de 1962, onde foram elaboradas as cartas da Bahia e do Paraná. Cabe destacar a criação da universidade de Brasília, fundada em 1961, a Universidade Federal de Rio de Janeiro (até aquele momento Universidade do Brasil), em 1963, bem como várias universidades federais pelo País. Na mesma época, o MEC elaborou o Relatório Atcon (1966), que ressalta a necessidade de “[...] racionalizar a universidade, organizando-a em moldes empresariais, privilegiando, assim, a questão da privatização do ensino” (GERMANO, 1993, p. 117).⁹⁴

No decreto presidencial de 2 de julho de 1968, para efetivar a chamada “Reforma Universitária”, se salientava a necessidade de garantir a “[...] eficiência, modernização e flexibilidade administrativa” para as universidades, visando à “[...] formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país” (SAVIANI, 1999a, p. 22).⁹⁵ O governo militar enfrentou um contexto sociopolítico

⁹⁴ Rudolph Atcon, assessor norte-americano a serviço do MEC, elaborou esse relatório que passou a ser conhecido como “Relatório Atcon”. Sugeriu a criação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) e tornou-se o primeiro secretário dessa organização. Seu primeiro presidente foi o então reitor da UFSC, David Ferreira Lima.

⁹⁵ “O decreto presidencial (n.º 62.937) foi baixado no dia 2 de julho de 1968 (o presidente nesse momento era Arthur da Costa e Silva) e estipulava um prazo de 30 dias para que o Grupo de Trabalho concluísse os estudos e apresentasse uma proposta de reforma universitária” (SAVIANI, 1999a, p. 21).

convulsionado e um clima de manifestações e protestos⁹⁶, e o grupo de trabalho constituído pelo governo, sem participação estudantil, já tinha subsídios para a realização da reforma. Esses subsídios vinham sendo sustentados por conteúdos e orientações dados pelo Ministério de Educação e Cultura, (MEC), pela Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (Usaid) e pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)⁹⁷, criado em 1961. Cabe destacar que o mesmo instituto vinha preparando desde 1964 o “Simpósio sobre a Reforma da Educação”, realizado em outubro e novembro de 1968, nomeado “A Educação que nos convém”.

Segundo Germano, torna-se necessário relativizar a idéia de que na Reforma Universitária de 1968 se tenham incorporado todas as recomendações da Usaid por meio de seus assessores. Já “[...] existia um movimento interno em favor da modernização da universidade desde fins da década de 40” (GERMANO, 1993, p.117). As mudanças assinaladas naquela época visavam à autonomia da universidade, à substituição das cátedras pela organização do regime departamental, ao incentivo à pesquisa científica, à matrícula por matéria em substituição ao regime seriado, à integração das atividades de ensino e pesquisa e a ênfase na pós-graduação.

⁹⁶ A “setembrada” em 1966 contra a Lei Suplicy. Em 1967, surgiram movimentos contra os acordos que vinham sendo realizados desde o ano de 1964 entre o Ministério de Educação e Cultura (MEC) e a Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (Usaid), contra a privatização do ensino. No decorrer do ano de 1968, se realizaram grandes mobilizações nas principais cidades do País (Passeata dos 100 mil em junho desse ano no Rio de Janeiro), e a União Nacional dos Estudantes (UNE) realizou seus congressos. Também em abril, os metalúrgicos de Contagem (MG) entraram em greve.

⁹⁷ “Criado por iniciativa de um Grupo de Empresários de São Paulo e do Rio de Janeiro funcionando até 1971 como um verdadeiro partido ideológico do empresariado, tendo desempenhado um papel fundamental na deflagração do golpe de 1964” (SAVIANI, 1999a, p. 22). Diante da crise dos anos 60, “Através dos seus partidos políticos, notadamente da UDN e do PSD (Partido Social Democrático), as classes dominantes tentam minar, no Congresso, as denominadas Reformas de Base, mas não se restringem a isso. Elas criam instituições ideológicas e políticas como o IPES/IBAD (DREIFUS, 1981) para aglutinar a vontade coletiva da burguesia e dos seus aliados, e chegam mesmo a constituir exércitos particulares” (GERMANO, 1992, p. 51).

Mas Germano (1993, p. 123) salienta que a Reforma Universitária do regime militar representou a “[...] incorporação desfigurada de experiências e demandas anteriores acrescidas com as demandas privatistas de Atcon, dos assessores da USAID e de outras comissões”.⁹⁸

Assim, a Reforma Universitária deflagrada “[...] incorporou a estrutura e tentou inviabilizar, a todo custo, um projeto de universidade crítica e democrática ao reprimir e despolitizar o espaço acadêmico” (GERMANO, 1993, p. 123), de acordo com o sistema de segurança nacional que pudesse controlar os espaços de “subversão”. Nesta perspectiva, o projeto desejado se aproxima muito mais da idéia de *reformatar* para *desmobilizar*.⁹⁹

A Lei da Reforma de Universitária n.º 5.540/68 entrou ao Congresso em outubro de 1968¹⁰⁰ e foi aprovada em 28 de novembro do mesmo ano, contando com 59 artigos.¹⁰¹ Cabe destacar que alguns artigos e pontos foram vetados pelo Presidente Costa e Silva. Segundo Saviani (1999a, p. 24), esta lei procurou responder a duas demandas contraditórias: por um lado, a exigência dos estudantes e professores de abolir o sistema de cátedra, de autonomia universitária, e de mais verbas e vagas para desenvolver a pesquisa e a expansão do ensino universitário, de outro, a demanda dos grupos mais ligados ao golpe militar, que procuravam vincular o ensino superior aos mecanismos do mercado.

⁹⁸ “Entre 1960 e 1964 a Aliança para o Progresso e a Usaid destinaram recursos à educação primária e à alfabetização de adultos – sobretudo no Nordeste – tendo financiado as experiências iniciais de Paulo Freire em Angicos, no Rio Grande do Norte. No governo de Goulart, a Usaid suspendeu os seus financiamentos para retomá-los após o golpe de 1964” (GERMANO, 1993, p. 125).

⁹⁹ Vieira (1990, p. 97) afirma que, com essas reformas, se pretendia “[...] a adaptação do sistema escolar ao novo contexto em um duplo sentido. Havia necessidade de eliminar os focos de contestação dentro da universidade, daí as providências no sentido da repressão ao movimento estudantil e também as exigências de atender às pressões das camadas médias por ensino superior. Por outro lado, no início da década de 60, a criação da UnB tivera um impacto significativo nas idéias sobre as mudanças necessárias ao ensino superior”.

¹⁰⁰ A configuração dos partidos políticos era diferente do cenário político dos anos de 1945 e 1964, pois, como salientamos, tinham sido extintos pelo AI-2 de 1965. (GERMANO, 1993, p. 68)

¹⁰¹ Dois meses depois de promulgada esta lei, em dezembro de 1968, foi baixado o AI-5, e a partir dessa data, como vimos, iniciou-se o período mais autoritário da ditadura militar, pois, ao contrário dos outros Atos institucionais, este não teve limitação no tempo. Desse modo, a “revolução” atingia o ponto máximo de radicalização.

A primeira demanda foi atendida mediante a abolição da cátedra (Lei 5.540, artigo 33, n.º3), a concessão de maior autonomia e a consagração da indissociabilidade entre ensino e pesquisa. A autonomia foi vetada pelo Presidente da República, ajustando alguns aspectos de acordo com os desígnios do regime (Lei 5.540, artigo n.º 3). A expansão do ensino superior, reivindicada pelos estudantes, se deu “[...] pela via indiscriminada, via autorizações do Conselho Federal de Educação,¹⁰² de escolas isoladas privadas, contrariando não só o teor das demandas estudantis, mas o próprio texto aprovado” (SAVIANI, 1999, p. 25).

No artigo n.º 2, capítulo I da Lei, se explicita que “[...] o ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado”. A exceção, no entanto, foi a regra da expansão do ensino superior gerando uma quantidade significativa destas escolas isoladas organizadas como empresas lucrativas. Essa situação foi alterada com a promulgação da Constituição de 1988 em que se deu *status* de norma constitucional à autonomia universitária. As instituições privadas procuraram aceleradamente se transformar em universidades, provocando pressões de todo tipo e produzindo o fechamento do Conselho Federal de Educação, em 1994 (SAVIANI, 1999a, p. 25).

Para Shiroma et al. (2000, p. 37-38) em relação ao ensino superior, a política educacional do regime militar “[...] talvez tenha sido um dos mais contraditórios empreendimentos do regime militar”, salientando que, “[...] se por um lado a reforma de 1968 significou uma violência à inteligência, por outro trouxe elementos de ‘renovação’, sobretudo no que respeita à pós-graduação, fortalecida em algumas áreas, instituída em outras”.¹⁰³ Assim, esta lei favoreceu,

[...] por um lado, a expansão da oferta pública, com a proliferação de universidades federais em vários estados da Federação. Por outro, ao tornar possível a transferência de recursos públicos para instituições

¹⁰² Artigo 6 da Lei.

¹⁰³ Para ampliar esta discussão CF. GERMANO José W. Estado Militar e Educação: a reforma universitária. In: *Estado Militar e Educação no Brasil: 1964-1985*. São Paulo: Cortez, 1993, p. 106- 156.

privadas de ensino superior, beneficiou seu crescimento indiscriminado por todo o país e o controle governamental praticamente zero (SHIROMA et al, 2000, p. 36-37).

Esta questão da privatização e do aumento de instituições privadas neste período será importante para compreender algumas questões em relação à formação de docente abordadas no próximo capítulo, em especial a problemática do *locus* da formação, pois, como veremos, os institutos isolados terão uma presença significativa.

Mediante o Decreto Presidencial n.º 66.600, de 20 de maio de 1970, se realizou outra mudança significativa na área da Educação, a Lei 5.692 de 1971, que fixou as “Diretrizes e Bases para o ensino de primeiro e segundo grau”. Esse decreto criou um grupo de trabalho para elaborar as medidas necessárias para a atualização e a expansão do Ensino Fundamental e do Colegial (SAVIANI, 1999a, p. 25). O relatório é um anteprojeto de lei elaborado pelo grupo de trabalho e foi apresentado ao então Ministro de Educação, Coronel Jarbas Gonçalves Passarinho, em agosto de 1970. No relatório se salientava a concepção de currículo que orientou o anteprojeto, adotando-se a concepção de currículo pleno, a ordenação e a seqüência dos conteúdos. Assinalaram-se os conteúdos comuns e os conteúdos diversificados, ao mesmo tempo em que se estipulou a duração dos cursos de Primeiro e Segundo graus, seu funcionamento e seus aspectos administrativos.

No mesmo relatório defendia-se o princípio de *integração* para unir os antigos ensinos primário e médio. O princípio de *flexibilidade* visava a garantir a variedade de currículos, as metodologias a serem trabalhadas para o aproveitamento dos estudos já realizados e a adoção do regime de matrícula por disciplina, entre outros aspectos. Saviani (1999a p. 27) explica que esta característica da flexibilidade com o autoritarismo que definia o regime então vigente era concebida como um importante instrumento “[...] para preservar no âmbito educacional o arbítrio que caracterizava o poder então exercido”. Segundo o autor, pela flexibilidade “[...] as

autoridades governamentais evitavam se sujeitar a definições legais mais precisas que necessariamente imporiam limites à sua ação, ficando livres para impor à Nação os programas educacionais de interesse dos donos do poder”.

Em relação ao supletivo, se propôs um ensino articulado ao ensino formal, tendo esse nível um tratamento especial, com funções bem definidas. A formação dos docentes ficou incluída ao se incentivarem a *valorização do professorado*, estudos para a formação, o aperfeiçoamento, o tratamento especial para os professores não titulados, estimulando-se a profissionalização do professor, entre outros aspectos (SAVIANI, 1999a, p. 28).

Uma das mudanças importantes desta lei foi o aumento da obrigatoriedade escolar para oito anos, ficando a estrutura do ensino da seguinte forma: um ensino de Primeiro Grau com a duração de oito anos (faixa etária entre 7 e 14 anos) e um ensino de Segundo Grau com três anos. Instituiu-se um curso de Segundo Grau unificado e de caráter profissionalizante com diversas possibilidades de habilitações. Este tipo de curso foi revogado em 1982 (Lei n.º 7.044/82), perdendo, assim, segundo Saviani (1999a, p. 31), o caráter compulsório e universal de que se revestia.

Em relação ao ensino de Segundo Grau, este perdeu a concepção propedêutica, priorizando-se uma formação de desenvolvimento das potencialidades que pudesse atingir a auto-realização e a qualificação para o trabalho profissionalizante (art.1). Esta profissionalização, segundo Shiroma et al. (2000, p. 40), foi “[...] descuidada e indiscriminada, aliada à expansão das vagas particulares do ensino superior, visava mais controlar a procura desse nível de ensino que propriamente a qualificação do nível médio”. Outra autora, Viera (1990, p. 97), assinala que no bojo da reforma universitária está “contida a gênese da tentativa de profissionalização do ensino médio”, já que esta era uma “[...] das estratégias equacionadas para conter a demanda sobre o ensino superior [...]”. Nesse contexto, a Escola Normal e seu Curso Normal se transformaram em uma habilitação, questão

que repercutirá na formação de docentes para as primeiras séries do Ensino Fundamental e da Educação Infantil.

Enfim, tais reformas educacionais, além de não contarem com a participação da sociedade civil, também procuravam desmobilizar eventuais movimentos nesse campo (GERMANO,1993, p. 104). Ainda para Saviani (1999a, p. 31), é no contexto caracterizado pelo fechamento político que surgem as duas Leis e as modificações introduzidas na organização educacional. O fechamento político freava as aspirações populares, que lutavam não só por mudanças necessárias na Educação, mas também pela transformação econômica do País.

3.2.3. Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394, de 23 de dezembro de 1996

Nos anos 1970, vivia-se uma época de grande movimentação educacional. Associações científicas e sindicatos lutavam por mudanças no sistema educacional.¹⁰⁴ Em especial, reivindicações como a da constituição de um sistema nacional de educação orgânico, a defesa de uma concepção de educação pública e gratuita como direito público subjetivo e dever do Estado a erradicação do analfabetismo, a universalização da escola pública, etc. (SHIROMA et al., 2000, p. 47).

Desse modo, e para compreender os antecedentes mais próximos da promulgação da última LDBEN, é importante lembrar que, na década de 1980, o ideário de luta dos anos anteriores e o movimento de diversos partidos de oposição possibilitaram a presença de representantes das universidades e de movimentos

¹⁰⁴ Podem-se citar a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE). Ademais, a revista *Educação & Sociedade*, a Andes, os *Cadernos do Cedes* e eventos como as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), as reuniões anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso e a Ciência (SBPC), entre outros (SHIROMA, et al., 2000, p. 47).

sociais em algumas administrações estaduais e municipais. Esse fato facilitou a organização de uma política educacional diferenciada daquela que estava em vigência nos governos militares (SHIROMA et al., 2000, p. 49).

No decorrer do ano de 1986, e com a convocatória de Assembléia Nacional Constituinte para preparar a elaboração de uma nova Constituição, as discussões em torno da Educação se ampliaram, e se aprofundou o debate sobre as diversas reivindicações a serem enviadas ao Congresso Nacional Constituinte em 1987.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição, preservando a competência da Nação para legislar sobre as Diretrizes e as Bases da Educação Nacional (Capítulo II, artigo 22, inciso XXIV).¹⁰⁵ O movimento para a elaboração das Diretrizes foi quase concomitante com a organização da comunidade educacional que se mobilizou para a Constituinte.¹⁰⁶

O projeto de Lei de Diretrizes e sua efetivação como lei, percorreram uma história complexa desde sua entrada na Câmara Federal, no ano de 1988, mediante a Comissão de Educação, até o ano de 1996 em que foi promulgada. Não cabe no contexto deste trabalho detalhar o contraditório e kafkiano trajeto da LDBEN/96 no

¹⁰⁵ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) ficou estipulado no artigo 60 da Constituição Federal (1988), modificado pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de dezembro de 1996, e publicada no dia 13 de dezembro. Em seu parágrafo primeiro salienta que a distribuição dos recursos entre os Estados e seus municípios é assegurada mediante a criação deste Fundo. A idéia geral é a da manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental “[...] com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” (art. 60, CF). Estabelece a partir do primeiro ano em vigência desta Emenda que o poder público deverá gastar R\$300,00 (trezentos reais) por aluno, por ano, e desse montante pelo menos 60% deverá ser gasto com a remuneração dos docentes (MANHÃES, 1998, p. 60). Estas disposições são ampliadas e especificadas mediante a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, publicada no DOU em 26 de dezembro. Esta lei contém de 17 artigos e entrou em vigência em 1º de janeiro de 1997.

¹⁰⁶ Nesse ínterim, e antes da ser sancionada a LDBEN, no artigo 214, da Carta Magna, se estabeleceu um *Plano Nacional de Educação*, de caráter plurianual (em geral mais de três anos), visando a erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho e promover a formação humanística, científica e tecnológica do País. No ano de 1993, o Ministério de Educação e Desporto lançou o *Plano Decenal de Educação para Todos (1993 –2003)*.

Congresso, mas salientamos que a tramitação desta lei teve vários relatórios, substitutos, comissões, que manifestavam as oposições dos diferentes grupos políticos.¹⁰⁷ A LDBEN teve duas entradas de projetos previstas pelo sistema bicameral: a Câmara dos Deputados e o Senado. Cronologicamente, em algumas circunstâncias, os diferentes projetos da LDBEN foram tratados ao mesmo tempo, assim, um projeto aprovado em uma das Câmaras juntava-se com outro que iniciava seu trajeto na mesma Câmara, como aconteceu com o Projeto Darcy Ribeiro.¹⁰⁸

Um aspecto que aproxima a nova LDBEN à LDBEN de 1961 é que nos oito anos de trama legislativa e ingerência do executivo “[...] conseguiram descaracterizar o primeiro anteprojeto da LDBEN e seus substitutivos apresentados à Câmara Federal e defendidos pelos educadores” (BRZEZINSKI, 2001, p. 13). Ambas percorreram múltiplas mediações e viveram diferentes governos e perspectivas. Este movimento social em que a legislação está inserida se caracteriza por correlações de forças que vão levando lentamente à sua efetivação, por meio de debates, negociações e artifícios legais. Um elemento que muitas vezes obstaculiza a constituição das leis é a questão cronológica, isto é, o tempo de sua tramitação. Em especial leis que visam a legalizar, no caso da lei da Educação, um amplo campo da vida social. Vimos que a primeira Lei de Diretrizes entrou no Congresso no ano de 1948 e se efetivou como lei no ano de 1961. A segunda Lei de Diretrizes ingressou no Congresso no ano de 1988, transformando-se em lei no ano de 1996. Os projetos e seus substitutivos viveram o compasso de mudanças políticas e de diferentes correlações de forças. Severino (1998, p. 67) assinala que a “LDBEN é o resultado histórico possível frente ao jogo de forças e de interesse em conflito no contexto da atual conjuntura política da sociedade brasileira”.

¹⁰⁷ Cf. SHIROMA et al. op. cit.

¹⁰⁸ No mesmo ano em que acontecia a processo na Câmara de Deputados, 1992, no dia 20 de maio, o senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), apresentou um Projeto de LDBEN ao Senado, sendo relator o então senador Fernando Henrique Cardoso (SAVIANI, 1999a, p. 128). Segundo Pino (1988, p. 28) a intenção de Darcy Ribeiro era que este novo Projeto substituísse o Projeto original. Este Projeto foi votado na Câmara do Senado, no dia 8 de fevereiro de 1996, e remetido à Câmara de Deputados.

A LDBEN de 1996 foi apresentada como uma lei “[...] que teria como norte o século XXI” flexível, moderna, “minimalista”, adequada às exigências do mundo moderno (SHIROMA et al., 2000, p. 51). Esta lei, que indica mais que prescreve, e da forma em como foi aprovada, segundo as autoras, não obriga nem impede o Estado de realizar alterações significativas na Educação. Viabiliza e reforça o papel da União em decisões como a coordenação da política educacional, a articulação dos diferentes níveis e sistemas de ensino, a definição das competências e diretrizes para orientar os currículos da Educação Infantil, os Ensinos Fundamental e Médio, e a avaliação dos rendimentos das escolas de todos os níveis de ensino.

Do ponto de vista da estrutura acadêmica, a Lei estabeleceu dois níveis escolares, a Educação Básica, composta pela Educação Infantil, pelo Ensino Fundamental e pelo Ensino Médio e o segundo nível, pela Educação Superior (LDBEN, art. 21, Capítulo I, “Da composição dos níveis escolares”). Vejamos no seguinte quadro a estrutura do sistema educacional brasileiro.

QUADRO 5: composição do sistema educacional no Brasil segundo a nova Lei de Diretrizes e Bases em Educação de 1996

Educação Básica		
Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Seis anos não obrigatórios. Creches ou entidades equivalentes para crianças de até três anos de idade. Pré-escolas para crianças de quatro a seis anos de idade.	Como mínimo uma duração de oito anos obrigatórios e gratuitos. Pode se desdobrar em ciclos ou em séries.	Etapa final da educação básica, com uma duração mínima de três anos não obrigatórios.
Educação de Jovens e Adultos		
Educação Profissional		
Educação Especial		
Destinada àqueles que não	Integrada às diferentes	Modalidade de Educação escolar

tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos Fundamental e Médio na idade própria. Gratuito.	formas de Educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia. Conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.	oferecida na rede regular de ensino para educandos portadores de necessidades especiais.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------

Educação Superior

Abrangerá os cursos seqüenciais por campos de saber, de diferentes níveis de abrangência. Cursos de graduação, para candidatos que tenham concluído o Ensino Médio ou equivalente. Cursos de pós-graduação compreendendo programas de mestrados e doutorados, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, atendendo a candidatos diplomados em cursos de graduação. Cursos de extensão.

Fonte: Elaboração própria a partir das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n.º 9.394/96.

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como “finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físicos, intelectual e social, complementado a ação da família e da comunidade” (LDBEN, Capítulo II, Seção II, art. 29). Aqui está incluído o atendimento das crianças de zero a três anos nas creches, e os três anos posteriores previstos para a Pré-Escola.

Em relação à Educação Básica, Pereira (1998, p. 87) assinala que existe uma concepção ampliada do conceito na nova LDBEN. Ele engloba a “plenitude da vida cultural” ao mesmo tempo em que define o vínculo da Educação com o trabalho. A Educação Básica, em sua seção I, art. 22, assinala que a finalidade deste nível é o de propiciar uma formação comum para o “[...] exercício da cidadania e fornecer os meios necessários para progredir no trabalho e em estudos posteriores”. A ampliação dos anos e de etapas de escolaridade também define a abrangência do conceito. Diferente de outras leis, em que esta questão ficava reduzida ao domínio da leitura, da escrita e da contagem, o mais importante é a concepção “unificada da educação básica que abrange a formação do indivíduo desde zero ano até o final do ensino médio” (PEREIRA, 1998, p. 90).

A organização deste nível poderá se realizar em “séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar” (art. 23). É importante destacar que a Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961 - LDBEN, falava de Ensino Primário e Ensino Médio, e a Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, falava de Ensino de Primeiro Grau e Segundo Grau. Em síntese, a atual LDBEN incorporou dentro no termo Educação Básica (EB) os três níveis de ensino: Infantil, Fundamental e Médio.

A segunda etapa da Educação básica é o Ensino Fundamental, com uma duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito. Inicia-se a partir dos sete anos, mas podem se matricular alunos e alunas a partir dos seis anos de idade. No art. 32, item IV, §, 1, se permite aos sistemas de ensino “[...] desdobrar o ensino fundamental em ciclos”. As escolas que seguem a progressão regular por série, “podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino” (LDBEN, art. 32, IV, § 2).

O Ensino Médio, considerado como etapa final da Educação Básica, tem uma duração mínima de três anos (Seção IV, art. 35). Segundo Pereira (1998, p. 93), o Ensino Médio vem buscando historicamente sua identidade. Algumas vezes se deu ênfase na preparação para a universidade, em outras, sua finalidade foi a de atender as demandas do mercado de trabalho, exigindo um mínimo de habilidades. A autora assinala a dicotomia existente entre o ensino propedêutico e o profissionalizante, e a necessidade de encontrar alternativas superadoras mediante uma identidade que consiga unificar esta dualidade. O mesmo artigo destaca que o Ensino Médio tem como objetivo consolidar os conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, assegurando a continuidade dos estudos. Também se assinala a preparação para o trabalho, para a aquisição de condições necessárias à ocupação ou estudos

posteriores. A idéia é de uma Educação unitária e geral, mas também se recomenda que “[...] o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas” (LDBEN, art. 36, § 2).

Conforme a citada Lei, a Educação de jovens e adultos está destinada às pessoas que “[...] não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria” (art. 37). Esta educação será gratuita, e o poder público será responsável pela permanência dos trabalhadores na escola (art. 37, §2). A Educação Profissional destaca seu capítulo III, art. 39, está integrada a diferentes formas de Educação: ao trabalho, à ciência e à tecnologia. Seu objetivo é o de desenvolver “aptidões para a vida produtiva” e está articulada ao ensino regular ou a estratégias de Educação continuada. Com respeito à Educação Especial, para os efeitos dessa Lei, trata-se de uma modalidade de educação escolar “[...] oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais” (art.58). Esta modalidade é considerada um dever constitucional do Estado e tem início na “faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil” (LDBEN, art. 58, §3).

A formação docente na LDBEN

Em relação à formação docente, Melo (1999, p. 46) assinala que somente em seis artigos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDBEN) “[...] pretende definir os fundamentos, delimitar os níveis e o *locus* da formação e relacioná-la aos requisitos de valorização do magistério”. Algumas destas questões foram transformadas e especificadas em decretos, pareceres e resoluções, e constituem o conjunto de desdobramentos jurídicos que serão analisados no próximo capítulo. O órgão encarregado de regulamentar gradualmente e progressivamente a reforma do Ensino Superior é o Conselho Nacional de Educação (CNE), criado pela Lei 9.131, no ano de 1995, extinguindo o antigo Conselho Federal de Educação

(CFE). O CNE inicia seu funcionamento pela Resolução nº 1, de 24 de março de 1997.

Embora o próximo capítulo aborde o tema específico da formação docente, interessa, neste contexto da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação, ressaltar os artigos que informam e prescrevem a formação de docentes no Brasil. Vejamos a síntese desses artigos no seguinte quadro:

QUADRO 6: Artigos da LDBEN de 1996 referentes à formação de profissionais da educação

Artigo	Tema
Artigo 61	Estabelece a capacitação em serviço
Artigo 62	Informa sobre o <i>locus</i> da formação dos professores da Educação Básica.
Artigo 63	Refere-se aos Programas e cursos dos Institutos Superiores de Educação.
Artigo 64	Estipula que a formação de profissionais de Educação 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.
Artigo 65	Estabelece as horas para a prática de ensino para a formação docente (exceto para a Educação Superior).
Artigo 66	Estabelece o nível de pós-Graduação para o exercício do magistério superior.
Artigo 67	Determina a valorização dos profissionais da Educação.
Artigo 87	Instituiu-se a Década da Educação a partir de um ano da publicação desta Lei (20/12/1996).
Artigo 88	Obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios a adaptarem sua legislação educacional e de ensino às disposições desta Lei no prazo máximo de um ano, a partir da data de sua publicação.

Fonte: elaboração própria.

O título VI “Dos Profissionais da Educação”, ressalta em seu artigo 61 a importância da relação entre teoria e prática incorporando, inclusive, a capacitação em serviço e “[...] aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades” (LDBEN, art.61).

No artigo 62 da LDBEN, se explicita que a formação de professores para a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio) deve ser em nível superior, em cursos de licenciaturas, de graduação plena, e considera o *locus* da formação as universidades e os Institutos Superiores de Educação. Admite-se uma formação mínima oferecida no nível médio, na modalidade Normal, para exercer o magistério na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. No artigo 63, os Institutos Superiores de Educação manterão os cursos destinados à formação de docentes 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. Estas instituições também poderão oferecer programas para as pessoas que tenham o título superior e que desejem atuar na Educação Básica, e programas de Educação continuada para profissionais dos diversos níveis.

Pelo artigo 64 fica estipulado que nos cursos de graduação em Pedagogia ou na pós-graduação será realizada a formação de profissionais para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a Educação Básica. Deve ser garantida, nesta formação, uma base comum nacional. Os artigos subsequentes, 65, 66 e 67, determinam o mínimo de prática de ensino de trezentas horas para o exercício do magistério (exceto para a Educação Superior) (LDBEN, art.65). Para exercer a docência em nível superior se estipula que a preparação será na pós-graduação, (mestrados e doutorados), e que, dependendo do curso, esta formação suprimirá a exigência de um título acadêmico (LDBEN, art. 66). O artigo 67 regulamenta, no contexto da valorização dos profissionais da educação, o ingresso por concurso, o piso salarial, a capacitação continuada, as condições adequadas de trabalho e a progressão funcional baseada na “titulação ou habilitação,

e na avaliação do desempenho”. A experiência docente é um pré-requisito para o exercício profissional das demais funções do magistério.

O artigo 87, &3, ponto III, salienta que “[...] cada Município e, *supletivamente, o Estado e a União*” deverão promover a capacitação docente, destacando, como recurso, a viabilidade da Educação a distância.

O controle do governo federal se manifesta quando, seu ponto IV, propõe integrar todos os estabelecimentos do Ensino Fundamental ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar. Nessa circunstância, o mesmo artigo, no ponto IV, & 4, prescreve que, ao final da década educacional, somente poderão exercer sua profissão os docentes que estiverem formados no Ensino Superior ou na capacitação em serviço (treinamento). Este ponto, como veremos no próximo capítulo, terá grande polêmica, já que a ambigüidade da frase: “até o fim da década da educação serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”, ocasionou grande confusão para todos os docentes em serviço.

O artigo subsequente, 88, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios adaptem sua legislação escolar a esta Lei no prazo máximo de um ano. Em seu § 2º dispõe que o prazo previsto é de oito anos para que as universidades cumpram com o estabelecido no art. 52, II e III, “[...] um terço do corpo de docentes, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado [...]”, e “[...] um terço do corpo docente em regime de tempo integral” (LDBEN, art. 52).

3.2.4 Plano Nacional de Educação, Lei n.º 10.172, de 12 de janeiro de 2001

Em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE), a LDBEN, em seu Título IV, “Da organização da Educação Nacional”, destaca literalmente que “[...] caberá à União elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios” (LDBEN, art.9). E em seu artigo 87 é instituída a Década da Educação, que se inicia após de um ano da publicação da LDBEN (1997-2007), e fica estipulada a realização do Plano Nacional de Educação com metas e diretrizes para os dez anos seguintes, em sintonia com a declaração da Educação para Todos realizada em Jomtien (1990).

O Plano Nacional de Educação é uma exigência que surge desde os anos 20 do século passado, reforçada pelo “Manifesto dos Pioneiros da Educação” de 1932, articulada com discussões travadas pela Associação Brasileira de Educação (ABE), que tinham como objetivo garantir uma visão prospectiva da Educação do País, referenciada a um projeto político da sociedade brasileira.

A forma como o governo federal passou a objetivar as reformas e as leis foi unidirecional, pois não considerou as propostas das diferentes organizações da comunidade educacional que vinham debatendo as políticas e as metas a serem atingidas pelo Plano encaminhado ao Congresso Nacional em 12 de fevereiro de 1998, que somente foi aprovado em janeiro de 2001.

No entanto, cabe destacar que a sociedade civil, através de diferentes organizações educacionais que haviam elaborado uma proposta amplamente debatida, inclusive no Segundo Congresso Nacional de Educação (II CONED), em 1997, já discordava da proposta de Plano proposta pelo MEC.

O Plano que havia sido proposto pela sociedade civil não foi considerado em sua totalidade, com o veto de vários artigos que eram fundamentais para assegurar o financiamento em relação à formação de profissionais, a manutenção da educação pública, o financiamento público para a pesquisa nas universidades, a implantação de planos de carreiras para os profissionais e a elevação dos gastos públicos com a Educação. Como decorrência, é notória a valorização da Educação privada em detrimento da Educação pública.

Em especial é preciso destacar, em relação ao objetivo deste estudo, que tal Lei, n.º 10.172, que efetivou o PNE, dilui a tarefa da formação de docentes do Ensino Fundamental, que anteriormente estava localizada prioritariamente nas

universidades, para os Institutos Superiores de Educação, comprometendo a qualidade da formação dos profissionais em Educação, tendo em vista que é nas universidades que se concentra uma parte relevante da pesquisa educacional, o que, sabemos, contribui substantivamente para a efetivação de uma sólida formação.

Decidirse a reflexionar sobre una situación tan fuertemente afirmada en el campo de la educación como es el rol docente, contribuye a crear una especie de desasosiego, de sensación de inseguridad. Preguntarse por su validez actual, por su historia y origen, es casi como poner en tela de juicio la existencia de la ley de la gravedad.

Maria Saleme de Burnichon (1997)

CAPÍTULO IV

REFORMAS DA FORMAÇÃO DOCENTE NA ARGENTINA E NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Muito já foi dito acerca de docentes, especificamente sobre sua formação. De acordo com as várias épocas e suas determinações concretas, a formação de docentes se sujeita a diferentes demandas. Por outro lado, sua centralidade ou não nas mudanças na Educação se torna um pêndulo que varia segundo a perspectiva em que se analisa. A formação é um velho tema revestido de novos problemas e, no âmbito das recentes reformas educativas, aparece como prioritária não só para os órgãos governamentais, como para vários setores da sociedade.

Para Torres (2001, p. 1), por exemplo, “[...] sem docentes de qualidade não é possível uma educação escolar de qualidade [...]” e, continua; “[...] a verdadeira reforma educativa, sobretudo no âmbito curricular e pedagógico, que é o que finalmente importa, se define no campo da docência [...]”. Para a autora, o ritmo das mudanças nos sistemas escolares e as propostas para a formação docente apresentam um “descompasso”, e nesse processo os docentes se encontram entre “[...] um velho modelo escolar e um outro, ainda em construção [...]” que emerge na prática educativa. Poderíamos acrescentar, segundo a argumentação da autora, que esse descompasso é consequência, entre outras questões, de uma quantidade de atribuições e demandas dirigidas ao setor docente, que muitas vezes são ambíguas e obstaculizam a construção desse “modelos ainda em construção”. Os “descompassos” são as mediações históricas que manifestam a contraditória emergência das tendências que configurariam uma nova prática e uma nova lógica para a formação docente.

Também, em alguns casos, se salienta que o incremento da profissionalização da função docente favorece a qualidade educacional. Para Lentijo (1997, p. 67), a profissionalização representa uma condição necessária (mas não única) para a transformação educacional. O autor explicita, referindo-se ao caso da Argentina, que as duas leis promulgadas na década dos anos noventa, a Lei Federal de Educação (1993) e a Lei Superior de Educação (1996), e os desdobramentos materializados em resoluções e acordos emanados do Conselho Federal de Educação e Cultura, avançam em direção a uma valorização da capacitação docente, considerando-a como “chave da mudança”.

Tedesco (1994, p. 3-4)¹⁰⁹ salienta que, nas três últimas décadas do século passado, os sistemas educacionais realizaram várias propostas de reformas educativas que, paradoxalmente, tornaram ainda mais rígidos os sistemas educacionais.¹¹⁰ Para o autor, esse fato acrescentou ceticismo nos setores políticos e sociais na América Latina e no Caribe em relação à mudança do sistema educacional com a participação dos próprios sujeitos docentes. Nesse clima os docentes e os outros trabalhadores da educação passaram a ser percebidos, segundo Tedesco, como parte do problema e não da solução, acontecendo em muitos momentos mudanças na área educacional sem consulta e sem avaliação dos resultados. A consequência desse processo foi uma desprofissionalização dos docentes – acentuada na última década dos anos noventa nos países em desenvolvimento pela diminuição dos salários como produto das políticas de ajuste – e o fortalecimento dos comportamentos corporativos.

Para Sacristán (1995, p.21), “[...] Os docentes são sempre mediadores dos processos educacionais na tradução de princípios e ideais para a reprodução e/ou transformação da cultura intelectual e de outros mecanismos de integração social ou moral [...]”. A seu ver existem uma deslegitimação do conhecimento básico do

¹⁰⁹ Cf. TEDESCO, Juan. Tendencias actuales de la Reforma Educativa. IN: *Proyecto Principal de Educación*. Santiago: UNESCO/OREALC. Boletín N. 35. 1994. p. 2-8.

¹¹⁰ Cf: CEPAL/UNESCO *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

professorado e uma queda na qualidade da formação, já que a crise de fundamentos teóricos e a racionalidade situacional e contextualizada põem em dúvida a formação do professorado e sua institucionalização.

Na V Conferência Ibero-Americana de Educação (1995, p. 412-413) se ressaltou que a profissão docente é condição fundamental para produzir transformações na educação, bem como se faz necessário renovar os planos de estudo e assegurar a capacitação mediante o conhecimento da instituição e da sala de aula. Explicitou-se, também, a necessidade de melhoria salarial para os professores e professoras, mas dentro de um marco de incentivos econômicos relacionados com a qualidade do desempenho docente.¹¹¹

Vemos, assim, que é consenso considerar o professor e a professora, parafraseando Alliaud et al. (1998, p. 7) uma figura-chave na dinâmica dos sistemas educacionais, que aparece como objeto de possíveis transformações e como sujeito capaz de promover mudanças.¹¹² A idéia de formação não se separa da necessidade de capacitar profissionais que possam responder à “nova ordem” mundial. Nesse contexto, o debate sobre se as instituições formadoras (professorados, magistérios, institutos, universidades) estariam preparando docentes com competências para o desempenho profissional aparece como central. Sem mudanças nas instituições não seria possível inserir o “novo” docente.

O aparente consenso de que a reforma na formação poderia trazer mudanças significativas no interior das instituições, na gestão e administração escolar e na organização dos currículos se visualiza com maior ênfase na capacitação em serviço. *Capacitação* na ótica da formação continuada, tornando-se um ponto relevante na necessidade de renovação, inovação e melhoria da qualidade educacional. Esta

¹¹¹ Acreditamos que essa melhoria salarial assinalada na Conferência vai ao encontro de uma avaliação de resultados de tipo individual, quebrando de alguma maneira a procura de ganhos coletivos e organizados.

¹¹² As autoras (1998, p. 21) explicitam na reedição do livro, em seu *poscriptum*, que “[...] a aluvião reformista [anos noventa] se centralizou nos docentes, mas sendo tratados como ‘objetos’ a serem mudados para que depois possam ser bons implementadores, em vez de serem incorporados como ‘sujeitos’ protagonistas da transformação [...]”.

melhoria da qualidade abarcaria contextos micro e macro da educação: sistemas educativos, níveis, modalidades, gestão e administração, bem como sala de aula mediante a melhoria do ensino-aprendizagem, entre outros aspectos.¹¹³

Desta maneira, os professores e professoras, e as instituições são convocados para compreender e desenvolver uma nova “sociedade educativa”. Evangelista et al (1999, p. 07) salientam que:

o decorrente favorecimento da coesão social, como sugere o Relatório Jacques Delors, da UNESCO, é alçado ao papel de agente de mudança. Deve responsabilizar-se pela realização do ideário do século XXI, força discursiva determinante na articulação entre processo educativo e mundo produtivo: nacionalismo aliado a universalismo; preconceitos étnicos e culturais resolvidos com tolerância e pluralismo; totalitarismo suplantado pela democracia. Sua formação nas competências deve *beneficiar-se de experiências vividas em diversos níveis da vida econômica, social e cultural* para que seja capaz de *encontrar, organizar e gerir o saber, guiando, mas não modelando os espíritos*.¹¹⁴ Mediante esse processo poder-se-á assegurar os valores fundamentais a serem adquiridos pela infância e efetivados no mundo do trabalho.

Essa idéia ambiciosa ressaltada no Relatório Delors se manifesta, de diferentes maneiras, na avalanche de resoluções, leis, pareceres e outros documentos que enunciam as novas regras e as regulamentações na América Latina, em especial na Argentina e no Brasil. Ela ganha visibilidade ao afirmar a necessidade de um novo perfil de “profissional”, de uma nova identidade docente, de novas relações que será necessário estabelecer com outros agentes sociais e de uma preparação e articulação do mercado de trabalho e da educação, entre outras sugestões.

¹¹³ Esta idéia pode ser encontrada nas II e III Conferência Ibero-Americana de Educação, Santa Fé de Bogotá e Guadalupe, realizadas no ano de 1992.

¹¹⁴ DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir.. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1998.

Na procura dessa mudança no perfil docente e, portanto, nos processos de formação propostos nas reformas educacionais, Salit et al. (1999, p. 1)¹¹⁵, referindo-se à Argentina, explicam que:

[...] los procesos de formación y desarrollo de los profesores derivados de las propuestas de las reformas, generan nuevas normativas, instituciones y agentes que contribuyen a regular la función docente mediante nuevos planes de estudios, exigencias de diferentes certificaciones y acceso a la profesión, oportunidades de desarrollo profesional y replanteamiento del significado de la carrera docente.

No Brasil a Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE) em seu Documento Gerador (2002, p. 2) assinala que:

as reformas caracterizam-se por seu objetivo de adequar o sistema educacional ao processo de reestruturação produtiva e aos novos rumos do Estado. Nesse processo, coloca estrategicamente no centro de suas ações a formação de profissionais da educação, usando como legitimação para várias reformas o consenso social sobre a necessidade de se realizarem modificações na educação.

