

PARECER CNE Nº 970/99 – CES – Aprovado em 9.11.99

ASSUNTO: *Curso Normal Superior e da Habilitação para Magistério em Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental nos Cursos de Pedagogia*

I

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior

RELATORES: Eunice Ribeiro Durham, Yugo Okida e Abílio Afonso B. Neves

PROCESSO CNE Nº 23001.000392/99-51

I – RELATÓRIO E VOTO DOS RELATORES

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, denominada Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabeleceu diversas inovações muito positivas que tinham como objetivo aperfeiçoar a formação dos profissionais da educação.

Uma das mais importantes consiste na criação de cursos específicos de nível superior destinados à formação de docentes para as séries iniciais do Ensino Fundamental (SIEF) e para a Educação Infantil (EI). O objetivo era o de que esses cursos viessem a substituir a formação em nível médio, como tradicionalmente vinha sendo feita no Brasil, no antigo Curso Normal. Por isso mesmo, os cursos foram denominados Normal Superior.

Esta inovação decorre do artigo 62 da referida lei, assim como do § 4º do artigo 87, das Disposições Transitórias da mesma lei.

De fato, o *caput* do artigo 62 estabelece: “Art. 62 - A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.”

Apesar da ressalva contida no *caput* do artigo 62, o § 4º do art. 87 afirma: “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”. Depreende-se deste parágrafo que os egressos dos Cursos Normais, de nível médio, tenderão, ao longo do tempo, a completar seus estudos no sentido de obter a licenciatura plena em cursos destinados à formação de docentes em nível superior.

Por outro lado, o inciso I do art. 63, que trata dos Institutos Superiores de Educação, define os Cursos Normais Superiores: “Art. 63 - Os institutos superiores de educação manterão: I – cursos formadores de profissionais para a

educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental”.

Apesar do *caput* do art. 63 referir-se aos Institutos Superiores de Educação, parece fora de dúvida que os cursos normais superiores não se restringem aos Institutos Superiores de Educação, mas que se trata de um tipo específico de curso que, como os demais destinados à formação de docentes para os outros níveis de ensino, pode ser oferecido tanto nas universidades como nesses institutos e que é este curso o necessário para a formação de docentes para a EI e as SIEF.

Esta interpretação é confirmada pela redação do art. 64, o qual trata especificamente dos cursos de Pedagogia: *“A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional”.* A lei distingue portanto os cursos de Pedagogia daqueles destinados à formação de professores.

O Conselho Nacional de Educação já se manifestou a respeito dos Institutos Superiores de Educação e dos cursos Normais Superiores, através do Parecer CES nº 115/99. Neste Parecer a importância da criação dos Institutos Superiores de Educação e dos cursos Normais Superiores foi justificada em termos da necessidade de uma profunda renovação da formação inicial dos professores para a educação básica, a qual deveria ser feita em cursos profissionais específicos, com projetos pedagógicos próprios, eliminando-se, portanto, a possibilidade de que a Licenciatura fosse oferecida de forma regular como mero adendo de matérias pedagógicas a um curso organizado como bacharelado. Inversamente não se deveria também conceber que a formação para o magistério nas SIEF e da EI fosse oferecida como mero adendo aos cursos regulares de pedagogia, cuja finalidade é outra.

De fato, historicamente, os cursos de Pedagogia foram concebidos como instrumento de formação de pesquisadores e especialistas de educação. Paralelamente, cabia-lhes a formação de docentes das matérias pedagógicas que integravam o currículo dos cursos normais de nível médio. Os Departamentos ou Faculdades de Educação ofereciam também, e ainda oferecem, independentemente do curso de Pedagogia, a formação pedagógica para os alunos matriculados nos bacharelados que desejam obter também a Licenciatura. É esta situação que a lei pretende alterar.

Deve-se considerar que, não tendo sido ainda regulamentado o curso Normal Superior, há séria lacuna resultante da inexistência de cursos para formação dos docentes das SIEF e EI. Os cursos de Pedagogia procuraram suprir esta deficiência e passaram a oferecer uma habilitação para a formação de professores desses níveis de ensino.