Em ambos os países, em especial a partir das últimas leis de educação (1993 e 1996), discutiram-se importantes questões para a formação docente: no caso do Brasil, o *locus* da formação, os anos e horas destinadas à formação de docentes (tempo), a procura de uma definição mais integral dos cursos de Pedagogia, a articulação entre o Bacharelado e as Licenciaturas, o papel dos novos Institutos de Educação Superior (IES), a histórica relação teoria e prática, entre outros

¹¹⁵ SALIT et al. La Ley Federal de Educación. La Ley de Educación Superior y la formación docente. Propuestas curriculares y de capacitación: supuestos y estrategias. Sub-Proyecto. In: EDELSTEIN, Gloria et al. *Vínculos entre la formación docente y la Reforma Educativa a partir de las Leyes federal de Educación y de Educación Superior*, Cátedra “Metodología y Práctica de la Enseñanza”, Escuela de Ciencias de la Educación. Centro de Investigaciones de Facultad de Filosofía e Humanidades (FFyH) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Córdoba, Argentina. Agosto 1999.

aspectos.¹¹⁶ Na Argentina, bem como no Brasil, existe uma preocupação em relação aos espaços e ao tempo da formação. O tema da relação entre teoria e prática revigorou significativamente, em especial a revalorização do tempo destinado à prática docente (os estágios).¹¹⁷

Embora os temas que perpassam a formação sejam similares, uma leitura mais cuidadosa e em perspectiva histórica explicita problemas diferentes. Em especial, porque o Brasil tem, de maneira privilegiada, a formação de professores para as séries iniciais do Ensino Fundamental e Educação Infantil em universidades, Faculdades Integradas, Centros Universitários, Faculdades e Institutos Superiores de Educação e Escolas Superiores, e também tem para as séries iniciais e Educação Infantil os cursos Normais de nível médio. Esta é uma questão importante para a análise, uma vez que na Argentina, diferentemente, a formação de *maestros e maestras* até o ano de 1969 (Decreto n.º 8051/1968) se deu nas escolas normais em nível médio, criando-se logo os Institutos Superiores não universitários como *locus* central desta formação e, praticamente, a formação de docentes (*maestros e maestras*) existe somente em algumas universidades. Esta questão levará, nos dois países, a concepções diferenciadas de formação do “pedagogo”, do cientista da educação e da relação entre universidade e institutos, entre outros aspectos a serem analisados.

Veremos como, no Brasil, mediante os grupos e as organizações docentes, se polemizou e se defendeu a permanência da formação de professores para as primeiras séries do Ensino Fundamental nas universidades, questionando a complexa criação dos Institutos Superiores de Educação, que oferecem o curso Normal superior e a controvertida continuidade do curso normal no nível médio,

¹¹⁶ XI Encontro Nacional da Anfope (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação), Florianópolis, 21 a 24 de agosto de 2002. Santa Catarina. Brasil, e I Jornadas Nacionales de Prácticas e Estágios na Formação Docente – Córdoba, 14 a 16 de novembro de 2002.

¹¹⁷ I Jornadas Nacionales de Prácticas y Residencias en la Formación de Docentes. Córdoba, 14-15 y 16 de noviembre de 2002. Escuela de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Córdoba. Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. Instituto Superior Carlos A. Leguizamón.

questões ainda em debate. Na Argentina a discussão se centra na articulação dos Institutos Superiores não universitários com as universidades e a criação dos Colégios Universitários, (ainda em processo) como uma nova figura de formação, dependente da Universidade. Outro ponto em comum é a polêmica entre a formação pedagógica e as licenciaturas, problemática que não aprofundaremos e que somente será tratada de maneira tangencial em alguns momentos.

De maneira geral, com essas diferenças semânticas e históricas, em ambos os países discute-se: o perfil dos novos docentes, sua profissionalização, a organização curricular, a emergência de novas figuras formadoras, as diversas formas de avaliação, via credenciamento, incentivos, entre outros.

Tais debates refletem o amplo interesse pela formação docente e expressam idéias de grupos e instituições que há muito tempo trabalham sobre questões inerentes à educação, e que hoje, em especial, precisam ser reavaliadas e discutidas, porque as leis de educação não somente trouxeram elementos que questionam aspectos historicamente consolidados nesse campo, mas também apresentaram novos debates para velhos problemas ainda não solucionados. Velhos problemas, aliás, inseridos em um marco de forte ressignificação conceitual confundindo ainda mais as saídas possíveis.

Assim, em cada país a relação entre as reformas educativas e a reforma de formação docente teve e tem significações e revisões diferenciadas a partir da Lei Federal de Educação, da Lei de Educação Superior, e a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação e seus desdobramentos em acordos, pareceres, resoluções específicos para a formação. Mas a questão da docência, articulada a movimentos de continuidades e descontinuidades, não explica ou pelo menos não desvela as características próprias de *por que*, nestas últimas reformas, a formação ganha lugar central. Possivelmente, em outras reformas essa centralidade também tenha se evidenciado. Então, nesta reforma – dos anos de 1990 – qual foi a importância de tal centralidade? Isto é, que motivos levaram a essa atribuição? Qual é o nó *górdio* específico que *aparece* nesta época?

Com o intuito de compreender as questões ressaltadas no presente capítulo interessa – no contexto das últimas reformas educacionais – aprofundar algumas questões postas para a formação docente, em especial, a formação dos docentes para as primeiras séries iniciais. Desse modo, procuramos resgatar em ambos os países alguns momentos históricos que marcaram significativamente o processo de formação docente.

Para tal fim, assinalaremos os aspectos mais relevantes em relação à reforma proposta para a formação dos *maestros e maestras*, na Argentina, e dos professores e professoras para as primeiras séries do ensino fundamental, no Brasil, concentrando a análise em três eixos: 1) o surgimento das escolas normais; 2) as transformações da escola normal; e 3) as mudanças propostas para a formação de docentes a partir dos desdobramentos jurídicos emanados das duas leis de educação: Lei Federal de Educação (1993) e a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (1996).

Desse modo, com a orientação desses eixos, na primeira parte deste capítulo trabalharemos a formação na Argentina, o surgimento das escolas normais e suas transformações (1870/1969). Neste item se destaca como a gênese do *normalismo* acompanhou o projeto político-civilizador típico da época da independência e a construção de uma “nova ordem” necessária para o surgimento do Estado-nação.

Em um segundo momento se analisará o nascimento dos institutos terciários de educação superior não universitária (1969/1970). Depois de um século do modelo normalista de formação, as “velhas” escolas normais se “transformaram” em nível médio, produzindo-se uma ruptura na estrutura do sistema de formação, embora alguns elementos da filosofia normalista tenham continuado nas novas instituições.

Para finalizar, nos concentraremos nas mudanças propostas a partir da Lei Federal de Educação (1993) e da Lei Superior de Educação (1995). Nesta etapa da formação – embora exista uma continuidade no *estilo de formação docente*, já que não houve uma mudança nas estruturas – surgiram elementos que tenderam a questionar aspectos organizacionais, curriculares, avaliativos das instituições de formação (em especial os institutos terciários não universitários) e dos docentes em

serviço. À descentralização das responsabilidades financeiras por parte do Estado central, consolidada através dos anos pelas diversas transferências dos serviços educacionais às províncias, agrega-se um forte controle que passa pela organização curricular. Esta centralização está concentrada no Ministério de Educação e Cultura Nacional, que, sem *escolas*, é um órgão de um Estado gestor e controlador que “desaparece” no financeiro e “aparece” na organização dos currículos de todo o sistema educacional mediante a elaboração dos Conteúdos Básicos Comuns (CBC).

Na parte II desenvolveremos a formação docente no Brasil orientada pelos mesmos eixos estabelecidos. Primeiramente destacaremos, como já feito em relação à Argentina, o surgimento das escolas normais e suas transformações. O nascimento da escola normal no Brasil se dá em 1835, mas sua consolidação ocorre em 1870. Destacaremos neste ponto a Lei n.º 5.692, de 1971, já que mediante esta lei a escola normal e seu curso normal passaram a ser mais uma habilitação do Ensino Médio, descaracterizando o normalismo.

Em um segundo momento interessa compreender o nascimento dos cursos de Pedagogia nas universidades, primeiramente como um espaço institucional que surgiu para formar especialistas do ensino e professores para as escolas normais e, em uma etapa posterior, para realizar a formação de docentes para as séries iniciais do Ensino Fundamental, além dos especialistas. Finalmente, assinalar as mudanças propostas a partir da LDBEN de 1996, que expressaram e expressam importantes aspectos para o rumo da formação de docentes no Brasil.

PARTE I

4.1 Argentina

4.1.1 Normalizando os saberes: o nascimento da Escola Normal na Argentina

A herança do normalismo¹¹⁸ chegou aos povos latinos da América ao final do século XIX, quando começou o ciclo de independências nos diversos países da região e o início da constituição dos Estados-nações. Oszlak (1997, p. 15) salienta que a “[...] formação do Estado é um aspecto constitutivo do processo da construção social [...]”. Nesta construção social se vão definindo formas organizacionais e uma ordem específica, na qual diversos elementos – o desenvolvimento das forças produtivas, os recursos naturais disponíveis, as relações de produção estabelecidas, a estrutura de classes, a inserção da sociedade na trama das relações econômicas nacionais e internacionais – contribuem para sua formação. O surgimento desses elementos depende do grau de desenvolvimento histórico e da capacidade da sociedade para enfrentá-los, resolvê-los e interpretá-los. Assim, a construção do Estado nacional também é determinada pela forças políticas que articulam o poder e a dominação em um momento específico. Segundo o autor, o *ser* Estado, a condição *de* Estado, pode ser compreendida a partir do “[...] surgimento de uma instância de organização do poder e do exercício da dominação política. O Estado é, desse modo, relação social e aparelho institucional” (OSZLAK, 1997, p. 16).

O autor, ao se referir às experiências “clássicas” da Europa, acrescenta que a existência de um Estado pressupõe condições materiais que possibilitem sua expansão e:

¹¹⁸ Em sua proposta filosófico-pedagógico-didática, Comênio (1592) preocupa-se com a transmissão dos saberes. Esta premissa incipiente em relação à transmissão dos conhecimentos será posteriormente efetivada no final do século XVII pela pedagogia lasalleana, incorporando o conceito de sistematicidade na formação daquele que ensina, com o intuito de garantir as sementes de uma escola como uma instituição de massa (DIKER e TERIGI, 1997, p.29). Era importante que o *aprendiz* recebesse uma educação mais metódica e completa e, para isso, era necessário um *mestre* que soubesse ensinar conhecimentos de maneira mais elaborada. As autoras assinalam que talvez a primeira escola normal da história moderna tenha sido fundada por La Salle. Em suas palavras: “O Seminário de Professores de Reims, fundado por La Salle em 1686, foi a matriz daquilo que logo será conhecido como a instituição de formação de professores por excelência: a Escola Normal” (DIKER e TERIGI 1997, p. 29). Nesse contexto, a escola deixa de ser “[...] um assunto exclusivamente eclesiástico para participar diretamente (como queria Comênio) da *res pública*” (DIKER e TERIGI 1997, p. 29). Para as autoras, no entanto, é a constituição dos sistemas educacionais europeus do século XIX que desencadeia o processo de institucionalização da formação docente que passou a ser “uma questão de política pública e ao mesmo tempo pedagógica”(Idem).

[...] la integración de un espacio económico – mercado – y la movilización de agentes sociales en el sentido de instituir relaciones de producción e intercambio crecientemente complejas mediante el control y el empleo de recursos de dominación (OSZLAK, 1997, p. 16).

O espaço econômico em formação foi definindo um âmbito territorial, diferenciando as estruturas produtivas e homogeneizando os interesses de classe, que funcionaram como fundamento material da nação e contribuíram a outorgar ao Estado um caráter nacional (OSZLAK, 1997, p. 18). Segundo o autor, a experiência latino-americana não difere do “clássico” padrão europeu, a conformação de um mercado nacional é condição necessária para a configuração dos Estados Nacionais da América Latina, com suas próprias especificidades e singularidades.

Levando em conta as mutações, as particularidades e a natureza de sua função, Afonso (2001, p. 17) entende o Estado (genericamente) como uma

[...] organização política que, a partir de determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social - funções também mutáveis e com configurações específicas, e tornando-se, já na transição para a *modernidade*, gradualmente indispensável ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema capitalista.

Esta compreensão do conceito de Estado, Estado nacional e de Nação é fundamental para perguntarmos: como foi o processo de construção social do Estado-nação¹¹⁹ na Argentina depois da independência? Sem a pretensão de responder pergunta tão complexa, importa assinalar alguns aspectos que ajudem a elucidar como a educação e portanto, a formação de docentes, se tornaram um aspecto importante nesse processo de constituição do Estado nacional argentino. Na

¹¹⁹ “El tema de la estatidad no puede desvincularse del tema del surgimiento de la nación, como otro de los aspectos del proceso de construcción social. En este sentido, el doble carácter del Estado – abstracto y material a la vez – encuentra un cierto paralelismo en el concepto de Nación” (OSZLAK, 1997, p. 17).

mesma linha de pensamento, Diker e Terigi (1997, p. 31) assinalam, que após as independências, com a consolidação das nações e dos Estados se iniciaram acelerados processos de modernização,

[...] en los que el Estado adquirió un protagonismo muy destacado que parecía ser la única posibilidad de crear un *orden nuevo*...[...]. Desde el inicio del período independiente se debió encarar el fenómeno de la coexistencia de varias sociedades en el interior de un país, y ante la fragmentación y disgregación socioeconómica el Estado debía asegurar no solo la unidad territorial-administrativa, sino procurar igualmente la dinámica económica, la representación política y el “cemento” ideológico que vincula y reúne las fuerzas centrífugas.

Cabe mencionar, entretanto, que a ruptura com o sistema colonial não implicou a substituição de um “Estado colonial” por um Estado nacional. A partir de 1810, momento em que surgiu o movimento revolucionário independentista, até o ano de 1880, o processo de organização nacional, e de solidificação da construção social do Estado e da Nação foi de fortes enfrentamentos entre o governo central (unitários) e as províncias (federais), representadas pelos caudilhos. Neste contexto, os projetos que se materializaram na primeira etapa da independência mostravam, por um lado, a defesa dos interesses regionais com tradição na administração local, em especial a forma de organização imposta pela tradição dos caudilhos, e por outro, projetos federativos com tendências a dissolver estas organizações. Esta ambiência de mudança, depois da independência, que implicava impor uma ordem que pudesse regular e controlar o funcionamento de uma sociedade emergente, enfrentava fortes lutas armadas entre as províncias e rebeliões camponesas. Cabe destacar que a procura de um “território nacional” encontrava um panorama em que as províncias tinham suas próprias moedas e mantinham aduanas internas, a justiça era organizada de maneira precária e com normas díspares e diferentes, entre outros aspectos. Isto significava, entre outras preocupações, uma mudança profunda nas relações sociais e uma forte defesa dos “territórios locais”.

Segundo Oszlak (1997, p. 29) a idéia de “ordem e progresso”, clássico lema do credo positivista que reunia as inquietações dessa época, era uma “[...] ordem e progresso, mas em primeiro lugar a ordem, e depois o progresso”. Nessa linha de pensamento, Aguiar (2004, p. 34) acrescenta que

En sus aspectos políticos, el *orden* que se consolida en la década del ochenta es conservador porque se basa en la hegemonía de un sector oligárquico que restringe la participación de los sectores populares privilegiando el control social a la libertad y la igualdad.

A conformação de uma nova ordem e a necessidade de um Estado nacional estavam apoiadas em sentimentos, valores e comportamentos sociais de pertença para poder estabelecer uma “comunidade nacional”. Assim, a penetração ideológica, mediante a cooptação e as diversas formas de penetração material do Estado, “[...] contribuíram a criar uma base consensual na qual poderia se construir um sistema de dominação” (OSZAK, 1997, p. 150). A educação ocupou um papel importante na consolidação deste Estado, constituindo-se, segundo Oszlak (1997, p. 150), “[...] um meio privilegiado no marco estratégico da penetração ideológica do Estado [...]” junto com o controle social do culto, o matrimônio civil e o serviço militar obrigatório.¹²⁰ Estes mecanismos de conscientização se materializam de maneira muito mais acabada depois de 1880.

Nesse quadro o *normalismo* surgiu como um modelo que marcará por muitos anos a formação de docentes na Argentina – da mesma maneira que no Brasil –, configurando-se a partir desse embrionário binômio Estado-nação. O sistema educacional era considerado como uma via fundamental de homogeneização para a construção da nacionalidade e a consolidação da incipiente sociedade civil, e é nesse contexto que a educação primária cumpriria sua função “civilizadora”, isto é, a

¹²⁰ A Lei de Matrimonio Civil foi aprovada em 1888: “O matrimônio civil era considerado como uma instituição cuja função era outorgar ‘filhos ao Estado’” (OSZLAK, 1997, p. 154). O serviço militar obrigatório foi mediante a Lei n.º 4.031, em 1902.

escola vista como base da civilização. Acrescentamos a esta idéia a compreensão de Afonso (2001, p. 18) que afirma que:

[...] a centralidade da Escola decorreu até agora, em grande medida, da sua contribuição para a socialização (ou mesmo fusão) de identidades dispersas, fragmentadas e plurais, que se esperava pudessem ser reconstruídas em torno a um ideário político e cultural comum, genericamente designado de *nação* ou *identidade nacional*.

Assim, a escola desempenhava um papel integrador pela difusão de valores tradicionais, mas também pela “[...] transmissão de valores seculares e pautas universalistas cuja principal manifestação foi a laicidade” (OSZLAK, 1997, p. 150).

O campo jurídico acompanhou esta necessidade, e a primeira Constituição Nacional de 1853 estabeleceu em seu artigo 5 que as províncias assegurassem a educação primária, condição indispensável para o gozo da autonomia, e em seu artigo 65 determinou que o governo nacional tinha a responsabilidade de ditar planos de instrução geral e universitária.¹²¹ As instituições que foram se criando no clima de uma primeira expansão do sistema moderno de educação, as escolas normais e os posteriores institutos do professorado, foram instituições-chave e centrais.¹²² Birgin (1999, p. 23) afirma que:

[...] la difusión del normalismo y la centralización educativa fueron de la mano. A la par, el Estado estableció la obligatoriedad de la educación básica, que se difundió rápidamente, para lo cual se expandió un grupo ocupacional específico y se desarrolló su formación. En este proceso se visualiza la presencia activa del Estado en la regulación del trabajo docente, pasando de una posición periférica a una mediación central.

¹²¹ No clima desta Constituição que legalizou a emergência desta nova ordem, a luta entre a Igreja e o Estado se manifestou de maneira interessante. Para Oszlak (1997, p. 153) foram os mesmos grupos católicos que propiciaram a separação entre o Estado e a Igreja, mas em seu processo formativo, o Estado nacional, “[...] não se propôs constituir a Igreja em uma instituição ‘separada’ e autônoma, ao contrário, procurou controlá-la imaginando uma fórmula de ‘união’ que reforçava sua dependência material, institucional e ideológica”. Os setores dominantes achavam que, “[...] se a Igreja controlava consciências, o Estado controlava a Igreja”.

¹²² A Independência da Argentina ocorreu em 1810.

A autora acrescenta que o magistério ministrado nas escolas normais foi se transformando progressivamente em uma profissão do Estado.¹²³ Sabe-se que, apesar de diversas tentativas de instalação de Escolas Normais nas províncias,¹²⁴ somente no ano de 1870, se criou a primeira Escola Normal Nacional do Paraná (Província de Entre Ríos), sob a presidência de Domingo Faustino Sarmiento (1868/1874),¹²⁵ iniciando o normalismo no país. Esta primeira escola era constituída por “[...] um curso Normal e uma Escola Modelo de Aplicação, que, além de oferecer a educação primária, servia como âmbito de prática dos métodos pedagógicos e para o aprendizado do funcionamento da escola” (DIKER e TERIGI, 1997, p. 33-34). No mesmo ano, e acompanhando o fervor educacional, se criaram bibliotecas públicas com a idéia de que, além da aprendizagem das primeiras letras, era necessário cultivar o gosto pela leitura.

O nascimento desta escola normal coincidiu com uma maior presença do Estado nacional nas províncias, que, até o ano de 1862, se limitava praticamente às aduanas e a alguns escritórios relacionados ao tráfico aduaneiro. A expansão do Estado se materializou pela expansão de instituições estatais, por exemplo, as militares, e as civis, elevando a capacidade burocrática de atendimento em diversas províncias do território nacional. Acrescentaríamos também outro dado que confirma essa expansão: o aumento do orçamento nacional que entre 1862 e 1877 financiou e criou [...] nutridos contingentes de funcionários nacionais e provinciais, de professores e *maestros* [...] (OSZLAK, 1997, p. 126).

Um sistema educacional nacional, como vimos, era o instrumento fundamental para construir a integração de um território dividido, atribuindo ao

¹²³ Sobre a relação entre o magistério e o processo de profissionalização Cf. BIRGIN, Alejandra. *El trabajo de enseñar*. Entre la vocación y el mercado. Las nuevas reglas del juego. Buenos Aires: Troquel, 1999.

¹²⁴ “Una escuela Normal anexa a la Universidad de Buenos Aires funcionó en el año de 1825 por seis años, con el objetivo de formar y capacitar a los docentes en ejercicio para la aplicación excluyente del sistema de educación mutua, fue un proyecto fuertemente resistido por los docentes” (BIRGIN, 1999, p. 21-22).

¹²⁵ “La obra de Sarmiento que propulsa en forma orgánica la creación de un sistema nacional estructurado es *Educación Popular*, publicada en 1849, en Chile, una vez finalizada su gira por los países del Norte de África, Europa y Estados Unidos” (MARENGO, 1991, p. 76).

docente a chave para conseguir a educação do “povo”.¹²⁶ Desse modo, Sarmiento concebeu o docente como um importante agente civilizador, com a missão de integrar às crianças na escola, responsável por construir os interesses morais, direcionando os costumes, as matérias e os interesses políticos “[...] para ter paz na República” (SOLARI, 1978, p. 151).¹²⁷

É importante destacar que, inspirado no modelo norte-americano e para cumprir seus objetivos, Sarmiento recrutou mais de cem docentes norte-americanas que chegaram ao país entre 1869 e finais do século, permanecendo até os anos 1930. Foram elas que assentaram as bases do normalismo (ZORZOLI, 2002, p. 23). As aulas se iniciaram em agosto de 1871, e a formação pedagógica dos *maestros* teve uma concepção empírica e técnica baseada no estudo da teoria do ensino, e na observação e na prática do ensino. A partir desta escola tomou forma o modelo normalista para a formação de docentes, e sua expansão foi efetivada por uma lei sancionada no ano de 1875 que “[...] facultava ao Poder Executivo estabelecer uma Escola Normal em cada capital das províncias que o solicitasse” (DIKER e TERIGI, 1997, p. 35).

Segundo Davini (1995, p. 22), no projeto educativo liberal o país teve como centro a formação do cidadão, e sua missão era a de civilizá-lo. As escolas do século XIX lutavam contra a “ignorância”, e a educação era a responsável pelo combate à falta de instrução, aquilo que Sarmiento chamava de “civilização ou barbárie”, entendendo que a tarefa civilizatória deveria integrar as crianças dos imigrantes e garantir a nova ordem política e social. Desse modo, questões como “ordem e

¹²⁶ Os antecedentes deste incipiente sistema foram “[...] experiencias educacionales desarticuladas que habían nacido de la iniciativa de ciertos sectores de la sociedad como la iglesia católica, o del impulso de los gobernantes y caudillos de ciertos territorios que mantuvieron instituciones educativas nacidas dentro del sistema colonial o crearon nuevas instituciones una vez concretada la independencia política de España” (MARENGO, 1991, p. 76).

¹²⁷ Marengo (1991, p. 71) referindo-se a Sarmiento, explica que “[...] Hace más de un siglo que se puso en funcionamiento uno de los proyectos más ambiciosos de los que se hayan propuesto para la consolidación de la organización nacional. Surgido de la fecunda inspiración de Domingo F. Sarmiento quien, a su vez, tomó como modelo el ya vigente en los Estados Unidos de América, se comenzó a construir el sistema educativo argentino”.

progresso”, “laicidade”, “organização da instrução pública” seguiam as premissas da filosofia positivista da época. Assim, o magistério foi concebido de modo a atender e desenvolver as qualidades pessoais, os “bons costumes”, o comportamento social e a instrução gratuita e obrigatória; como nos mostra Davini (1995, p. 23) na seguinte citação:

La maestra normal, pues, lleva entre nosotros una visión muy modesta [...] Pero siendo tan modesta, es de la mayor importancia. Nuestra misión es hacer, por medio de los niños, un pueblo moral, culto, limpio y despabilado [...] Si son más generosos, más sufridos, más constantes para el trabajo, más ambles, más aseados,[...], de mejores sentimientos, de voluntad más resuelta y saben algunas cosas útiles que antes ignoraban, nuestra obra habrá sido buena (Victoria Malharro).¹²⁸

Da mesma forma, Diker e Terigi (1997, p. 40) acrescentam que a formação era simplesmente uma questão de defesa nacional, transcrevendo em uma citação da época a importância de integrar a população à nova ordem:

Es necesario extinguir la ignorancia, este manantial de desorden que amenaza nuestro porvenir. Si no queréis obligar a todos los padres á instruir á sus hijos, preparaos á ensanchar nuestras cárceles (J. V González, en *La Educación*, año 1, n. 11, julio de 1886).

Essa era a missão do docente, a de facilitar as aptidões que qualificariam o *cidadão* da época. Os docentes deviam adquirir saberes específicos e métodos para desenvolver essas qualidades, o ensino se apresentava como “arte” a qual se enfatizava a prática na formação, e as Escolas Normais eram o espaço em que se desenvolvia e se adquiria essa arte, “modelando-se dia a dia”, “normalizando seus conhecimentos”. Na escola normal, compreendida como uma “escola de aplicação”, não importava tanto a transmissão dos conteúdos, e sim modelar as qualidades; a escola e seus mestres eram um exemplo “social”.

¹²⁸ Citada em ERCILIA, M. Roberto *El pensamiento vivo de una maestra*. Buenos Aires, s/edit, 1996.

Em contraposição a essas idéias e no marco das discussões sobre a formação da época, estavam as idéias positivistas que defendiam uma formação mais científica e pedagógica colocando a ênfase no conhecimento da teoria e na transmissão do conhecimento. Diker e Terigi (1997, p. 42) salientam que, assim como o debate sobre a teoria e a prática, também estavam presentes nas discussões a formação inicial e continuada, a capacitação e a profissionalização. Por exemplo, assinalam as autoras, existiam os que pensavam que a formação prática era prioritária, considerando suficientes os conteúdos que a formação inicial outorgava para exercer a profissão, e o aperfeiçoamento se daria no transcurso do exercício da profissão. Ou os que propunham uma formação mais teórica, considerando a necessidade de uma educação que, nos termos atuais, seria uma formação permanente ou continuada. Estas questões, diga-se de passagem, embora com outras características, também perpassam os debates recentes em relação à formação.¹²⁹

Com Julio Argentino Roca (1880-1886) como presidente da nação, o projeto sociopolítico-econômico agroexportador da oligarquia dos últimos anos da década de 1870 e do início de 1880 “[...] inaugurou a ordem conservadora que caracterizará a época na qual se constituiu o sistema educacional” (MARENGO, 1991, p. 79).¹³⁰ Na verdade, mais que inaugurar, tratava-se de uma idéia de educação que se vinha forjando desde o início da independência, tornando-se mais clara depois da Constituição Nacional de 1853, na qual se legaliza e se explicita que tanto as províncias como o Estado nacional devem se responsabilizar pela educação e, especificamente, pela expansão do ensino primário. Nas palavras de Aguiar (2004, p. 6):

¹²⁹ Outra questão interessante, segundo as autoras, foi a formação de docentes para a educação infantil (chamada de nível inicial) iniciada no ano de 1886, na Escola Normal do Paraná. Para ingressar neste curso era necessário o título de *maestra normal*. A experiência institucional deste nível teve uma expansão pouco significativa, e somente no ano de 1960 esta formação começou a difundir-se em diversas Escolas Normais e, em algumas províncias, nos Institutos Provinciais de Formação Docente.

¹³⁰ Julio Argentino Roca pertencia ao Partido Autonomista Nacional (PAN) que articulava as diferentes elites provinciais (IGLESIAS, 1991, p. 257).

El modelo agroexportador que impone, requiere comunicaciones con centro en el puerto, la incorporación a la producción de nuevos territorios ganados a los indios, el fomento de la inmigración, una moneda común, códigos, un ejército nacional. *Orden y progreso*, las banderas de Roca, sintetizan ese programa.

Neste marco político surgiram diferentes grupos de intelectuais que lutavam entre si, conhecidos como a “geração dos oitenta”; cada um deles lutava para impor suas próprias idéias educacionais. Por um lado, os católicos liberais,¹³¹ e, por outro, os liberais estadistas laicos. Estes grupos objetivaram suas lutas e seus enfrentamentos no Congresso Pedagógico de 1882,¹³² no Congresso Católico de 1884 e na formação do Partido Católico em 1886. Nesta circunstância não podemos deixar de mencionar a elaboração da importante e fundamental Lei de Educação Comum n.º 1420, de 1884, que fixou e materializou a expansão da educação primária, legislando o Estado Docente, a obrigatoriedade, a gratuidade, e a laicidade do ensino primário.¹³³ Com esta Lei, segundo Puiggrós (1987, p. 50),

Dos corrientes del liberalismo expresaron a través de ella su visión de país y el papel que la educación debía jugar en la consolidación del Estado en la cultura nacional y la organización social. La primera de ellas, hegemónica en el texto de la ley en el discurso de la época, provenía del liberalismo de una educación centralizada burocrática, política e ideológicamente en la Capital, basado en un modelo académico enciclopedista y vertical. La segunda surgía de un discurso liberal democrático, con elementos socialistas. Estaba influenciada por el positivismo, pero contenía también elementos del socialismo utópico

¹³¹ Existían diferentes tendencias entre os católicos liberales: “[...] desde el catolicismo ultramontano, identificado en la jerarquía eclesiástica y sostenido en su base económica por los terratenientes más poderosos, a los católicos liberales, sin bases socioeconómicas que sustentaran sus proyectos, pero que concentraron fuerzas apostando políticamente a opciones más democráticas” (IGLESIAS, 1991, p. 263).

¹³² “El Congreso pedagógico de 1882 duró cerca de un mes, con la asistencia de 250 delegados, pero ellos solos representaron a los sectores ilustrados de la Capital y de las provincias. Las conclusiones democráticas de ese Congreso fundaron una escuela que pudo haber sido popular si el pueblo, en vez de haber estado presente solo de forma simbólica, a través del discurso de algunos liberales, hubiera tendido un lugar protagónico” (PUIGGRÓS, 1987, p. 113).

¹³³ Segundo Tedesco (1983, p. 104), tanto a Constituição de 1853, como esta Lei n.º 1420, sentaram as bases para a “[...] ação dos três agentes principais para o processo de expansão do ensino obrigatório: os Estados provinciais, o Estado nacional e a ação privada”.

e incluso del espiritualismo que daría lugar al crecimiento de la “escuela activa” europea.

Segundo Aguiar (2004, p. 35), para impor o projeto político que os homens do governo pretendiam, tiveram que enfrentar os que defendiam o poder da Igreja católica. Ambos os grupos – clericais e liberais – concordavam em que a educação era a base da sociedade, garantia de uma ordem social e política, e desse modo era necessário ditar uma Lei de Educação Comum. A diferença radicava em que o setor da Igreja “[...] defendia a autonomia das instituições da sociedade civil com o objetivo de preservar os espaços reservados tradicionalmente” (AGUIAR, 2004, p.35). Quer dizer, a diferença estava na concepção que se tinha em relação aos direitos e as obrigações do Estado.

A formação de *maestros e maestras* nas escolas normais já em funcionamento, foi acompanhando este movimento no campo da educação.¹³⁴ Entre 1870 e 1896 se criaram 38 Escolas Normais (GANDULFO, 1991, p. 332) e em 1909 existiam 41 Escolas.¹³⁵ Nelas se procurava uma identidade de formação de *maestro* e *maestras*, saberes, disciplinas, horários iguais que assegurassem uma mesma e homogênea formação. Embora essa idéia fosse predominante, é importante assinalar que não existiu um modelo homogêneo de Escola Normal, havia matizes e diferentes instituições normalistas. Por exemplo, Diker e Terigi (1997, p. 35) assinalam que a expansão institucional criou um processo de diferenciação de um modelo que pretendia ser homogêneo. Desta maneira, surgiram as Escolas Normais Rurais e as escolas Normais Populares. As primeiras surgiram em 1910, destinadas à criação do magistério rural, para formar *maestros* para as escolas de “campanha”, já que existia resistência por parte dos docentes normalistas de transladar-se ao campo.

¹³⁴ O processo de institucionalização de formação de docentes para a escola primária foi muito maior que o de formação em outros níveis (DIKER e TERIGI, 1997, p. 32).

¹³⁵ Escolas Normais nacionais: Paraná (1870), Tucumán (1875), Mendoza (MISTA) (1878), San Juan y Rosario (1879), Santiago del Estero (MISTA) (1888. Tinham uma seção anexa ao Colegio Nacional desde 1876. Salta (1881). Como seção normal do Colégio Nacional: San Luis y Corrientes (1876), Jujuy (1877) (AGUIAR, 2003, p. 47).

Esta necessidade também se verifica na missão “civilizadora” da educação para esses setores sociais.

As Escolas Normais Populares foram criadas em 1912 – em especial na província de Buenos Aires – por iniciativa das Sociedades Populares de Educação, com o objetivo de complementar as 17 Escolas Normais existentes que não conseguiam cobrir a formação de todos os docentes.¹³⁶

Apesar da importância da forte presença das Escolas Normais, seu funcionamento não significou a titulação de todos os professores e professoras que estavam em serviço. Em 1892, “[...] dos 7.054 *maestros* em serviço, somente 1.704 possuíam títulos” (DIKER e TERIGI, 1997, p. 37). Esses dados mostraram que somente 76% dos docentes davam aulas sem título, fato que pode ser explicado pela insuficiente expansão quantitativa dessas escolas. Agrega-se a essa questão a deserção de alunos registrada na época, em especial, os homens; “[...] houve entre 1888 e 1890 uma deserção de um 60% dos alunos das escolas normais masculinas” (DIKER e TERIGI, 1937, p. 37-39) na procura de outras ocupações ou de acesso à universidade. Esta deserção aumentou a inclinação das mulheres para seguir o magistério, perspectiva já colocada no Congresso Pedagógico de 1882 e na Lei n.º 1.420 de 1884, que estabeleceu a obrigação de incorporar as mulheres nas primeiras séries da escola primária (Art.10). Assim, em 1909, para 4.189 mulheres inscritas nas escolas normais, havia somente 885 homens.

Não obstante a falta da titulação, em 1914, a população em idade escolar apresentava uma taxa de crescimento significativa, a quantidade de crianças que recebia escolaridade primária havia passado de 20% em 1869 para 56% em 1914 (ZORZOLI, 2002, p. 27).¹³⁷ Outra fonte de informação nos dá dados mais exatos: em 1890, existia um total de 2.893 escolas (nacionais, províncias e particulares), e

¹³⁶ É importante assinalar que entre 1900 e 1931 tiveram auge as “sociedades populares de educação” previstas na Lei n.º 1.420 de 1884. Segundo Puiggrós (1987, p. 51) nestas sociedades (escolas abertas, bibliotecas, universidades dos trabalhadores, escola para adultos, escolas complementares, escolas normais para docentes, educação para a mulher, educação cooperativa, etc.) trabalharam muitos docentes progressistas e se articularam com a escola pública.

¹³⁷ Para ampliar o tema sobre a titulação Cf. FANFANI, Emilio. El Oficio del maestro. Contradicciones iniciales. Maestros “empíricos” versus maestros ‘titulados’. In: ALLIUD et al. *Maestros*. Formación, práctica y transformación escolar. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998.

em 1915, a cifra total era de 7.595 escolas. Também em 1890 existiam 7.143 docentes, e em 1915 um total de 26.874 *maestros* (GANDULFO, 1991, p. 314).¹³⁸

Embora não seja nosso foco de estudo a formação do professor do ensino médio, (escola secundária), interessa destacar que, na época, estes professores não tinham uma formação específica e provinham, em geral, das universidades. A escola média estava destinada principalmente para as elites e era oferecida nos chamados Colégios Nacionais (primeiras instituições secundárias) que preparavam fundamentalmente para o ingresso na universidade.¹³⁹ Diferentemente do ensino primário, não existiu neste nível uma instituição que monopolizasse a formação. Diker e Terigi (1997, p. 48-49) consideram que esta ausência de monopolização se deve ao fato de que:

Cada nivel respondió desde sus orígenes a lógicas contrapuestas: mientras el nivel primario respondió a la lógica de la homogeneización, el nivel secundario respondió a la lógica de la diferenciación: modalidades diferentes, para población de origen socioeconómico diferente, con unas expectativas de pasaje a la universidad también distinta.

No alvorecer do século XX, o ensino secundário foi preocupação do Ministério de Instrução Pública, que tentou nesse momento ampliar a formação dos professores em nível médio criando cursos anexos às escolas normais, seminários pedagógicos e institutos de professorado. Em 1902, se criou um Professorado de Ensino Secundário Normal e Especial na Faculdade de Humanidades e Ciências da Educação da Universidade Nacional da Plata e, em 1907, na Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires. Importa salientar que o nível médio

¹³⁸ Informe: *Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina (1810-1910). Atlas Escolar*. Proyectado por el presidente del Consejo Nacional de Educación (CNE), Dr. José María Ramos, compilado y redactado por Juan P. Ramos. Buenos Aires: Editorial Peuser. 1909.

¹³⁹ “La creación del Colegio Nacional de Buenos Aires fue el punto de partida de la organización de la enseñanza secundaria en la República y de la difusión de la nueva institución educativa por el interior del país. Por decreto del 9 de diciembre de 1864 se crearon colegios nacionales en Catamarca, Tucumán, Mendoza, San Juan y Salta, determinándose que sus cursos durarían cinco años y se ‘ajustarían al programa de estudios que rige en el colegio nacional de Buenos Aires, que servirá de base, así como su reglamento para el régimen interno” (SOLARI, 1978, p. 145).

educação não teve uma instituição que monopolizasse a formação, como foi de docentes primários. A preparação dos professores para ministrar aulas no secundário vai-se diferenciando progressivamente e adquirindo formas específicas de formação, segundo as modalidades e os requerimentos socioeconômicos da população com duas instituições compartilhando essa formação: as universidades e os institutos terciários.

A progressiva expansão do nível médio, associado à conformação e à consolidação das classes médias, foi mudando a tendência de formar para a universidade oferecendo uma educação “menos elitizada” com o intuito de preparar alunos e alunas para o trabalho “[...] a princípio para o setor primário da economia e posteriormente – com a criação de modalidades técnicas – para o setor industrial” (DIKER e TERIGI, 1997, p. 48).

Note-se que o contexto socioeconômico do início de século, até 1930, na Argentina apresentou um desenvolvimento industrial que, segundo Puiggrós (1992, p. 18), acompanhou

[...] pero no dirigió la economía, ni consiguió construir una alternativa para la expansión argentina basada en el tradicional esquema agrario-exportador. Algunos autores sostienen que la falta de dinamismo de la sociedad comienza a revertirse a partir de 1930 cuando se nota una “nueva actitud” hacia la industrialización.

Apesar deste incipiente desenvolvimento industrial, não é possível pensar, explica a autora, uma “homogeneização da burguesia industrial” já que havia diferenciação interna nesse setor social.¹⁴⁰ Puiggrós também assinala que, no período radical 1916-1930,¹⁴¹ existia a idéia comum de que as “classes médias” rejeitaram a

¹⁴⁰ A autora se pergunta si esa “nueva actitud” puede ser generalizable a todas las capas sociales. Ella señala, auxiliándose en otros autores, que en los años treinta existían condiciones estructurales para la conformación de una alianza de clase favorable a la industrialización. Esa alianza habría sido dirigida por los invernaderos, que buscaron reequilibrar sus posibilidades de expansión económica disminuidas por las crisis del comercio internacional, con el desarrollo de un mercado interno limitado a la sustitución de manufacturas extranjeras. El único proyecto de industrialización provendría de los invernaderos y quedaría enclavado entre la incapacidad de proponer una alternativa por parte de las organizaciones empresariales industriales y el rechazo activo del sector subordinado de la oligarquía, los criadores de ganado (PUIGGRÓS, 1992, p. 18).

¹⁴¹ Hipólito Yrigoyen (1916-1922). Marcelo T. de Alvear (1922-1928). Hipólito Yrigoyen (1928-1930).

maioria das propostas de modernização do sistema educacional argentino que tentava introduzir uma orientação técnico-profissional. Mas, ao mesmo tempo, esta classe média não foi capaz de elaborar uma proposta alternativa ao sistema escolar “normalizadora” que estava em vigência desde o século passado. No período, ainda, Puiggrós (1992, p. 17) aponta que os “[...] sujeitos sociais, técnicos-profissionais e político-culturais modernos estavam em pleno período de constituição”. De acordo com ela,

Existía una combinación de las hendiduras sarmientinas con las nuevas heridas provocadas a la sociedad por la ambivalencia de un nacionalismo-liberal-oligárquico que odiaba a los inmigrantes a los que seguía convocando.

Ora, o país vivia um clima em que a política educacional normalizadora lutava contra perspectivas mais conservadoras que estavam contra a modernização dos restos educacionais eclesiásticos coloniais. Por outro lado, lutava contra setores com interesses oligárquicos, mas que se inclinavam para uma formação diferenciada “[...] não somente do ponto de vista econômico-social, mas também uma diferenciação técnico-profissional” (PUIGGRÓS, 1992, p. 16). Talvez, explica Puiggrós, estes setores tivessem uma concepção mais diversificada da economia e um projeto mais moderno de Estado.

Depois da chamada “Década Infame” (1930-1938)¹⁴² e no início do governo peronista (1945-1955), a ampliação dos serviços educacionais não foi suficiente para atender a uma população que havia crescido significativamente ao ritmo da modernização.

A chegada às cidades de camadas de camponeses atraídos pelo crescimento da indústria, requeria uma maior capacitação e formação para cumprir tarefas técnicas. Puiggrós (1993, p. 78) destaca que a proliferação de ofertas educacionais oferecidas pela sociedade civil (sociedades populares, academias, sindicatos,

¹⁴² Hipólito Yrigoyen (1928-1930) não finaliza seu mandato, interrompido pelo golpe militar, assume José Felix Uriburu (1930-1932), começando na Argentina a chamada “Década Infame” (1930-1938).

organizações de beneficência, cursos em fábricas, opções cooperativistas, etc.) não foi suficiente nem sistematizada e não fortaleceu um sistema privado de educação. No período peronista,¹⁴³ o magistério enfrentou uma demanda significativa de matrículas,¹⁴⁴ conseqüência do aumento populacional da época. Houve enfrentamentos entre as organizações de docentes e o governo, e avanços dos setores católicos adjudicando um caráter pastoral à docência, entre outras questões.

Para Aguiar (2003, p. 36-37) “[...] a formação de *maestros*, o normalismo clássico – apesar de algumas tentativas de reformas –¹⁴⁵ mantêm seus lineamentos até que em 1969, se propõe a modificação estrutural do sistema”, tema a ser apresentado no próximo item.

4.1.2. Gênese dos institutos superiores não universitários: a terceirização da escola normal

Pensar nas transformações de um sistema do ensino como o normalismo, que perdurou com algumas mudanças e conflitos por cem anos, de 1870 a 1970, não é uma tarefa fácil. Além de o normalismo ter se constituído em uma “[...] cultura político-pedagógica que organizou a institucionalização da pedagogia normalizando até seus atos mais cotidianos” (SOUTHWELL, 1997, p. 114), acompanhou e foi um instrumento importante na criação e na gênese da nação, participando da construção do cidadão em diferentes etapas da história educacional.

Como toda prática educacional, o normalismo teve períodos de esgotamento, tentativas de renovação para se acomodar às demandas e necessidades dos tempos, e no ano de 1969, a partir de condições e circunstâncias político-educacionais específicas, sua posição na hierarquia do sistema foi alterada pelo

¹⁴³ Para ampliar a compreensão sobre o contexto deste período Cf. PUIGGRÓS, Adriana *Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)*. Buenos Aires: Galerna, 1993.

¹⁴⁴ “En 1945 existían rumores de cierre de las instituciones de formación docente que el gobierno tuvo que desmentir, pero implantó un examen de ingreso al magisterio y cerró – como también denuncian los periódicos – una división de cada escuela normal” (PUIGGRÓS, 1993, p. 214).

¹⁴⁵ Por exemplo, a proposta para a Escola Normal Superior de Córdoba em 1941 (AGUIAR, 2003, p.36-37).

Decreto n.º 8.051, de 16 de dezembro de 1968, passando a funcionar como ensino superior não universitário. Este decreto, que efetivou a transferência de nível, surgiu no contexto de uma tentativa de reforma educacional elaborada pelo então governo militar.

Cabe destacar, entretanto, para uma melhor compreensão desta transformação que, a partir dos anos de 1950,¹⁴⁶ a Argentina acompanhou o auge e a emergência das idéias desenvolvimentistas. Pensava-se em uma sociedade “dinâmica”, “moderna”, uma sociedade industrial “progressista” que pudesse superar o subdesenvolvimento e o atraso tecnológico que se materializavam nas sociedades “tradicionais”. A idéia de “capital humano” invadiu o campo educacional com um discurso efficientista e instrumentalista. Vejamos esta questão nas palavras de Southwell (1997, p. 105):

La década de 1950 ha sido conocida en Argentina por las tendencias educativas de corte *desarrollista o tecnocrático*, en la que se encuentran sectores de educadores que comenzaron a afianzarse en un rol de técnicos de la educación, poniendo como centro de todas sus propuestas la vinculación de la economía con la educación, la función del sistema escolar de atender a los requerimientos del desarrollo económico y suponiendo que la elevación del nivel educativo de la población conllevaría aquel desarrollo, se apropiaron así, de un nuevo discurso generador de nuevas relaciones, que cambiaría ciertas significaciones de aquello que se dio en llamar la *teoría del capital humano*.

Davini (1998, p. 29) afirma que, no contexto da educação como investimento, influenciada pelo capital humano, se registrou uma expansão de escolas e universidades privadas, em especial de caráter confessional. Também, nesse marco da doutrina desenvolvimentista e das tentativas de modernização educacional as discussões passaram a focalizar a necessidade de articular o ensino primário e o secundário, com a introdução de um nível intermediário, a reformulação da formação dos *maestros*, a necessidade de uma lei para o ensino

¹⁴⁶ Juan Domingo Perón (1945-1955). Perón é destituído, e assume o poder Eduardo Lonardi (1955-1955).

médio e o aumento da obrigatoriedade escolar.¹⁴⁷ A partir de 1958, são sucessivos os governos dentro de uma “[...] democracia controlada pelo poder militar e os grupos da oligarquia local” (DAVINI, 1998, p. 31)¹⁴⁸ não se efetivando nenhuma reforma educacional.

Foi entre 1966 e 1973, no governo militar, que se retomaram as tentativas de reformas, lideradas pela ideologia da tecnocracia e da modernização aliada aos setores mais tradicionais da educação.¹⁴⁹ Este período foi denominado de “Revolução Argentina”¹⁵⁰ e combinou valores espirituais e morais católicos tradicionais das Forças Armadas argentinas com

[...] la necesidad de los sectores industriales de poseer mano de obra calificada para el trabajo con los nuevos productos y maquinarias que comenzaron a utilizarse, a partir del afán de incorporación de tecnología extranjera, que implicó el nuevo modelo de acumulación económica que comenzaba a consolidarse por esos años. (SOUTHWELL, 1997, p. 108).¹⁵¹

Não foram anos tranquilos para a Argentina. A nova ordem se caracterizou pelo congelamento das atividades políticas e da Constituição nacional, controle ideológico, racionalização da economia contra a inflação e crescimento econômico

¹⁴⁷ “Congreso General de Segunda Enseñanza (1958, el Seminario Nacional de Educación (1960), la Primera Conferencia Técnica Nacional de la Confederación Argentina de Maestros y Profesores – CAMYP (1964)” (DAVINI, 1998, p. 29).

¹⁴⁸ Pedro Eugenio Aramburu. Militar. (1955-1958). Arturo Frondizi. Radical. (1958-1962). José María Guido. Radical (1962-1963). Arturo Umberto Illia. Radical (1963-1966).

¹⁴⁹ Juan Carlos Onganía (1966-1970). Roberto Levingston (1970-1971). Alejandro Lanusse (1971-1973).

¹⁵⁰ “En junio de 1966 tiene lugar el cuarto golpe de Estado en Argentina. Esta vez el objetivo no es establecer un gobierno provisorio: la llamada “Revolución Argentina” reconoce como meta constitutiva el restablecimiento del orden y el disciplinamiento social. Desde el primer momento, el gobierno de Onganía toma todo el poder e interviene masivamente en el Estado: se disuelven el Congreso Nacional y las Legislaturas Provinciales, se destituye al presidente y a los gobernadores, se renueva en su totalidad la Corte Suprema de Justicia, se declara la disolución de los partidos políticos y se incautan sus bienes” (AGUIAR, 2004, p. 37).

¹⁵¹ Entre 1966 e 1983, nesses dezessete anos a Argentina viveu 14 anos de ditaduras militares. Desse modo, foram somente três anos de um instável governo de Direito entre 1973 e 1976, com o retorno de Juan Domingo Perón à Argentina. Lembremos também a intervenção dos Estados Unidos nos países da América Latina mediante sua política da Segurança Nacional e a os acordos estabelecidos pela “Aliança para o Progresso”.

ligado ao capital estrangeiro. Não podemos deixar de mencionar que o Brasil estava em pleno início do golpe militar (1964), desenvolvido neste estudo no capítulo anterior, quando se explicitaram as duas reformas educacionais da época: em 1968, a Reforma Universitária e em 1971, a reforma do Primeiro e Segundo Grau, que implicaram, entre outras questões, mudanças significativas no campo educacional brasileiro, em especial a desestruturação da escola normal brasileira.

A Argentina viveu fortes convulsões políticas no ano de 1969, no qual a ditadura enfrentou greves por parte dos sindicatos e a oposição dos partidos políticos que reclamavam o fim do regime. Nesse clima as manifestações dos trabalhadores e dos estudantes contra o regime militar ficaram na história como o *Cordobazo* e o *Rosariazo*. Estes dois movimentos se deram em duas cidades importantes na Argentina: Córdoba e Rosário, daí o nome das manifestações.

De toda forma, o governo militar procurou fazer uma reforma educacional com o objetivo de sancionar uma Lei Geral de Educação baseada na planificação e na eficácia. O governo salientava a necessidade de revisar o ensino já que considerava “pouca evolução” em todos seus níveis, considerando que nesse fato radicava o sentimento de frustração dos argentinos (DAVINI, 1998, p. 33).¹⁵²

Ainda nesse período, foram quatro os ministros de Educação que mantiveram uma linha de continuidade nas propostas educacionais, e em 1968 se efetivou a mudança da estrutura do sistema (Resolução 994/68). Com esta resolução também surgiu um novo nível educacional, o intermediário de quatro anos de duração: de 11 a 14 anos de idade. Desta maneira, o sistema educativo ficou estruturado com um nível pré-escolar, um elemental, um intermediário e um médio. Outra medida efetivada por essa reforma foi a supressão do curso normal nas Escolas Normais do país a partir do ano de 1969 (Decreto n.º 8.051, de 16 de dezembro de 1968). O mesmo decreto dispôs sobre o funcionamento do “Bacharelado com Orientação Pedagógica” com disciplinas pedagógicas.

¹⁵² Governo de Juan Carlos Onganía (1966-1970).

Com o aprofundamento da crise política, Onganía é deposto em 1970. Nesse contexto a resistência à reforma começou a se manifestar mediante movimentos sociais e amplas greves do setor docente. É importante assinalar que, ao contrário dos setores mencionados, o setor católico, por meio do Conselho Superior de Educação Católica, apoiava a reforma educacional convocando cursos e organizando reuniões informativas para os docentes (DAVINI, 1998, p. 39). É desnecessário dizer que o interesse católico tinha por objetivo ampliar seu campo de ação na educação, fato que, como conseqüência, favoreceria os lucros e o controle por parte da Igreja.

A realização do IV Congresso do Docente Argentino, convocado por diferentes agrupações da educação, provocou a suspensão, entre 1970 e 1971, da aplicação da reforma educacional sancionada pelo governo vigente.¹⁵³ A reforma foi suspensa pelo então ministro de Educação (o quarto ministro do período), Malek (1971-1973) com a intenção de incentivar o diálogo entre os setores, mas os grêmios docentes não participaram, não avançando, em termos educacionais, um consenso em relação à reforma. Em 1973, inicia-se um novo período constitucional, com Héctor José Cámpora (1973-1973), justicialista, e da reforma educacional somente se efetivaram a passagem de nível proposta para a formação docente e a transferência dos serviços educacionais.

Neste marco socio-político deve ser compreendida a passagem da formação docente do nível médio ao nível superior (1969-1970), já que essa mudança, como vimos, foi a única que se efetivou, além da transferência dos serviços educacionais do nível primário às províncias (1966-1970). Os dois fenômenos educacionais, aliás, marcaram uma nova etapa na formação do país. Cabe notar, entretanto, um dos antecedentes desta mudança de nível, acontecido no ano de 1967: uma Lei sancionada em Córdoba instaurando a terceirização nessa província. Dois anos depois, o governo nacional “[...] projetou modificar totalmente a estrutura do

¹⁵³ C.f DAVINI (1998), Capítulo II, e SOUTHWELL (1997).

sistema educacional e colocou, da mesma maneira que a Lei cordobesa do ano de 1967, os estudos do magistério no nível Superior” (AGUIAR et al, 2001, p. 8).¹⁵⁴

A terceirização da formação desencadeou debates e posições diferentes em relação ao papel dos docentes, das instituições formadoras e das escolas. A transformação da Escola Normal aconteceu em um clima sociopolítico que gerou condições de pouca participação da comunidade acadêmica. Algumas das dúvidas em relação a esta nova passagem eram: quais seriam os docentes que formariam os futuros alunos e alunas dos Professorados,¹⁵⁵ e se a substituição da Escola Normal realmente melhoraria os problemas da qualidade e a profissionalização dos docentes, já que faltaram estudos que sustentassem as vantagens do novo modelo.

A mudança de nível previa a criação de Cursos de Professorado de ensino primário e pré-primário de nível superior não universitário anexos às Escolas Normais. No entanto, estas escolas conservariam seu nível médio em uma nova modalidade nomeada de *bachiller* (bacharelado) com orientação docente, de dois anos de duração, que seria um requisito para depois ingressar nos Professorados. A idéia era que os futuros docentes pudessem ter uma capacitação mais específica para tornar mais eficaz a tarefa docente nas escolas. A este respeito, Braslavsky e Birgin (1994, p. 25) assinalam que:

Con este modelo de formación se proclamaba al mismo tiempo la necesidad de enfatizar el carácter profesional del trabajo docente, desde el supuesto según el cual al ingresar jóvenes con nivel medio completo sería posible utilizar dos años adicionales de formación para actualizar a los futuros maestros en el dominio de técnicas y

¹⁵⁴ Antes do ano de 1969, a província de Córdoba, em 1967, em um contexto de governo militar (“Marco Onganiato”) sancionou uma lei que deu início à terceirização da formação docente, “quebrando” desta maneira a estrutura tradicional do normalismo implantado desde o século XIX (AGUIAR et al. 2001, p. 8).

¹⁵⁵ Para Diker e Terigi (1997, p. 51) “[...] el pasaje de la formación al nivel terciario, junto con la creación de los bachilleratos pedagógicos, incrementó la demanda de profesores especializados en ciencias de la educación para cubrir cargos docentes vinculados a la formación de maestros. Bajo esta demanda ingresaron a la formación de formadores numerosos profesionales universitarios de las ciencias de la Educación y es un vacío en la información disponible conocer su grado de preparación para la formación de docentes y su experiencia previa en las escuelas del nivel para el que comenzaron a formar maestros”.

conocimientos instrumentales que garantizaran una labor más “eficaz” en las escuelas.

Vista en perspectiva y más allá de cambios y diferencias de planes y programas, la terciarización de la formación de maestros, si bien implicó un cambio institucional, no significó un cambio de orientación general, sino un debilitamiento de la propuesta normalista siguiendo parámetros muy similares.

Por outro lado, deve-se ressaltar, de acordo com Bar (1996, p. 31), que muitos docentes, nesse movimento, ficaram sem trabalho, embora alguns tivessem título universitário, razão pela qual puderam ser transferidos para as novas instituições de nível superior. Outro aspecto da terceirização foi a modificação institucional da formação dos docentes, que fez emergir o debate sobre a função do Estado Nacional e as províncias, o papel dos docentes e a cientificidade da reflexão pedagógica. Surgiram discussões mais aprofundadas sobre o desenvolvimento da tarefa docente e não apenas uma passagem de nível. O questionamento sobre as concepções de formação docente,

[...] ponía en cuestión el conocimiento enciclopédico, la mirada omniabarcadora del docente, la conjunción en él de la mirada del especialista y del ejecutor cotidiano, el rol de éste como punto de llegada de las reflexiones globales acerca de los fines de la educación y su indudable dimensión política. Se estaba revisando el Normalismo (SOUTHWELL, 1997, p. 106-107).

A idéia de planificação educativa dentro dos marcos da eficiência ocupou um lugar central nos debates educacionais do país. É importante destacar que a ênfase na planificação foi acompanhada por “recomendações” dos órgãos internacionais como a Conferência de Ministros de Educação dos Países de América Latina realizada pela OEA e a Unesco, em Lima, Peru, e o Seminário Internacional de Planificação Integral, realizado em Washington (SOUTHWELL, 1997, p. 110). Assim a educação se afirmava cada vez mais na racionalidade técnica, e a planificação funcionava como garantia de previsão e resolução dos problemas políticos. Para Davini (1998, p. 32) a pressão para transformar a educação estava orientada pela necessidade de “[...] fortalecer o controle ideológico e pela busca da

racionalidade eficiente e modernizadora do aparelho mediante um sistema baseado na planificação”.

A Reforma do Magistério não escapou desta lógica, e as Escolas Normais mudaram significativamente sua organização institucional. As “velhas” Escolas Normais, como vimos, que passaram a ter uma modalidade de *bacharelado*, anexando os novos Cursos de Professorado para o ensino primário, sofreram a ruptura de já não serem as “únicas” que formavam os docentes para o ensino primário. Outros alunos e alunas formados em diferentes instituições secundárias também optaram pelo magistério e continuavam seus estudos em nível superior. Esse fato “[...] quebrou o círculo clássico da tradição normalista, cujos estudantes (até então do nível secundário) eram os membros ‘naturais’ da instituição” (DAVINI, 1998, p. 60).

A transformação do nível da escola normal em institutos terciários implicou um novo modelo de formação docente, não somente porque esta reforma colocou a formação num outro patamar, mas porque no clima do desenvolvimentismo era importante a idéia de “profissionalização” do papel docente. Nessa ambiência o antigo *normalismo* ficou como uma orientação entre outras. Veremos adiante como, na mesma época, no Brasil, com a Lei n.º 5.692, em 1971, sob o regime militar, também se desestruturou a escola normal, que se transformou em mais uma habilitação do ensino médio.

A autora destaca que a reforma argentina possibilitou também o ingresso de outros docentes por seleção de currículo para atuar como professores nessas instituições. Ademais, no fim da ditadura e no início do regime liberal democrático (1973-1976) ¹⁵⁶ houve uma demanda significativa por parte dos estudantes em optar pelo magistério, decorrente do entusiasmo político e da idéia de atuar no campo educacional para realizar transformações no campo político.

¹⁵⁶ Raúl Alberto Lastiri (1973-1973). Juan Domingo Perón (1973-1974). María Estela Martínez de Perón (1974-1976).

Embora, neste trabalho, não se realize uma análise dos planos de estudo da formação, apresentamos uma breve síntese do período que estamos assinalando (1970-1973) com o intuito de observar como as mudanças, efetivaram um notável vaivém entre o ensino médio e o ensino superior, que demonstrou a complexidade da transformação de um nível a outro:¹⁵⁷

QUADRO 7: Deslocamento nas hierarquias da formação do Magistério entre o nível secundário e superior nas sucessivas mudanças de planos de estudos nacionais (1968-1973) na Argentina

Períodos		Até 1968	Plano 1970 (R. M. 2321)	Plano 1972 (R. M. 496)	Plano 1973 (R. M. 287)
Nível Secundário	Ciclo Básico	1º, 2º e 3º ano	1º, 2º e 3º ano	1º, 2º e 3º ano	1º, 2º e 3º ano
	Ciclo Superior	4º e 5º anos de magistério	Bacharelado comum e orientado (4º e 5º anos)	Primeiro período do magistério: Bacharelado pedagógico (4º e 5º anos)	Primeiro período: Bacharelado com Orientação Docente (BOD) 4º e 5º anos
Nível Superior			1º e 2º ano de Magistério Superior	Segundo período: 1º e 2º anos de Magistério Superior	Segundo período: 1º e 2º anos de Magistério Superior
Título		<i>Maestro Normal</i>	Professor de Nível Elementar ¹⁵⁸	<i>Maestro Normal</i>	Professor para o Ensino Primário (PEP)

Fonte: Centro de Documentación. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. In: DAVINI, Maria Cristina. *El curriculum de formación del magisterio*. Planes de estudio y programas de enseñanza. Buenos Aires: Miño y Dávila. 1998.p. 50.

¹⁵⁷ É interessante notar que, durante 1967 e 1973, houve quatro ministros de educação, a cada crise que o país vivia um novo ministro era nomeado. Também esta situação manifesta as diferenças entre diversos grupos de poder.

¹⁵⁸ A proposta da Reforma Educacional propôs três níveis educacionais: níveis Elementar, Intermédinario e Secundário.

Vemos assim que o plano de estudo de 1970 (Resolução n.º 2321) centrou seu interesse na formação geral de docentes oferecida no nível médio, e a formação profissional deveria ser oferecida em nível terciário. Em 1971, começaram a funcionar 116 Institutos Superiores no país formando “Professores de nível elementar”.

Mas a proposta do ano de 1972 (Resolução n.º 496) do Ministério de Cultura e Educação da Nação “[...] estabeleceu que a formação de *maestros* para a escola primária seria realizada na *Escola Normal* e retomava os estudos do ensino médio” (DAVINI, 1998, p. 48). Voltava-se assim à mesma titulação de “*Maestro Normal*” que era outorgado pela Escola Normal, no ano de 1968, embora existisse a continuação dos estudos no nível terciário. Segundo nosso entendimento, neste plano os alunos e alunas passavam pelo Ciclo Básico (os três primeiros anos do secundário) como demonstra o quadro acima, e logo iriam cursar um primeiro período do magistério com dois anos de orientação e preparação geral (bacharelado pedagógico) no nível médio, e depois cursar dois anos no nível superior de formação técnico-profissional.

No ano de 1973, temos uma nova mudança de plano, criou-se o Bacharelado com Orientação Docente (BOD), de dois anos de duração. Ou seja, a partir do ano de 1973, o ensino médio passou a ter uma duração de cinco anos, e nos dois últimos anos, os alunos e alunas podiam optar por completar os estudos para serem docentes nos Institutos Superiores não universitários. Substituiu-se o “Bacharelado Pedagógico” pelo “Bacharelado com Orientação Docente”, também de dois anos de duração, e voltou a se modificar a titulação, agora como “Professor para o Ensino Primário”.

Para Southwell, a tendência incorporada aos Planos de estudo está relacionada com a pedagogia tecnocrática da época, manifesta nas disciplinas orientadas para uma formação técnica do docente, de acordo com os pressupostos do momento, que colocavam o docente numa posição de mero *transmissor* do saber:

um especialista que domina a atividade prática buscando a eficiência para atingir determinadas metas. Para esta autora o docente era visto como um *prático idôneo* que aplicava algumas prescrições desenhadas por outros: os especialistas que trabalhavam na administração ou no planejamento educacional.¹⁵⁹ Este paradigma ou modelo técnico-educacional sobreviveu e conviveu, anos mais tarde, com a difusão da pedagogia libertadora, fenômeno que se fez presente, de forma diferenciada, em toda a América Latina.¹⁶⁰ Estes debates não estiveram alheios à formação e sofreram um drástico silêncio com a chegada da ditadura militar de 1976 (DAVINI, 1998, p. 65).

Enfim, a formação docente nos Institutos Superiores (chamados também de Professorados) funcionou com uma duração de dois anos e meio, sendo responsável pela formação de professores e professoras para a escola elementar (hoje a educação Geral Básica), para a Educação Infantil e para professores e professoras para o nível secundário (hoje Polimodal), e o requisito de ingresso, como vimos, era o de ter realizado o bacharelado com orientação docente no ensino médio.

Cabe destacar também que, neste processo de transformação, algumas províncias criaram Institutos Superiores Provinciais e algumas poucas universidades começaram a formar mestres para a Educação Infantil e para o ensino primário. A formação de professores para o nível médio tradicionalmente é compartilhada com a universidade mediante a formação dos Licenciados (Bacharelados no Brasil).

A revitalização da democracia a partir do ano de 1973 – embora por pouco tempo, até o ano de 1976, uma vez que naquele ano novamente a Argentina sofreu um golpe de Estado, talvez o mais cruel da sua história – fez com que fossem retomados os debates educacionais, particularmente em relação à universidade e à educação não formal. A reforma do magistério continuou em curso, tendo, como vimos, uma mudança nos Planos de estudos no ano de 1973, que correspondeu à última fase do governo militar de Alejandro Lanusse (1971-1973) e o início do

¹⁵⁹ Esta autora desenvolve uma interessante hipótese na qual assinala a convivência e as características comuns entre o espiritualismo e o tecnocratismo. Cf. SOUTHWELL (1997).

¹⁶⁰ Começaram a circular obras de Piaget e de Hans Aebli. Também de Freire, Ilich, Latapí, entre outros.

governo peronista, com o presidente Héctor José Cámpora (1973-1973), sem sofrer mudanças durante o período.¹⁶¹

A partir do ano de 1976, e novamente com a ruptura da ordem institucional – que durou até o ano de 1983 –, a formação docente e suas instituições não ficaram indiferentes ao congelamento político e à intensificação do controle ideológico:

Mientras que la conducción económica del gobierno militar propugnaba la modernización y la ideología del “mercado”, la conducción educativa aspiraba a la restauración de los valores tradicionales (DAVINI, 1998, p. 64).

A época da ditadura não favoreceu a participação em discussões e debates sobre os problemas da formação pela comunidade educacional. Apareceram novamente no panorama os setores mais tradicionais do catolicismo revalorizando o autoritarismo da pedagogia tradicional. Via da regra, alguns setores tradicionais e conservadores da Escola Normal retomaram os lineamentos clássicos do normalismo freando o avanço de algumas das mudanças propostas anteriormente. A aplicação do Plano de 1973 perdurou por longos anos (até 1988), e, segundo Davini (1998, p. 69), ao longo de sua permanência a lógica do Plano se manteve e reproduziu-se nas diversas propostas de planos de estudos das Províncias.¹⁶²

Desse modo, e apesar dos indícios sobre o tipo de ensino que estas instituições ofereciam e de não haver respostas às expectativas desejadas – maior profissionalização, e superação de uma estrutura curricular normalista –, elas permaneceram funcionando sem mudanças até o ano de 1988, quando se implementou, em âmbito nacional, a reformulação curricular para a formação

¹⁶¹ Em 1969, o Presidente Juan Carlos Onganía é deposto, e assume o governo Roberto Levingston que ficou no poder até o ano de 1971. Em 1972, assume o governo Alejandro Lanusse, que entregou o poder a Héctor José Campora em 1973. Este presidente esteve alguns meses no poder, assumindo posteriormente Raúl Alberto Lastiri, também em 1973, entregando o poder a Juan Domingo Perón. Com a morte de Perón em 1974, assume o governo a vice-presidente, María Estela Martínez de Perón, interrompendo seu mandato pelo golpe militar em 1976 – 1983.

¹⁶² No ano de 1980 (Resolução n.º 1.196), se introduziu a disciplina *Ética e Deontología profesional* no Plano curricular de nível terciário. E em 1981, se gerou um Plano de Estudo experimental em algumas Escolas Normais que durou até o ano de 1982 (DAVINI, 1998, p. 66).

mediante o Programa *Maestros de Enseñanza Básica* (MEB), que visava a resolver os problemas ocasionados pela mudança de nível acontecido no ano de 1969.

No próximo item analisaremos alguns aspectos deste Programa *Maestros de Enseñanza Básica* (MEB) e do Programa *Transformación de la Formación Docente* (PTFD), de 1990, já que foram antecedentes substantivos para a Lei Federal de Educação, de 1993, no que se refere à formação docente. É importante assinalar que foram programas que tiveram como meta mudanças curriculares e de capacitação no campo da formação.

4.1.3 Programas de formação docente: o MEB (1987-1989) e PTFD (1990-1994)

Após a última ditadura militar (1976-1983), e antes de começar a aplicar-se o programa *Maestros de Enseñanza Básica* (MEB), o diagnóstico foi de que a terceirização realizada no ano de 1970 gerou grande expectativa, mas não obteve o resultado esperado. Para Menin (1998, p. 107), sempre se chegava à mesma conclusão: a terceirização em relação à formação docente não tinha dado os resultados esperados.

Na década de 1980 – antes, portanto, da transferência às Províncias dos Institutos Superiores não Universitários de formação docente, em 1992 – algumas Províncias vinham implementado programas que tendiam a reformular e revisar aspectos curriculares e organizacionais da formação docente.¹⁶³ No entanto, muitas delas acordaram e implementaram o *Plan de Maestros de Enseñanza Básica* (MEB) (1987-1989) no período do governo radical de Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989), e o *Programa de Transformación de la Formación Docente* (PTFD) (1990-1994) no

¹⁶³ Na província de Río Negro, a partir da Lei Provincial de Educação Superior, de 1989, se realizou nos institutos de formação docente uma transformação institucional e curricular e em 1992; o Chubut implementou o *Plan Provincial de Transformación*. Os pontos centrais de discussão foram: rever os concursos para os docentes, considerar a prática docente dos alunos e alunas desde o primeiro ano da carreira, contemplar novos espaços curriculares e concentrar as atividades de capacitação nos próprios institutos (ROGGI, 1998, p. 95-96).

primeiro período de Carlos Saúl Menem (1989-1993), proposto pelo Ministério de Cultura e Educação.

Bar (1996, p. 358) assinala que tais programas tentaram reformular a formação, introduzindo algumas modificações nas ofertas das instituições com o intuito de criar instâncias para a formação docente continuada. Aguerrondo (1998, p. 16) indica que a transferência da formação de docentes da escola média para o nível terciário introduziu um novo currículo que sofreu várias tentativas de mudanças em anos subsequentes. Somente em 1987 o Projeto MEB apresentou uma proposta sólida para revisar e mudar os planos de estudo dessas instituições, e pensar a formação com outros critérios:

[...] no solo con el conocimiento de lo que se va a enseñar sino también con la práctica de la enseñanza. Esto supone un nuevo planteo pedagógico de base y el conocimiento de la institución escolar (AGUERRONDO, 1998, p. 17).

Cabe, lembrar, porém, como vimos no capítulo anterior, que nesta década houve uma grande mobilização por parte dos setores educacionais, cujas demandas pela educação estavam associadas à democratização do sistema. De fato, estas demandas redundaram na realização de um Congresso Pedagógico, cuja preparação teve início em 1984, culminando em 1988. O nascimento do projeto MEB está inserido nesse clima de debates.

Para Roggi (1998, p. 95), o projeto MEB desenvolveu um currículo diferente, procurando resolver o problema da articulação entre o nível médio e o nível superior. As idéias centrais desta experiência eram de superar os problemas da regionalização do currículo, a mudança na relação entre a teoria e a prática, a interdisciplinaridade, uma concepção da aprendizagem baseada na significação e na resolução de problemas, mudanças na estrutura curricular incorporando o conceito de integração por áreas, espaços de produção (oficinas) e construção autônoma por parte dos alunos e alunas (espaço e tempo livre).

Menin (1998, p. 107) explica que o Programa MEB estabeleceu três instâncias: a idéia de formação dentro das instituições, revalorizando as antigas Escolas Normais, a importância da formação permanente ou continuada, e a reorganização do currículo. A partir dessas instâncias, segundo o autor, o currículo foi concebido por áreas (módulos) composta por unidades didáticas, com grandes espaços curriculares para que os próprios professores “[...] compusessem e recompusessem permanentemente seus conteúdos”. A concepção curricular do programa era a de considerar a organização curricular fundamental para a transformação docente, optando por um modelo semi-estruturado, um projeto a desenvolver (MENIN, 1998, p. 109). Para o autor, esta perspectiva favorecia a regionalização tornando-a mais factível.

Apesar de este projeto ter sido substituído na década de noventa, a proposta de formação incentivou e assentou as bases para a criação de outras experiências em diferentes províncias, como por exemplo, em Santa Fé, Mendoza e Río Negro, que aprofundaram as orientações gerais do programa MEB.¹⁶⁴

De 1990 até 1994 surgiu uma outra experiência: o Programa de Transformação da Formação Docente (PTFD), proposto pelo Ministério de Educação para os Institutos de Formação de nível nacional (federal). Note-se que este programa aconteceu no mesmo momento em que se iniciaram as transferências destas instituições nacionais para as províncias (1992), e também no momento em que se ditou a Lei Federal de Educação (1993). O PTFD se implementou em onze províncias e em cinquenta Escolas Normais Superiores, se caracterizando por ter uma organização institucional e curricular inovadora.¹⁶⁵

O PTFD propôs como eixo a “[...] transformação da formação docente, compreendendo-a como um circuito de formação continuada, não centrada

¹⁶⁴ Resolução Ministerial n.º 2.238 de dezembro de 1990. Nesta resolução se menciona uma reforma integral do sistema que inclui uma nova proposta: o Projeto de Formação Docente Continuada (PFDC) (AGUIAR, 2003, p. 42).

¹⁶⁵ “Programa concertado entre o Ministério de Cultura e Educação e 10 Jurisdições provinciais: 51 instituições formadoras, aproximadamente 2.000 docentes e 8.000 alunos” (ARMENDANO, 1998, p. 115).

exclusivamente na formação de grau” (ARMENDANO, 1998, p. 116). Este programa teve uma etapa de elaboração, lançamento, ativação e discussão (1991), com a participação das instituições formadoras, e uma outra etapa, de produção e discussão da proposta curricular-institucional com docentes representantes da cada instituto e as equipes técnicas que se reuniam nos Centros operativos (até agosto de 1992).¹⁶⁶ Nesta consulta, segundo Armendano (1998, p. 117), se realizou uma proposta já definida pela equipe central, colocando-se a discussão com os docentes, evitando sobrecarregá-los “[...] com a responsabilidade de tomar decisões que competem aos órgãos centrais, mas se abria a possibilidade de introduzir modificações efetivas na proposta apresentada”. Na última etapa se definiu o desenho curricular que as instituições deveriam implementar no contexto da formação continuada (1993 até julho de 1994).

O PTFD teve continuidade em algumas províncias, apesar da demissão da coordenadora do Programa, em dezembro de 1994, e da dissolução da totalidade da equipe técnica, em maio do mesmo ano. Apesar de sua extinção este Programa “[...] marcou e constituiu diferenças no momento de interpretar os documentos para a formação que surgiram posteriormente (embora não tenha sido explicitado) com a Lei Federal de Educação em 1993” (EDELSTEIN, 2003).

Com suas diferenças e semelhanças os dois programas de formação anteriores, o MEB e o PTFD, serviram de base para o capítulo da Formação Docente da Lei Federal de Educação, cujo eixo principal foi o de rever e aprimorar o funcionamento dos Institutos Superiores não universitários e das Escolas Normais Superiores que, como vimos, já estavam em processo de revisão.

¹⁶⁶ Para Roggi (1998, p. 95-96), as instituições que concordaram iniciaram ações de capacitação e pesquisa para trabalhar com um sentido integrador os espaços curriculares das disciplinas, capacitando os docentes para efetivar o processo de transformação. Outro aspecto relevante foi “[...] a mudança das condições laborais dos professores já que a experiência exigia a designação de professores por cargo para possibilitar que assumissem funções de capacitação e pesquisa”.

4.1.4 A formação docente segundo a Lei Federal de Educação, n.º 24.195/93 e a Lei de Educação Superior, n.º 24.521/95

No capítulo anterior, para compreender o processo político-educacional analisamos os antecedentes mais próximos da reforma educacional: a Lei de Transferência de Serviços Educativos, n.º 24.049/92, traçada sob o signo da descentralização, da desregulamentação e da privatização dos serviços sociais; a Lei Federal de Educação n.º 24.195/93, a Lei de Educação Superior, n.º 24.521/95. Neste item interessa retomar alguns pontos trabalhados com o objetivo de melhor compreender as mudanças ocorridas na formação de docentes, situadas nesse conjunto de leis.¹⁶⁷

A sanção da Lei Federal de Educação, aprimorou a idéia de mudar a característica “tradicional” e “fundacional” dos institutos – uma organização baseada no ensino médio e, portanto, com certa rigidez na gestão e nos currículos. Procurou-se incorporar a atualização docente permanente, criando uma instituição de formação diferente, com características semelhantes à estrutura acadêmica universitária, argumentando-se como justificativa a necessidade da articulação entre ambas instituições.

Advogava-se que a formação inicial deveria atender a muitas exigências, o que implicava uma grande dificuldade para que estas instituições atingissem as metas de formação com a qualidade necessária em um curto período de tempo. Desta maneira, a formação continuada impunha-se como complemento e sustento desta formação inicial. A formação continuada seria, segundo a proposta da nova Lei de educação, objetivada por meio da capacitação em serviço, perspectiva que resgata a concepção da educação permanente. Nesse contexto, as instituições de formação que estavam preparadas e organizadas para atender a formação inicial tiveram que adaptar e modificar seus currículos, elaborar o Projeto Pedagógico

¹⁶⁷ Note-se que esse movimento jurídico surgiu em um contexto de efetivação da reforma do Estado, que no plano econômico ditou a Lei de Emergência, e se efetivaram as privatizações das empresas do Estado, no campo social foi sancionada a Lei Nacional do Emprego e de Acidentes de Trabalho (AGUIAR, 2003, p. 43).

Institucional (PPI), organizar suas instituições com o novo perfil de cursos a serem oferecidos, entre outros aspectos. A criação da Rede Federal de Formação Docente (RDFD), integrada pelas 23 províncias e o Ministério de Cultura e Educação, foi a encarregada de articular as diferentes instituições e de coordenar a capacitação e a formação docente previstas na nova legislação. Temos assim um conjunto de mudanças que aparecem delineadas nas duas leis de educação, mas que se expressam e se ampliam em diferentes acordos e resoluções, como veremos.

Antes de analisar a formação segundo a Lei Federal de Educação e a Lei Superior de Educação, cabe destacar que a Educação Superior na Argentina está configurada pela educação superior universitária e pela educação superior não universitária, e podem ser públicas e privadas:

- 1) universidades e institutos universitários;
- 2) instituições não universitárias: institutos de educação superior não universitária, os professorados e os institutos técnicos.

A partir da Lei Superior de Educação, a denominação de “terciário não universitário” foi substituída por “Institutos Superiores universitários e não universitários”. Algumas escolas normais, as mais antigas, conservaram sua denominação, mas todas tiveram que mudar sua estrutura e adaptar os planos aos institutos de formação docente. O censo de 1997 indica um total de 1.636 institutos de formação docente e de formação técnica: “[...] 50% corresponde à formação de docentes (881), 30% à formação de técnicos profissionais (669) e 20% a ambas formações (88)” (MEC, SES, 2000, p. 9).¹⁶⁸ Vejamos no quadro a explicação.

¹⁶⁸ Outra fonte de informação assinala que existem 1.230 instituições superiores não universitárias e destas, o 72% oferece cursos de formação docente (DIKER e TERIGI, 1997, p. 69). Segundo o censo de 1998, existem na Argentina 1.664 instituições superiores não universitárias, 804 públicas e 860 privadas. Según o Censo Nacional de Docentes e Establecimientos Educativos 1994 (MCyE) as unidades educativas que imparten ensino em nivel superior são 1.649. O censo Anual de 1998 da Rede Federal da Informação registra 1.664 unidades educativas para o nível superior não universitário. Outras fontes registraram 1.636 y 1.780 (Diseño del Sistema de Educación Superior. Documento preliminar. Mayo.2000). (MEC/SUS, 2000, p. 9).

QUADRO 8: Unidades de formação de docentes Públicas e Privadas (1997) na Argentina ¹⁶⁹

Formação Docente	Formação de Técnicos Profissionais	Ambas as Unidades Educativas	Total de Unidades Educativas
881	669	88	1.636

Fonte: Documento *Hacia un sistema integrado de Educación Superior en la Argentina: democratización con calidad*. Secretaría de Educación Superior. Ministerio de Educación. Buenos Aires: MEC. 2000.

Nota: Elaboração própria a partir dos dados trabalhados.

Em relação à formação de docentes das instituições estatais (públicas) não universitárias o número mínimo se eleva a 58%, e a matrícula deste setor se distribui de maneira privilegiada para a formação de docentes, 44% para formação de técnicos profissionais e 25% para ambos os tipos, 31%. A matrícula dos alunos e alunas atendidos no país é de 389.320, sendo para o setor estatal público 233.520, e para o setor privado, 150.640. No nível terciário não universitário, público e privado existem 12.938 cargos docentes (MEC, SES, 2000, p. 9)

Cabe assinalar que existem oito universidades nacionais que tem cursos de formação docente para o nível primário (ensino fundamental) e sete para a educação infantil. São três as universidades privadas que oferecem formação para o nível primário e duas para a educação infantil (DIKER e TERIGI, 1997, p. 62). ¹⁷⁰

Atualmente existem 89 instituições universitárias: 36 universidades nacionais públicas e cinco institutos universitários nacionais, e 43 universidades privadas e cinco institutos: 22 universidades privadas e dois institutos com autorização definitiva, e 21 universidades privadas e três institutos privados com autorização provisória (dependem da avaliação e de cumprirem os critérios) (MINISTERIO DE

¹⁶⁹ Denomina-se Unidade Educativa al “proyecto educativo organizado en un mismo nivel de enseñanza (inicial, primario, medio o superior no universitario), por lo que en un mismo establecimiento educativo existen tantas unidades educativas como niveles de enseñanza se imparten en él” (MEC, SUS, 2000, p. 9).

¹⁷⁰ Segundo outra fonte de informação, são “somente em 10 universidades – cinco nacionais e cinco privadas – se formam docentes para o nível primário”(MEC/SUS.2000, p 12).

CULTURA E EDUCAÇÃO. Censo 1998). As universidades atendem a 75% dos alunos e alunas, enquanto os institutos terciários atendem o 25%.

A distribuição regional de ambas as instituições (universitárias e terciárias) se concentra na cidade autônoma de Buenos Aires, na província de Buenos Aires, em Santa Fé, Córdoba, Mendoza e Entre Ríos. Este dado não escapa da histórica centralização populacional da Argentina, país com 37.000.000 de habitantes, quase todos reunidos na região central.

Embora seja a LFE que assenta as bases necessárias para orientar as mudanças que foram posteriormente se efetivando, a Lei de Educação Superior aprofunda e define as características sobre a formação superior não universitária, em especial em seu título III, “Da Educação Superior não universitária”, capítulos 1, 2 e 3. Diversos acordos, resoluções e decretos emanados do Conselho Federal de Cultura e Educação estabeleceram e efetivaram os requerimentos para a mudança na formação docente na Argentina. Este desdobramento jurídico amplia o expressado nas duas leis, legitimando a implementação e a organização do novo sistema. A seguir os principais deles.

QUADRO 9: Desdobramentos das disposições jurídicas que regulam a formação de docentes na Argentina

Acordos	Documentos	Resoluções	Antecedentes	Modificações	Observações
Acordo Série A-3 1993	Alternativas para a formação docente, aperfeiçoamento e capacitação docente.	Resolução n. 32/93 do CFCyE			Todas as províncias aprovaram a totalidade do documento. À exceção de Córdoba que não aprovou os pontos IV e V.3 decidindo continuar com a estrutura do sistema educacional diferente da proposta.
Acordo série A-6 e Série A-7	Orientações gerais e proposta metodológica e orientações específicas para	Resolução n. 33/93	Lei n.º 24.195/93		O Documento A-6 destaca que os CBC constituem a matriz básica do projeto cultural nacional e

1993	os Conteúdos Básicos Comuns (CBC).				uma ferramenta fundamental para a organização de seu sistema educacional.
Acordo Série A-9. 1994	Rede de Formação Docente Continuada.	Resolução 36/94 do CFCyE.	Art. 18, 53, 56c e 66e da LFE. Resolução 32/93 do CFCyE.	O ponto III referido à criação da Comissão <i>ad hoc</i> é substituído pelo ponto III da Resolução 83/98.	
Acordo Série A-11 1996	Base para a organização da formação docente.	Resolução 52/96 do CFCyE.	Art. 53 e 66, incisos (d) e (e) da LFE. Art.15,16,17,18,19,21,22 e 24 da LES. Resoluções n. 32/93 e 36/94.		
Acordo Serie A-14 1997	Transformação gradual e progressiva da formação docente continuada.	Resolução 63/97 do CFCyE.	Documentos A-3, A-9 e A-11. Art. 53 da LFE.	Resoluções que revogam, substituem ou modificam títulos docentes enunciados no ponto 2.3: 94-99, 95-99,104-99, 106-99 e 107-99.	
1998	Estabelece o período de transição do processo de credenciamento dos institutos não universitários de formação docente na Rede Federal de Formação Docente Continuada.	Resolução n.º 76/98 do CFCyE	Lei 24.195/93, 24.521/95, Decreto n.º 1276/96 e as resoluções 36/94, 52/96 e 63/97.		O Decreto n.º 1.276/96 estabelece a validade dos títulos expedidos pelos estabelecimentos estatais (públicos) e privados reconhecidos. Em seu art. 7, indica que os estabelecimentos escolares e as instituições de formação docente não universitária deverão ajustar sua organização a partir

					de 1-1-1997.
Acordo Série E-2 1998	Critérios para a conformação e o funcionamento das unidades de avaliação da Rede Federal de Formação Docente.	Resolução n.º 83/98 do CFCyE	Art. 53, inc. b, art.56, inc. c, e o art. 66, inc. d. Lei 24.195/93. A-3, A-9, A-11 e A-14.		Habilita o registro nacional de Avaliadores da Formação Docente.