Tratou-se, obviamente, de uma solução provisória, destinada a sanar uma lacuna.

Julgamos que, conforme o estabelecido no Parecer CES nº 115/99, a criação de cursos específicos para a formação de professores para as SIEF e EI, com projeto pedagógico próprio, que contemple o equilíbrio entre as matérias pedagógicas e aquelas destinadas a oferecer aos futuros docentes o domínio necessário das áreas de conhecimento que integram as Diretrizes e Parâmetros Curriculares para esses níveis de ensino, consiste opção correta.

Por esta razão, julgamos que não devem mais ser autorizadas as habilitações para magistério nas SIEF e EI nos cursos de Pedagogia, mas tão somente Cursos Normais Superiores.

Há, entretanto, duas situações que precisam ser objeto de consideração específica:

A primeira é dos atuais cursos de Pedagogia que já possuem a referida habilitação autorizada ou reconhecida. Nestes casos, deve ser concedida à instituição um prazo de 4 (quatro) anos para substituição dessa habilitação pelo Curso Normal Superior.

A segunda é dos pedidos de criação desta habilitação que são anteriores à Resolução, que já foram avaliadas positivamente pelas Comissões de Especialistas e que se encontram na CES/CNE. Nestes casos, a autorização deve ser concedida por 2 (dois) anos, devendo a instituição solicitante, neste período, criar o Curso Normal Superior, prevendo os mecanismos de transferências dos alunos matriculados na habilitação para Magistério do curso de Pedagogia, para o novo curso.

Brasília – DF, 09 de novembro de 1999.

Relatores:

Conselheira ***Eunice Ribeiro Durhan***

Conselheiro ***Yugo Okida***

Conselheiro ***Abílio Afonso Baeta Neves***

II – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior acompanha o voto dos Relatores.

Sala das Sessões, 09 de novembro de 1999.

Conselheiros ***Roberto Cláudio Frota Bezerra*** – Presidente

Arthur Roquete de Macedo – Vice-Presidente

DECLARAÇÃO DE VOTO

Declaro que discordo do voto dos Relatores pelos motivos que seguem.

As finalidades dos cursos de Pedagogia e as dos cursos normais superiores estão disciplinadas na Lei nº 9.394/96 – LDB, em seus artigos 61, 62, 63 e 64, do Título IV (Dos Profissionais da Educação), e no § 4º do art. 87 das Disposições Transitórias. É aconselhável, por ocioso que à primeira vista possa parecer, transcrever o exato teor destes dispositivos, inclusive porque a LDB traz importantes inovações no cenário da formação de docentes para a educação básica no país.

O art. 62 dispõe sobre a formação de docentes que atuarão na educação básica, estabelecendo que esta far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

O teor deste artigo deve ser examinado em seus dois componentes. O primeiro trata do nível de formação exigido dos professores da educação básica, o nível superior. O segundo dispõe sobre a exceção, a formação mínima.

Nos termos do primeiro componente, cabe considerar o disposto no art. 44 da LDB, que trata dos cursos e programas abrangidos pela educação superior. Desde logo fica claro que os docentes para a educação básica deverão ser formados em cursos de graduação plena, referidos no inciso II do art. 44, ou seja, os de licenciatura plena, pois em pareceres da CES, como no Parecer CES nº 630/97, do Consº Carlos Alberto Serpa de Oliveira, e no Parecer CES nº 431/98, do Cons. Arthur Roquete de Macedo, e deste Relator, já ficou estabelecido que as antigas licenciaturas curtas estão extintas pela LDB.

Poderiam, também, ser formados em cursos de pós-graduação, referidos no inciso III do mesmo artigo 44, mas é provável que nos próximos anos a maioria de nossos docentes para a educação básica venha a receber tal tipo de treinamento como aperfeiçoamento após a graduação. De outra parte, não poderiam ser formados em cursos seqüenciais, referidos no inciso I, pois estes não são de graduação plena, como dispõe o Parecer CES nº 968/98, deste Relator, nem em cursos ou programas de extensão, pois nos termos do inciso IV estes sequer exigem, necessariamente, o certificado de conclusão do nível médio.