Nota: elaboração própria a partir dos documentos trabalhados.

O Acordo Série A-3, “Alternativas para formação, o aperfeiçoamento e a capacitação docente”, é um documento provisório e de consulta que anuncia e explicita a fundamentação da formação docente que será detalhada e estabelecida no outros acordos.

O acordo Série A-9 estabelece a Rede de formação docente continuada, aprovado pela Resolução n.º 36/94 em junho de 1994. Esta rede é definida como um “[...] sistema articulado de instituições que assegure a circulação da informação para concretizar as políticas nacionais de formação docente continuada, acordadas no âmbito do Conselho Federal de Cultura e Educação” (A-9, 1994, p. 1). Destacam-se quatro instâncias para a formação continuada:

- 1) Formação inicial;
- 2) Aperfeiçoamento docente em atividade;
- 3) Capacitação de graduados docentes para novas funções;
- 4) Capacitação pedagógica de graduados não docentes.

A Rede é formada pelas vinte e três províncias e a Secretaria de Programação e Avaliação Educacional do Ministério de Cultura e Educação, e terá a responsabilidade de “coordenação” e “assistência técnica e financeira” para fortalecer a Rede (A-9, 1994, p. 2). Os responsáveis pela Rede de Formação em cada província devem formular os critérios para a elaboração dos desenhos curriculares da formação docente, registrar, credenciar e avaliar as instituições provinciais.

O documento indica a possibilidade de um Registro Federal de Aperfeiçoamento e Capacitação Docente para outras instituições (governamentais e não-governamentais nacionais ou internacionais) que desejem se incorporar à Rede de Formação, em especial instituições que desenvolvam: 1) aperfeiçoamento docente em atividade; 2) capacitação docente para as novas funções profissionais e; 3) capacitação docente para egressos não docentes.

As universidades podem também integrar esta rede acordando “[...] com cada província as características específicas de seus aportes à formação docente continuada (conforme os acordos federais dos conteúdos básicos comuns e os conteúdos básicos comuns da formação de grau)” (A-9, 1994, ponto 4.7, p. 3). O documento expressa que outras instituições podem se integrar sempre que demonstrar legitimidade para efetivar a capacitação, em especial aquelas que apresentem capacidade para o aperfeiçoamento dos docentes em atividade.

O acordo que estabelece a reorganização do sistema de Formação Docente na Argentina é a Série A-11, “Bases para a organização da formação docente”, que após varias versões foi aprovado pela Resolução n.º 52, em 10 de setembro de 1996, pelo Conselho Federal de Cultura e Educação.

Baseados no art. 53 da Lei Federal de Educação n.º 42.195 e em diferentes artigos da Lei Superior de Educação n.º 24.521, ponto 2, “Critérios para a organização do sistema de formação docente continuada”, inciso 2.3, se explicitou que a formação “[...] dos docentes para todos os níveis e regimes especiais corresponderá ao nível superior não universitário e ao universitário”. A organização acadêmica diferencia dois modos de formação: por um lado, os docentes do nível inicial, e do primeiro e segundo ciclos da EGB, e por outro, os docentes do terceiro ciclo da EGB e da educação Polimodal.

O primeiro modo é de responsabilidade das instituições de nível superior não universitária e das universidades. O segundo, das instituições de nível universitário ou em instituições não universitárias, que devem realizar convênios com as universidades ou estarem credenciadas segundo os seguintes critérios:

capacitação posterior ao título obtido pelos diretivos e docentes, conteúdos que serão articulados com cursos universitários para facilitar sua articulação, equipamentos e estrutura adequada, qualidade das bibliotecas e dos centros de documentação, organização e desenvolvimento sustentado pela investigação (pesquisa) e desenvolvimento (I&D), etc (A-11, ponto 2.7). Vejamos no quadro a seguir o *locus* e os níveis reservados para a formação:

QUADRO 10: Locus e níveis de formação docente na Argentina

<i>Locus da formação</i>	<i>Níveis da formação</i>
Instituições Superiores não universitárias e nas Universidades. Colégios Universitários.	Docentes de nível inicial, primeiro e segundo ciclos da EGB.
Universidades ou Instituições de Formação não universitárias credenciadas.	Docentes do terceiro ciclo da EGB e Educação Polimodal.

Fonte: Série Acordo 11: Bases para a Organização da Formação Docente

Nota: Elaboração própria.

Definidos o caráter e as instâncias da formação, o documento ressalta que todas as instituições devem seguir os critérios garantidos no documento A-9 para poder funcionar, pontuando quatro tipos de Instituições de Formação.

QUADRO 11: Tipo de Instituições de formação docente segundo a LFE (1993) na Argentina

Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
Institutos Superiores de Formação Docente: Instituições de nível superior não universitário de formação docente para os níveis não universitários do sistema educacional credenciados pelo A-9 e o que estabelece o ponto 2.7 do A-11.	Colégios Universitários: Instituições de nível superior não universitário que formam docentes para um ou mais níveis do sistema educacional que tenham acordado os mecanismos de credenciamento e articulação de seus cursos ou programas de formação com instituições universitárias: A-9 e A-11, ponto. 2.7, 3.3.	Institutos Universitários: Instituições universitárias que circunscrevam sua oferta a uma única área disciplinar. Podem oferecer cursos docentes especializadas numa única área disciplinar ou organizar-se em torno da Pedagogia como única área disciplinar oferecendo diferentes cursos para um ou mais níveis do sistema educacional.	Universidades: Instituições universitárias que, no marco de sua autonomia, e respeitando os conteúdos curriculares básicos que se estabeleçam de acordo com o artigo 43 da LSE, ofereçam cursos de formação docente para um ou outro nível do sistema educacional.

Fonte: Série Acordo 11: “Bases para a Organização da Formação Docente”

Nota: Elaboração própria a partir dos dados.

Em relação à extensão da formação, o documento assinala uma “extensão mínima” de horas, que inclui as atividades acadêmicas dos três campos da formação: geral (comum a todos os docentes), especializada (por níveis, e ciclos e regimes especiais) e orientada (áreas ou disciplinas).

QUADRO 12: Tempo da formação docente na Argentina

Horas	Níveis de formação	Observação
Extensão mínima de 1800 horas- relógios presenciais.	<ul style="list-style-type: none">• Educação Inicial• Escola Geral Básica – Primeiro Ciclo• Escola Geral Básica – Segundo Ciclo	Deve incluir 50% das horas em formação orientada.
Extensão mínima de 2800 horas- relógios presenciais.	<ul style="list-style-type: none">• Terceiro Ciclo da EGB• Educação Polimodal	60% das horas em formação orientada e 30% para a formação geral e especializada.

Fonte: Série Acordo 11: “Bases para a organização da formação docente”.Nota:Elaboração Própria

Em relação aos Conteúdos Básicos Comuns (CBC) para a formação, as províncias e a prefeitura da cidade de Buenos Aires devem desenvolver seus próprios desenhos curriculares adequando-os aos CBC acordados no Conselho Federal de Cultura e Educação (A-9, ponto 5.1, p. 3). Para cada tipo de formação se desenharam conteúdos curriculares nos quais os Institutos Superiores não universitários, as Universidades e os Institutos Universitários se regem pelos artigos 23, 24 e 43 da Lei Superior de Educação. Os CBC abarcam os três campos que correspondem os cursos de formação:

- da “formação geral” que é comum a todos os docentes;
- da “formação especializada” para níveis e regimes especiais, centrada em cada um;

- da “formação de orientação”, que compreende a formação e/ou o aprofundamento em ciclos ou áreas e/ou disciplinas curriculares, e/ou possíveis combinações (A-9, ponto 5.2, p. 3) (A-14, p. 6).

É a partir da organização curricular destes três campos ou instancias de formação que as instituições adequaram e definiram suas estruturas se organizando em departamentos ou programas. Assim, os desenhos curriculares e os projetos educacionais das instituições formadoras tiveram que adaptar os Conteúdos Básicos Comuns (CBC) da formação docente (art. 56, LFE) e os conteúdos curriculares básicos (CCB) da formação (art. 43, LSE). Brevemente, no seguinte quadro se explicita a organização curricular da formação para cada nível.

QUADRO 13: Organização curricular por nível educacional na Argentina

Níveis	Tipo de formação	Observação	Antecedentes
<ul style="list-style-type: none"> • Educação Infantil (Inicial) • Escola Geral Básica – Primeiro Ciclo da EGB. • Escola Geral Básica – Segundo Ciclo da EGB. 	Formação multidisciplinar que assegure competência do ensino de matemática, língua, Ciências Sociais, Ciências Naturais, formação ética e cidadania e conhecimentos de tecnologia, educação Artística e Educação Física.		Artigos 23, 24 e 43 da Lei Superior de Educação. Acordo A-8
<ul style="list-style-type: none"> • Terceiro Ciclo da EGB • Educação Polimodal 	Formação disciplinar que assegure competência para o ensino dos CBC do terceiro ciclo da EGB e a Educação Polimodal, e dos CBO da Educação Polimodal	Esta formação poderá se articular com os estudos de graduação das universidades.	
<ul style="list-style-type: none"> • Educação de jovens e adultos • Educação Especial 	Formação específica organizada sobre a base da formação docente para a EGB. Adequação dos conteúdos.		

Fonte: Série Acordo 11: “Bases para a organização da formação docente”

Nota: Elaboração própria.

Cabe destacar que as orientações gerais, e a proposta metodológica e as orientações específicas para acordar os Conteúdos Básicos Comuns (CBC) em todos os níveis do sistema foram devidamente assinaladas nos documentos Série A-6 e Série A-7, aprovados pela Resolução n.º 33/93, em dezembro de 1993. O documento Série A-6 indicou que os CBC são considerados a “[...] matriz básica para um projeto cultural nacional, a partir da qual cada jurisdição continuará atualizando seus lineamentos ou desenhos curriculares” (A-6, p. 1), e acrescentou que os CBC constituem a “[...] ferramenta estratégica que permite a organização do Sistema Educacional descentralizado e integrado”. Assim, os lineamentos da política educacional, os objetivos e os CBC serão a base na qual a escola argentina, realizará seu processo de elaboração curricular nos níveis nacional, jurisdicional e institucional.

As competências foram o eixo dos conteúdos, definidas como “[...] capacidades complexas com distintos graus de integração, manifestando grande variedade de situações que correspondem aos diversos âmbitos da vida humana, pessoal e social” (Série A-6, II, p. 2). Acompanham a definição das competências questões ético-político-comunitárias, o conhecimento científico, e tecnológico, e a expressão e a comunicação fazem parte das competências educacionais.

No mesmo item se explicita que as instituições poderão desenvolver ofertas para a formação de docentes para a Educação Física, Educação Artística, tecnológica e idiomas estrangeiros. Por último, o documento define as instâncias da formação continuada cujo eixo é a educação permanente de graduados e docentes em atividade, assinaladas na Série A, número 9.

O acordo Série A, numero 14, “Transformação gradual e progressiva da formação docente continuada”, foi aprovado pela resolução n. 63/97 do CFCyE. Já se destacou que as instituições de formação docente continuada são a base da Rede Federal de Formação Continuada e, em contraste com outros acordos, neste se especificam as características dessas instituições dependendo das funções que desenvolvem: formação inicial (processo pedagógico sistemático), função de

capacitação, atualização e aperfeiçoamento docente (orientada para os docentes em serviço e para aqueles que desejam ingressar no sistema educativo), função de promoção e pesquisa e desenvolvimento da educação (introduzir as ferramentas da investigação na análise das situações cotidianas da escola, desenho, implementação e avaliação de estratégias superadoras).

As instituições que assumem a função de capacitação e investigação são definidas como um “[...] âmbito ágil para atender aos requerimentos emergenciais das escolas e dos docentes em conjunturas específicas” (A-14, p.5), e estão articuladas às instituições de formação inicial. Também existem instituições que assumem as três funções, segundo os critérios de credenciamento estabelecidos na Série A-11/96, que estipula a base para a organização docente.

Também neste documento se explicitou que a organização curricular de cada instituição deve garantir a formação selecionada, respeitando os critérios mínimos estabelecidos na Resolução n.º 36/94, A-9 que fixou os critérios da Rede Federal de Formação. Neste acordo se acrescentou que a proposta curricular deverá “[...] assegurar a articulação das atividades de formação e capacitação com a pesquisa educacional e a participação dos docentes na instituição” (A-14, p.5). Os cursos de formação docente outorgam títulos e certificações segundo o campo de formação selecionado: geral pedagógica, de formação especializada e de formação orientada:

- 1) Professor de educação infantil (os três campos);
- 2) Professor de primeiro e segundo ciclos da Escola Geral Básica (EGB) (os três campos);
- 3) Professor de terceiro ciclo da EGB e da Educação Polimodal em uma disciplina específica (campo especializado e orientado);
- 4) Professor de Educação Especial em...(os três campos);
- 5) Professor de Educação Física (os três campos);

- 6) Professor de Arte com orientação em.. (os três campos);¹⁷¹
- 7) Professor de idiomas estrangeiros (campo especializado e orientado).¹⁷²

As províncias tiveram que reorganizar seu sistema de oferta de formação continuada para os docentes elaborando um Plano de Desenvolvimento. Este Plano visou a diferentes ações que as instituições deveriam adotar para funcionar a partir do ano de 1998. Também tiveram que incorporar ao Plano todos os requisitos que assegurassem as modificações determinadas pela nova estruturação do sistema educacional e da formação docente. Segundo o documento A-14, o credenciamento das instituições tem como finalidade “[...] assegurar a qualidade e a equidade da Formação Docente Continuada em todo o país” (A-14, 1997, p. 9), e a atualização da organização acadêmica e institucional, favorecendo a adequação permanente das ofertas segundo as demandas do sistema educacional.

O Acordo A-14 assinalou os critérios que devem ser considerados para o credenciamento das instituições, destacados nos Acordos A-9 e A-11: a qualidade e as possibilidades do projeto pedagógico-institucional, a titulação de nível superior (universitário e não universitário) dos diretores e dos docentes, a produção científica e acadêmica (pesquisa e publicação), a produção pedagógica e didática (desenvolvimentos curriculares, textos, materiais para o ensino, etc.) de cada estabelecimento, e de seus docentes e diretores levando em conta os contextos socioeconômico e cultural de cada região. Outros critérios a serem considerados são a evolução histórica da matrícula e dos índices de aprovação, a retenção e a graduação da instituição, as características, a frequência, a quantidade e os

¹⁷¹ Pela Resolução n.º 94-99 do CFCyE, se especifica o tipo de professor: “Professor de Arte em Música, ou em Teatro, ou em Dança, ou em Artes Visuais, ou em Artes Audiovisuais”.

¹⁷² A Resolução n.º 95-99 define os campos da formação do professor “Professor de ...(língua estrangeira) para a educação infantil e o Primeiro e Segundo Ciclo da EGB” e o “Professor de ...(língua estrangeira) para o terceiro ciclo da EGB e a educação polimodal”. Também, pela Resolução n. 104/99 se incorpora o ponto 2.3. m, “professor de Ciências Sagradas para a educação infantil, a educação Geral Básica e a educação Polimodal”; pela resolução 107/99 se incorpora o ponto 2.3. j “professor Intercultural Bilíngüe para a educação infantil”, 2.3.k “professor intercultural bilíngüe para o primeiro e o segundo ciclo da EGB” e o ponto 2.3.l “o professor intercultural bilíngüe para o terceiro ciclo da EGB e da educação Polimodal em ...(disciplina específica)”.

resultados da capacitação docente em serviço organizada por cada estabelecimento, as relações entre instituições, os serviços de extensão comunitária, entre outros aspectos (A-9, p. 4.5).

Note-se que o processo e a tramitação do credenciamento das instituições foram mudando. O documento A-9, em seu ponto 4.4, destacou que o credenciamento deveria se realizar até dezembro de 1995. O Acordo A-14, em seu ponto, 3.2.2, ponto 2, explicitou que a data limite para o início do credenciamento seria dezembro de 1997. O primeiro credenciamento teve uma duração de quatro anos, e em caso de ser renovado, poderia estender-se até o máximo de seis anos.¹⁷³

Em 1998, mediante a Resolução n.º 76/98 de junho de 1998, se definiu a “etapa de transição” entre a situação da época e o credenciamento das instituições não universitárias de formação docente da Rede Federal de Formação entre os ciclos letivos de 1998 e 2002. Esta resolução fixou, aos efeitos de implementar os cursos docentes acordados a partir de 1999, que os trâmites de credenciamento das instituições poderiam se iniciar a partir do dia 30 de junho até o dia 30 de agosto de 1998. Estipulou o início do ano 2000 para as inscrições dos alunos nos cursos acordados na Rede Federal de Formação Continuada. Em seu artigo 6, diferenciou o processo de avaliação e o credenciamento das instituições do processo de aprovação dos novos cursos estabelecidos e escolhidos pelas instituições. As autoridades de cada província e da cidade de Buenos Aires aprovariam transitoriamente os cursos de formação por meio de uma Comissão de Avaliação integrada por profissionais especializados “de alto perfil acadêmico” (art. 6, p. 3).

A questão do credenciamento está unida aos critérios de avaliação, nesse sentido as instituições de formação docente (IFD) deveriam ser periodicamente avaliadas pelas províncias mediante mecanismos de avaliação e/ou órgãos de avaliação da qualidade e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade da Educação. A Resolução n.º 83/98, de novembro de 1998, aprovou o documento

¹⁷³ O tempo do primeiro credenciamento foi alterado pela Resolução n.º 179/02 que estabelece que “[...] o primeiro credenciamento se estenderá por um prazo de seis anos”.

Série E-2 que estabeleceu os critérios para a conformação e o funcionamento das unidades de avaliação da Rede Federal de Formação Docente Continuada. As unidades de avaliação deveriam aplicar os procedimentos avaliativos para determinar o grau de cumprimento dos critérios e parâmetros de qualidade educativa dispostos para as instituições de formação em todos os acordos. Estas unidades de avaliação podem ser estabelecidas por um mínimo de três membros e um máximo de sete com reconhecida trajetória profissional e podem constituir-se para uma ou mais províncias. O Registro Nacional de Avaliadores da Formação Docente está integrado por profissionais propostos pelo Ministério de Educação e Cultura da Nação, pelas províncias, que devem apresentar uma lista de especialistas a ser aprovada pelo MEyC de acordo com o Conselho Federal de Educação e Cultura, e pelas instituições acadêmicas.

A aprovação das instituições, os cursos escolhidos e seus títulos validados dependem dos relatórios dos avaliadores (aprovação plena sem objeções, aprovação com reservas e não aprovação). Diante esta realidade, não é difícil perceber que a avaliação, como parte do controle do Estado, trouxe um movimento significativo para a sobrevivência das instituições e seus docentes. Segundo Edelstein e Aguiar (2001, p. 12), este processo de credenciamento teve como

[...] signo común una fuerte movilización ya que, de la acreditación por parte del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación depende de la validación nacional de los títulos otorgados por las instituciones y, por tanto, en última instancia, de su permanencia.

Além de todas as questões assinaladas, cabe destacar que, a partir da Lei Federal de Educação e da Lei Superior de Educação, percebe-se um grande esforço, por parte do governo, em articular e combinar os dois circuitos da educação superior: os institutos terciários e as universidades. O diagnóstico realizado é de que as duas instituições estiveram historicamente separadas e enfrentaram conflitos surgidos pela falta de diálogo, ressaltando-se que “[...] tradicionalmente na educação

superior não tem existido articulação entre ambos os subsistemas” (MEC/SES, maio de 2000, p. 4-7).

Outras razões apontadas que dificultam a integração entre ambas são as diferenças organizacionais, de gestão, curricular e de jurisdições, entre outras. Por exemplo, as universidades dependem do governo nacional, e os institutos terciários das jurisdições educacionais. Todas estas instituições apresentam hierarquias e estruturas complexas, e posições de poder e de prestígio arraigados de maneira diferente no curso de sua história.

Esta idéia de um sistema integrado para a educação superior se materializou em dois documentos contendo diferentes propostas e alternativas para solucionar a dicotomia existente entre ambas as instituições. São eles: “Diseño del sistema de la Educación Superior”, em maio de 2000, documento preliminar elaborado por uma comissão de trabalho e encomendado pela Secretaria de Educação Superior. O segundo documento, elaborado pela mesma Secretaria, se denomina “Hacia un sistema integrado de Educación Superior en la Argentina: democratización con calidad”, outubro de 2000, cujo marco de referência é o documento anterior.

A concepção de um sistema integrado tem por base a articulação, não somente dos dois circuitos, mas de todos “[...] os componentes do sistema de educação superior a fim de transformá-lo em um sistema integrado” (MEC/SES, outubro de 2000, p. 11). O documento indica que, a partir de uma análise endógena de cada subsistema é possível visualizar as mudanças necessárias de cada um, estabelecendo, posteriormente, as articulações horizontais e verticais que sejam necessárias. A articulação é o eixo principal do sistema integrado de educação superior:

La articulación es mucho más que mecanismos automáticos de acreditación interinstitucional: supone construir procesos basados en niveles homogéneos de calidad comprobada, convenir que tendrá carácter bidireccional entre las Universidades y los Institutos terciarios transformados, esto es, que los estudios realizados en una institución serán reconocidos por la otra institución, brindando a los estudiantes la posibilidad de circulación entre todos los componentes, ser además

flexible, en cuanto a las posibilidades de implementar diferentes trayectos y niveles de formación, y cooperativa, en tanto permitirá compartir recursos (MEC, SES, octubre de 2000, p. 14).

A articulação refere-se às universidades entre si e às universidades com os institutos terciários. Para que isto pudesse acontecer, no marco da qualidade educativa, foram assinaladas algumas condições: as características do ingresso, a permanência, o egresso e reingresso, o perfil dos estudantes, dos graduados e dos docentes, os currículos, as disciplinas, a capacitação, etc. A responsabilidade de realizar esta integração fica nas mãos das jurisdições que deveram outorgar “[...] a categoria de instituto terciário transformado” (MEC/SES, outubro de 2000, p. 15), e a Secretaria de Educação Superior é a responsável de analisar e examinar (auditor) os convênios que se estabelecerem.

Note-se, entretanto, que são muitas as diferenças entre ambas as instituições, quer vão além da intenção de uma “cultura de cooperação interinstitucional inexistente” (MEC/SES, outubro de 2000, p. 15) e da superação da fragmentação que configurou um “sistema binário” de educação superior. Cada instituição tem características próprias que as define. Edelstein, (2001, p. 3) ao referir-se às instituições terciárias, explica que

Particularmente los institutos de nivel terciario – nombrados todavía desde la negativa como “no-universitarios”–, en especial aquellos destinados a la formación inicial de docentes, se han visto seriamente amenazados en su subsistencia con la consecuente pérdida de identidad que de ello se deriva y como consecuencia el resurgimiento de individualismos y de formas balcanizadas en la concreción del trabajo cotidiano, rasgos corporativos y competitivos, antagónicos con cualquier pretensión aunque sea incipiente de construcción solidaria.

As instituições universitárias se caracterizam, entre outros aspectos, pela indissociabilidade entre a pesquisa, a docência e a extensão, por um importante papel da teoria, pelo trabalho em equipe para superar o isolamento das cátedras unipessoais e as conseqüências da fragmentação do conhecimento própria de outros níveis, pela confrontação das experiências tanto na docência como na pesquisa com

o intuito de avançar com a produção do conhecimento e pela legitimação mediante concurso para ingressar em alguma cátedra universitária (EDELSTEIN e AGUIAR, 2001, p. 6).¹⁷⁴

Com estas distinções, as autoras afirmam que as universidades nacionais têm uma autonomia na organização política e acadêmica, enquanto, nas instituições terciárias, “[...] a organização hierárquica e burocratizada operaria como um condicionamento para superar a reprodução do conhecimento nos processos formativos” (EDELSTEIN e AGUIAR, 2001, p. 7). Desse modo, se a confrontação entre as ambas instituições era de “tensão”, se aprofunda com a força da lei, que colocou para a formação docente pautas similares à universidade.

Outro aspecto indicado pelo documento preliminar de maio de 2000 é que 74% da demanda por educação superior é do setor universitário e o restante, 26%, o não universitário. Nessa assimetria, assim se apresenta a relação entre a quantidade de instituições e as porcentagens de alunos e alunas: 400 instituições universitárias para 74% dos estudantes e 1.700 instituições não universitárias para 26% dos estudantes.¹⁷⁵ Agrega-se a isto o gasto por aluno que é de \$ 2.555,00 pesos para as instituições não universitárias e \$ 1.887,00 para as universitárias.¹⁷⁶ Esses dados indicam a concentração de alunos e alunas nas universidades, a um custo menor, e a existência de cerca de quatro vezes mais instituições não universitárias atendendo a um quarto dos estudantes.

É este quadro, pelo qual o Estado vinha se responsabilizando pela formação universitária da maioria, que está sob ameaça, pois o documento assinala que a meta a ser alcançada em 2005 é de cada sistema corresponda a 50% das instituições e, em 2010, as universidades correspondam a apenas 40% das instituições de ensino

¹⁷⁴ A universidade na Argentina tem o sistema de cátedra. Os concursos docentes se realizam periodicamente. Geralmente cada cátedra tem uma equipe de docentes (titular, auxiliar, chefe de trabalhos práticos), docentes adjuntos e adscritos, ajudantes alunos, etc.

¹⁷⁵ O documento não indica se as universidades são públicas ou privadas, mas pela cifra consideramos que se devem incluir as duas esferas.

¹⁷⁶ Nesse momento um peso equivalia a um dólar.

superior. Quer dizer, a idéia é inverter a situação atual, aumentando significativamente a matrícula nas instituições superiores não universitárias.

O diagnóstico em relação à falta de simetria no sistema de educação superior é muito complexo. Além das porcentagens numéricas destacadas no documento, caberia perguntar, sem desmerecer a importância de um sistema integrado para a educação superior, se esta tendência de aumentar as matrículas nas instituições não universitárias não estaria criando um “outro” sistema binário, no qual o acesso às universidades ficaria restrito a uma população menor, e as matrículas nos institutos terciários, de corte privado, assumiriam grande parte da responsabilidade de formação. Não se desconhece a necessidade de que tanto o nível universitário como não universitário demandem modificações. Os debates e discussões estão presentes, diversas propostas entrecrocaram-se, como a da criação ou transformação de alguns institutos em Colégios Universitários, entre outras. Resta saber qual será, no futuro próximo, o papel das universidades e dos institutos, mesmo porque a integração em um único sistema não é garantia nem elimina a segmentação e a tendência privatista do ensino superior argentino.

PARTE II

4.2 Brasil

4.2.1 A gênese da Escola Normal no Brasil

Como vimos, no século XIX a herança do normalismo chegou aos países latino-americanos acompanhando os movimentos independentistas iniciados na região. Nessa época, no contexto da organização do ensino no Brasil, a polêmica entre o governo central e o provincial já estava em jogo. Segundo Tanuri (2000, p. 63):

O Governo Central passou a ocupar-se apenas do ensino de todos os graus na capital do Império e do superior em todo o país, ficando as províncias responsáveis pela instrução primária e secundária nos respectivos territórios.

No Império, o Ato Adicional de 1834 conferiu às Assembléias Legislativas Provinciais, então criadas, entre outras atribuições, a de legislar “[...] sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, excluindo, porém, de sua competência as Faculdades de Medicina e Direito e as Academias então existentes e outros quaisquer estabelecimentos que, no futuro, fossem criados por lei geral” (Art. 10, §2). Segundo Romanelli (1980, p. 39), isso provocou uma dualidade de sistemas, com superposição de poderes – provincial e central – em relação aos ensinos primário e secundário. O poder central se limitou a controlar o ensino superior e delegou às províncias o direito de promover os ensinos primário e médio.

Desta maneira, as primeiras escolas normais brasileiras só seriam estabelecidas, por iniciativa das províncias, logo após a Reforma Constitucional de 12/8/1834, como aconteceu com a criação da primeira Escola Normal, na Província do Rio de Janeiro, no dia 4 de abril de 1835, pela Lei n.º 10, que teve uma duração

de quatro anos.¹⁷⁷ Tanuri (2000, p. 64) relata que esta escola seguiu a orientação do modelo utilizado na França, e, a partir dela criaram-se outras escolas similares em diversas províncias brasileiras.¹⁷⁸ No entanto, para Vilella (1992, p. 28) essa escola não representou apenas a transplantação de um modelo europeu, mas

[...] pelo seu potencial organizativo e civilizatório, ela se transformava numa das principais instituições destinadas a consolidar e expandir a supremacia daquele segmento de classe senhorial que se encontrava no poder.

Essa classe senhorial representava um grupo de conservadores cujos integrantes “[...] se originavam das principais famílias produtoras de café, principal produto de exportação da época [...]” (VILELLA, 1992, p. 25). Na construção de um Estado soberano, dois projetos distintos entraram em disputa: o liberal e o conservador. No contexto da produção e comercialização do café, a ordenação social durante o Império era o binômio senhor-escravo. Na Primeira República (1889) verifica-se a passagem de um padrão de “[...] estratificação social relativamente estável para outro inicialmente fluido e instável, mas orientado no sentido de uma sociedade de classe” (NAGLE, 1976, p. 26-27).

Cabe notar que, para expandir e difundir uma visão de mundo materializada em um projeto político que pudesse “[...] civilizar para melhor conhecer e controlar o povo [...]”, se precisava de um agente transmissor dessa ideologia, de um mestre. Desse modo, uma das exigências para ingressar como aluno na primeira Escola Normal era a condição moral do indivíduo, além da formação intelectual, que consistia na época em “[...] ser cidadão brasileiro, maior de dezoito anos, com boa morigeração, e saber ler e escrever” (VILELLA, 1992, p. 29).

¹⁷⁷ Hoje, é o atual Instituto de Educação Professor Ismael Coutinho (VILELLA, 1992, p. 19).

¹⁷⁸ Seguiu-se a criação das Escolas Normais de Minas Gerais (1840), Bahia (1841), São Paulo (1846), Pernambuco (1865), Piauí (1865), Alagoas (1869), Rio Grande do Sul (1870), Pará (1871), Sergipe (1871), Amazonas (1872), Espírito Santo (1873), Rio Grande do Norte (1874), Maranhão (1874), Corte (1874), Paraná (1877), Santa Catarina (1880), Ceará (1884), Paraíba (1885) e Goiás (1886) (TANURI, 2000, p. 64-65).

Naquele momento, a organização curricular da escola normal era rudimentar e contava com um ou dois professores para todas as disciplinas. O ensino se limitava aos conteúdos para a escola primária, e a formação pedagógica oferecida na escola restringia-se a uma disciplina, Pedagogia ou Métodos de Ensino, de caráter prescritivo. Cabe destacar que as primeiras escolas estavam destinadas ao sexo masculino, e, somente depois, nos anos finais do Império, se abriu matrícula para as mulheres, fato que coincide com a ampliação e expansão destas instituições.¹⁷⁹

Durante os primeiros anos do Império, as Escolas Normais tiveram uma trajetória de criação e extinção, conseguindo o êxito esperado a partir de 1870, “[...] quando se consolidaram as idéias liberais de democratização e obrigatoriedade da instrução primária, bem como de liberdade de ensino” (TANURI, 2000, p. 64).¹⁸⁰ Tal solidificação deve ser analisada e compreendida quando, nos finais do Império, começaram a surgir algumas mudanças na composição da sociedade brasileira. Paiva (1973, p. 78) destaca que, “O progresso que se intensificara a partir de 1870, possibilitara o surgimento de novos setores sociais – e novos grupos econômicos ligados ao surto de industrialização – que passaram a atuar na defesa dos preceitos liberais e do industrialismo”. Embora as contradições entre o grupo industrial-urbano e o agrário-comercial estivessem presentes na mudança do regime, salienta a

¹⁷⁹ “O currículo para o sexo feminino era mais reduzido e diferenciado, contemplando o domínio de trabalhos domésticos” (TANURI, 2000, p. 67).

¹⁸⁰ É interessante lembrar que nessa data, 1870, se criou a primeira Escola Normal do Paraná, na Argentina, e que também neste país as experiências anteriores não tiveram muito sucesso. Tanuri (2000, p. 65) explica que: “Possivelmente a reduzida capacidade de absorção das primeiras escolas normais foi devida não apenas às suas deficiências didáticas, mas sobretudo à falta de interesse da população pela profissão docente, acarretada pelos míseros atrativos financeiros que o magistério primário oferecia e pelo pouco apreço de que gozava, a julgar pelos depoimentos da época”. A autora assinala que o insucesso destas escolas levou algumas províncias a preferirem o sistema de inspiração austríaca e holandesa: o dos professores adjuntos, que consistia em “[...] empregar aprendizes como auxiliares de professores em exercício, de modo a prepará-los para o desempenho da profissão docente, de maneira estritamente prática, sem qualquer base teórica”. Este sistema foi introduzido na Província do Rio de Janeiro, em 1849, e foi instituído em outras províncias, persistindo ainda depois da consolidação das Escolas Normais.

autora, estas não eram muito fortes devido a que os dois grupos se interpenetravam, e o poder político ainda estava em mãos das oligarquias agrárias.¹⁸¹

O surgimento do normalismo e a gênese da formação de docentes, por outro lado, se tornaram na época da Primeira República

[...] um elemento-chave na organização das massas populares que deveriam se transformar em povo organizado e civilizado, ainda mais que das Escolas Normais se esperava a formação dos professores que iriam difundir o ensino primário nacional – prioridade máxima naquele momento em que se tinha um Estado organizado em bases liberais e um sistema educacional descentralizado e, por isso, desigual em todo o país (SHAFFRATH, 2002, p. 94).

Destacamos um dado que nos permite compreender a situação do ensino primário nesse momento, no ano de 1872: de um total de 9.930.478 pessoas de todas as idades, 84% (8.365.997) não sabiam ler nem escrever (FERNANDES, 1966, p. 47). Esse era o panorama no final do Império em relação ao ensino primário e à instabilidade das primeiras Escolas Normais. Para Fernandes (1966, p. 72), “A socialização do homem para a vida se fazia, de modo quase exclusivo ou preponderante, independentemente e acima das instituições escolares”. Desse modo, para o autor, nas elites dominantes a escola podia ter alguma relevância “[...] como veículo de adestramento em técnicas letradas, de transmissão de hábitos intelectuais conspícuos ou como símbolo social da condição de civilizado [...]”. Para ele, esta realidade educacional, que se estende até o fim da I República (1930), foi mudando aos poucos, em especial com a tendência “[...] à industrialização e à democratização do poder político, do crescimento demográfico, da formação de novos padrões de vida, da intensificação dos contatos entre as diversas áreas da sociedade brasileira ou com o exterior, etc.” (FERNANDES, 1966, p. 73).

¹⁸¹ “Por volta de 1875, com os acontecimentos que se convencionou chamar de ‘Segunda Revolução Industrial’, forjaram-se as condições para uma nova fase do capitalismo internacional, o capitalismo monopolista, trazendo profundas alterações na economia mundial. Essa nova etapa forçou o capital a expandir seus campos de aplicação para fora das fronteiras nacionais mediante empréstimos públicos e privados, financiamentos e inversões indiretas” (MORAES, 2000, p. 57).

Na mesma linha de pensamento, Paiva (1973, p. 79) assinala que “O quadro político da República Velha só se alterará com a Primeira Guerra”. O período que antecede a guerra representa, segundo a autora, uma continuidade em relação ao Império. Desse modo não existiram grandes mudanças para ampliar o ensino já que a população do campo, grande parte da população brasileira nesse momento, “[...] não sentia a instrução como uma necessidade imediata [...]”.

Mas, de maneira incipiente, começaram a vislumbrar-se – junto com algumas transformações ideológicas, políticas e culturais do fim do século XIX – discussões de uma maior inseminação e ampliação do ensino nos diferentes níveis e a cooperação do Poder Central “[...] no âmbito da instrução primária e secundária nas províncias [...]” (TANURI, 2000, p. 66). Nesse clima, antes da proclamação da República, foi promulgada a Reforma Leôncio de Carvalho, Decreto n.º 7.247, de 19 de abril de 1879 que, conquanto não executada, autorizava o governo central a criar ou subsidiar Escolas Normais nas províncias, recomendando diversas matérias a serem oferecidas nos cursos Normais com vistas a regular o ensino dessas escolas.¹⁸² Outros projetos surgiram posteriormente, concedendo ao poder central a faculdade de subsidiar Escolas Normais nas províncias. Entre eles estão os projetos de Almeida de Oliveira (1889), Rui Barbosa (1882) e Cunha Leitão (1886) que, apesar de não terem avançado, favoreceram e evidenciaram um papel importante, quantitativamente e qualitativamente, em relação às escolas Normais e ao ensino primário.

Na consagração da República, em 1889, a maioria das províncias contava com duas Escolas Normais (uma para mulheres e outra para homens), com dois a quatro anos de estudo. À República caberia a tarefa de qualificar e institucionalizar de maneira mais efetiva estas instituições, que seriam, no futuro, as responsáveis para qualificar o magistério primário, tendo em vista que, no ano de 1888, havia

¹⁸² Cabe destacar que, no ano de 1890, com prenúncio de mudança do próprio regime político, foi criado o *Pedagogium*, por Benjamim Constant, no Distrito Federal. A idéia era constituir a primeira instituição de aperfeiçoamento do magistério organizada pelo poder central. Foi uma tentativa de centralização do sistema, e sua extinção consolidou novamente a descentralização do ensino.

poucas escolas primárias que atendiam 250.000 alunos para uma população de 14.000.000. Completando o quadro do ensino da época, havia poucos liceus provinciais e colégios particulares em cada capital de província, e em algumas cidades importantes existiam alguns cursos Normais (ROMANELLI,1980, p. 40).

A Carta Constitucional da República de 1891 instituiu o sistema federal e consagrou a descentralização do ensino. A este respeito Moraes (2000a, p. 114-115) assinala que a Carta Magna “Instituiu o sistema federativo como princípio de organização da República e defendia a liberdade de ensino como corolário da liberdade profissional [...]” e, “Ao mesmo tempo em que consagrava a descentralização do ensino, reservava à União o direito de ‘criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados’ e ‘prover a instrução secundária no Distrito Federal’”, delegando a responsabilidade do ensino primário e profissional aos Estados da Federação. Cabe destacar, ainda, que a implantação do federalismo que instaurou a plena autonomia dos Estados brasileiros acentuou a disparidade regional tanto no plano econômico como no educacional.

Embora a República tenha se instituído em meio a um movimento de inspiração democrática e federalista, a educação sofreu as conseqüências das inúmeras discrepâncias e desigualdades regionais, “[...] mesmo porque, nos quadros do federalismo vigente, a União nada fez no terreno da educação popular” (TANURI, 2000, p. 68). Neste sentido, a autora indica que a Carta Constitucional de 1891 não trouxe modificações significativas em relação ao ensino Normal, conservando a descentralização contida no Ato Constitucional de 1834. Do mesmo modo, Nagle (1976, p. 191) assinala que “O fervor ideológico, apresentado no campo da escolarização, no início da República, não só não durou muito tempo como não rendeu os frutos que dele se esperava”, embora, para este autor, tenha havido esforços para algumas reformas. Exceto a reforma paulista de 1892, realizada por Caetano de Campos, a situação dos primeiros quinze anos do século XX foi desalentadora.

Tal sistema representava também, além da dualidade da sociedade brasileira, “[...] os antagonismos presentes na luta em torno da centralização e descentralização do poder” (MORAES, 2000a, p. 115). Nesse momento, havia uma organização social mais complexa que a anterior ordem escravocrata. Segundo Romanelli (1980, p. 41),

Existia já uma pequena burguesia, em si mesma heterogênea, uma camada média de intelectuais letrados ou padres, e militares em franco prestígio, uma burguesia industrial, ensaiando seus primeiros passos, e todo um contingente de imigrantes que, na zona urbana, se ocupavam de profissões que definiam classes médias, e, na zona rural, se ocupavam da lavoura.

Reforçando esta idéia, deve-se ressaltar que a República manteve o sistema dual no campo da educação, herança do Império. Esta dualidade era representada na prática pela separação entre a educação da classe dominante (escola secundária acadêmica e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e ensino profissional) (ROMANELLI, 1980, p. 41; LIMA, 1999, p. 96). “A função social da escola era, então, a de fornecer os elementos que iriam preencher os quadros da política, da administração pública e formar a ‘inteligência’ do regime” (ROMANELLI, 1980, p. 46).

A definição de jurisdição entre a União e os Estados repercutiu no campo educacional, provocando, segundo Moraes (2000a, p. 115), “[...] uma desorganização completa na construção do sistema educacional – melhor dizendo, dos sistemas educacionais brasileiros”, uma vez que não existia na época um organismo nacional responsável por uma coordenação do sistema de ensino.

A questão da centralização e da descentralização, no momento da Primeira República, e o debate em relação a quem caberia a responsabilidade do ensino primário foram um tema complexo. Paiva (1973, p. 82) explica que, “Se a monarquia, centralizadora, havia mantido o ensino elementar descentralizado (uma anomalia muito expressiva do império), era uma incongruência sua centralização quando a mudança do regime político se fizera contra a centralização”. Desse modo,

uma das causas fundamentais do federalismo, a descentralização, se impôs nesse campo, e o ensino primário permaneceu como nos tempos do Império, nas mãos das províncias. No início do século XX, a despeito da marcada orientação descentralizadora do governo, realizara-se muitos debates em relação à intervenção “[...] do governo central no sentido da difusão do ensino normal e da educação dos adultos [...]” (PAIVA, 1973, p. 86).¹⁸³

Outro aspecto importante nos finais do Império, que teve repercussões no campo educacional, foi a questão do voto. Com a Lei Saraiva, de 1882, surgiu a eleição direta admitindo “[...] a elegibilidade dos acatólicos, ingênuos, libertos e naturalizados” (PAIVA, 1973, p. 82).¹⁸⁴ No entanto, explica Paiva, esta lei proibia o voto aos analfabetos, podendo votar somente os que dominassem as técnicas da leitura e da escrita. Desse modo, esta lei ampliava e restringia ao mesmo tempo, já que a eleição direta ampliava o espectro eleitoral: outorgava direitos aos que ultrapassavam a barreira da renda, mas restringia com a obrigação da instrução, transformando-a em um novo obstáculo que beneficiava os setores médios em surgimento e excluía os escravos libertos ou pessoas da classe trabalhadora que, atingindo a meta da renda, não tinham instrução.

Com a Constituição de 1891 se eliminou a seleção pela renda, mas manteve-se a seleção pela instrução, ampliando a consulta eleitoral significativamente. Em 1875, eram 24.000 eleitores, e, em 1894, eram 345.097, sem muita mudança na composição do eleitorado que, como vimos, era principalmente de camadas médias, registrando-se uma cifra elevada de analfabetos (80%). Esta problemática do analfabetismo será de suma importância na década de 1910, quando as classes dominantes reconhecem a educação como um instrumento importante para a vida política.

¹⁸³ “Em 1912, Augusto Lima propunha a autorização do poder executivo para auxiliar aos Estados, quando solicitado, com a subvenção de 20% da quantia dispendida pela unidade federada com a instrução primária [...]” (PAIVA, 1973, p. 87).

¹⁸⁴ Antes dessa época, as eleições dos candidatos ao governo eram indiretas e tomava a renda como base eleitoral, e a instrução não era um dado de importância.

O aumento da urbanização e o impulso ocasionado pela industrialização, em especial depois da Primeira Guerra Mundial, aumentaram as exigências no campo educacional, que começou a ser reclamado por movimentos culturais e pedagógicos que aspiravam a mudanças mais profundas nessa área. Era a época do “entusiasmo pela educação”, em que se acreditava que a expansão dos sistemas educacionais e a difusão do ensino elementar poderiam solucionar o problema do analfabetismo (PAIVA, 1973, p. 29). Por outro lado, este entusiasmo está ligado à recomposição do poder político por meio da ampliação do número de votantes. Nas palavras de Moraes (2000a, p. 121),

De fato, os setores favoráveis ao “progresso” industrial percebiam a necessidade de controlar o poder político para lograr o redirecionamento da política econômica do governo que, até então, privilegiara exclusivamente as demandas da burguesia cafeeira.

Desse modo, para ampliar as bases eleitorais era necessário alfabetizar o que facilitaria atingir as metas. Como se sabe, a Primeira Guerra Mundial (1914-1919) foram “[...] anos em que se puseram para a sociedade brasileira os primeiros sinais de ruptura da estrutura do poder oligárquico e de sua construção nos novos termos de um Estado forte e centralizador [...]” (MORAES, 2000a, p. 119). O crescimento urbano, a insatisfação do operário e das classes médias e algumas manifestações da burguesia são fenômenos que vão se somar aos fatores críticos resultantes da Primeira Guerra Mundial.¹⁸⁵ Também, entre 1900 e 1929, emergiu, segundo Nagle (1976, p. 27), a nova ordem social competitiva, e sua consolidação configurou o

¹⁸⁵ “Assiste-se, na década de 10, ao aprofundamento do fenômeno da dissidência oligárquica – na medida em que maiores parcelas do capital acumulado pelo café começam a ser aplicadas na indústria e que o grupo industrial-urbano, por isso mesmo, destaca-se como uma parcela dissidente das oligarquias tradicionais – e à consolidação da indústria no país, com o conseqüente acirramento da luta entre grupos econômicos pela hegemonia política. É esta confrontação que dá origem à abertura que possibilita o ambiente de fermentação de idéias que caracteriza o período final da primeira república e na qual o nacionalismo serve como instrumento de luta dos que pretendem a recomposição do poder político” (PAIVA, 1980, p. 95).

surgimento “[...] de uma sociedade de classe, embora ainda estejam presentes muitos aspectos da dominação patrimonialista, predominantes no período anterior”.¹⁸⁶

A falta de intervenção do governo nas questões educacionais e o clima da Guerra propiciaram um movimento reivindicando a “participação do governo central”, que no início do século XX incluía as Escolas Normais. Desta maneira, surgiram projetos com a cooperação da União, referentes à criação e manutenção de Escolas Normais com o intuito de incentivar o ensino primário no país. Esta questão ganha força

[...] com o movimento nacional que se desenvolve a partir da Primeira Guerra [Mundial], chegando-se mesmo a postular a centralização de todo o sistema de formação de professores ou a criação de escolas normais-modelos nos estados (TANURI, 2000, p.68).

A questão nacional tinha como uma de suas metas principais a superação do analfabetismo, considerado a raiz dos problemas do atraso do país.¹⁸⁷ A preocupação com a educação e a difusão do ensino, em especial o elementar, ocupava os terrenos nacional e internacional. Este ideário nacionalista que se vinha desenvolvendo desde meados da década dez e impregna as instituições escolares na década dos vinte foi um componente importante do clima social do país:

Desde o seu aparecimento, o nacionalismo provocou o desenvolvimento de novos padrões de cultura, como o demonstram a efervescência ideológica da época e especialmente as tentativas vitoriosas para se repensar a problemática brasileira, da mesma forma, desde o seu aparecimento, o nacionalismo esteve associado a uma intensa preocupação com a educação, em primeiro lugar, e com a

¹⁸⁶ Para uma análise mais aprofundada da estratificação social no Brasil C.f. NAGLE, Jorge. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU, 1976.

¹⁸⁷ “[...] de um lado existe, a crença de que, pela multiplicação das instituições escolares, da disseminação da educação escolar, será possível incorporar grandes camadas da população na senda do progresso nacional, e colocar o Brasil no caminho das grandes nações do mundo, de outro lado, existe a crença de que determinadas formulações doutrinárias sobre a escolarização indicam o caminho para a verdadeira formação do homem brasileiro (escolanovismo)”. Para Nagle, a partir do decênio dos anos vinte estas duas formulações se integram “[...] na crença na possibilidade de reformar a sociedade pela reforma do homem, para o que a escolarização tem um papel insubstituível, interpretada como o instrumento de aceleração histórica” (NAGLE, 1974, 1976, p. 99-100).

escolarização, em segundo lugar, que se transformam em instrumento para dar solidez às bases da nacionalidade (NAGLE, 1976, p. 231).

Na mesma linha de pensamento, Romanelli (1980, p. 54) entende que os diversos movimentos acontecidos, em especial nas décadas de vinte a cinquenta, indicam “[...] a criação de novas modalidades de consciência nacional”. É nesse quadro que emergem os golpes, as revoluções e os movimentos que orientam o fluxo e os refluxos da vida política nacional.

No campo educacional, nos finais do século XIX e na primeira década do XX, vivenciamos um incipiente, disperso e descontínuo sistema de ensino, que a partir dos anos vinte tomará impulso com diversas reformas nos Estados. Nestes anos, o analfabetismo já não era simplesmente uma questão quantitativa; crescia a idéia de que

O conhecimento dos rudimentos da instrução primária não bastariam para transformar o individuo num cidadão útil; era preciso fazer a campanha em favor da difusão do ensino mudar de objetivo e de rumo, pois não podíamos querer acabar com os analfabetos criando uma legião de semianalfabetos. (PAIVA, 1973, p. 99-100).

O interesse pelo pedagógico, a partir da década de vinte, começou a declinar, decadência que, segundo Paiva (1973, p. 98), refletia a progressiva consciência de que a luta política se travaria em outros planos que não o educativo.¹⁸⁸

A partir dos anos vinte a instrução nos Estados e no Distrito Federal sofreu alterações que resultam na ampliação da rede escolar, no melhoramento do funcionamento das instituições escolares existentes, na criação de novas instituições, até mesmo de caráter para-escolar, e no nascimento de órgãos técnicos para adequar o sistema administrativo às novas exigências do momento (NAGLE, 1976, p. 190). Para o autor, introduziu-se um novo modelo de educação para orientar as instituições e as práticas pedagógicas que visavam a substituir o ideário educacional

¹⁸⁸ “O ‘entusiasmo pela educação’, que se manifesta através da mobilização em favor da difusão do ensino elementar e que está ligado às tentativas de recomposição do poder político através da ampliação do número de votantes iniciada em meados da década de 10, não sobrevive com o mesmo caráter logo após os primeiros anos da década seguinte [...]” (PAIVA, 1973, p. 98).

até então vigente por uma nova teoria da educação. Esta nova teoria, baseada nos princípios da Escola Nova, propunha uma outra concepção de infância e, portanto, uma outra concepção de educador, de currículo, de aprendizagem, de métodos e técnicas de ensino. Esta literatura escolanovista envolveu muitos intelectuais, principalmente dos grandes centros urbanos da época: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Bahia e Pernambuco.¹⁸⁹

Segundo Brzezinski (1996, p. 27) os ideários do escolanovismo norte-americano representado pela figura de John Dewey incidiram profundamente na Pedagogia Nova em alguns Estados do Brasil, inspirando uma série de reformas educacionais em um contexto em que a “[...] escolarização passou a ser interpretada como o mais decisivo instrumento de aceleração histórica” Era uma época em que as “questões referentes à educação passaram a ser objeto de considerações mais técnicas” (MORAES, 2000a, p. 125, TANURI, 1999, p. 72). Assim, as palavras-chave do momento eram ensino ativo, escola nova, método analítico, testes e medições.¹⁹⁰ Moraes (2000a, p. 127) assinala que

[...] as mais significativas expressões das propostas liberais para uma nova pedagogia, seriam as reformas das escolas primárias e normais então efetivadas. Algumas mais, outras menos, todas encontraram inspiração no ideário da Escola Nova [...].

¹⁸⁹ “A primeira das Reformas estaduais foi a reforma paulista de 1920 promovida por Sampaio Dória, membro da ‘Liga Nacionalista de São Paulo’ que assumira a direção da instrução pública com um programa bem estabelecido: o de extirpar o ‘cancro’ do analfabetismo” [...] tendo por objetivo oferecer a instrução primária a toda a população do estado, a reforma propunha: ensino básico em dois anos – com programas condensados –, obrigatório e gratuito, para crianças entre nove e onze anos; este período seria sucedido pelo ensino médio, em dois anos, e finalmente pelo complementar em três anos” (MORAES, 2000, p. 127). Uns dos aspectos principais desta reforma foi o recenseamento escolar. Este permitiu conhecer o número de analfabetos em idade escolar e planificar a educação de forma diferente: como uma atividade planejada. Este aspecto contribuiu para as outras reformas estaduais dos anos vinte: Ceará (1923, Lourenço Filho), Bahia (1925, Anísio Teixeira), Minas Gerais (1927, Francisco Campos e Mario Casassanta), e a mais completa, Distrito Federal (1928, Fernando de Azevedo) (ibid, p. 128).

¹⁹⁰ Segundo Tanuri, esta abordagem estritamente baseada nos aspectos técnicos, separada do contexto social, instalou no campo educacional uma visão ingênua e tecnicista, produzindo conseqüências nos conteúdos pedagógicos e uma certa neutralidade nos procedimentos didáticos.

Para Nagle (1976, p. 218), a Escola Normal na década de vinte sofreu transformações mais profundas do que a escola primária. O normalismo, como um curso de “humanidades de segunda classe” já não respondia às necessidades propostas para a escolarização, principalmente a falta de conteúdo especial. O espírito de renovação nos processos e na organização do ensino primário não poderia ser pensado sem a renovação da escola normal.

Surgiram os cursos complementares, que constituíram etapas intermediárias e obrigatórias entre a escola primária e a Normal. Segundo Nagle, a importância destes cursos é que tiveram que aprofundar o programa escolar primário e permitiram que a escolarização de nível primário avançasse pelo nível médio. Desse modo, havia uma aproximação significativa com o ensino secundário. O curso complementar passou a ter cinco anos, um ciclo de três anos de educação propedêutica e um ciclo profissional de dois anos. Tanuri (2000, p. 72) informa que a possibilidade de articulação com o curso secundário se deu com a ampliação da duração e do nível dos estudos, “[...] graças à introdução de disciplinas, princípios e práticas inspiradas no escolanovismo, e à atenção dada às escolas -modelo ou escolas de aplicação anexas”.

Com a reforma do Distrito Federal e a de Pernambuco se separaram os planos de estudos da Escola em dois cursos: “o fundamental ou geral, com três anos, e o profissional ou especial, com três semestres” (NAGLE, 1976, p. 221; TANURI, 1999, p. 71). Nestas reformas surgiram diferentes modalidades de Escolas Normais, por exemplo, uma Escola Normal Rural, criada no Distrito Federal, e uma Escola Normal Superior em Pernambuco. Com a reforma de Minas Gerais, Decreto n.º 8.162, de 20 de janeiro de 1928, que aprovou o “Regulamento do Ensino nas Escolas Normais”, passaram a existir três níveis na Escola Normal: Escolas Normais de Segundo Grau, de Primeiro Grau e os Cursos Normais Rurais.¹⁹¹ Segundo Moraes (2000a, p. 198), com este regulamento

¹⁹¹ “[...] em 1927 Francisco Campos enviou à Universidade de Columbia (New York, USA) – na época, um importante centro de estudos sobre a educação e de difusão dos princípios da Escola

[...] somente as escolas oficiais teriam competência para ministrar o curso normal de segundo grau. Este curso passava a ser título de habilitação para todos os cargos do magistério primário e requisito para a nomeação de professores de metodologia e prática profissional.

Para Nagle (1976, p. 195), outro aspecto importante na Reforma de Minas Gerais foi o Decreto n.º 8.225, do mesmo ano, que aprovou os Programas do Ensino Normal. Ainda para o autor, esses decretos inauguraram de maneira sistemática o novo ciclo educacional.¹⁹² No entendimento de Tanuri, a diferenciação do Curso Normal em dois cursos acabaria consolidando uma dualidade na formação, ficando, segundo ela, duas escolas, uma de nível menos elevado destinada às peculiaridades regionais e outra destinada à preparação do pessoal docente para o nível primário.

No despertar dos anos trinta, depois de um processo gradual de crises e mudanças, de acordo com Diniz (1978, p. 51), a burguesia industrial ganhou maior expressão, com o novo clima de contestação dos valores e práticas do antigo regime. “[...] até chegar à formulação de um projeto de expansão econômica centrada na industrialização”. Segundo a autora, esta burguesia “[...] já vinha desenvolvendo uma atuação efetiva na defesa de seus interesses específicos desde a década de vinte”. O parque industrial, que, em 1907, era de 3.258 estabelecimentos, passou para 13.336, em 1920 (PIMENTA, 1990, p. 27-28). Seu crescimento permite verificar uma consolidação, ainda que tênue, desta burguesia industrial. Consolidação que não se apresenta de maneira homogênea, mas, ao contrário, é a “[...] rearticulação do esquema de poder pela acomodação de elites tradicionais e emergentes” (DINIZ, 1978, p. 49).

Nesse clima, cabe destacar que, à medida que a crise econômica se definia ao final dos anos vinte, segundo Romanelli (1980, p. 54), “[...] cresce de importância o

Nova, incluindo em seu quadro de professores nomes como Dewey e Kilpatrick – um grupo de professoras mineiras, tendo em vista habilitá-las para a implantação da reforma. Assim que retornaram a Minas, foram integradas ao sistema de conferências programado pela Secretaria para os professores primários” (MORAES, 2000, p.198-199).

¹⁹² “A Reforma da instrução pública no Estado de Minas Gerais representa a primeira ilustração de um movimento ao mesmo tempo reformista e remodelador e, nesse sentido, provocou a primeira alteração profunda no ideário sobre a escolarização” (NAGLE, 1976, p. 195).

mercado interno, que se vinha ampliando desde a passagem da economia com base em mão-de-obra escrava para a do trabalho assalariado”. Quando a queda das exportações se tornou inevitável e a economia se voltou para o mercado interno, assinalou-se a passagem de um modelo econômico meramente exportador para outro voltado para a satisfação do consumo interno¹⁹³ Vivenciou-se no Brasil uma acomodação dos setores emergentes com os setores tradicionais e entre eles e outros países do mundo. Cabe lembrar a crise econômica mundial de 1929, que desencadeou, entre outras questões, a queda nas exportações do café e a entrada de capitais no país. Segundo Romanelli (1980, p. 48), “Na época em que as exportações começaram a sofrer queda acentuada, a renda aplicada no setor agrícola responsável por essas exportações começou a ser desviadas para a produção industrial voltada para o mercado interno”. Esta mudança trouxe outros problemas no nível político, que vinham se manifestando na década dos anos vinte, em especial das camadas sociais compostas pela migração das zonas rurais à cidade.

O Governo Provisório de Getúlio Vargas permaneceu no poder de 1930 a 1945, “[...] 15 anos marcados por um período mais instável (de 30 a 37) e uma ditadura (de 37 a 45)” (ROMANELLI, 1980, p. 50).¹⁹⁴ Para Romanelli, o crescimento da urbanização, que a industrialização favoreceu, influenciou a pressão em favor da expansão da escolaridade. Nesse movimento de transformação e de necessidade de renovação do ensino se defendia um projeto de educação com algumas das idéias surgidas nos anos anteriores, sempre entrelaçado a uma concepção de nacionalidade. Moraes (2000a, p. 132) destaca que se acreditava

[...] que a reforma da sociedade se daria pela reforma da educação e do ensino, a importância da ‘criação’ de cidadãos e de

¹⁹³ “Na verdade, o que se convencionou chamar Revolução de 1930 foi o ponto alto de uma série de revoluções e movimentos armados que, durante o período compreendido entre 1920 e 1964, se empenharam em promover vários rompimentos políticos e econômicos com a velha ordem social oligárquica” (ROMANELLI, 1980, p. 47).

¹⁹⁴ Moraes (2000, p. 139) assinala que “O Golpe de 1937 e a implantação do Estado Novo definiram o papel da educação no novo projeto de nacionalidade que se esperava construir: adequado a uma nação que afirmava a propriedade privada, mas negava o conflito de classe”.

reprodução/modernização das ‘elites’, acrescidas da consciência cada vez mais explícita acerca da função da educação no trato da ‘questão social’: a educação rural, para conter a migração do campo para as cidades e a formação técnico-profissional do trabalhador, visando solucionar o problema das agitações urbanas.

Um Estado centralizador exerceu a tutela sobre a educação e sobre o ensino, visando à “modernização” do país, em especial por meio da formação para o trabalho, acorde com o gradual crescimento da indústria e da formação das “elites”. Época de fortes debates educacionais e de diferentes perspectivas. Entre eles, a Igreja Católica aparece com maior presença nesta etapa para defender sua posição, considerando que o Brasil atravessava “[...] duas crises fundamentais: a ‘moral’, ameaçada pelos princípios agnósticos, racionalistas e positivistas da República, e a ‘econômica’, gerada pelo industrialismo – aceito por ela com profundas reservas” (MORAES, 2000a, p. 134).¹⁹⁵

O grupo católico enfrentava uma forte oposição dos “reformadores”, que também tinham um projeto de nacionalidade baseada e “[...] articulada às novas relações econômicas que se objetivavam no país” (MORAES, 2000a, p. 135). As reformas implementadas, como vimos, estavam fundamentadas nas idéias da Escola Nova. Na IV Conferência de Educação, em 1931,¹⁹⁶ se apresentou o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, que mostrou as divisões ideológicas desse momento tão particular e importante na história do Brasil. Nele se explicitou a concepção da escola pública, leiga, obrigatória e gratuita, e o ensino comum para os dois sexos (co-educação) e, de acordo com as idéias da Escola Nova, defendia os aspectos

¹⁹⁵ Em 1931, pela pressão exercida pelo grupo católico, Francisco Campos – Ministro dos Negócios da Educação e Saúde Pública, do governo de Getúlio Vargas – incluiu a religião católica nas escolas primárias, normais e secundárias, ainda que facultativa. Foi um primeiro passo para, depois, conseguir sua incorporação definitiva.

¹⁹⁶ Nessa Conferência, realizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), o governo havia solicitado a elaboração de diretrizes para uma política nacional de educação, mas a polêmica entre o ensino leigo e a escola pública “[...] se tornou tão acirrada, que não houve clima, nem condições para atender o pedido do Governo, com o que ficou configurada a falta de uma definição objetiva do que era e do que pretendia o movimento renovador” (ROMANELLI, 1980, p. 144)

biológicos, psicológicos, administrativos e didáticos da educação (MORAES, 2000a, p. 137).

O “Manifesto” era uma amálgama de idéias diversas, mas servia de homogeneização na prática; de acordo com Moraes, se submetia ao pragmatismo e à idéia romântica de que por meio da educação poderiam se consolidar e solucionar os problemas sociais. Idéia, alias, de muita atualidade nos anos de 1990.¹⁹⁷

Outro aspecto de alta relevância nos anos em questão foi a criação das primeiras universidades brasileiras, contidas legalmente pelo “Estatuto das Universidades Brasileiras”, Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931. Vimos que neste período se acentuaram os conflitos e antagonismos entre classes e frações de classe em luta pela hegemonia na condução do país, expressada em diferentes projetos de modernização e desenvolvimento econômico, e que a educação não estava fora desses embates. Ao contrário, seu direcionamento traduziu esses conflitos e antagonismos. Nessa direção, Evangelista (2002, p. 19) assinala que:

O projeto de reformas educacionais era parte destacada do projeto civilizador que propugnava a construção de uma cultura onde a ciência e a técnica sustentariam a racionalização do trabalho; a proposição de políticas públicas; a expansão do mercado; a homogeneização da sociedade; a projeção brasileira internacional; a construção do Estado nacional. Criar universidades e formar o professor secundário faziam parte desta estratégia.

Cabe notar, entretanto, que desde o início do século XX já se pensava, no Brasil, em uma formação de professores em níveis mais elevados de ensino. Temos como exemplo as experiências dos cursos pós-Normais de aperfeiçoamento, que funcionaram na Escola Normal da Praça, em São Paulo.¹⁹⁸ Em 1931, esta Escola Normal foi transformada no Instituto Pedagógico de São Paulo pelo Decreto n.º

¹⁹⁷ Para maiores informações sobre este tema C.f. MORAES, Maria Célia M. de. *Reformas de ensino, modernização administrada. A experiência de Francisco Campos: anos vinte e trinta.* Florianópolis: UFSC: NUP. 2000.

¹⁹⁸ Hoje Escola Estadual Caetano de Campos. Para um maior e detalhado conhecimento sobre o Instituto de Educação da Universidade de São Paulo (1934-1938), C.f. EVANGELISTA, Olinda. *A formação universitária do professor.* Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2002.

4.888, de 12 de fevereiro de 1931, reforma realizada por Lourenço Filho. Esta reforma buscou, segundo Evangelista (2002, p. 26-27), aproximar-se da idéia de uma Escola Normal Superior, expressando,

[...] ainda que parcialmente, as idéias, em circulação nos anos 10 e 20, de criação de um instituto superior para a formação dos profissionais da instrução pública, parte importante da idéia de criação de universidades no Brasil.

Este Instituto Pedagógico (posteriormente chamado Caetano Campos) se transformou no Instituto de Educação da USP em 1934.

Para Pereira Rita (1996, p. 35), a Escola Normal continuava formando professores para o ensino primário, “seletistas e elitistas”, refletindo o contexto sociopolítico do país. Mesmo assim, afirma a autora, a Escola Normal se ampliou e, em 1949, o país contava com 540 escolas. Ainda de acordo com Pereira Rita, entre 1930 e 1980 havia no Brasil “[...] uma tendência de democratização das oportunidades educacionais abrangendo dois aspectos: a expansão da matrícula e a eliminação das desigualdades formais estabelecidas pela escola” (PEREIRA, R., 1996, p. 13).

Nesse clima, a educação era cada vez mais percebida como um instrumento do desenvolvimento, e em 1942, Gustavo Capanema, Ministro de Educação do governo Getúlio Vargas, iniciou uma série de reformas parciais que se estenderam depois do Estado Novo, chamada de Leis Orgânicas do Ensino. Estas Leis Orgânicas tiveram como antecedente a I Conferência Nacional de Educação, convocada pelo governo Getúlio Vargas, em 1941, na qual se evidenciou a ausência de normas centrais que garantissem uma base comum aos sistemas estaduais de formação de professores. Algumas Leis Orgânicas foram instituídas no Estado Novo, e outras surgiram depois da queda do governo Vargas.¹⁹⁹

¹⁹⁹ No período do Estado Novo: Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-Lei n.º 4.073, de 2 de janeiro de 1942), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Decreto-Lei n.º 4.048, de 22 de janeiro de 1942), Lei Orgânica do Ensino Secundário (Decreto-Lei n.º 4.244, de 9 de abril de 1942),

Em 1946, se promulgou uma nova Constituição. caracterizada pelo espírito liberal e democrático de seus enunciados. Esta Constituição atribuiu aos Estados a competência de organizar seus sistemas de educação, mas à União cabia legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que consagrou, seu capítulo II, do Título VI, à educação e à cultura (ROMANELLI, 1980, p. 170).²⁰⁰ Uma das diferenças significativas em relação à anterior Constituição (1937) é que nesta última o direito à educação não era praticamente mencionado, outorgando amplos direitos ao ensino privado. Para a autora, esta nova Constituição de 1946 recuperou o espírito e a inspiração ideológica dos educadores do início da década de trinta, “[...] até na exigência de concurso de títulos e provas para preenchimento de cargo no magistério (art. 168, item VI) [...]”, e uma proposta de descentralização equilibrada mantendo a autonomia dos Estados, mas sem que a União deixasse de assumir um papel preferencial. Nesta ambiência é que, no ano de 1946, se constituiu uma Comissão para começar a estudar um projeto de reforma geral de educação, que em 1948 ingressou na Câmara Federal. Veremos como este projeto se transformou, em 1961, na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.²⁰¹

No momento, interessa assinalar que as Leis Orgânicas que se efetivaram depois do Estado Novo, no Governo Provisório, foram a Lei Orgânica de Ensino Normal, Decreto-Lei n.º 8.530, de 2 de janeiro de 1946, junto com a Lei Orgânica do Ensino Primário, Decreto-Lei n.º 8.529. A partir da promulgação da Lei Orgânica do Ensino Normal, o “[...] professorado conseguiu habilitar a sua categoria profissional baseada nas diretrizes nacionais [...]” (PEREIRA, R., 1996, p. 35).

Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto-Lei n.º 6.141, de 28 de dezembro de 1943). Depois do Estado Novo, durante o Governo Provisório: Lei Orgânica de Ensino Normal, (Decreto-Lei n.º 8.530, de 2 de janeiro de 1946), Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto-Lei n.º 8.529, de 2 de janeiro de 1946), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Decretos-Lei ns.º 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946), Lei Orgânica do Ensino Agrícola (Decreto-Lei n.º 9.613, de 20 de agosto de 1946).

²⁰⁰ Importante lembrar que, no capítulo anterior, vimos que nesta Constituição de 1946 aparece pela primeira vez os termos “diretrizes e bases” institucionalizados como uma “lei geral”. C.f. Capítulo II desta tese.

²⁰¹ O Ministro de Educação que constituiu a Comissão da Educação foi Clemente Mariani, no governo de Eurico Gaspar Dutra..

Segundo Tanuri (2000, p. 77), os Estados tomaram este decreto-lei como referência para reorganizar as Escolas Normais, o que contribuiu para consolidar um padrão semelhante de formação, ainda que diversificado em dois níveis de escolas.

Em seu Capítulo I, “Das finalidades do Ensino Normal”, este decreto-lei que regulou o Ensino Normal visou a promover a formação de docentes para as escolas primárias, habilitar administradores escolares e incentivar maiores conhecimentos da educação da infância. A formação passou a ser desenvolvida em dois ciclos de ensino: o primeiro, o curso de regentes, com uma duração de quatro anos, e um segundo ciclo, de formação de professores primários, de três anos (Capítulo II). Também estabeleceu, em seu Capítulo III, uma questão importante para compreender as posteriores mudanças da Escola Normal e, portanto, da formação: a existência de três tipos de estabelecimentos de ensino normal: o Curso de formação de regentes de ensino primário, de quatro anos de duração, que funcionaria nas Escolas Normais Regionais e os cursos de 2.º Ciclo, com uma duração de três anos, destinados a formar professores de ensino primário, que funcionaria na chamada Escola Normal. Também foram criados os Institutos de Educação que, além de oferecerem os mesmos cursos da Escola Normal, poderiam oferecer ensino de especialização do magistério e de habilitação para administradores escolares do grau primário (Decreto-Lei n.º 8.530, p.1).

Na organização curricular prevista em seu artigo n.º 7, para formar regentes, segundo Romanelli (1980, p. 164), “[...] predominavam as matérias de cultura geral sobre as de formação profissional”. De toda forma, este curso, Normal Regional, foi por muito tempo e em muitos locais o fornecedor de docentes qualificados para atuarem no ensino primário. O currículo para a formação do professor era mais diversificado e especializado. Apesar de a lei assegurar o direito de ingressar no curso de Filosofia aos estudantes que concluíssem o segundo ciclo da Escola Normal, Romanelli (1980, p. 165) assinala que “A falta de flexibilidade, quanto ao

ensino superior, limitava o ingresso dos estudantes normalistas apenas a alguns cursos da Faculdade de Filosofia”.²⁰²

A autora, ao se referir ao artigo 21 da mesma lei, explica que ele restringiu o ingresso dos candidatos maiores de 25 anos. Segundo ela, isto contradisse a necessidade de qualificação do pessoal docente empregado no magistério que, em sua maioria, superava essa idade. Talvez, pode-se perguntar, se essa restrição tivesse sido pensada para incentivar a formação de pessoas mais jovens, embora esta exigência tenha sido, como afirma Romanelli, um “[...] impedimento legal para a qualificação de quem já exercesse o magistério sem estar qualificado” (ROMANELLI 1980, p. 165). Também, este fato, para Pereira, R. (1996), além de discriminar os professores leigos, não permitiu a qualificação daqueles que já estavam exercendo a profissão.

Mas, apesar de algumas falhas, as Leis Orgânicas de Ensino ampliaram a reduzida articulação do ensino brasileiro até esse momento ao relacionar o primeiro ciclo da escola secundária com todas as modalidades de escolas de segundo ciclo, inclusive a Normal. Em 1951, existiam 546 escolas normais, 168 eram públicas, 378, particulares ou municipais, e 258 estavam concentradas em dois Estados: São Paulo e Minas Gerais. Fernandes (1966, p. 108), ao explicar que nem sempre o professor ou o mestre possuíam uma formação especializada, expressa que em 1957 existiam 97.372 normalistas e 85.684 não normalistas.

Em 1948, ingressou no Congresso o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A partir dessa data, e durante treze anos, como vimos, este

²⁰² No Título I, Capítulo IV, da ligação do Ensino Normal com outras modalidades de ensino, em seu

Art. 6º, o ensino normal manteria da seguinte forma ligação com as outras modalidades de ensino:

“1) O curso de regentes de ensino estará articulado com o curso primário;

2) O curso de formação geral de professores primários, com o curso ginásial;

3) Aos alunos que concluírem o segundo ciclo de ensino normal será assegurado o direito de ingresso em cursos da faculdade de filosofia, ressalvadas, em cada caso, as exigências peculiares à matrícula” (Decreto-Lei, n.º 8.530, p. 2).

projeto foi objeto de discussões em torno da centralização e descentralização da educação, e escola pública e escola privada, entre outros aspectos.

Em relação ao ensino normal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1961, Lei nº 4.024, não trouxe soluções inovadoras. As reformas curriculares dos Estados, para ajustá-los à nova lei, alteraram principalmente os currículos, mantendo o sistema dual: Escolas Normais de nível ginásial (quatro séries) e o nível colegial (três séries).

Esta lei organizou o sistema escolar da seguinte forma: educação pré-primária, ensino primário e ensino médio. “O ensino médio será ministrado em dois ciclos, o ginásial e o colegial, e abrangerá, entre outros, os cursos secundários, técnicos e de formação de professores para o ensino primário e pré-primário” (Lei 4.024, art. 34). A escola normal em seu ciclo ginásial, de quatro séries, formava o regente de ensino primário (Lei 4.024, art. 54), e o colegial, de três séries, formava o professor de ensino primário; estas escolas somente tinham Cursos Normais, à exceção de algumas delas, que tinham o primário e o jardim de infância. Tanto o título outorgado para quem finalizava o ginásio quanto o do colegial asseguravam o exercício do magistério. Para Weber (2000, p 132), esta questão acentuou as diferenças entre “[...] escolas urbanas e rurais e o ensino administrado entre regiões do país”.

Em seu artigo 55, a LDBEN de 1961 estabelece que os Institutos de Educação (já mencionados na Lei Orgânica do Ensino Normal de 1946) continuariam funcionando com Curso Normal de grau ginásial e Curso Normal de grau colegial, além dos cursos de administração, entre outros. Em relação aos professores que deveriam atuar no ensino médio, sua formação se realizaria, segundo a lei, nas “[...] faculdades de filosofia, ciências e letras, e a de professores de disciplinas específicas do ensino médio técnico, em cursos especiais de educação técnica” (Lei 4.024, art. 59). É importante destacar que, no parágrafo único do artigo 59, se menciona a possibilidade de os Institutos de Educação formarem professores para o Ensino

Normal, sempre dentro das normas estabelecidas para “[...] os cursos pedagógicos das faculdades de filosofia, ciências e letras”.

A possibilidade de formar docentes em nível superior foi retomada na Lei 5.692, promulgada no dia 11 de agosto de 1971, que fixou as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º Graus. Esta Lei, junto com a Lei n.º 5.540, de 1968, foi sancionada, como vimos em capítulo anterior, pelo regime militar em um convulsionado contexto social e político.

Em seu capítulo V, “Dos professores e especialistas”, a Lei 5.692 recomendou a elevação progressiva do seu nível de titulação: “A formação de professores e especialistas para o ensino de 1º e 2º grau será feita em níveis que se elevem progressivamente, ajustando-se às diferenças culturais de cada região do País” [...] (Lei 5.692, art. 29). Não fica claro se nesta recomendação aparece a elevação da formação docente e se essa elevação estaria significando a formação em um terceiro grau.

A inspiração da Lei n.º 5.692/71 – promulgada durante o regime militar e que suplantou a Lei n.º 4.024/61 – eram o tecnicismo pedagógico e, sobretudo, a idéia de que todo o segundo grau deveria ser profissionalizante. Nesse marco, os cursos profissionalizantes existentes – o técnico industrial, o comercial e o agrícola (art. 47 da Lei n.º 4.024), e os Cursos Normais – foram incorporados a esta reforma. Tratava-se, segundo Tanuri (2000, p. 79), de tornar a escola eficiente e produtiva, operacional com vistas à preparação para o trabalho.

O espírito desta reforma era profissionalizante, desta maneira os cursos que já tinham este perfil, como é o caso dos acima citados, foram incorporados como uma das habilitações profissionalizantes, inclusive o Curso Normal. No entanto, cabe destacar que o Curso Normal não foi simplesmente incorporado, ele foi transformado: mudou o nome para Habilitação Específica para o Magistério (HEM), e o nível ginásial – que formava o regente – foi extinto, ficando assimilado às oito séries do ensino de Primeiro Grau.

Em síntese, com a Lei n.º 5.692, os antigos ensino primário e ginásial agregaram-se, passando a ser denominados de Primeiro Grau (oito anos letivos e 720 horas de atividade e obrigatório de 7 a 14 anos), e o antigo ensino médio, Segundo Grau (três ou quatro séries dependendo de cada habilitação), nomeações que já mudaram com a última LDBEN, de 1996. Assim, o Primeiro Grau uniu o anterior primário e o ginásio, e o Segundo Grau juntou o colegial, os cursos técnicos e Curso Normal. O Segundo Grau passou a ser profissionalizante, obrigatoriamente, e se criaram mais de 200 categorias de profissionalização. Neste contexto de fusões: “Exigir-se-á como formação mínima para o exercício do magistério: a) no ensino de 1.º grau, da 1.ª a 4.ª séries, habilitação específica de 2.º grau” (Art. 30, Lei n.º 5.962 de 1971).

Os Institutos de Educação, criados como centros de excelência onde existia o Curso Normal, também passaram a ser uma escola “comum” de Primeiro e Segundo Graus e a habilitação Magistério passou a ser mais uma entre as demais, descaracterizando a função desta instituição. Com esta reforma toda uma estrutura existente de formação de professores desapareceu, além de ter ocorrido a redução no tempo de formação docente, antes de oito anos (EVANGELISTA, 2003).²⁰³

Na mesma linha de pensamento, Pimenta (1990, p. 107-108) acrescenta: “[...] é uma habilitação a mais no 2.º grau, sem identidade própria [e] apresenta-se esvaziada em conteúdo, pois não responde nem a uma formação geral adequada, nem a uma formação pedagógica consistente”. Desse modo, assinala Tanuri (2000, p. 79) que uma das principais preocupações referentes à Escola Normal nessa época foi a sua “descaracterização” profissional e:

[...] a falta de preparo adequado do professor da escola normal, já que as Metodologias e a Prática do Ensino Primário não estavam geralmente incluídas nos currículos dos cursos de Pedagogia até 1969 e nem mesmo se exigia dos professores dessas disciplinas, em muitos estados, a prática docente nas várias séries do ensino primário.

²⁰³ Conversa informal (2003)

É importante lembrar, como indica Evangelista (2003), que a Lei n.º 5.540/68, que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, fragmentou a formação do pedagogo em supervisor, orientador, administrador e inspetor, dividindo a atuação destes profissionais na escola. A seu ver, esta pode ser mais uma razão para a deficiente qualidade na escola, uma vez que, em sua formação, o professor perdeu seu *locus* específico. A rigor, perdeu a formação integral e a especificidade para ser docente e, em sua atuação na prática, perdeu a autonomia, uma vez que o supervisor e o orientador passaram a ser determinantes na prática docente. O supervisor controlava o trabalho docente tomando decisões pelo professor, limitando sua atividade e sua autonomia, o orientador se dedicava mais às questões dos alunos, e esta conjunção orientação/supervisão tolheu a prática pedagógica.

Em vista de toda esta problemática, e com o fervor dos anos 1980, com a inclusão de novas perspectivas educacionais que incorporavam análises de tipo sociológico tentando superar as tendências tecnicistas e psicológicas da aprendizagem, começou a se situar a formação do professor “[...] no contexto sócio-histórico onde ela se insere, no intento de destacar os determinantes dessa formação e de adequá-la à função da escola, de formação de cidadãos críticos e competentes” (TANURI, 200, p. 82). Diante do descontentamento com a formação realizada na Habilitação Específica para o Magistério (HEM) e a forte queda nas matrículas, começaram diversos movimentos e propostas por parte do Ministério de Educação para “revitalizar o ensino normal”. Nesse clima surgiram, em 1982, os Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAM), cujo objetivo era o de:

[...] redimensionar as escolas normais, dotá-las de condições adequadas á formação de profissionais com competência técnica e política, e ampliar-lhes as funções de modo a torná-las um centro de formação inicial e continuada para professores de educação pré-escolar e para o ensino das séries iniciais (TANURI , 2000, p. 82).

Em seis Estados²⁰⁴ foram ativados 55 centros em 1983, estendendo-se posteriormente, em 1987, a mais nove Estados,²⁰⁵ atingindo uma cifra de 121 unidades. Em 1991, já existiam 199 centros. O funcionamento destes centros não foi homogêneo, em alguns Estados as propostas não avançaram, mas houve um significativo enriquecimento na qualidade do ensino e maior articulação entre as disciplinas, exame seletivo para ingressar ao curso de formação, trabalho cooperativo com as universidades e com o ensino pré-escolar e de 1.º grau, etc. (TANURI, 2000, p. 83). Ainda neste período, surgiram outras tentativas de projetos complementares e paralelos aos CEFAM que, entretanto, não tiveram prosseguimento. A descontinuidade administrativa no Ministério de Educação – cinco ministros entre 1985 e 1989 – certamente dificultou a implementação efetiva dos programas para qualificar a formação docente.

Com o intuito de compreender a questão da formação dos docentes para a educação básica, sem pretender separar os momentos históricos por essência integralmente unidos, destacaremos no próximo ponto o desenvolvimento dos cursos de Pedagogia, que configuraram e configuram um espaço privilegiado para a formação docente no Brasil.

4.2.2 Formação docente nas séries iniciais: os cursos de pedagogia nas universidades

A trajetória histórica do Curso de Pedagogia e suas transformações são de uma riqueza inquietante. Desse modo, é impossível no contexto deste trabalho colocar e expressar de maneira ampla todas as mediações históricas que o dito curso atravessou. Interessa pontuar, brevemente, sua gênese, alguns aspectos significativos que marcaram mudanças, e os momentos e questões relevantes do debate em relação à incorporação da formação de docentes nas séries iniciais nos diferentes cursos de Pedagogia nas universidades.

²⁰⁴ Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Alagoas, Piauí, Pernambuco e Bahia.

²⁰⁵ Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte, Pará, Goiás e São Paulo.

Evangelista (2002, p. 22) assinala que “A primeira experiência de formação de professores em nível universitário, no Brasil, ocorreu entre 1934 e 1938 no Instituto de Educação da Universidade de São Paulo, permitida legalmente pelo Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto n.º 19.851, de 11. 04. 1931”. Este estatuto admitiu organizações administrativas variadas, e dentro dessas variações permitidas “[...] previa-se a possibilidade da instituição de uma unidade dedicada às questões educacionais: a Faculdade de Educação, Ciências e Letras” (EVANGELISTA, 2002, p. 22).

Três anos depois da publicação do Estatuto, se fundou, em 1934, a Universidade de São Paulo, “[...] organizando-a a partir da determinação de que uma universidade deveria contar com pelo menos três dos seguintes institutos: Faculdade de Educação, Ciências e Letras, Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina e Escola de Engenharia” (EVANGELISTA, 2002, p. 25). Ainda para a autora, havia a possibilidade de se constituírem, no marco da legalização vigente, unidades autônomas, e a Faculdade de Educação, Ciências e Letras foi desdobrada em duas instituições: “[...] a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL) e o Instituto de Educação (IE), incorporado à USP” (EVANGELISTA, 2002, p. 26). Evangelista aponta que este Instituto de Educação, ao ser incorporado à USP, levou consigo a experiência e “[...]a herança de formação superior dos intelectuais da educação, atribuição tradicional da Escola Normal da Praça.”.

Em 1935, se criou a Universidade do Distrito Federal, por Anísio Teixeira, incorporando a Escola de Professores do Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Segundo Brzezinski (1999, p. 88), a idéia dos representantes da Escola Nova, de que “[...] toda formação dos professores primários e secundários deve ser realizada nas escolas ou cursos universitários”, orientou os educadores dessa escola, organizando-se um modelo de estrutura verticalizada de formação em uma única unidade. Esta universidade teve uma existência fugaz e foi substituída pela Universidade do Brasil, “[...] cujo projeto distanciava-se totalmente da universidade de Anísio Teixeira” (BRZEZINSKI, 1999, p.89)

O Curso de Pedagogia surgiu na Faculdade Nacional de Filosofia, na Universidade do Brasil, mediante um Decreto-Lei n.º 1.190, de 4 de abril de 1939, assinado por Getúlio Vargas e Gustavo Capanema, no Estado Novo (1937-1945). Sua concepção inicial foi a de formar bacharéis para atuarem como técnicos de educação e licenciados para formar professores nas Escolas Normais. Segundo Silva (1999, p. 40) este Curso teve uma

[...] dupla função de formar bacharéis e licenciados para várias áreas, inclusive para o setor pedagógico, [e] ficou instituído, por tal documento legal, o chamado “padrão federal” ao qual tiveram que se adaptar os currículos básicos dos cursos oferecidos pelas instituições do país.

As “seções” fundamentais da Faculdade estavam conformadas por quatro cursos (secções), Filosofia, Ciências e Letras, e Pedagogia.²⁰⁶ Também no Decreto-Lei se estipulou uma secção especial de didática. Segundo o padrão federal universitário, para a formação do bacharel ficou determinada uma duração de três anos, após os quais se adicionava um ano de curso de Didática formando-se os licenciados. Quer dizer que o curso de Didática durava um ano, que se justapunha às disciplinas do bacharelado das áreas específicas do saber, de três anos de duração, passando a ser conhecido este esquema com a fórmula “3+1”.

Segundo Brzezinski (1996, p. 44; 1999, p. 90), esta complementação do curso de Didática representou uma tautologia, a didática da Pedagogia, provocando uma ruptura estranha que dissociava o conteúdo da Pedagogia do conteúdo da Didática em cursos distintos, quer dizer, entre conteúdo específico e a forma de ser ensinado.²⁰⁷ Para Pereira Julio (1999, p. 111), esta maneira de conceber a formação

²⁰⁶ O Decreto-Lei n.º 1.190 denomina aos cursos de “secções” (art. 2, capítulo II, “Da Constituição da Faculdade Nacional de Filosofia”). In: SILVA, Carmem. *Curso de Pedagogia no Brasil: história e identidade*. (Anexos). Marília: UNESP, 1999.

²⁰⁷ Esta dicotomia - também se manifesta na questão de teoria e da prática - que mantiveram os cursos de pedagogia foi evidente nos currículos dos cursos de pedagogia na atualidade e foi um dos aspectos que os representantes do Conselho Nacional de Educação (CNE) colocaram como ponto fraco, debilitando o direito de qualificar os professores para as séries iniciais na universidade (BRZEZINSKI, 1999, p. 90).

vai ao encontro do modelo de *racionalidade técnica*, o professor visto como um técnico.²⁰⁸

Em 1946, foi baixado o Decreto n.º 9.092/46, que eliminou este esquema de “3+1” do curso de Pedagogia, mas não foi cumprido. Em 1962, outro Parecer do CFE n.º 251/62 tinha o propósito de reformular o curso de Pedagogia.²⁰⁹ Nesse parecer se definiu o currículo mínimo (sete matérias) do curso e se procurou delinear a identidade do pedagogo como professor das disciplinas pedagógicas da Escola Normal (art. 1). O curso continuou formando o “técnico em educação”, mas com quatro anos de duração (art. 2).²¹⁰

Silva (1999, p. 44-45) indica que as inovações propostas neste parecer mantiveram intocados os problemas anteriores, explicitando-se a controvérsia existente entre a manutenção ou a extinção do curso. Dita extinção surgiu do debate em que se asseverava que ao curso lhe faltava conteúdo próprio, “[...] na medida em que a formação do professor primário deveria se dar ao nível superior e a de Técnicos em Educação em estudos posteriores ao da graduação”. Também a autora explica que o Parecer não identifica o profissional a que se refere, tratando de forma geral ao se referir que o curso de Pedagogia tem como objetivo a formação do “Técnico de Educação” e do professor de disciplinas pedagógicas do Curso Normal (Bacharelado e Licenciatura), acrescentando ainda que os legisladores começaram por onde deveriam ter terminado, “[...] fixaram um currículo mínimo visando à formação de um profissional ao qual se referem vagamente e sem considerar a

²⁰⁸ O autor faz uma analogia de Jaques Busquet (1974) em que compara esta formação com um curso de preparação de nadadores. Um curso que ensina a seus alunos a anatomia e a fisiologia da natação, psicologia do nadador, química da água, a formação dos oceanos, os custos das piscinas, sociologia da natação (natação e classes sociais), a antropologia da natação (homem e a água), a história mundial da natação. Tudo sem água. E em uma segunda etapa, os alunos são levados a observar vários nadadores experientes, e depois dessa sólida formação são lançados ao mar, em águas bem profundas, em um dia de temporal (PEREIRA, 1999, p. 112).

²⁰⁹ Parecer CFE n.º 251/62 Currículo mínimo e duração do curso de Pedagogia. In: SILVA, Carmen, op cit.

²¹⁰ Parecer do conselheiro Valnir Chagas, do Conselho Federal de Educação, que propõe sua reformulação ampliando para quatro anos a formação, tentando extinguir o bacharelado e superar a fórmula 3+1.

existência ou não de um campo de trabalho que o demandasse” (SILVA, 1999, p. 46-47).²¹¹

Embora tenham existido algumas tentativas de modificar alguns dos problemas e a indefinição existente na formação dos cursos de Pedagogia – a dicotomia entre o bacharelado e a licenciatura, que tipo de profissional os cursos deveriam formar, entre uma formação estritamente técnica no bacharelado e uma formação exclusivamente generalista das disciplinas, a divisão do processo pedagógico entre conteúdo e método, entre outros problemas –, somente no ano de 1969 surgiu um novo Parecer, n.º 252/69,²¹² que tratou dos “[...]Estudos pedagógicos superiores. Mínimos de currículo e duração para o curso de graduação em Pedagogia”, sancionado no regime militar (1964-1984) e surgido da Reforma Universitária, Lei n.º 5.540 de 28 de novembro de 1968.

Com a Reforma Universitária, Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, houve uma mudança do *locus* de formação, e se criaram vários Institutos de “conteúdos específicos” e as Faculdades de Educação. Desta maneira, segundo (Brzezinski, 1999, p. 90), organizaram-se dois lugares para a formação:

[...] de um lado, cada instituto de “conteúdos específicos” com 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 para as licenciaturas.

Assim, na ditadura militar e no clima econômico desenvolvimentista, ficou estabelecida, mediante o novo Parecer n.º 252 de 1969, a reestruturação curricular do curso de Pedagogia, definindo a formação do especialista em educação para as “[...] atividades de orientação, administração, supervisão e inspeção, no âmbito das escolas e sistemas escolares” (Parecer 252/69 art.1) e a formação do professor e

²¹¹ Este currículo mínimo para o curso de Pedagogia foi homologado em 1962, pelo então Ministro da Educação e Cultura Darcy Ribeiro, para vigorar a partir de 1963 (CHAVES, 2003, p. 4)

²¹² Parecer n.º 252/69, Estudos pedagógicos superiores. Mínimos de currículo e duração para o curso de graduação em Pedagogia. Autoria do professor Valnir Chagas. In: SILVA, Carmem. Op cit.

professora para atuar na Escola Normal, chamada nesse momento de Habilitação Específica para o Magistério de 2.º grau (também prevista na Lei nº 5.962/71). O currículo mínimo compreende, segundo o art. n.º 2, “[...] uma parte comum a todas as modalidades de habilitação e outra diversificada em função da habilitação específica”(Parecer 252/69).²¹³

Este parecer, segundo Silva (1999, p. 55) apresentou um conjunto de atividades para as quais estariam destinados os especialistas, mas, ao reformular a estrutura curricular do curso, criou habilitações para a formação desses profissionais específicos para essas atividades, fragmentando a formação do pedagogo.²¹⁴ A autora não desconhece que essas habilitações são inerentes às necessidades da educação, o problema, segundo ela, esteve na forma em que foi concebida a divisão do trabalho em educação na perspectiva das habilitações. Em suas palavras,

A cada conjunto de determinadas tarefas no âmbito de escolas e sistemas escolares fizeram corresponder as respectivas habilitações profissionais, sem permitir que mais de um conjunto dessas tarefas pudesse ser tratado numa mesma habilitação do curso de Pedagogia (SILVA, 1999, p. 67).

Limitou-se a habilitação homologando as diferenças entre o 1.º e 2.º Graus, e se limitou a absorção desses profissionais pelo mercado do trabalho, além de que as diferentes habilitações abriram caminho a uma quantidade de pedagogos nas

²¹³ Deu “[...] maior ênfase à formação do especialista sem exigir a docência como um dos componentes de sua qualificação, mas, contraditoriamente, manteve a exigência de comprovação do exercício do magistério para o egresso da pedagogia receber o diploma de especialista” (nova estruturação curricular do curso de Pedagogia pelo parecer CFE nº 252/1969 e pela Resolução CFE n.º 02/1969, de Valnir Chagas) (BRZEZINSKI, 1999, p. 91).

²¹⁴ Scheibe e Aguiar (1999, p.224) assinalam que “A concepção dicotômica presente no modelo anterior [1962] permaneceu na nova estrutura, assumindo apenas uma feição diversa: o curso foi dividido em dois blocos distintos e autônomos, desta feita, colocando de um lado as disciplinas dos chamados fundamentos da educação e, de outro, as disciplinas das habilitações específicas. O curso de pedagogia passou então a ser predominantemente formador dos denominados “especialistas” em educação (supervisor escolar, orientador educacional, administrador escolar, inspetor escolar, etc.), continuando a ofertar, agora na forma de habilitação, a licenciatura ‘Ensino das disciplinas e atividades práticas dos cursos normais’, com possibilidade ainda de uma formação alternativa para a docência nos primeiros anos do ensino fundamental”.

escolas: o administrador, o supervisor, o orientador e assim por diante.²¹⁵ Outro aspecto importante deste parecer foi a prescrição dos Institutos de Educação, que podiam desenvolver estudos superiores para formar especialistas para atuar na escola primária. Assim, retirou a função das universidades, favorecendo a criação de escolas isoladas menos qualificadas (BRZEZINSKI, 1996, p. 74).

Ainda neste parecer se explicitou que quem forma o professor primário tem condições de ser também professor primário, que justificou a frase “[...] quem pode o mais pode o menos”. Ou seja, os egressos da Licenciatura em Pedagogia seriam os futuros professores das Escolas Normais, nas quais se formavam os professores para o ensino primário, desse modo, por “conseqüência direta” e mediante determinadas condições, o licenciado estava habilitado para essa instância: a de dar aula na escola primária. Essas condições eram “[...] desde que receba a formação em metodologia e prática de ensino da escola de 1.º Grau (da 1.ª à 4.ª série). Ese novo credenciamento do licenciado em pedagogia seria automático, dispensando uma habilitação específica” (BRZEZINSKI, 1996, p. 74-75)

Enfim, o curso de Pedagogia, desde sua gênese até a década de setenta, esteve atravessado, entre outras questões, pela procura de definição de seus conteúdos e de sua função, isto é, de sua identidade. O curso de Pedagogia não era percebido como um campo de conhecimento, mas sim como um espaço de preparação de profissionais em educação. Esta dicotomia, entre não ter conteúdo próprio mas formar os profissionais em educação, levou ao extremo de pretender-se extinguir o Curso. Assim surgiu a alternativa do Técnico em Educação, formado no bacharelado: “[...] um profissional ajustável a todas as tarefas não-docentes da atividade educacional” (SILVA, 1999, p. 77), reflexo das discussões da época e acentuando a dimensão técnica do trabalho do pedagogo. A dimensão da docência estava estabelecida na formação do docente para a Escola Normal.

²¹⁵ Para uma análise mais aprofundada deste Parecer n.º 252/69, Cf. SILVA, Carmem. *Curso de Pedagogia no Brasil*. Marília: UNESP. 1999. p. 65-74.

Depois, na proposta em 1969, segundo Silva (1999, p. 80) se conseguiu recuperar a educação em seu sentido integral na figura do especialista, mas fragmentando-se a organização curricular, conjugando outros fatores que não permitiram um avanço para a definição deste curso. Ou como assinala Brzezinski (1996, p. 77-78) este parecer provocou “[...] mudanças estruturais que aprofundaram ainda mais a indefinição de sua identidade ao fragmentar a formação do pedagogo em habilitações técnicas efetivadas na graduação”. Ainda para a autora, apesar disso, os legisladores da época consideraram que com esta reforma se definiria o problema da identidade do curso.

Seis anos depois, em 1975, o mesmo autor do Parecer anterior, n.º 252/69, Valnir Chagas, retomou as discussões em relação ao curso de Pedagogia, propondo uma nova regulamentação mediante as Indicações sobre as áreas pedagógicas (CFE n.º 67/1975), a preparação dos especialistas em educação (CFE. n.º 70/1976) e uma outra (CFE n.º 68/1975) que discorria sobre a formação do professor das séries iniciais em nível superior. Estas regulamentações visavam ao que se deliberou em chamar de “extinção do Curso de Pedagogia”.

Diante da eminência de que o MEC retomaria as discussões através dessas Indicações do Conselheiro Valnir Chagas, se procurou organizar uma mobilização em nível nacional, uma vez que se consideravam essas medidas arbitrárias. Assim, na Conferência em São Paulo, em 1980,²¹⁶ nasceu o “Comitê Nacional Pró-Formação do Educador”²¹⁷ com a idéia de que este Comitê seria o articulador de Comitês regionais,

[...] com o objetivo de mobilizar professores e alunos em torno da reformulação dos cursos de pedagogia que, desde 1975, com os

²¹⁶ Poderíamos indicar o fim da década de 1970 como uma etapa de grande movimento dos educadores contra o regime militar e a democratização da sociedade. Em 1978, se realizou na Universidade de Campinas o I Seminário de Educação Brasileira, também no ano de 1980 aconteceu a I Conferência Brasileira de Educação, realizada na Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo.

²¹⁷ Para aprofundar as mediações acontecidas antes da criação deste Comitê, Cf. BRZEZINSKI, Iria. *Pedagogia, pedagogos e formação de professores*. Campinas, SP: Papirus editora. 1996. p. 81-212.

pareceres do prof. Valnir Chagas, se estava colocando em debate em nível nacional (ANFOPE, 2000).

Uma das questões mais importantes defendidas por este comitê era a redefinição na concepção do bacharelado e a licenciatura,

[...] a partir de que todo professor deveria ser considerado educador e, portanto, sua formação deveria sempre supor uma base de estudos de forma a conduzir à compreensão da problemática educacional brasileira (SILVA, 1999, p. 92).

Desta argumentação nasceram os “[...] “Cursos de Educação” que, a partir de um “núcleo comum” de estudos sobre o qual se assentaria a formação específica dos diferentes cursos, seriam oferecidos em nível de graduação e estariam voltados à formação de professores para os vários níveis de ensino” (SILVA, 1999, p.92-93). Brzezinski (1999, p. 86) assinala que “[...] as universidades federais brasileiras adotaram, desde o final da década de 1980, a docência como base de formação do pedagogo, com ênfase na formação do professor das séries iniciais do Ensino Fundamental”.

Em um continuado contexto de debates e de experiências de reformulações curriculares nos cursos de Pedagogia, surgiram diversas propostas em relação à formação dos professores das primeiras séries e da Educação Infantil. Desde a constituição do Comitê Nacional, em 1980, foram muitos os encontros e as discussões realizados pelos diferentes Comitês Regionais,²¹⁸ materializados em um “Documento Final”, em 1983, constituindo-se em uma referência básica para as reflexões em relação à formação do educador e à proposta de reformulação dos cursos de Pedagogia e a licenciatura.²¹⁹ Nesse ano, 1983, segundo Brzezinski (1996, p. 187), entre 22 propostas apresentadas, dez (43%), enfatizavam a formação do

²¹⁸ Durante outubro de 1982, foi elaborado, pelo Comitê Nacional, um Documento-Síntese dos Seminários Regionais, conhecido como “Documento do Rio de Janeiro”. Este documento permitiu “[...] uma visão panorâmica dos problemas da realidade brasileira, dos pressupostos, dos pontos não consensuais e das propostas de reformulação de curso” (BRZEZINSKI, 1996, p. 144-145).

²¹⁹ “Documento Final do I Encontro Nacional do Projeto de reformulação dos Cursos de Preparação de Recursos Humanos para a Educação”. Belo Horizonte, 1983. (BRZEZINSKI, 1996, p. 187).

professor para as séries iniciais nos cursos de Pedagogia, contra sete (30%) que sugeriam a revitalização da Escola Normal.

Uma outra pesquisa realizada entre os anos 1985/1986 pela Comissão Nacional, revelou a tendência das universidades para aceitar a docência como base da identidade profissional do educador, “Dos 43 cursos de pedagogia pesquisados, 28 (63%) deles tinham essa opção” (BRZEZINSKI, 1996, p. 186). Embora existisse posição diferente nos primeiros anos de início do movimento nacional (1980) que defendia a formação do professor da 1.º a 4.º séries do 1.º Grau exclusivamente na Escola Normal, as faculdades de Educação e os cursos de Pedagogia se dedicaram a seu aperfeiçoamento. Esta posição, segundo a autora, não se sustentou.

Assim, em meados dos anos oitenta, a Pedagogia se constituiu, segundo Freitas (1999, p. 26), como

[...] um curso de graduação plena, licenciatura e bacharelado, com projeto pedagógico próprio, responsável pela formação de profissionais para a educação básica, eliminando a fragmentação das antigas habilitações, e possibilitando sua inserção em outros campos profissionais.

A responsabilidade destes cursos se centralizou nas faculdades e nos Centros de Educação das universidades, procurando superar a dicotomia entre o bacharelado e as licenciaturas, entre a formação dos professores para a Educação Infantil e as primeiras séries de ensino fundamental, e a formação nas disciplinas ou áreas para os professores de 5º a 8º séries do ensino fundamental. Apesar da controvérsia sobre este tema, esta idéia vem sendo colocada e defendida como parte da definição do profissional de educação, do pedagogo. Também com esta questão se defende uma base comum nacional dos cursos de formação de educadores, com o objetivo de finalizar com o currículo mínimo e superar a fragmentação acontecida pela divisão

do curso de Pedagogia em Habilitações. Segundo o documento da Anfope (2000, p. 11),²²⁰

[...] tratava-se de buscar um princípio norteador que expressasse a prática comum na formação de professores contra a imposição dos currículos mínimos na formação, respeitadas as especificidades de organização curricular de cada instituição e cada experiência.

No marco dessa base comum, respeitando as especificidades das diferentes instâncias formadoras, se sustentava uma formação docente teórica de qualidade, em contraposição às tentativas de aligeiramento da formação do profissional da educação “via propostas neotecnistas que pretendem transformá-lo em um ‘prático’ com competência para lidar exclusivamente com os problemas concretos de sua prática cotidiana” (ANFOPE, 2000, p. 12). Neste contexto, a partir de 1986, as Instituições de Educação Superior optaram pela docência como núcleo fundamental do curso de Pedagogia e tornaram “obrigatória a formação do professor das disciplinas pedagógicas da habilitação de magistério em nível de 2.º Grau ou a formação do professor para as séries iniciais de escolarização e, muitas vezes, as duas habilitações ao mesmo tempo” (BRZEZINSKI, 1996, p. 188).²²¹

Em relação às habilitações, alguns cursos as mantiveram, outros as transformaram em “áreas de concentração” com algumas variações. Brzezinski assinala que, em 1989 e 1990, não houve mudança na posição assumida pelas IES em 1986.

Para finalizar, Silva (1999, p. 41) aponta que a “[...] própria gênese do curso de Pedagogia já revela muito dos problemas que o acompanharam ao longo do tempo”. O debate posto sobre a formação e suas instituições, a nosso ver, continua expressando problemas de indefinição e de identidade: das instituições e sua função

²²⁰ No IV Encontro Nacional da “Comissão Nacional pela Reformulação dos Cursos de Formação dos Educadores” (Conarcfe), em Belo Horizonte, em julho de 1989, se realizou a proposta de a Comissão Nacional tornar-se uma associação. No dia 26 de julho de 1990, durante a assembléia geral do seu V Encontro Nacional, em Belo Horizonte, a Conarcfe se transformou em “Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação” (ANFOPE) (BRZEZINSKI, 1996, p. 168).

²²¹ A autora utiliza a denominação de “2.º Grau”, porque, nesse momento, ainda não se havia sancionado a LDBEN que mudou o respectivo nome.

e dos profissionais e sua formação. Veremos no próximo item como muitas destas problemáticas ressurgiram com a proposta do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 e 1999-2003), na medida em que o MEC separou a formação dos professores do demais profissionais da educação. Ademais, propôs a passagem da formação dos professores para atuar nas séries iniciais e na educação infantil nos Institutos Superiores de Educação no curso Normal Superior, deixando no curso de Pedagogia somente o bacharelado (a retomada das habilitações e a fragmentação dos especialistas) (FREITAS, 1999, p. 28, ANFOPE, 2000, p. 18). A desvalorização e a complexidade do trabalho de formação docente, nos anos 1990, reapareceram depois de sancionada a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional de 1996 (LDBEN), efetivando-se em diferentes pareceres, decretos e resoluções, tema específico de nosso próximo item.

4.2.3 Formação dos docentes segundo a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN)

Vimos que, durante as duas últimas décadas do século XX, se vêm debatendo de maneira continuada a questão da formação de docentes, sua função e os aspectos mais relevantes que configuram o panorama formativo. Entre eles, e considerando que a base da formação do pedagogo é a docência, o tema da formação de professores para os anos iniciais da escolaridade esteve presente na reformulação curricular dos cursos de Pedagogia. O problema histórico de se a formação deste nível tem que estar na Escola Normal ou nas universidades reapareceu com o debate da LDBEN. Lembremos que, a partir de 1971, já não existe a “Escola Normal”, depois que se localizou no nível médio como mais uma habilitação, permanecendo, desse modo, como uma “habilitação Magistério”.

A formação destes e dos outros professores em nível superior, nos cursos de Pedagogia, é notadamente defendida pelo movimento docente por nós analisado, constituindo-se uma questão de vital importância para preservar a qualidade da formação. Também se considera como possível a convivência das duas instâncias de

formação – nível médio e superior –, porque a habilitação Magistério em nível médio ainda forma muitos docentes que atuam na escola primária no Brasil, em especial em localidades onde não existe a possibilidade de manter um curso de Pedagogia. A meta ideal é que toda a formação seja ministrada em nível superior.

Assim, com a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDBEN) e seus desdobramentos temos o surgimento de novos espaços (legais) na cena nacional, como os Institutos Superiores de Educação indicados como responsáveis pela formação dos professores da educação infantil e das primeiras séries do ensino fundamental.

Os docentes enfrentaram e enfrentam algumas questões controvertidas, entre delas, a existência ou não do curso Normal em nível médio, encarregado de formar os professores para as primeiras séries do Ensino Fundamental – em um país que, embora alguns dados assinalem uma significativa melhoria, ainda não resolveu a titulação de muitos de seus docentes em exercício.²²² Também, o debate em relação aos Institutos de Educação Superior como uma opção intermediária entre a formação de docentes na escola média, o papel dos cursos de Pedagogia e a necessidade de um “profissional da educação” em uma realidade de exclusão e de condições adversas.

Antes de analisar a formação segundo a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDBEN), cabe destacar que a Educação Superior no Brasil está configurada por 57 instituições federais públicas de ensino superior, com 43 universidades públicas: sete localizadas no Norte do País, 11 na Região Nordeste, quatro no Centro Oeste, 15 no Sudeste e seis na Região sul. Em relação aos cursos de Pedagogia na Educação Superior, segundo o Inep (2004), de 406 cursos de Pedagogia em 1991 passaram a 996 cursos em 2002 (um crescimento de 145,3%). O informe assinala que em relação ao crescimento relativo das áreas, em 2002, a

²²² Em 2002, a situação das funções docentes que atuam no ensino fundamental de 1.º a 4.ª Séries, era a seguinte: “[...] Os docentes que tinham sua formação até o ensino fundamental em 1996 era de 15,3% e em 2002 2,8%. Com formação em Magistério, em 1996 eram 61,1%, e em 2002, 64,0%, sem Magistério, em 1996, 3,3%, e em 2002, 2,9%. Sem Licenciatura, em 1996, 1,8%, e em 2002, 3,9%. Com Licenciatura, 18,5, em 1996, e 26,4%, em 2002” (MEC/Inep, 2003, p. 24).

Pedagogia ficou em segundo lugar, ocupando o primeiro lugar, o curso de Administração.

Segundo uma pesquisa realizada em 1994, de 40 cursos de Pedagogia investigados em 22 universidades públicas – 19 federais e três estaduais paulistas – somente três (7,5%) ainda permanecem formando o especialista sem exigir a formação inicial como docente. Os outros 92,5% desse universo definiram que a docência é a base comum da identidade profissional, ou seja, 37 cursos, obrigatoriamente têm a docência como formação inicial e núcleo essencial de sua formação (BRZEZINSKI, 1996, p. 207). Desses cursos, 26 (65%) adotaram em suas reformulações a formação do professor para as séries iniciais de escolarização como obrigatória.

Segundo o INEP, em relação ao “Magistério de nível médio”, em 2002, existe um total de 2.641 de escolas no Brasil, conforme quadro abaixo.

QUADRO 14: Magistério de nível Médio (1) – Número de escolas, matrículas e concluintes (Brasil. 1991-2002)

Variável	Total			Pública		
	1991	1996	2002 (2)	1991	1996	2002 (2)
Escola	5.130	5.550	2.641	3.605	4.302	2.050
Matrícula	640.770	851.570	368.006	524.158	756.746	331.086
Concluinte	139.556	173.359	124.776	97.984	147.456	108.544

Fonte: MEC/Inep: *Estatísticas dos Professores no Brasil*. Outubro de 2003.

Notas: (1) Magistério de nível médio inclui curso Normal e Médio profissionalizante com habilitação em magistério. (2) Número de concluintes refere-se ao ano de 2001.

Segundo o documento do Inep (2003, p. 7) a tendência do crescimento entre 1991-1996, sofreu uma significativa inversão no período 1996-2002, “[...] com a redução pela metade do número de escolas e da quantidade de matrículas”. Observamos no quadro que a diminuição da matrícula entre o ano de 1996 e 2002 é quase 50%, da mesma maneira, em relação aos estabelecimentos. Este fato, pode ser atribuído, segundo se explicita no documento a que, a LDBEN, apontava para uma progressiva exigência de formação em nível superior.

Das 2.641 escolas de nível médio no País formando professores, 2.050 são públicas e a grande maioria destas escolas se localiza na Região Nordeste, que concentra um total 1.174 estabelecimentos públicos e privados atendendo 194.090 estudantes; o Sul concentra um total de 35.959 estudantes e 296 estabelecimentos. No documento do MEC se assinala que com a Resolução n.º 1/2003, que assegura o exercício na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental aos professores com formação Normal de Nível Médio é possível que esta tendência acentuada se modifique (MEC/Inep, 2003, p. 8).

A demanda na rede pública de cursos de graduação que possuem licenciatura “[...] que em 1991 era de três candidatos por vaga, chegou a cinco em 2002”; mesmo considerando um aumento de vagas por período, o dado é alentador (MEC/Inep, 2003, p. 9). Mas, se se analisa o número de ingressos em relação ao número de vagas oferecidas, se observa que os cursos de graduação “[...] encontram-se entre aqueles com o maior número de vagas não preenchidas. Em 2002, 6% das vagas nas instituições da rede pública e 41% nas instituições da rede privada não foram preenchidas” (MEC/Inep, 2003, p. 9). Esta tendência, que assinala um certo desprestígio para os cursos de licenciatura, também fica demonstrada quando se compara com outros cursos.

Os dados em 2002 explicitam que existem no Brasil 1.637 Instituições de Ensino Superior como indica o quadro abaixo.

QUADRO 15: Quantidades de Instituições de Ensino Superior no Brasil

Ano	Total	Publicas	Privadas	Federais
2002	1.637	512	1.125	58

Não é novidade a complexa e, às vezes, confusa situação no que se refere à formação de professores, em especial, a partir dos desdobramentos jurídicos efetivados por alguns artigos da LDBEN. Muitos dos pareceres, decretos,

resoluções emanados do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do próprio Executivo vêm sendo motivo de muita disputa e desacordo. Neste item analisaremos o marco jurídico que acompanhou e acompanha as idas e vindas na procura de uma urgente definição que permita visualizar propostas mais integrais em relação à formação de docentes no Brasil. Antes de analisar os aspectos mais relevantes vejamos a síntese no seguinte quadro a seguir.

QUADRO 16: Desdobramentos das disposições jurídicas que regulam a formação de docentes no Brasil

Disposições Jurídicas	Tema	Observação
Resolução Conselho Nacional de Educação (CNE) (CP) n. 2/1997 Aprovada em 26 de junho de 1997 .	Dispõe sobre Programas Especiais de Formação Pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e da Educação Profissional em nível Médio.	Possivelmente esta Resolução tenha sido revogada pela Portaria CNE/CP n.º 4 de, 3 de julho 2002, que instituiu uma Comissão para revisar as Resoluções CNE/CP 2/97 e 1/99. Esta Resolução poderia integrar um novo Projeto de Resolução ainda em andamento. Projeto atualizado em 10 de março de 2004.
Decreto n. 2.306 , de 19 de agosto de 1997 .	Sobre Instituições de Ensino Superior. Instituições privadas e instituições mantenedoras de instituições de ensino superior.	
Parecer Conselho Nacional de Educação (CNE), Câmara do Ensino Superior (CES) n.º 115/1999 . Aprovado dia 10 de agosto de 1999 .	Diretrizes Gerais para os Institutos Superiores de Educação .	Esta Resolução poderia integrar um novo Projeto de Resolução ainda em andamento. Projeto atualizado em 10 de março de 2004.
Resolução Conselho Nacional de Educação (CNE) CP n.º 1/1999 . Aprovado em 30 de setembro de 1999 .	Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação, considerados nos Art.62 e 63 da Lei 9.394/96, e o art. 9, §2, alíneas “c” e “h” da Lei 4.024/61, com a redação dada pela Lei 9.131/95.	
Resolução (CEB) n.º 2/1999 , de 19 de abril de janeiro de 1999 .	Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de docentes da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, em nível médio , na modalidade Normal .	

<p>Parecer Conselho Nacional de Educação (CNE), Câmara de Educação Superior (CES) n.º 970/1999, Aprovado em 9 de novembro de 1999.</p>	<p>Curso Normal Superior e Habilitação para Magistério em Educação Infantil e séries Iniciais do Ensino Fundamental nos cursos de Pedagogia.</p>	
<p>Decreto Presidencial 3.276, de 6 de dezembro de 1999.</p> <p>Decreto Presidencial 3554/2000, de 7 de agosto de 2000.</p> <p>Resolução Conselho Nacional de Educação (CNE). 1/2003</p>	<p>Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na Educação Básica e dá outras providências.</p> <p>Modificou o artigo 3, §2, no qual se substitui <i>exclusivamente</i> por <i>preferencialmente</i>.</p> <p>Assegura o exercício na educação infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental aos professores com formação Normal em Nível Médio.</p>	<p>No artigo 3º, §2, salienta-se que a formação dos professores para a educação básica (educação infantil e as séries iniciais) será realizada <i>exclusivamente</i> nos Cursos Normais Superiores.</p>
<p>Parecer Conselho Nacional de Educação (CNE) (CP) n.º 009/2001</p> <p>Parecer Conselho Nacional de Educação (CNE) (CP) n.º 027/2001.</p> <p>Resolução Conselho Nacional de Educação (CNE) (CP) n.º 1/2002, de 18 de fevereiro de 2002.</p>	<p>Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.</p> <p>Da nova redação ao item 3.6, alínea “C”.</p> <p>Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.</p>	<p>Documento “Propostas de Diretrizes para a Formação inicial de professores da Educação Básica, em cursos de nível superior” (Última versão: abril 2001).</p> <p>Estes pareceres e esta resolução poderiam integrar um novo Projeto de Resolução ainda em andamento. Projeto atualizado em 10 de março de 2004.</p>
<p>Parecer Conselho Nacional de Educação (CNE) (CES) n. 133/2001, de 30 de janeiro de 2001.</p>	<p>Esclarece quanto à formação de professores para atuar na educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental.</p>	<p>As Instituições não universitárias terão que criar ISE, caso pretendam formar professores da educação infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental em Cursos Normais Superiores.</p>
<p>Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001</p>	<p>Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de Cursos e Instituições e dá outras providências.</p>	
<p>Parecer CNE/CP 28/2001, de 2 de outubro de 2001</p>	<p>Dá nova redação ao Parecer CNE/CP 021/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de formação</p>	

	de professores de Educação Básica, em nível Superior, curso de Licenciatura, de graduação plena.	
Resolução Conselho Nacional de Educação (CNE) n. 2/2002, de 19 de fevereiro de 2002.	Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível Superior.	Este parecer e esta resolução poderiam integrar um novo Projeto de Resolução ainda em andamento. Projeto atualizado em 10 de março de 2004.
Portaria Conselho Nacional de Educação (CNE) (CP) n. 4/2002, de 3 de julho de 2002.	Institui uma Comissão para estudar a revisão das Resoluções 2/97 e 1/99.	Projeto de Resolução, em andamento e discussão. Última versão: 10 de março de 2004.
Resolução n.º 10, de 11 de março de 2002	Dispõe sobre credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos das instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimentos de cursos superiores, normas e critérios para a supervisão do ensino superior do Sistema Superior Federal de Educação Superior.	

Nota: Elaboração própria a partir dos documentos trabalhados.

O quadro sintetiza as principais resoluções, pareceres e decretos que pretendem dar forma ao novo sistema de formação de docentes, sistema que ainda não está completamente definido. Analisaremos algumas das problemáticas que se desprendem do conjunto das normativas que produzem, a nosso entender, pontos de inflexão na definição da formação, a saber, *locus*, níveis da formação docente, tipo de instituições e organização institucional: carga horária e duração da formação (o tempo), avaliação das instituições e dos docentes, entre outros aspectos. Como na Argentina, estas categorias ajudam a visualizar a conformação e construção da nova realidade formativa.

Cabe assinalar que algumas disposições jurídicas serão abordadas mais superficialmente, em especial quando os temas de que tratam são retomados em outros marcos jurídicos. Priorizaremos os pareceres, decretos e resoluções que, a nosso entender, concentram os elementos mais relevantes para a formação.

A Resolução CNE n.º 2/97 inaugura, de alguma maneira, um dos problemas que a formação de docentes devem enfrentar: o aligeiramento da formação. Nela se estipulam programas de formação docente para o ensino fundamental e médio. Estes programas têm uma duração mínima de 540 horas – 300 horas de prática e 240 horas de formação teórica, com possibilidade de ser ministrada a distância (art. 4). Assim, os diplomados em nível superior podem realizar estes programas e passar a ministrar aulas de 5.º a 8.º séries do ensino fundamental ou no ensino médio. Note-se, entretanto, que estes programas não resolvem a falta de certificação de professores em nível superior; ao contrário, desvalorizam a proposta de uma formação consistente e não solucionam os problemas mais profundos.

O Decreto 2.306/97 regulamentou o Sistema Federal de Ensino Superior, assinalando os diferentes tipos de Instituições de Ensino Superior: Instituições públicas e privadas com ou sem finalidade lucrativa (art. 1, 2, 3 e 4). No artigo 8 do mesmo decreto ressalta-se a organização acadêmica das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, que são: as universidades, os centros universitários, as faculdades integradas, as faculdades, os institutos superiores ou as escolas superiores.

Segundo Scheibe (2002, p. 13) este decreto instaura “[...] a distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino, normatizando-se uma hierarquia no interior do ensino superior”. Esta questão coloca a formação dos docentes no nível mais baixo da hierarquia: os Institutos Superiores. Compreendendo que a educação inicial, como salienta a autora, é fundamental para a identidade profissional, este recuo na formação estaria realizando um efeito contrário: desprofissionalizando dos docentes.

No clima dessa formação aligeirada, lembremos o artigo 87 da LDBEN, que trouxe tanta polêmica e confusão para os docentes, em especial os que estavam exercendo suas funções. A ambigüidade da frase no ponto §4, “[...] até o fim da década da educação serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”, ocasionou transtornos ao setor de docentes

em serviço. Milhares de docentes no País formados em nível médio procuraram cursos de todo tipo para elevar sua formação, e a rede privada foi uma das privilegiadas, oferecendo uma formação aligeirada e de pouco compromisso. Oliveira e Adrião (2002, p. 48), compreendem que

[...] o prescrito na lei é que a partir daí somente serão admitidos novos docentes com essa formação, garantindo-se a permanência dos professores efetivos em seus postos, sem necessidade de complementação de sua formação.

Este artigo, para Anfope (2000, p. 21), pretendeu garantir um “[...] dos anseios de todos os que vêm, historicamente, postulando pela formação em nível superior, em cursos de licenciatura plena, de todos os professores”. No entanto, essa intenção ficou “[...] frontalmente prejudicada por um conjunto de medidas legais [...]” que favoreceram um caminho mais “rápido” ou mais fácil para atingir essa meta. A “verdadeira corrida pelo diploma” criou um contexto de super exploração do trabalho docente, que, além de seu trabalho cotidiano, utilizava grande parte de seu tempo realizando estes cursos, que proliferaram no setor privado esvaziando a concepção de uma política pública de responsabilidade do Estado, provocando sérios reflexos na carreira docente.

Além das diferentes interpretações em relação ao conteúdo do artigo, o problema central foi o surgimento de cursos de duvidosa natureza, uma política do diploma em detrimento de uma verdadeira formação, uma direta fragmentação na idéia de uma base comum nacional e um lucrativo interstício no campo privado da educação, entre outras conseqüências.

No capítulo III desta tese, ao descrever os aspectos constitutivos da LDBEN, no referente à formação de docentes, salientamos alguns dos artigos que tratavam especificamente desta questão. O artigo 62 indicou que a formação de docentes se realizará em nível superior em universidades e em Institutos superiores de formação (não explicam quais seriam estes institutos). Também neste artigo se admite a formação mínima em nível médio na modalidade normal para atuar como professor

na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental. Neste artigo já se apresentaram duas questões que serão expressas em desdobramentos posteriores: o novo *locus* da formação, *os institutos superiores, a escola normal em nível médio e na universidade*.²²³

Segundo Aguiar (2002, p. 198) o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) já visava a criação de institutos superiores de formação de professores. No contexto do programa de Valorização do Magistério, implementado pelo MEC, desenvolvido pela Secretaria de Ensino Fundamental, junto com as secretarias estaduais de educação, universidades e instituições de ensino médio e superior, uma das linhas de ação foi a criação de institutos superiores de formação de professores. Este programa se realizou no marco da Cooperação Educativa Brasil-França, tendo como referente os Institutos Superiores Universitários de Formação de Mestres (IUFM) da França. Para a autora, esta iniciativa foi “[...] uma primeira sinalização oficial do espaço que estava sendo aberto para um novo tipo de instituição” (AGUIAR, 2002, p. 200).²²⁴

A questão destas Instituições Superiores de Educação está expressa no Parecer CNE/CES n.º 115/1999 e na Resolução CNE /CP n.º 1/1999, que dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação. Nessas disposições jurídicas se estabelece em seu artigo primeiro que os Institutos visam à 1) formação inicial; 2)

²²³ É importante lembrar que, no debate apresentado no capítulo anterior sobre o processo dos projetos da LDBEN, no Projeto oriundo da Câmara de Deputados, na forma do substituto Cid Sabóia, os institutos não são mencionados, somente surgiram como proposta com a entrada do Projeto do senador Darcy Ribeiro na câmara de Senadores, ficando estabelecido no artigo 62 já mencionado que o *locus* da formação docente seriam a universidade e os Institutos Superiores de Educação.

²²⁴ Na última década (1990) no Estado de Rio Grande do Norte, a Escola Normal de Natal se transformou em Instituto de Formação de Professores Presidente Kennedy (Lei 6.573 de 2 de março de 1994), órgão de Regime Especial vinculado à Secretaria de Educação, Cultura e Desporto de Rio Grande do Norte, oferecendo Curso de Pedagogia com habilitação Magistério (MARANHÃO, 1998, p. 1) (TANURÌ , 2000, p. 84). Também o Instituto de Educação na Universidade Federal de Mato Grosso no ano de 1992 oferecendo “Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação Magistério das séries iniciais, de Cursos de Licenciaturas Plena Parcelada em Pedagogia e da Licenciatura em educação Básica através da metodologia da educação a distancia” (TANURÌ , 2000, p. 84).

formação continuada; e 3) formação complementar para o magistério de educação básica.

Os Institutos estão facultados a manter cursos de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, a programas de formação pedagógica para graduados e de educação continuada. Os diferentes programas devem valorizar a formação de seus alunos, a articulação entre a teoria e a prática, entre as áreas de conhecimento ou disciplinas, aproveitar as experiências anteriores em instituições de ensino, a “[...] ampliação dos horizontes culturais e desenvolvimento da sensibilidade para as transformações do mundo contemporâneo” (Resolução CNE/CP, 1999, art. 1, § 1, ponto IV) Decorrente disso, os institutos deverão capacitar profissionais aptos para dominar os conteúdos básicos relacionados à área de conhecimento, compreender e atuar sobre o processo de ensino-aprendizagem na escola, resolver problemas concretos da prática docente e da dinâmica escolar, e sistematizar e socializar a reflexão sobre a prática docente (Resolução CNE/CP, 1999, art. 1, §1 e §2.º). Assinalando o caráter orgânico da formação profissional, os institutos devem elaborar um Projeto Institucional articulado aos Projetos Pedagógicos (Resolução CNE/CP, 1999, art. 2).

A Resolução também estabelece que os Institutos podem incluir os seguintes cursos e programas:

QUADRO 17: Cursos e Programas dos Institutos Superiores no Brasil

Institutos Superiores de Educação
1) Curso normal para a Licenciatura em educação infantil, e de professores para os anos iniciais do ensino fundamental.
2) Cursos de Licenciatura destinados à formação de docentes dos anos finais do ensino fundamental (5.º a 8.º séries) e do ensino médio.
3) Programas de formação continuada destinados à atualização de profissionais da educação básica nos diversos níveis.
4) Programas especiais de formação pedagógica destinados aos portadores de diploma em nível superior que desejem ensinar nos anos finais do ensino fundamental ou ensino médio (CNE,2/97).
5) Formação pós-graduada de caráter profissional voltada para a atuação na educação básica.

Fonte: Resolução CNE/CP, n.º 1, art. 1, pontos I, II e III, 1999

1) O curso normal superior inserido nestas instituições superiores de educação está aberto aos concluintes do ensino médio, preparando profissionais capacitados para trabalhar na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (1.º a 4.º séries) (art. 6). Também, no mesmo artigo §1, se prevê que este curso, ficando a critério de cada instituição, outorgue a possibilidade de uma preparação específica em áreas de atuação profissional: 1) cuidado e educação em creches; 2) ensino em classes de educação infantil; 3) atendimento e educação inclusiva de portadores de necessidades educativas especiais; 4) educação de comunidades indígenas; 5) educação de jovens e adultos, equivalente aos anos de ensino fundamental.

A duração deste curso será no de mínimo de 3.200 horas, com partes teórica e prática (Resolução CNE/CP, 1999, art. 6, §2), com direito ao diploma de licenciado com habilitação para atuar nos níveis assinalados, podendo ter mais de uma habilitação. No artigo 9 da mesma resolução, se explicita que a parte prática deverá ser de 800 horas repartidas ao longo dos estudos, compreendemos então que a configuração horária do curso é de: 1.400 horas teóricas e 800 horas práticas (3.200 horas). No mesmo artigo se explicitam as condições desta prática a ser desenvolvida nas escolas da educação básica. Os concluintes em curso normal em nível médio com pelo menos 3.200 horas de duração “[...] terão assegurado o aproveitamento de estudos para efeito de atendimento do mínimo estabelecido no §2 (3.200 horas) deste artigo até o limite de 800 horas” (Resolução CNE/CP, 1999, art. 6, §5). Os alunos que já estão exercendo a atividade docente regular na educação básica poderão incorporar estas 800 horas “[...] comprovadamente a ela dedicadas” (art. 9, §2).

2) Os cursos destinados à docência nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio serão “[...] organizados em habilitações polivalentes ou especializadas por disciplina ou área de conhecimento” (Resolução CNE/CP, 1999, art. 7). Sua duração será de no mínimo 3.200 horas aulas, parte teórica e prática.

3) Os programas de formação continuada para profissionais da educação básica nos diversos níveis têm como meta a atualização profissional. Sua duração

será variável, dependendo de seus objetivos, e sua conclusão dará direito a certificado (não se especifica que tipo de certificado nem seu alcance). Estes programas ficam dispensados de “[...] autorização de funcionamento e de reconhecimento periódico” (Resolução CNE/CP, 1999, art. 14).

4) Os programas especiais de formação ministrados por institutos superiores obedeceram ao disposto na Resolução CNE n.º 2/97, art. 15. Lembremos que estes programas têm uma duração mínima de 540 horas – 300 horas de prática e 240 horas de formação teórica –, com possibilidade de serem ministrados a distância, destinados aos portadores de diploma em nível superior. Estes serão avaliados em um prazo máximo de cinco anos após data da publicação da resolução (ano 2004).

Os institutos superiores poderão organizar-se como:

QUADRO 18: Locus dos Institutos Superiores no Brasil

Instituto superior	Faculdade	Faculdade Integrada	Escola Superior	Unidade de uma Universidade ou Centro universitário	Coordenação única de cursos ministrados em diferentes unidades de uma mesma instituição

Com direção ou coordenação do conjunto das licenciaturas ministradas

Fonte: Parecer CNE/CP n.º 115/99, art. 3.

Em relação a seus docentes, contarão com um corpo próprio, capacitado para ministrar “[...] integradamente o conjunto dos conteúdos curriculares e supervisionar as atividades dos cursos e programas que se oferecem” (Parecer, CNE/CP, 115, 1999, art. 4). Seguindo os desígnios do artigo 66 da LDBEN, se explicita no mesmo artigo, que a titulação dos docentes será pós-graduada, incluindo pelo menos um 10% com titulação de mestre ou doutor, 1/3 em regime de tempo integral, a metade com comprovada experiência na educação básica.

Para Freitas (1999, p. 20-21) o Parecer n.º 115, de 1999, ao regulamentar os Institutos de Educação apresenta clara concepção de formação de professores e professoras que permeia as propostas atuais, “[...] ao estabelecer que a preparação dos profissionais para atuar na educação básica se dará fundamentalmente em uma *instituição de ensino* de caráter técnico-profissional”. Na mesma linha de pensamento, Scheibe (1999, p. 229-230) assinala uma ruptura provocada pela legislação vigente, destacando em especial a visão global que os cursos de Pedagogia vinham construindo nas últimas décadas no país. Desta maneira, a autora afirma:

Acentua-se, por imposição legislativa, a dicotomia entre a formação para atuar na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental e a destinada às séries finais desse nível de ensino e do ensino médio. Impõe-se tal dicotomia no interior do *locus* de formação dos profissionais da educação, além de se atribuir aos institutos a prerrogativa da formação dos professores no setor privado. Com isso, aplaina-se o caminho para o esvaziamento do curso de pedagogia e para o sucesso das propostas que visam dele retirar a base da docência, transformando-o na prática em um bacharelado.

A autora destaca ainda, que entender o curso de Pedagogia desvinculado da formação de professores é deixar de contemplar a complexidade da história do curso e da formação de professores no país. Nessa história estão, incorporados, como vimos, os processos de constituição e debates em que, uma relevante quantidade de cursos de Pedagogia, assumiram a reorganização curricular e incorporaram a formação de professores para a Educação Infantil e as séries iniciais do Ensino Fundamental, além de aprimorar a definição e a função desses cursos.

Articulado ao parecer anterior, se sancionou em 1999, o Parecer CNE/CES n.º 970/99, que estabeleceu as condições para o funcionamento do Curso Normal Superior e a Habilitação para Magistério em educação infantil e as primeiras séries nos cursos de Pedagogia. Na resolução anterior descrevemos a organização e os aspectos mais importantes dos Institutos Superiores de Educação, nesta Resolução

se estabelece outro *locus* da formação em nível superior: os cursos de Pedagogia nas universidades e o Curso Normal Superior.²²⁵

No relatório do Parecer CNE/CSE n.º 970/99 se julga necessário não autorizar mais as habilitações para magistério nas SIEF e EI nos cursos de Pedagogia, [...] mas tão somente Cursos Normais Superiores” (Parecer 970/99, p. 2), concedendo aos atuais cursos de Pedagogia que já possuem a referida habilitação autorizada, um prazo de quatro anos para substituir essa habilitação pelo Curso Normal Superior.

Cabe destacar que, na declaração de voto que discordou com tal situação, se salienta que os cursos Normais superiores não se restringem aos Institutos Superiores de Educação, lembrando que o art. n.º 64 da LDBEN, no qual se explicita a função dos cursos de Pedagogia, não se coloca a *exclusividade* dessa formação, portanto, não se proíbe a formação dos professores para a educação infantil e as primeiras séries do Ensino Fundamental.²²⁶

As diferenças em relação ao *locus* da formação destes professores e professoras, acentuaram a dicotomia existente colocando, como única opção, a existência de dois extremos aparentemente irreconciliáveis – os institutos superiores de educação e a universidade. Nessa situação, se originou o Decreto n.º 3.276 em 1999, objetivando-se assim, a posição oficial que defendia a formação nos institutos.

Este decreto gerou uma polêmica no campo educacional. Para muitos autores, ele marcou de maneira significativa o viés autoritário do antigo governo Fernando Henrique Cardoso, já que expressou e objetivou seu “desconhecimento” sobre a realidade da formação. As aspas em desconhecimento, significam que, por detrás desse decreto estava a concessão explícita dessa formação para os setores privados.

²²⁵ Note-se, para um adequado entendimento conceitual que, quando se fala de *curso normal superior*, estamos nos referindo a uma modalidade e não uma instituição, desse modo, tanto os institutos superiores de educação, os cursos de Pedagogia, as faculdades, as faculdades isoladas, a escola superior, podem ter, em suas instituições, um curso normal superior para a formação destes docentes.

²²⁶ Discordando do voto dos Relatores, o Conselheiro Jacques Velloso explicou a não-proibição legal de que as universidades realizem a formação de docentes (primeiras séries e educação infantil), outorgando outra interpretação dos artigos da LDBEN.

No decreto se adjudica a *exclusividade* da formação dos docentes da educação básica nos Institutos Superiores de Educação, retirando das universidades toda possibilidade de continuar formando. Para Brzezinski (1999, p. 85), este decreto tem o mérito de definir a política de formação para os docentes da educação básica (educação infantil e as primeiras séries), mas desmerece as contribuições dos profissionais da educação que estudam, pesquisam e vivenciam a formação do professor desse nível nos cursos de Pedagogia. Diante desta realidade, o movimento docente, com expressiva resistência, conseguiu a mudança da palavra *exclusivamente* para *preferencialmente*, mediante o Decreto n.º 3.540 de 2000.²²⁷ Cabe assinalar que, embora com essa modificação, o novo decreto não mudou sua concepção em relação à formação dos docentes para as primeiras séries da Educação Básica, colocando-a como mais uma alternativa.

Seguindo o percurso da cronologia do marco legal e jurídico, em 2001, o Conselho Nacional de Educação dispôs, mediante o Parecer, CNE/CP n.º 9/2001, as “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena”. Estas diretrizes se objetivaram em dois documentos, uma primeira versão em maio de 2000 e uma segunda em abril de 2001. Esta última versão foi aprovada em 8 de maio de 2001, pelo Parecer/CP n.º 9/2001, base da Resolução CNE/CP1, de 18 de fevereiro de 2002.

Ambos os documentos assinalam uma concepção de formação docente que possibilite a revisão dos modelos de formação e a instauração de processos de mudanças instituições formadoras. Explicita-se, também, o fortalecimento da capacidade acadêmica dos profissionais da educação, a atualização curricular, a articulação formação/demandas da realidade escolar, e a formação/organização

²²⁷ “Sob fortíssima pressão dos movimentos organizados do campo educacional, com especial destaque para a atuação da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação (ANFOPE) e do Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir), o governo recuou sutilmente na sua posição, editando o Decreto n.º 3.554, em agosto de 2000, no qual a palavra *exclusivamente* foi substituída por *preferencialmente*” (LINARES e CARNEIRO, 2003, p. 52).

pedagógica e curricular. Estas propostas não estão isoladas do contexto e do debate em relação à problemática sobre a formação assinalada nos pareceres, decretos e resoluções citadas acima. O perfil de docente que se estimula é a idéia de um profissional para dominar um conjunto de competências – competências transversais cruzando os âmbitos de conhecimento –, que, de acordo com as demandas da “sociedade do conhecimento”, sejam processuais e se cultivem ao longo da vida, assegurem o comprometimento com valores estéticos, políticos e éticos com vistas à construção de uma sociedade democrática e forneçam o entendimento de que a escola exerce um papel social de alta relevância (MORAES e TORRIGLIA, 2000b, p. 51).

A Resolução, em seu artigo 3, I, deixou esclarecida a “[...] competência como concepção nuclear na orientação do curso”, a questão da “assimetria invertida” destacando a coerência da formação e da prática profissional já que a formação se dá em um espaço similar àquele em que, no futuro, vai atuar (Resolução CNE/CP1, 2002, II, ponto a), a “[...] pesquisa com foco no processo de ensino e aprendizagem” (Resolução, CNE/CP1, 2002, III). Também, na Resolução, ficou estabelecido o princípio metodológico da aprendizagem: a ação-reflexão-ação, apontando a “[...] resolução de situação-problema como uma das estratégias didáticas privilegiadas” (Resolução CNE/CP1, 2002, art.5, parágrafo único). No Projeto Pedagógico dos cursos de formação docentes devem ser consideradas as mencionadas competências: no domínio do conhecimento pedagógico, competências que inspirem o valor de uma sociedade democrática, competências para compreender o papel social da escola, para o domínio dos conteúdos e da articulação interdisciplinar, conhecimento dos processos de investigação, e competências ao próprio desenvolvimento profissional, entre outras (Resolução, CNE/CP1, 2002, art.6).

A avaliação dos cursos está baseada nas competências profissionais estipuladas nestas diretrizes, sendo “[...] periódicas e sistemáticas, com procedimentos e processos diversificados, incluindo conteúdos trabalhados, modelo de organização, desempenho de quadro de formadores e qualidade da vinculação

com escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e ensino médio”, e dependendo do caso a avaliação será interna ou externa (Resolução CNE/CP1, 2002, art. 8). O reconhecimento dos cursos de formação e credenciamento será realizado por uma avaliação externa “[...] realizada no *locus*, por corpo de especialistas direta ou indiretamente ligados à formação ou ao exercício profissional de professores para a educação básica, tomando como referencia as competências profissionais de que trata esta Resolução e as normas aplicáveis à matéria” (Resolução CNE/CP1, 2002, art. 9). A matriz curricular para a formação de professores (tratadas nesta resolução) é responsabilidade da instituição de ensino, seguindo os critérios e as dimensões que tem que ser contempladas, eixo articulador de:

- 1) âmbitos de conhecimento profissional;
- 2) interação e comunicação, desenvolvimento e autonomia intelectual e profissional;
- 3) disciplinaridade e interdisciplinaridade;
- 4) formação comum e específica;
- 5) dimensões teóricas e práticas (Resolução CNE/CP1, 2002, art. 11).

Em seu artigo 12, se estipula que a carga horária dos cursos de formação de professores em nível superior será definida pelo Conselho Pleno, em resolução e parecer específicos. Sendo assim, esta questão foi definida mediante a Resolução CNE n.º 2/2002, de 19 de fevereiro de 2002, na qual se instituíram a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, e de formação de professores da Educação Básica em nível Superior, expressada no quadro abaixo.

QUADRO 19: Tempo da formação docente no Brasil

2800 horas garantindo a articulação teoria e prática em seus Projetos Pedagógicos

400 horas	Prática como componente curricular. Ao longo do curso.
-----------	--------------------------------------------------------

400 horas	Estágio curricular supervisionado a partir do início da segunda metade do curso.
1800 horas	De aulas para os conteúdos curriculares de natureza científico-cultural.
200 horas	Outras formas de atividades acadêmico-científico-culturais.

Aqueles alunos e alunas que exercerem a docência de maneira regular na educação básica poderão “[...] ter uma redução da carga horária do estágio supervisionado até o máximo de 200 horas” (Parágrafo único). Note-se que não encontramos as razões de por que nesta resolução se mudou a carga horária que na Resolução CP n.º 1, de 30 de setembro de 1999, estabelecia 3.200 horas.

É importante destacar também que o Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001, trata da avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior. Em seu artigo 13, salienta-se que a “[...] criação de cursos superiores em instituições credenciadas como faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores depende de prévia autorização do Poder Executivo” (Decreto n.º 3.860, 2001, art. 13) e os institutos superiores de Educação criados pelo Decreto n.º 3.276 de dezembro de 1999, deverão definir seus Planos de desenvolvimento institucional (art.14).

A avaliação de cursos e instituições de ensino superior está organizada e executada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP), tendo como critério: 1) a avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior por região e Unidade da Federação, segundo a área de conhecimento e a classificação das instituições; 2) o desempenho individual das instituições: grau de autonomia, plano de desenvolvimento institucional, independência acadêmica dos órgãos colegiados, capacidade de acesso a redes de comunicação, estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação, produção científica, tecnológica e cultural, qualificação docente, e auto-avaliação realizada pela instituição; 3) a avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do exame nacional de cursos e das condições de ofertas. Estas condições serão

efetuadas no local de funcionamento por “comissões de especialistas devidamente designados” que avaliarão a organização didático-pedagógica, o corpo docente (titulação e experiência profissional), adequação da das instalações, entre outras.

Estas avaliações subsidiarão os “[..] processos de recredenciamento de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação dos cursos superiores” (Decreto 3.860, 2001, art. 17, §2).

Está em debate uma nova proposta de avaliação das instituições superiores, denominada de “Sistema nacional de Avaliação da educação Superior” (SINAE), visando superar o sistema de avaliação que vem se efetivando antes e a partir da LDBEN. A idéia, sem entrar em detalhes, é a de organizar um sistema de avaliação que não responda simplesmente à dimensão de supervisão ou de controle a partir dos processos organizados e executados pelo Ministério.

Destacamos que a discussão no âmbito da formação não foi nem é simples. Ao contrário, percebemos nas leituras realizadas uma interessante mobilidade da formação do nível médio ao superior universitário e vice-versa, tal é assim, que até hoje coexistem as duas possibilidades, os Institutos Superiores da Educação como responsáveis da formação de docentes da educação infantil e das primeiras séries do ensino fundamental, contendo uma quantidade de cursos e possibilidades, e o curso normal em nível médio.

No contexto da formação em nível superior a Lei abriu dois canais: 1) recupera o curso Normal nas escolas comuns; e 2) institui o curso normal superior nos Institutos Superiores de Educação. Esta legislação previa que em dez anos o curso Normal seria extinto e todos os professores passariam a ser formados em nível superior. Então não “haveria sentido” fazer uma Escola Normal se ela iria desaparecer. Entretanto, o governo atual (governo do presidente Lula da Silva) decidiu manter o curso normal em nível médio mas sem escola Normal.

Com as Diretrizes para os cursos de Pedagogia em tramitação no Congresso, estes cursos podem ser bacharelados para as habilitações, ou podem ser licenciaturas de séries iniciais e de Educação Infantil. Assim, teremos no panorama da formação

de docentes: o curso Normal Superior, que vai formar para as mesmas atribuições que o curso de Pedagogia, só que este curso, além de formar professores, poderá formar o especialista. Desse modo, teremos dois cursos no Brasil que formarão para as mesmas atribuições docentes.

4.3 Articulando aspectos da formação docente no Brasil e na Argentina

Podemos indicar alguns aspectos que podem aproximar os acontecimentos no Brasil e na Argentina no que concerne à formação docente.

1) A história da formação docente e de suas instituições para o ensino primário, tanto na Argentina como no Brasil, cumpriu um importante papel na construção do embrionário Estado-nação no início século XIX. Para tal fim, os diversos processos formativos e suas instituições, em diferentes momentos da história de ambos os países, procuraram objetivar a necessidade da emergência dessa nova sociedade em constituição. Por um século, o normalismo, como uma modalidade de formação, foi mudando alguns aspectos e adaptando-se a diferentes demandas econômicas, culturais, políticas e educacionais nos dois países. No entanto, consideramos que o normalismo, apesar de algumas mudanças – nos planos, nas horas, em alguns conteúdos – foi em essência conservador.

2) A modalidade normalista conservou um estilo de formação, um *éthos normalista*, que se estendeu além de sua reestruturação, em ambos os países, na década de 1970, com as respectivas leis: na Argentina, com a chamada “terceirização” ou mudança de nível, Decreto n.º 8.051/68, e no Brasil, com a Lei n.º de 5.692, de 1971, que transformou o curso Normal das Escolas Normais em mais uma habilitação do ensino de 2.º Grau (atual ensino médio). A partir desse momento (1970-1971), nos dois países, se observa um outro movimento na formação docente. Nesta década identificamos um ponto de inflexão, na Argentina, no contexto de uma frustrada e polêmica “Reforma Global”, elaborada pelo governo militar da época,

quando se efetivou a mudança de nível das Escolas Normais, permanecendo no ensino médio uma habilitação pedagógica.

Assim, o normalismo mudou de espaço com suas riquezas e seus vícios, com a denominação “superior”, mas “não universitário”, fato que o deixou em uma posição de transição, que talvez até hoje não tenha sido resolvida, embora a nova Lei Federal de Educação e a Lei Superior de Educação tenham significado um esforço neste sentido. Esta posição intermediária (entre o nível médio e a universidade) das instituições de formação docente não alterou alguns problemas, permanecendo sem solução questões como, por exemplo: as disciplinas estanques, os conteúdos sem articulação, a estrutura organizacional que continuava espelhada no secundário, entre outros aspectos.

Desse modo, percebemos que o espaço institucional, como um lugar social destinado a exercer uma função determinada, neste caso, a melhora da qualidade da formação docente, foi insuficiente. Mas caberia a pergunta: foi necessária esta transferência de nível para concretizar e efetivar uma *outra* posição hierárquica para a formação? Uma vez adquirida essa nova posição, a idéia seria a de rever todos os outros componentes relacionados à formação, como por exemplo, o currículo e a organização institucional?

Possivelmente sim. Os institutos terciários surgiram e foram configurados em um espaço institucional: a partir da negação de “não universitários” como assinala Edelstein (2001), e também da negação de serem de nível médio. Isso tem uma importância simbólica, mas também existiram outras razões na materialidade que determinaram sua efetivação. Nas condições socioeconômicas da época, e no contexto do desenvolvimentismo, a idéia de “profissionalização” do papel docente foi central. Nessa ambiência se consolidou, ainda mais, a educação privada da formação. O setor católico apoiava a reforma do regime militar. Note-se que a maioria dos institutos terciários de formação docente que se estabeleceram foram privados, em especial, de interesse católico.

No Brasil, nos anos de 1970, o governo militar (1964-1984) promulgou a Lei n.º 5.692, de 1971. Essa lei efetivou a transformação do curso Normal em uma habilitação do 2º Grau (ensino médio). Esta lei, como vimos, mencionou a elevação progressiva da formação, mas não definiu as condições dessa progressão, deixando-as subordinadas às “diferenças culturais da cada região”. Também a Lei n.º 5.540, sancionada em 1968, tratou sobre os especialistas e professores para o ensino de Primeiro Grau, sem mencionar sequer uma vez os professores de suas séries iniciais, nos cursos de Pedagogia, nas universidades. Também como na Argentina, é importante destacar a expansão do ensino privado nesta época.

3) Na década de 1980, também aconteceram movimentos em relação à formação. Nos dois países se discutiram as reformulações curriculares, a função e o perfil dos docentes nas instituições formativas. Nesses anos, na Argentina, em um clima de desconforto em relação à formação que estava sendo oferecida nos institutos, surgiram programas do governo nacional com o objetivo de revisar os conteúdos e a organização disciplinar.

Também no Brasil, no mesmo período, observa-se um ciclo de discussões em relação à formação docente, e nesse contexto se desencadeou uma questão fundamental para a formação dos professores: a reformulação dos currículos dos cursos de Pedagogia nas universidades. Alguns cursos incorporaram a formação dos professores e professoras para a educação infantil e para as séries iniciais do ensino de Primeiro Grau. Esse ponto de inflexão é muito importante, porque, enquanto na Argentina se revisam os currículos das próprias instituições formadoras, não se cogitava a possibilidade da passagem dessa formação para as universidades. Assim, entre outras questões, a Argentina não privilegiou, como aconteceu no Brasil, na década de 1980, as discussões sobre uma base comum nacional e a docência como base da formação docente.

Em relação a este tema ainda existem alguns elementos da história da formação para serem compreendidos. Talvez futuras perguntas permitam encontrar mediações agora não previstas. Constatamos, no entanto, uma desconformidade nos

dois países em relação a como a formação de docentes estava sendo desenvolvida. Mas as combinações históricas e as mediações do movimento educacional mostraram objetivações diferentes, que marcaram também, de maneira diferenciada a formação desses docentes nos anos subseqüentes.

4) Nos anos 1990, as intencionalidades das reformas da educação e da formação docente foram se efetivando mediante formas jurídicas, leis gerais de educação e os conseqüentes desdobramentos em decretos, acordos, resoluções, que foram construindo em cada país uma nova e própria fisionomia dos sistemas educacionais. As categorias priorizadas permitiram uma melhor compreensão do processo. Ao abordar o tema do *locus* da formação, surgiram na discussão os níveis da formação docente e o tipo de instituições e organização institucional que se estava priorizando. Aparentemente a discussão do *locus* da formação, na Argentina, se centrou no conceito de *articulação*, mais do que em um espaço específico. A partir da Lei Federal de Educação (1993) e da Lei Superior de Educação (1995), cresceu e se consolidou a idéia de articular as universidades e os institutos terciários, com o objetivo de “superar” a dicotomia existente entre ambas. Os institutos terciários estiveram “ameaçados” de fechamento, caso não adaptassem – em um tempo determinado – sua organização e estrutura de maneira similar às universidades. Desse modo, com o espírito da educação continuada e a capacitação em serviço, a categoria *articulação* se inseriu nesta proposta pela força da lei, mediante sugestões de credenciamento e avaliação.

Embora o foco deste debate esteja centrado na articulação das universidades com os institutos superiores, o problema consiste em como realizar essa simetria pretendida, em especial, para os institutos que devem “assimilar” o *éthos* das universidades sem serem universidades. A tendência verificada no documento sobre a educação superior é que, paulatinamente, os Institutos Superiores de Educação ocupem uma porcentagem maior na formação do que as universidades.

Uma leitura mais detalhada sobre o espaço destinado à formação, em especial nos documentos elaborados para um sistema de educação superior integrado, indica

que, no período de um tempo, a formação de professores e professoras para todos os níveis do sistema educacional (exceto o universitário) será privilégio dos institutos superiores de educação em quase toda a totalidade. Outro aspecto, apesar de não estar explicitamente formalizado, é o nascimento de um novo âmbito para a formação argentina: os Colégios Universitários.

No Brasil a definição do *locus* para a formação dos professores é também um tema polêmico. A criação dos Institutos Superiores de Educação (ISE), considerados no artigo n.º 62 da LDBEN de 1996 e regulados pela Resolução CNE 1/1999, que dispõe sobre estes Institutos, se configurou em um contexto de mudanças no Ensino Superior.

Em relação a este tema, a Associação Nacional de Formação dos Profissionais em educação (Anfope), no ano de 1996, já denunciava a problemática desta rede paralela que tenta ‘suprir’ essa formação, sobretudo fora do âmbito da universidade, implantando uma formação aligeirada, centrada no ensino e desvinculada da pesquisa e da extensão. Na mesma perspectiva, Scheibe (2003, p. 8) assinala que esta tipologia inédita para o sistema de ensino superior “[...] instaurou não apenas uma distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino, como entre o ensino superior universitário e não universitário”. Segundo a autora, se normatizou uma hierarquia no interior do ensino superior, e não por acaso “[...] estabeleceu como local preferencial para a formação de docentes o nível mais baixo dessa hierarquia, independentemente do setor ao qual se vincula – pública, particular, comunitária – deverá ser a mais barata em todos seus sentidos”.

Com a implementação dos IES se reforçou a tendência privatista da educação pública, a lei “legaliza e normaliza” seus funcionamentos. Esta problemática da privatização da formação docente, embora não tenhamos dados exatos ou aproximativos percorreu a discussão do espaço institucional da formação docente.

No contexto dessa polêmica sobre o espaço da formação docente, é importante indicar que consideramos que a universidade é o espaço favorável para a formação dos professores e das professoras das séries iniciais do Ensino

Fundamental e da Educação Infantil. Embora os cursos de Pedagogia nas universidades brasileiras precisem reavaliar e discutir a organização curricular, o tema das habilitações, a questão da identidade profissional do docente a ser formado, o problema da teoria e da prática, entre outros, a universidade continua sendo um espaço no qual se configura uma dinâmica relevante para a inseminação de idéias e a expansão do pensamento bem diferente dos outros espaços propostos para a formação. Por exemplo, o requisito em relação à qualificação dos professores e professoras na universidade é um dos aspectos, entre outros, que indicam uma substancial diferença com as propostas de qualificação de formação para os Institutos Superiores de Educação.

Sabemos que discutir a questão do *locus* em si mesmo não modifica uma realidade. A finalidade de um espaço, a nosso ver, se define e se complementa por seu conteúdo. Acontece, como vimos, que é mais fácil desmanchar uma história que consolidá-la, em especial, com o reiterado discurso da desvalorização do público, asseverando-se que a educação pública não dava conta das novas necessidades postas para o século XXI. Por detrás dessa falácia, o público se tornou insuficiente e ineficiente. Nessa realidade, surgem os institutos superiores que, contraditoriamente, comportam elementos que os transformam em instituições de questionável qualidade: sem pesquisa e com porcentagens de professores pouco qualificados, entre outros aspectos já assinalados.

Em relação ao outro nível da formação de professores para a educação básica, o nível médio, e apesar da controvertida continuidade ou permanência dele, a habilitação Magistério continua compartilhando a formação com o nível superior. Não podemos esquecer também que, apesar de estar expressa a necessidade de que toda a formação seja em nível superior, ainda permanece e se admite a formação *mínima* de docentes em nível médio na modalidade Normal.

Observamos que os dados mostraram uma diminuição significativa da matrícula nos magistérios em nível médio, entre os anos de 1996 e 2002, quase 50%, da mesma maneira em relação aos estabelecimentos. Esse fato poderia estar

indicando uma diminuição da procura dessa modalidade, em especial a partir do controvertido artigo 87 e do posterior Decreto Presidencial 3.276, de 6 de dezembro de 1999. Muitas das determinações dos anos anteriores foram fermentando a desqualificação docente e sua formação, e a última LDBEN, Lei n.º 9.394, de 1996, acrescentou mais um problema para este quadro ao pretender extinguir a formação destes docentes em nível médio. A lei manteve a idéia de curso Normal, porque acabou com a habilitação Magistério (e com todas as habilitações), mas não conservou a Escola Normal. Em síntese, desapareceu a habilitação que suprimira a Escola Normal. A LDBEN de 1996 criou apenas cursos Normais no nível médio, e a habilitação Magistério transformou-se em um “Curso Normal”, mas, diferentemente da antiga Escola Normal.

A reorganização curricular, efetivada nos Conteúdos Básicos Comuns (CBC) para a formação, na Argentina, constituiu a base fundamental para a organização das instituições, a capacitação mediante cursos estava destinada principalmente para disseminar os conteúdos comuns da reforma curricular. Desta maneira, esta reorganização curricular foi relevante para o sistema de credenciamento das instituições de formação docente. As instituições deveriam informar, segundo os critérios do rendimento e da excelência acadêmica, a organização dos projetos pedagógico-institucionais, propondo as mudanças curriculares e organizacionais, e explicitando quais seriam os cursos de formação priorizados, a titulação do pessoal docente (diretores, e professores e professoras), a produção científica e acadêmica, a produção pedagógica e didática, a evolução da matrícula, os índices de retenção e aprovação, entre outros. São notórios o controle e a centralização da formação docente do Ministério de Educação e Cultura da Nação e do Conselho de Educação. A Rede Federal de Formação em sua função de coordenadora esteve presente e objetivada nos acordos e resoluções analisados.

Também no Brasil, um dos critérios de avaliação para o funcionamento das instituições foi a adequação da estrutura curricular com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação. A avaliação dos cursos de formação docente está

sustentada nas competências profissionais explicitadas nas “Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na Educação Básica”. Esta avaliação, que, dependendo dos casos, será interna ou externa, segue os critérios de periodicidade, sistematicidade, ponderando os conteúdos trabalhados, o modelo de organização, o desempenho do quadro de formadores e a qualidade da vinculação com escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Nesse sentido, os projetos pedagógicos dos cursos devem responder a esta orientação. O sistema de reconhecimento dos cursos de formação e credenciamento não difere da proposta argentina, será realizada uma avaliação externa realizada no *locus* por especialistas direta ou indiretamente ligados à formação ou ao exercício profissional de professores para a Educação Básica.

Do ponto de vista prático, para melhorar o ensino é preciso compreendê-lo. Do ponto de vista teórico, ensinar é um ato complexo, altamente interativo, fortemente dependente do conhecimento.

Alan Shoenfeld, 1999.

PALAVRAS FINAIS

Centralidade nos docentes e descentralidade na formação: abrindo novas questões

As reformas educacionais continuam em andamento. As trajetórias históricas dos países mostraram aspectos diversos que informam acerca da “transformação e a profissionalização” dos docentes. Como vimos, diferentes processos de objetivação das leis transitaram por dimensões mais amplas, explicitando, em seus desdobramentos, conteúdos específicos e pontuais para que a finalidade da reforma – tanto em instâncias de consenso como de imposição – fosse cumprida.

As reformas educacionais responderam e respondem à dinâmica social e ao complexo intercâmbio entre os interesses hegemônicos, às lutas internas entre eles e aos setores organizados da sociedade civil. Assim, o empreendimento de uma reforma em um momento histórico determinado apresenta múltiplas dimensões e sentidos. Ao estudar essa complexidade nos dois países, percebemos a riqueza da história de cada uma das particularidades – Argentina e Brasil –, que orientou a compreensão das reformas singulares, em cada país, e como se determinaram e sofreram impactos de campos que transcendem o educacional.

Ao serem trabalhados os aspectos que privilegiamos nas reformas educacionais nos dois países, as tendências postas para a formação docente já indicavam uma configuração nada simples. Argentina e Brasil enfrentaram e enfrentam, em suas particularidades, a crise do capital e a crise do sistema educacional e, portanto, das instituições e da formação de seus docentes. Neste contexto, surgiram os argumentos defendendo a implantação de uma outra escola, um perfil diferente e um modelo pedagógico capaz de atender e adaptar-se às demandas das novas bases materiais de produção. Para esta escola da “economia do conhecimento”, também é urgente e imprescindível um *outro* docente.

Com o objetivo de estudar a história da formação docente no Brasil e na Argentina, com vistas a compreender as reformas de formação docente na década de 1990, iniciamos a tese apresentando a questão teórico-metodológica que inspirou e esteve presente em cada passo da pesquisa. A perspectiva histórica que seguimos faz com que as questões metodológicas interpelassem de maneira constante o trabalho de investigação. Por exemplo, foi necessário ter sempre presente a lógica da relação entre o universal, o particular e o singular, e, neste contexto, as reformas educacionais como singularidades inseridas em uma complexidade estruturada, determinadas em sua articulação constante com a universalidade e a particularidade.

É a lógica entre a universalidade, a particularidade e a singularidade que possibilita pinçar questões de educação comparada. É ela que permite evitar a armadilha de uma lista de classificações tipológicas nos dois países e abre o campo para a captura histórica das particularidades que contextualizaram os fenômenos educacionais e os traços próprios de cada país e de cada reforma.

Dessa forma, no capítulo seguinte procuramos acompanhar o sentido das reformas educacionais a partir de elementos econômicos, em especial a emergência das políticas de ajuste. Nossa intenção, nesse capítulo, foi compreender essas políticas inseridas na reestruturação produtiva, compreendendo que a forma capital financeiro não significa uma mudança estrutural do capitalismo. Seus elementos essenciais e sua dinâmica estabeleceram tão-somente novas formas para um processo que, em seu sentido lato, é sempre o mesmo. Com essa orientação, as recomendações internacionais para o campo da educação foram gradativamente sendo incorporadas pelos países da América Latina, com suas especificidades e com suas variantes, nas quais cada país contornou e efetivou suas políticas e reformas educacionais.

No terceiro capítulo acompanhamos a história e a gênese das reformas educacionais consolidadas na década de 1990, os antecedentes de sua construção, elaboração e efetivação, o que revelou o movimento das finalidades possíveis e potenciais para a educação. A história do processo de elaboração das duas leis de

educação mostrou as diferentes posições e lutas dos distintos setores sociais e educacionais. Também verificamos as mediações que permitiram desmistificar as leis de educação e sua aparente forma de se apresentar como um bloco homogêneo, característica própria da norma, que prescreve e ordena.

A particularidade de cada país objetivou de maneira diferente as continuidades e descontinuidades nos antecedentes que sustentaram as novas leis de educação. Também os recuos estratégicos percebidos no vaivém das leis, das cooptações e apropriações de conceitos, mostraram os elementos essenciais pretendidos a partir dos documentos, e como “o pretendido” nos interstícios da norma, da lei, muitas vezes se tornou resistência. Nos desdobramentos destas leis localizamos a reforma da formação docente que não fugiu deste movimento socio-jurídico.

Após a compreensão da constituição e da sanção das duas leis de educação, no capítulo quarto, acompanhamos os diversos momentos históricos da formação docente da educação primária. As etapas trabalhadas permitiram capturar os períodos relevantes e típicos no campo da formação, bem como os movimentos de mudanças, de consolidação e de reformulações pelos quais os cursos de formação e suas instituições passaram. Em cada período surgiram propostas diferentes de organização curricular, de espaços e tempos, de níveis, um vaivém de possibilidades, nos quais sempre os destinatários, os docentes, deviam adotar – não sem contradições – o “novo”. As últimas recomendações e regulamentações para a formação mostraram um fecundo debate sobre estas questões. Mas qual é a concepção de formação prevista, prescrita e recomendada?

A concepção de formação apresentada nos documentos da década de 1990 revitalizou questões tecnocráticas e instrumentalistas. A formação docente, em especial dos professores e das professoras das primeiras séries do Ensino Fundamental, não está fora das contradições colocadas quando se trata de definir quem tem a responsabilidade de formar, como formar e quais conhecimentos são necessários para uma sólida formação docente.

Sacristán (1999, p. 8) explica que é difícil compreender uma educação sem um projeto que aspire a melhorar a condição humana, com a apropriação de conhecimentos. Esta questão, para o autor, é fundamental para estabelecer os currículos, mas foi deslocada de seu sentido ao perder seu valor diante dos conhecimentos profissionalizados e a voragem do consumo de títulos e diplomas. O autor acrescenta que o pragmatismo e a ideologia da eficiência favoreceram o ocultamento de outros sentidos para a formação. Ele localiza o gérmen da ideologia utilitarista na pragmática e progressista frase de “educar para a vida”, na qual ainda falta “conquistar a dimensão formativa do saber”.

Consideramos que a perda dessa dimensão formativa para o docente vem sendo construída por complexas dimensões. As categorias de espaço e tempo, níveis da formação, avaliação, credenciamento, organização curricular e conhecimento, entre outras, que orientam a concepção de formação na contemporaneidade, permitiram visualizar a prioridade de uma formação na prática, mas uma idéia de prática imediata que retira dela o complemento balizador da teoria.

Nessa concepção, a urgência da formação, o tempo e o espaço são coerentes, como também é coerente reforçar o construto da sociedade do conhecimento, da sociedade cognitiva, porque nela se sustentam as mais variadas possibilidades de ensino-aprendizagem, *learning by doing*. Adaptar-se, nessa concepção, não requer conhecimentos mais aprofundados nem comprometidos com a intervenção e a emancipação social. Silva Jr. (2003, p. 308) assinala que a instituição escolar, “[...] deveria ser o *locus privilegiado* da não cotidianidade, o momento de tensão entre o útil e o verdadeiro por meio das práticas escolares, promovendo a elevação da condição humana”.

Nessa perspectiva, essa escola também deveria demandar docentes em harmonia com essa concepção de instituição. Não por meras analogias curriculares ou experiências, mas por uma concepção ontológica de que conhecer é superar o cotidiano, sem por isso prescindir de sua riqueza.

Esta “simetria” pode ser um dos problemas encontrados. As diretrizes e os conteúdos básicos comuns postos para a formação apresentaram as múltiplas competências (saberes competentes) a serem desenvolvidas para a resolução dos problemas da prática docente, tendo os docentes que aprimorar habilidades necessárias para ser um profissional resolutivo e reflexivo. A reflexão sobre a prática é necessária, porém insuficiente (SHIROMA, 2002; MORAES e TORRIGLIA, 2002, 2003; CAMPOS, 2001)²²⁸. Kuenzer (1998, p. 6) explica que se nega à educação o estatuto epistemológico de ciência,

[...] descaracterizando o profissional de educação como intelectual responsável por uma área específica do conhecimento, atribuindo-se a ele uma dimensão tarefaira, para a qual não precisa se apropriar dos conteúdos da ciência e da pesquisa pedagógica; portanto qualquer outro profissional pode ser educador.

A nosso ver, em qualquer espaço do campo formativo a discussão sobre a formação não pode prescindir dos aportes pedagógico-didáticos que são o centro da formação, mas devem ser concebidos como conhecimento e não como apêndices da pesquisa acadêmica. Possivelmente, esta questão é uma das múltiplas desvalorizações percebidas no processo formativo, e, embora não seja abordada explicitamente, está presente em diversas entrelinhas, e em especial quando nos perguntamos qual é o sentido e a concepção de formar docentes.

O conhecimento da formação docente é subsumido à construção de competências, que, por sua vez, são pensadas de modo a abranger “todas as dimensões da atuação profissional”. A nosso ver, este é o novo âmbito epistemológico em questão: não mais o da produção de conhecimento, mas o do

²²⁸ Cf. SHIROMA, Eneida. O eufemismo da profissionalização. In: MORAES, Maria Célia M. de (Org) *Iluminismo às avessas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. MORAES, Maria Célia e TORRIGLIA, Patricia Laura. Sentido do *ser* docente e da construção de seu conhecimento. In: MORAES, Maria Célia M. de. *Iluminismo às avessas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. CAMPOS, Roselane. *A reforma da formação inicial dos professores da Educação Básica nos anos de 1990: desvelando as tessituras da proposta governamental*. 2002. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis.

desenvolvimento de competências para “usar, fazer e interagir”, como recomenda o documento da Cepal/Unesco.²²⁹

Em outro contexto explicamos que a relação entre a reflexão sobre a docência e a prática tem se transformado em um “tecido desgastado”. Nessa circunstância indicamos o excesso de ênfase na experiência acumulada nos cursos de formação, e as conseqüências no relevo atribuído à polissêmica “prática reflexiva”. O interesse é defender a articulação entre a teoria e da prática, “[...] a configuração de um espaço efetivo da práxis e, portanto, do conhecimento e do agir humano” (MORAES e TORRIGLIA, 2003, p. 47).

A empiria não basta nem é suficiente para dar conta da complexidade do ato educacional, do ensino-aprendizagem e da formação. A atividade do conhecer, elemento vital para formar docentes, não pode se prender ao campo do imediato. Para conferir compreensibilidade à experiência é necessário considerar o caráter estruturado dos objetos e do mundo. A conjunção constante de eventos no campo da empiria, por mais rica que seja, pressupõe um mundo fechado para mudanças e para a intervenção da ação humana.

Bhaskar (1994) explica que a realidade é multidimensional, constituída por três domínios: empírico, efetivo e real. O domínio do empírico abrange nossas impressões, a experiência sensível. O domínio do efetivo compreende o fenômeno em um outro âmbito, o de sua efetiva ocorrência, incluindo os percebidos, os percebíveis, mas não-percebidos, e os impercebíveis. O domínio do real engloba as estruturas, os mecanismos, os poderes e as tendências, que existem, quer os conheçamos, quer não, e são determinantes para a ocorrência dos fenômenos. Nessa imagem multidimensional, o mundo é visto como estruturado, diferenciado e em permanente mudança. Composto por coisas extremamente complexas, sua estruturação estabelece poderes que, quando acionados por determinados mecanismos, múltiplos e freqüentemente contrapostos, agem na determinação dos fenômenos que podem ser percebidos ou não. Os eventos, por conseguinte, são

²²⁹ CEPAL/UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. 1992.

produto da conjugação desses mecanismos, e as tendências são sua manifestação possível, mas não necessária (MORAES e TORRIGLIA, 2003, p. 58).

Pensar na centralidade da formação de docentes é pensar o campo educacional além das empirias compartilhadas, dos relativismos, dos culturalismos, ou dos construtos discursivos. É pensar e compreender que os dois níveis de práticas ou atividades de formação, a que se constitui no próprio processo de formação e a prática dos que vivem a realidade escolar, só são compreensíveis no contexto em que os sujeitos se separam da imediaticidade, percorrem o processo de abstrações sucessivas que se distanciam do real e a ele retornam, efetivando um mergulho em sua dinâmica concreta. A experiência docente se consolida com a dimensão formativa, e talvez a centralidade nos docentes possa ter um outro sentido.

Embora uma tese não se conclua, finalizamos recuperando a idéia de que a gênese humana é no fundo a gênese da necessidade. O “fato histórico” é a criação de necessidades sempre novas. Com essa compreensão ficaram em aberto alguns eixos de questões que não pudemos desenvolver ao longo desta pesquisa e que deixamos como sugestão para futuras pesquisas.

- 1) Por que ou como se constitui esta desvalorização do conhecimento pedagógico-didático?
- 2) Por que se nega à educação o status epistemológico de ciência? Se nas diferentes dimensões pedagógico-didáticas, em sua inter-relação com as múltiplas áreas de conhecimento e práticas institucionais não se reconhece nem se valoriza o conhecimento pedagógico, como é possível construir um profissional da educação?
- 3) Quais são os aspectos ou elementos que fazem, além dos mencionados, emergir a falta ou as faltas que não permitem a consolidação da profissionalização docente, quer dizer, que o *ser docente* seja uma profissão valorizada? Se a pesquisa em educação é colocada em um lugar de desprestígio, banalizada por simples procedimentos, como se pretende a emergência de professores e professoras de excelência?

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL

BRASIL. *Ato Adicional de 1834*. Disponível em: www.irdeb.ba.gov.br

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e de Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. São Paulo: Saraiva. 1998.

BRASIL-CFE *Parecer n.º 251/1962*. Currículo mínimo e duração do Curso de Pedagogia. 1962. In: SILVA, Carmen Silvia Bissolli da. Anexos. In: *Curso de Pedagogia no Brasil*. História e identidade. Marília: Unesp, 1999.

BRASIL-CFE *Parecer n.º 252/1969*. Estudos pedagógicos superiores mínimos de currículo e duração para o curso de graduação em Pedagogia. Relator Valnir Chagas. 11 de abril de 1969. In: SILVA, Carmen Silvia Bissolli da. Anexos. In: *Curso de Pedagogia no Brasil*. História e identidade. Marília: Unesp, 1999.

BRASIL. CNE/CES. *Parecer 970/1999 de 9 de novembro de 1999*. Dispõe sobre o Curso Normal Superior e habilitação em Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental dos Cursos de Pedagogia. Brasília, 1999. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

BRASIL. CNE/CP. *Parecer 009/2001 de 8 de maio de 2001*. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, 2001.(a)

BRASIL. CNE/CP. *Parecer 115/1999 de 10 de agosto de 1999*. Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação. Brasília, 1999. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

BRASIL. CNE/CP. Resolução n 1/2002. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da Educação Básica, em nível superior, cursos de licenciatura, de graduação plena. *Diário Oficial da União*. Brasília, 18 fev. 2002. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

BRASIL. MEC *Decreto-Lei n.º 1.190, 4/04/1939*. Dá organização à Faculdade Nacional de Filosofia. 1939. In: SILVA, Carmen Silvia Bissolli da. Anexos. *Curso de Pedagogia no Brasil*. História e identidade. Marília: Unesp, 1999.

BRASIL. MEC. Proposta de diretrizes para a formação inicial de professores da Educação Básica em cursos de nível superior. *Diário Oficial da União*. (última versão). Brasília, abr. 2001.

BRASIL. MEC. Proposta de diretrizes para a formação inicial de professores da Educação Básica em cursos de nível superior. *Diário Oficial da União*. Brasília, maio 2000.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD. Com comentários de SAVIANI, Dermeval et al. São Paulo: Cortez: ANDE, 1990.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: WWW.soleis.Adv.Br/

BRASIL. Presidência da República. *Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: WWW.soleis.Adv.Br/

BRASIL. Presidência da República *Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1.º e 2.º Grau e dá outras providências. Disponível: : WWW.soleis.Adv.Br/

BRASIL. PR. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília: Gráfica do Senado, ano CXXXIV, nl. 248, 23/12/96, p. 27833-41. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>

BRASIL. Presidência da República. *Decreto Presidencial n. 3.276/1999 de 6 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica. Brasília, 1999. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

BRASIL. Presidência da República. *Decreto Presidencial n.º 3.554/2000, de 7 de agosto de 2000*. Dá nova redação ao § 2º do art. 3º do Decreto n. 3.276 de 6 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto Presidencial n.º 3.860/2001, de 9 de julho de 2001*. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação dos cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>

BRASIL Plano Nacional de Educação.

ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, 8., 1996. *Documento gerador*. Formação de profissionais da educação. Desafios para o século XXI. Goiânia, 1996. Mimeo.

ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, 10., 2000. *Documento final*. Brasília, 2000.

ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, 11., 2002. *Documento gerador*. Base comum nacional para a formação dos profissionais da educação: um projeto ainda em construção. Florianópolis, 2002.

ARGENTINA

AGUERRONDO, Inés. *La transformación de la Educación en Argentina*. Informe. Subsecretaría de Programación Educativa de Cultura y Educación. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1998.

AGUERRONDO, Inés. *Las propuestas de transformación de la formación docente en la Argentina*. In: Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas. Año X, n. 28. *Organización de los Estados Americanos. Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Cultura y Educación, 1998.

ARGENTINA. Ley 1.420/1884. Ley de Educación Común de 1884. Sancionada el día 8 de julio de 1884.

ARGENTINA. *Resolução n. 2.321/1970*. Plan de estudio para el magisterio, 1970. In: DAVINI, Cristina. El currículum de la formación del magisterio. Planes de estudio y programas de enseñanza. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998.

ARGENTINA. *Resolução n. 496/1972*. Plan de estudio para el magisterio, 1972. In: DAVINI, Cristina. El currículum de la formación del magisterio. Planes de estudios y programas de enseñanza. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998 ARGENTINA Ley n. 17.878/1960. Ley de transferencias de escuelas primarias nacionales a las provincias.

ARGENTINA. CFCyE. *Resolución n.32/1993*. Aprobación del Documento Serie A-3: Alternativas para la formación docente, perfeccionamiento y capacitación docente, 1993.

ARGENTINA. CFCyE. *Resolución n. 36/1994*. Aprobación del Documento Serie A-9: Red Federal de Formación Docente Continua, 1994. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. CFCyE. *Resolución n. 52/1996*. Aprobación del Documento Serie A-11: Bases para la organización de la formación docente, 1996. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. CFCyE. *Resolución n. 63/1997* Aprobación del Documento Serie A-14: La transformación gradual y progresiva de la Formación Docente Continua, 1997. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. CFCyE. *Resolución 2537/1998*. Establece los Contenidos Básicos Comunes para la Formación Docente. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. CFCyE. *Resolución 2540/1998*. Establece los requisitos que deben cumplir los títulos y certificados docentes para tener validez nacional. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. CFCyE. *Resolución n 53/1996*. Aprobación de los Contenidos Básicos Comunes para el campo de la Formación General, de la Formación Especializada y de la Formación Orientada de la Formación Docente, para el tercer ciclo de la educación General Básica y la Educación Polimodal. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. CFCyE. *Resolución n. 76/1998* Definición de la “etapa de transición” entre la situación actual y la acreditación en la RFFDC, de los IFDC. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. CFCyE. *Resolución n. 83/1998*. Criterios para la conformación y el funcionamiento de las Unidades de Evaluación de la Red Federal de Formación Docente Continua. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. SPEE. *Resolución n. 13/1999*. Establece el funcionamiento del Registro Nacional de Evaluadores de la Formación Docente. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. MEyC *Decreto n. 8.051/1968*. Efectivó la terciarización de las Escuelas Normales.

ARGENTINA. MEyC. *Decreto n. 1276/1996*. Nuevo régimen de validez nacional de estudios, certificados y títulos.

ARGENTINA. MCyE Ley 22.047/1979. Crió el Consejo Federal de Cultura y Educación. In: Almandoz, M. Sistema Educativo Argentino. Escenarios y Políticas. Buenos Aires: Santillana, 2000.

ARGENTINA. MCyE *Ley n. 24.195*. Ley Federal de Educación. Sancionada el día 14 de abril de 1993. Promulgada el día 29 de abril de 1993. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. MCyE. *Ley n. 24.521*. Ley de Educación Superior, 1995. Sancionada el día 20 de julio de 1995. Promulgada el día 7 de agosto de 1995. Publicada el día 10 de agosto de 1995. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. MCYE *Ley n. 24.049/1992*. Ley de Transferencia de los servicios Educativos, 1992. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. MCyE *Pacto Federal Educativo*. Se firmó el día 11 de septiembre de 1994. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. MCE. *Resolución n. 2.376/1998*. Creación del Registro Nacional de Evaluadores de la Formación Docente. Disponible en: www.me.gov.ar

.

ARGENTINA. MECyT. *Plano Federal*, 2002. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. MCYE-SES *Documento Preliminar*. Diseño del Sistema de Educación Superior. Mayo de 2000. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. MCYE-SES Documento. *Hacia un sistema de educación superior en la Argentina: democratización con calidad*. Buenos Aires: MEC/ Secretaría de Educación Superior. Octubre de 2000. Disponible en: www.me.gov.ar

ARGENTINA. MEYC. Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD).1990-92.

CAMILLONI, Alicia et al. Diseño del Sistema de Educación Superior. *Documento Preliminar*. Mayo 2000. Disponible en: www.ses.gov.ar

UNION CÍVICA RADICAL – UCR. *Educación y Democracia*. Documentos de trabajo del taller de Educación. Buenos Aires: Centro de Participación Política, Movimiento de Renovación y Cambio, 1983.

DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

BANCO MUNDIAL *La calidad del crecimiento: clave para reducir la pobreza y mejorar la vida de todos: reducir la corrupción y afianzar el imperio de la ley podría ayudar a algunos países a duplicar su ingreso*, 2002. Disponible en: <http://www.bancomundial.org>

BANCO MUNDIAL. *El Banco Mundial continúa apoyando a la Argentina*. Comunicado de prensa. Washington, 19 de julio de 2002. Disponible: <http://www.bancomundial.org>

BANCO MUNDIAL. *Lucha contra la pobreza*. Informe sobre o desarrollo mundial 2000/2001. Panorama Mundial, 2002. Disponible: <http://www.bancomundial.org>

BANCO MUNDIAL *Informe Mundial sobre el desarrollo mundial, 2002*. Panorama general. Instituciones para los mercados. Disponible en: <http://www.bancomundial.org>

BANCO MUNDIAL. *La pobreza aumentará a raíz de los ataques terroristas en los Estados Unidos*. Comunicado de Prensa, n. 2002/093/S, 2001. Disponible: <http://www.bancomundial.org>.

BANCO MUNDIAL. *Un pueblo pobre en un país rico*. Informe de la pobreza en la Argentina. Reducción de la pobreza y manejo económico. Región de América Latina y el Caribe. Parte I. Informe Principal. 23 de marzo del 2000. Disponible: <http://www.bancomundial.org>

BANCO MUNDIAL; EXPERTON, Willian. *Desafíos para la nueva etapa de la Reforma Educativa en Argentina*. Septiembre. 1999. Disponible: <http://www.bancomundial.org>

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*. Estudio sectorial del Banco Mundial, 1995.

BRALASVSKY, Cecilia. Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores. In: *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 19, enero-abril 1999. P. 1-25. Disponible en: www.oei.com.

BRALASVSKY, Cecilia, BIRGIN, Alejandra. Quienes enseñan hoy en la Argentina. In: *Boletín* n.º 34. Proyecto Principal de educación en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Unesco-Orealc. Agosto. 1994.

CEPAL-NACIONES UNIDAS. Una década de luces y sombras. *Notas de la Cepal*, n. 15 (número especial), 2001.

CEPAL-UNESCO *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.

CEPAL-UNESCO. *Transformación productiva con equidad: la tarea del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile, 1990.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. *Dar resposta às necessidades fundamentais*. Jomtien (Tailândia), 5-9 de março, 1990.

CORAGGIO, José Luis. *Construir la universidad en la adversidad*. Desafíos de la educación superior en América Latina. Trabajo comisionado por la OEA, para la II Reunión de Ministros de Educación de las Américas en el ámbito del CIDI (Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral). Uruguay. Punta del Este, septiembre, 2001.

DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/Unesco, 1998.

GAJARDO, Marcela. *Reformas educativas en América Latina*. Balance de una década. Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe. N. 15, PREAL, 1999.

OEI. *La educación en Iberoamérica*. España: OEI, 1998.

OEI. CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN, 5., 1998. Declaración de Buenos Aires. Septiembre de 1995. In: OEI. *La educación en Iberoamérica*. España: OEI, 1998.

OEI. CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN, 7., 1998. Sintra, Portugal. In: *La educación en Iberoamérica*. España: OEI, 1998.

OREALC-UNESCO. *Proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe*. N. 1, Santiago de Chile, 1982.

OREALC-UNESCO. *Proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Boletín n. 41, 1996.

TORRES, Rosa María. La profesión docente en la era de la informática y la lucha contra la pobreza. Unesco. ED-01/PROMEDLAC VII. Documento de Apoyo.

UNICEF-UNESCO-PNUD-BANCO MUNDIAL. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. Brasília: Unicef, 1991.

REFERÊNCIAS

ABRATTE, Juan P. *Las reformas educativas en la provincia de Córdoba: entre la autonomía y la regulación*. Córdoba, 2002. Mimeo.

AFONSO, Almerindo J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. In: *Educação e Sociedade*. (CEDES) n.º 75. Campinas, v. XXVI, n. XII, p. 15-32, 2001.

AGUIAR, Liliana. La Reforma Educativa y la formación docente en un nuevo vínculo sociedad-Estado. In: EDELSTEIN, Gloria; AGUIAR, Liliana (Comp.). *Formación docente y Reforma: un análisis de caso en la jurisdicción Córdoba*. Córdoba, 2004. Mimeo.

_____. et al. La formación docente en contextos de reformas. Procesos histórico-políticos. In: EDELSTEIN, Gloria, AGUIAR, Liliana. *Vínculos entre la formación docente y Reforma Educativa a partir de las leyes Federal de Educación y de Educación Superior*. Informe Académico 2000, 2001. Mimeo.

_____. et al. El caso Córdoba. Formación docente y reforma: un análisis de caso en la jurisdicción Córdoba. In: *Formación docente y Reforma*. Un análisis de caso en la jurisdicción Córdoba. Informe Académico 2001, 2002. Mimeo.

AGUIAR, Márcia Ângela. Institutos Superiores de Educação na nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 2002. p.197-209.

ALLIAUD, Andréa; DUSCHATZKY, Laura. (Org.) *Maestros, formación, práctica y transformación escolar*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998.

ALMANDOZ, M. *Sistema educativo argentino: escenarios y políticas*. Buenos Aires: Santillana, 2000.

ARMENDANO, Cristina. El caso PTFD. In: BIRGIN, A; DUSSEL, I; DUSCHATZKY, L; TIRAMONTI, Guillermina. *La formación docente: cultura, escuela y política. Debates y experiencias.* Buenos Aires: Troquel, 1998 (Serie Flacso Acción).

ARROYO, Miguel. *Ofício de mestre: imagens e auto-imagens.* Petrópolis: Vozes, 2000.

ASSMANN, Hugo. Pedagogia da Qualidade em debate. In: SERBINO, R. (Org.) *Formação de professores.* São Paulo: Editora da Unesp, 1998. p. 185-217.

AVILA, Olga S. La educación como espacio público. In: *Cuadernos de Educación.* Córdoba: CIFYH, año 2, n. 2, p. 9-12, 2002.

BHASKAR, R. *Plato, etc.: the problems of Philosophy and their resolution.* London: Verso, 1994.

BAR, Graciela. El contexto de la reforma argentina. In: MENEZES, Luis Carlos (Org.) *Professores: formação e profissão.* Campinas: Autores associados; São Paulo: Nupes, 1996.

BIANCHETTI, Lucidio; MACHADO, Ana Maria (Org.) *A bússola do escrever.* Florianópolis: Editora da UFSC; São Paulo: Cortez, 2002.

BIRGIN Alejandra; DUSSEL, Inés; DUSCHATZKY, L; TIRAMONTI, Guillermina. *La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias.* Buenos Aires: Troquel, 1998. (Serie Flacso Acción).

BIRGIN, Alejandra. *El trabajo de enseñar.* Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego. Buenos Aires: Troquel, 1999.

BOMFIM, B. Calheiros. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação.* Rio de Janeiro: Destaque, 1999.

BONILLA, Luis (Ed.). Educación comparada, identidades y globalización. Venezuela: IESALC/Unesco, 2000.

BRASLAVSKY, Cecilia. La gestión curricular en las transformaciones y reformas educativas latinoamericanas contemporáneas. In: WARDE, Miriam (Org). *Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas.* São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998. p. 27-47.

_____. Las reformas educativas en América Latina. Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino 1984-1995. In: *Propuesta Educativa.* Buenos Aires: Novedades Educativas, año 7, n. 14, p. 6-14, agosto, 1996.

_____. *Re-haciendo la escuela.* Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana. Buenos Aires: Santillana, 1999.

BRZEZINSKI, Iria. Prefácio. O desafio permanece: a LDB continua sendo interpretada. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Embates na definição das políticas de formação de professores para a atuação multidisciplinar nos anos iniciais do Ensino Fundamental: respeito à cidadania ou disputa de poder? In: *Educação e Sociedade*. Formação de Profissionais da Educação: Políticas e Tendências. Local (numero especial). Nº 68, p.80-107, 1999.

_____. *Pedagogia, pedagogos e formação de professores*. 4. ed. Campinas: Papirus, 1996.

CAMPOS, Roselane. *A reforma da formação inicial dos professores da Educação Básica nos anos de 1990: desvelando as tessituras da proposta governamental*. Tese de Doutorado. 2002. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis.

CARNOY, Martín; MOURA CASTRO, Claudio. Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? *Propuesta Educativa*, año 8, n. 17, dic., p. 6-30, 1997.

CARONE, Edgar. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo: Difel, 1976.

CARRANZA, Alicia; KRAVETZ, Silvia. *Reforma educativa en la Argentina de los 90*. Proceso de reformulación (e instrumentación) en el espacio de la reorganización y gestión de las instituciones de formación docente. Informe final de 1999. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, 2000. Mimeo.

CHAGAS, Lilane M.^a de M. *Alfabetização de jovens e adultos: trajetória histórica de uma experiência – NEPR/UFAM (1989-1996)*. 1998. Dissertação de Mestrado em Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/CED. Universidade Federal de Santa Catarina /UFSC. Florianópolis.

CHASIN, J. Lukács: vivência e reflexão da particularidade. *Ensaio*. [s.l.] n. 9, p. 1-15. Editorial Ensaio, 1982.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOMSKY, Noan. Poder en el escenario global. *New Left Review*. Madrid,: n. 0, Ediciones Akal, p. 232-262, enero, 2000.

CHOSSUDOVSKY, Miguel. *A globalização da pobreza*. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999

CONTRERAS, José. *A autonomia de professores*. São Paulo: Cortez, 2000.

CORAGGIO, José Luis. *Economía y Educación en América Latina*. Notas para una agenda para los 90. Consejo de Educación de Adultos de América Latina – CEAAL. Chile: papeles de la CEAAL, n. 4, 1992. Disponible: <http://www.educ.ar> .

_____. Educación y modelo de desarrollo. Ponencia presentada en el SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA – CEAAL y el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. – PIIIE. Santiago de Chile, Chile, diciembre de 1994. In: *Políticas educativas en América Latina*. Lima: TAREA-CEAAL, 1995.

DALMAS Maria Elena; DONDA Cristina; PAULIN, Horacio; ORTÚZAR, Silvia. La construcción docente: viejas y nuevas identidades en torno a la formación de maestros. In: EDELSTEIN, Gloria; AGUIAR, Liliana. *Vínculos entre la formación docente y Reforma educativa a partir de las leyes Federal de Educación y de Educación Superior*. Informe Académico 2000, 2001. Mimeo.

DAVINI, Cristina; BIRGIN, Alejandra. Políticas de formación docente: en el escenario de los 90. Continuidades y transformaciones. In: RIQUELME, Graciela et al. *Políticas y sistemas de formación*. Buenos Aires: Novedades Educativas. Universidad Nacional de Buenos Aires, 1998.

_____. *El currículo de formación de magisterio*. Planes de estudios y programas de enseñanza. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998.

_____. *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós, 1995.

DIKER, Gabriela; TERIGI, Flavia. *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*. Buenos Aires: Paidós, 1997.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. 1978.

DUAYER, Mario. *Capital: more humam than humam: Blade Runner e a barbárie do capital*. Niterói: UFF, 1995. Mimeo.

DUAYER, Mario. *Economia depois do relativismo: crítica ontológica ou ceticismo instrumental?*, 2003. Mimeo.

DUSCHATZKY, L; TIRAMONTI, Guillermina. *La formación docente*. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias. Buenos Aires: Troquel, 1998.

EDELSTEIN, Gloria. *Proyecto Polos*. 2001. Mimeo.

_____. CORIA, Adela. *Imágenes e imaginación*. Iniciación a la docencia. Buenos Aires: Kapeluz, 1995.

_____. AGUIAR, Liliana (Comp.). *Formación docente y Reforma*. Un análisis de caso en la jurisdicción Córdoba. Córdoba, 2003. Mimeo.

_____. Presentación. In: *Formación docente y Reforma*. Un análisis de caso en la Jurisdicción Córdoba. Informe Académico 2001. Avances Proyecto Marco. 2001.

EVANGELISTA, Olinda. *A formação universitária do professor: o Instituto de Educação da Universidade de São Paulo (1934-1938)*. Florianópolis: NUP/CED/UFSC. Cidade Futura, 2002.

_____. SHIROMA, Eneida O. *As políticas internacionais para a educação e suas repercussões no Brasil*. Florianópolis: UFSC/ PPGE, 1999. Mimeo.

FANFANI, Emilio T. Maestros, formación, práctica y transformación escolar. In: ALLIUD, Andrea; DUSCHATZKY, Laura. (Org.). *Maestros, formación, práctica y transformación escolar*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. Historiografia e história. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

FELDFEBER, Myrian. La ley Federal de educación: globalización y reforma educativa en los 90. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN: Educación, crisis y utopías. Análisis político y propuestas pedagógicas. *Anales...* Tomo 1. Buenos Aires: Aique. Universidad de Buenos Aires. Departamento de Ciencias de la Educación. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, 2000. p. 169-174.

FERNÁNDEZ, Florestan. *Educação e sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus, 1966.

FILMUS, Daniel. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*. Procesos y desafíos. Buenos Aires: Troquel, 1996.

FIORI, José Luis. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FOLLARI, Roberto. Argentina: el acceso a los postgrados como urgencia reglamentaria. In: BIANCHETTI; Lucidio; MACHADO Ana Maria (Org.). *A bússola do escrever*. Florianópolis: Ed. da UFSC, São Paulo: Cortez, 2002.

FRANCO, Maria Ciavatta. Quando nós somos o outro: questões teóricas metodológicas sobre os estudos comparados. *Educação & Sociedade*. [on line]. Ago. 2000, v. 21, n.º 72 [citado 2 abril de 2004] p. 197-230. Disponível no World Wide Web: [http://www. Scielo.Br/scielo.php? ISSN 0101-7330](http://www.Scielo.Br/scielo.php?ISSN%200101-7330).

FREITAS, Helena. A reforma do ensino superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. In: *Educação e Sociedade*. Formação de Profissionais da Educação: Políticas e Tendências. Local (numero especial). N° 68, p.17-44, 1999.

GANDULFO, Alberto. La expansión del sistema escolar argentino. Informe estadístico. In: PUIGGROS, Adriana (Dirección). *Sociedad civil y Estado*. En los orígenes del sistema educativo argentino. Buenos Aires: Galerna, 1991.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GATTI, Bernardete. *Formação de professores e carreira*. Problemas e movimentos de renovação. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

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

GOERGEN, Pedro; SAVIANI, Dermeval (Org.) *Formação de professores: a experiência internacional sob o olhar brasileiro*. Campinas: Autores Associados; NUPES, 1998.

GONZALEZ, Silvia; ARANGO, Aída. *La descentralización educativa: política educativa o política fiscal?* 1996. Mimeo.

HAGE, Jorge. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: *LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. São Paulo: Cortez, ANDE, 1990.

HELLER, Agnes. *La sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Península, 1991.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IGLESIAS, Jesús *El orden económico mundial*: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT. Madrid: Síntesis, 1996.

IGLESIAS, Ricardo. Los católicos liberales durante la década del 80. In: PUIGGRÓS, Adriana (Dirección). *Sociedad civil y Estado*. En los orígenes del sistema educativo argentino. Buenos Aires: Galerna, 1991. Tomo II.

KISHIMOTO, Tizuko Política de formação profissional para a educação infantil: Pedagogia e Normal Superior. In: *Educação e Sociedade*. Formação de Profissionais da Educação. Políticas e Tendências. (número especial). N.º 68. 1999.

KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*. Reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

KUENZER, Acácia. Formação de educadores no contexto das mudanças no mundo do trabalho: novos desafios para as faculdades de educação. *Educação & Sociedade*, ago. 1998, vol. 19, n. 63. [citado 3 de novembro de 2003] p. 105 – 125. Disponível na World WideWeb:http://www.scielo.br/scielo.php/script=sci_arttex&pid=s010173301998000200007&ing=ptnrmiso ISSN0101-7330.

KULLOK, Maisa G. B. *Formação de professor: do nível médio ao nível superior*. Maceió: Edições Catavento, 1999.

LEITE LIMA, Domingos. *A reforma da educação profissional no Brasil nos anos 90*. Tese (Doutorado em Educação). 2002. Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/CED, Universidade Federal de Santa Catarina /UFSC, Florianópolis.

LENTIJO, Perpetuo; CANCELA, Cristina; BARALLOBRES, Néstor; SEGOVIA, Susana. *La transformación educativa: refundación de la escuela argentina*. Buenos Aires: Santillana, 1997.

LERENA, Carlos. El oficio de maestro: posición y papel del profesorado de primera enseñanza en España. In: ALLIAUD, Andrea; DUSCHATZKY, Laura. (Org.) *Maestros, formación, práctica y transformación escolar*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998.

LIMA, Silvia Leni Auras. *Sociologia: grande orquestração doutrinária de como pensar e do que pensar sobre o social*. 1999. Dissertação de Mestrado. Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Florianópolis.

LINARES, Célia; SILVA, Waldeck Carneiro da. *Formação de professores. Travessia crítica de um labirinto legal*. Brasília: Plano, 2003.

LLACH, J. *Educación para todos*. Córdoba: Irreal, 1999.

HOLZ, H.; KOFLER; ABENDROTH. *Conversaciones con Lukács*. Madrid Alianza, 1971.

LUKÁCS, Georg *Introdução a uma estética Marxista*. Sobre a categoria da Particularidade. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978.

_____. A reprodução. In: *Para uma ontologia do ser social*. Maceió: Universidade Federal de Alagoas. Tradução Sergio Lessa, de *La riproduzione*, segundo capítulo de *Per una Ontologia dell 'Essere Sociale*, Roma: Riunit, 1981, 1990. Mimeo.

MAFFEI, Maria. La Ley Federal de Educación: características e implementación en el contexto del ajuste estructural. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN: Educación, crisis y utopías. Análisis político y propuestas pedagógicas. *Anales...* Tomo 1. Buenos Aires: Aique,. Universidad de Buenos Aires. Departamento de Ciencias de la Educación. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, 2000. p. 175-179.

MALPICA, Carlos. *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*. Paris: IPE. Informe de Investigación, n. 102, 1994.

MANHÃES, Luiz Carlos L. *Implantando a educação básica*. Orientação e legislação necessárias para entender a nova LDB. Florianópolis: UFSC, Centro de Ciências da Educação, Núcleo de Publicações (NUP). 1998.

MARANHÃO, Maria Teresa. Formación de profesores: evaluando una iniciativa innovadora. In: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, n. 28, año X, OEA, 1998.

MARENCO, Roberto. Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación. In: PUIGGRÓS, Adriana. *Sociedad civil y Estado*. En los orígenes del sistema educativo argentino. Buenos Aires: Galerna, 1991.

- MARX, Karl. *La miséria de la filosofía*. Madrid: Sarpe, 1984.
- MARX, Karl. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (grundrisse) 1857-1858*. México: Siglo XXI, 1989.
- MELO, Maria Teresa. Programas oficiais para a formação dos professores da Educação Básica. *Educação & Sociedade*. Formação de Profissionais da educação. Políticas e tendências. N. 68 (Número Especial) Campinas: CEDES. 1999.
- MENEZES, Luis Carlos. (Org). *Professores: formação e profissão*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: NUPES. 1996.
- MENIN, Ovide. Un experiencia alternativa de formación docente: el MEB. In: BIRGIN, Alejandra; DUSSEL, Inés; DUSCHATZKY, Silvia; TIRAMONTI, Guillermina. *La formación docente*. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias. Buenos Aires: Troquel, 1998.
- MOLINA, Fidel; YUNI, José. (Coord.). *Reforma educativa, cultura y política*. El proyecto “inacabado” de la modernidad. Buenos Aires: Temas, 2000.
- MONLEVADE, João. Pequenas geografia, história e economia da profissão docente no Brasil. In: MENEZES, L. C. (Org). *Professores: formação e profissão*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: NUPES. 1996.
- MORAES, Maria Célia Marcondes de. *História e região, tempo e espaço (a questão da particularidade)*. Relatório de Pesquisa. UFF/CNPq. Processo 501726/91.8, 1993.
- _____. *Reformas de ensino, modernização administrada*. A experiência de Francisco Campos: anos vinte e trinta. Florianópolis: NUP/CED/Editora da UFSC, 2000a.
- MORAES, Maria Célia Marcondes de, TORRIGLIA, Patrícia Laura. Educação light, que palpite infeliz! Indagações sobre as propostas do MEC para a formação de professores. *TEIAS*. Faculdade de Educação/UERJ, n. 1, jul/dez. 2000b. Rio de Janeiro: UERJ. p. 51-59.
- _____. TORRIGLIA, Patricia Laura. Sentido do *ser* docente e da construção de seu conhecimento. In: MORAES, Maria Célia M. de. *Iluminismo às avessas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- _____. MULLER, Ricardo. História e experiência: contribuições de E. P. Thompson à pesquisa em educação. *Revista Perspectiva*. Florianópolis: Editora da UFSC: NUP/CED, v. 21, jul/dez. 2003.
- NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1976.
- NOSIGLIA, María Catalina. La Ley de Educación Superior: características e implementación en el marco del ajuste estructural. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN: Educación, crisis y utopías. Análisis

político y propuestas pedagógicas. *Anales...* Tomo 1. Buenos Aires: Aique; Universidad de Buenos Aires. Departamento de Ciencias de la Educación. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, 2000. p. 211-216.

NUNES, Clarice. *Ensino normal – formação de professores*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. O ensino fundamental. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.) *Organização do ensino no Brasil*. Níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.) *Organização do ensino no Brasil*. Níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002.

OLIVEIRA LOBO, Heloisa Helena de; DIDONET, Vital. LDB: últimos passos no Congresso Nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 2002.

OSZLAK, Oscar. *La formación del Estado argentino*. Orden, progreso y organización nacional. 3. ed. Buenos Aires: Planeta, 1997.

PAIVA, Vanilda. *Educação popular e educação de adultos*. Contribuição à história da educação brasileira. São Paulo: Loyola, 1973.

PEREIRA, Julio. As Licenciaturas e as novas políticas educacionais para a formação docente. *Educação & Sociedade*, v. 20, n. 68, 1999.

PEREIRA, Rita de C. L. *Escola Normal: do fato ao fenômeno*. Teresina: EDUFPI. 1996.

PEREYRA, Miguel Angel; GARCIA M.; Jesús; GOMEZ, Antonio; BEAS, Miguel (Comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Pomares, 1996.

_____. Mitos y realidades de la reforma de la formación del profesorado en España: entre el pasado y el presente. In: BIRGIN Alejandra; DUSSEL, Inés; DUSCHATZKY, L; TIRAMONTI, Guillermina. *La formación docente*. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias. Buenos Aires: Troquel, 1998. (Serie Flacso Acción).

_____. La reforma de la no reforma del tiempo escolar en España. Escuela con jornada partida o continuada? Itinerario reflexivo sobre un tema recurrente para el futuro de la enseñanza pública española. *Propuesta Educativa*, año 9, n. 18. Buenos Aires: FLACSO, junio, 1998.

_____. POPKEWITZ, Thomas S. Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa. In: POPKEWITZ, Thomas S. (Org.) *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía*. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado. Barcelona: Pomares/Corredor, 1994.

PÉREZ, J. La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la limitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. *Descentralización Educativa*. Revista Iberoamericana de Educación, n. 2. Enero-Abril, 1994.

PIMENTA, Selma G.; GHEDIN, Evandro. *Professor reflexivo no Brasil*. Gênese e crítica de um conceito. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. GONÇALVES, Carlos Luiz. *Revendo o Ensino de 2.º Grau*. Propondo a formação de professores. São Paulo: Cortez, 1990.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: uma ruptura do espaço social e organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 2002.

POPKEWITZ, T. S. *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía*. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado. Barcelona: Pomares/Corredor, 1994.

PUIGGRÓS, Adriana. *La otra reforma*. Desde la educación menemista hasta el fin de siglo. Buenos Aires: Galerna, 1997.

_____. (Dirección) *Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)*. Buenos Aires: Galerna, 1993. Tomo V.

_____. (Dirección) *Escuela, democracia y orden (1916-1943)*. Buenos Aires: Galerna, 1992. Tomo III.

_____. (Dirección) *Sociedad civil y Estado*. En los orígenes del sistema educativo argentino. Buenos Aires: Galerna, 1991. Tomo II.

_____. *Democracia y autoritarismo en la pedagogía argentina y latinoamericana*. Buenos Aires: Galerna, 1986.

_____. *Discusiones sobre educación y políticas: aportes al Congreso Pedagógico Nacional*. Buenos Aires: Galerna, 1987.

REIGADAS, María Cristina. Globalización. Tiempo, espacio y crisis de alteridad. In: REIGADAS, María Cristina. (Comp.) *Entre la norma y la forma*. Cultura y política hoy. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires – Eudeba, 1998. p. 216.

_____. Introducción. In: REIGADAS, María Cristina (Comp.). *Entre la norma y la forma*. Cultura y política hoy. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires – Eudeba, 1998.

REVISTA CUADERNOS DE EDUCACIÓN. Año 2, n. 2. *La Educación como Espacio Público*. Córdoba: Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades – Ciffyh, Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

ROGGI, Luis. La formación docente en la Argentina. In: *Revista Latinoamericana de Innovaciones educativas*. n. 28, año X, OEA, 1998. OEA, 1998

ROMANELLI, Otaíza. *Historia da Educação no Brasil (1930-1973)*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1980.

SACRISTÁN, J. G. Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española. *Revista Educação e Sociedade*. (São Paulo) Número Especial. N. 53, Ano XVI, Dez. 1995. p. 85-108.

_____. Reformas educacionais: utopias, retórica e prática. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). *Escola S.A.* Brasília, 1996.

_____. Políticas y prácticas culturales en las escuelas. Los abismos de la etapa postmoderna. In: *Heuresis*. V. N. 2. 1999. Disponível: <http://www2.uca.es/heuresis99/v2n1.html>

_____. Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española. In: WARDE, Miriam (Org.). *Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998. p. 85- 108.

SALIT, Célia et al. La Ley Federal de Educación. La Ley de Educación Superior y la Formación Docente. Propuestas Curriculares y de Capacitación: supuestos y estrategias. Sub-Proyecto. In: EDELSTEIN, Gloria, AGUIAR, Liliana. *Vínculos entre la formación docente y Reforma Educativa a partir de las leyes Federal de Educación y de Educación Superior*. Informe Académico 1999. Mimeo.

SAVIANI, Dermeval *A nova lei de educação: LDB trajetórias, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1999a.

_____. *Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação*. Por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1999b.

_____. *Educação brasileira*. Estrutura e sistema. 8. e. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. Análise do substitutivo ao projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: *LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. São Paulo: Cortez, ANDE. 1990.

SCHEIBE, Leda. Políticas para a formação dos profissionais da educação neste início de século: análise e perspectivas. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26. Sessão Especial. 2003.

_____. AGUIAR, Márcia. Formação de profissionais da educação no Brasil: o curso de Pedagogia em questão. In: *Educação e Sociedade*. Formação de Profissionais da Educação: Políticas e Tendências. Local (numero especial). Nº 68, p.220-238, 1999.

_____. LEZIANY, Daniel. Formação docente para a Educação Básica: um desafio para o Ensino Superior no século XXI. In: SCHEIBE, Leda; DAROS, Maria das Dores. *Formação de professores em Santa Catarina*. Florianópolis: NUP/CED, 2002.

SCHRIEWER, Furgén. Sistema mundial y redes de interrelación: la internalización de la educación y el papel de la investigación comparada. In: PEREYRA Miguel; GARCIA M., Jesús; GOMEZ, Antonio; BEAS, Miguel (Comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Barcelona: Pomares/Corredor, 1996.

_____. Estilos comparativos y estilos de teoría. El método comparativo y la necesidad de externalización: criterios metodológicos y conceptos. In: BONILLA, Luis (Ed) *Educación comparada, identidades y globalización*. Venezuela: IESALC/UNESCO, 2000

SERBINO, Raquel; RIBEIRO, Ricardo; BARBOSA, Raquel; GEBRAN, Raimunda (Orgs.) *Formação de professores*. São Paulo: Editora da Unesp, 1998.

SHIROMA, Eneida. O eufemismo da profissionalização. In: MORAES, Maria Célia Marcondes de (Org.) *Iluminismo às avessas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

_____. EVANGELISTA, Olinda; MORAES, Maria Célia Marcondes de. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A; 2000.

SILVA, Carmem Silvia Bissolli da. *Curso de Pedagogia no Brasil*. História e identidade. Marília: UNESP, 1999.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Prática social e instituição escolar nos governos FHC: uma abordagem ontológica. *Revista Perspectiva*. Florianópolis: Editora da UFSC: NUP/CED, v. 21, n. 2, jul/dez. 2003, p. 303-328.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMAMSI, Livia; WARDE, Mirian; HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. e. São Paulo: Cortez, 1998.

SOLARI, Manuel. *Historia de la educación Argentina*. Buenos Aires: Paidós. 1978.

SOUTHWELL, Myriam. Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado del espiritualismo y el tecnocratismo (1955-

1976). In: PUIGGRÓS, Adriana (Org.) *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*. Buenos Aires: Galerna, 1997.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. *Revista Brasileira de Educação*. 500 anos de educação escolar. ANPED (número Especial). N. 14. maio-junho-agosto. São Paulo: Autores Associados, 2000.

TEDESCO, Juan Carlos. Tendencias actuales de las Reformas Educativas. In: *Proyecto Principal de Educación*. Santiago: Unesco/Orealc. Boletín n. 35, 1994. p. 2-8.

_____. BRASLAVSKY, Cecilia; CARCIOFI, Ricardo. *El proyecto educativo autoritario*. Argentina, 1976-1982. Buenos Aires: Flacso, 1983.

TERTULIAN, N. *George Lukács e a reconstrução da ontologia na Filosofia contemporânea*. Conferência proferida no Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Federal de Ceará, p. 1-18, 1996. Tradução Manuel J. P. Fernandez. Mimeo.

THUROW, L. *La guerra del siglo XXI*. Buenos Aires: Javier Vergara, 1992.

TIRAMONTI, Guillermina. Los imperativos de las políticas de los años 90. *Propuesta Educativa*. Buenos Aires: Novedades Educativas, n. 17, 1997.

TOMAMSI, Livia; WARDE, Mirian; HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria ou um planetário de erros*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

TORRIGLIA, Patricia Laura. *Reflexões sobre o trabalho e a reprodução social: primeiras aproximações em relação ao complexo educativo*. 1999. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação. PPGE/CED, Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC, Florianópolis.

VIEIRA, Sofia Lerche. O público e o privado nas tramas da LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Em busca de uma LDB cidadã. In: *LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. São Paulo: Cortez, ANDE, 1990.

VILELLA, Heloisa. A primeira Escola Normal do Brasil. In: NUNES, Clarice (Org.). *O passado sempre presente*. São Paulo: Cortez, 1992.

WARDE, Mirian; HADDAD, Sergio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 15-39.

WEBER, Silke. Como e onde formar professores: espaços em confronto. *Educação e Sociedade*, ano XXI, n.º 70, abril. 2000.

WOOD, Ellen. Modernidade, Pós-Modernidade ou capitalismo? In: WOOD, Ellen. *Capitalism and the information age*. Tradução de Maria Célia Marcondes de Moraes e Patricia Torriglia. New York: Monthly Review Press, 1998. Agosto de 1998, PPGE/UFSC.

XAVIER, Maria Elizabete; RIBEIRO, Maria Luisa; NORONHA, Olinda Maria. In: *História da Educação*. A escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994.

YUNI, José. Educación, cultura y política. In: MOLINA, F; YUNI, J. (Coord.) *Reforma educativa, cultura y política*. El proyecto “inacabado” de la modernidad. Buenos Aires: Temas, 2000. p. 51-72.

ZEMELMAN, Hugo. Estudos comparados, projeto histórico e análise de políticas públicas. Entrevista com Hugo Zemelmam realizada por Nora Rut Krawczyk e Reginaldo C. Corrêa de Moraes. *Educação e Sociedade*, vol. 24, n. 82. Políticas educativas em Portugal e no Brasil. Campinas: CEDES, 2003.

ZORZOLI, Patricia. *Análise dos dois modelos de formação de professores na República Argentina*. O Normalismo e os Institutos de Formação do Professorado: da inclusão à exclusão social. 2002. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/CED, Universidade Federal de Santa Catarina /UFSC. Florianópolis.