Nos termos do segundo componente do art.62, enquanto que este determina, de forma aparentemente peremptória, que a formação de docentes para a educação básica far-se-á em licenciatura plena, o § 4º do art. 87 estabelece a transição para o cenário que se deseja no futuro: *Até o fim da Década da Educação somente serão*

admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

A combinação do art. 62 com o § 4º do artigo 87 das Disposições Transitórias já foi objeto de interpretação do CNE, mediante pareceres da CES e da CEB. Até o final da Década da Educação os professores formados em nível médio tendem a constituir-se em categoria em progressiva extinção, assegurados os direitos dos que obtiveram seu certificado de conclusão de curso; estes docentes tenderão, cada vez mais, a buscarem seu aperfeiçoamento profissional no nível superior. Com efeito, o conjunto de tais dispositivos da LDB já vem produzindo o pretendido efeito inovador. Desde a promulgação da lei, em muitos estados e em vários municípios os concursos públicos para professores dos anos iniciais do ensino fundamental têm exigido, progressivamente, um diploma de nível superior.

Na discussão sobre as finalidades do curso de Pedagogia e dos cursos normais superiores, o *caput* do art. 63 e seu inciso I são especialmente relevantes para os propósitos do presente Parecer:

Art. 63 - Os institutos superiores de educação manterão:

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

Compete então aos Institutos Superiores de Educação – ISEs manter diversos cursos de formação de docentes para a educação básica. Entre estes estão os cursos normais superiores, dedicados a formar os que atuarão na educação infantil – EI – e nos anos iniciais do ensino fundamental – AIEF. Por certo, fora de qualquer dúvida, destinam-se os cursos normais superiores à formação de profissionais para lecionar na EI e nos AIEF.

Indaga-se: tal formação é privilégio exclusivo dos ISEs, ou dos cursos normais superiores? Os docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental precisam ser formados única e exclusivamente em ISEs ou em cursos normais superiores? Esta questão é o cerne do presente Parecer, a ser respondida em seguida, considerando-se o conjunto dos artigos que a ela se referem.

Observe-se, de passagem, que os outros dois incisos do art. 63 tratam dos programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior e de programas de educação continuada para profissionais da educação; nenhum deles mantém relação imediata com as finalidades do presente Parecer e por tal motivo deixam de ser comentados.

Os Institutos Superiores de Educação foram objeto do Parecer CP nº 115/99, submetido ao Plenário do CNE por Comissão especialmente designada para estudar a matéria. Conforme meu entendimento, no relatório da referida Comissão e no Parecer aprovado pelo plenário do CNE, foi inicialmente considerado o teor do dito

primeiro componente do *caput* do art. 62 da LDB, antes referido: *A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação.*

Em seguida foi examinado o inciso I do art. 63. Neste dispositivo, está explícito que os cursos normais superiores, que são de licenciatura plena, formarão docentes para atuar na EI ou nos AIEF.

Na seqüência, foram interpretados em conjunto dois dispositivos:

- este último, determinando que o curso normal superior destina-se à formação de docentes para a EI e para os AIEF;

- o *caput* do art. 62, estabelecendo que a formação para atuar na educação básica, na EI e nos AIEF, pode ser efetuada tanto nos ISEs quanto em universidades.

Concluiu então o Parecer CP nº 115/99, e o projeto de Resolução a ele incorporado, que os cursos de licenciatura destinados a formar docentes para atuar na educação básica poderiam ser ministrados em universidades ou em ISEs. Se oferecidos em instituições que gozam das prerrogativas da autonomia universitária, poderiam estas criar ISEs ou apenas coordenação unificada do projeto institucional da formação de docentes. Caso contrário, se aqueles cursos de licenciatura viessem a ser ministrados noutros tipos de instituição, estariam estas obrigadas a criar ISEs. Nesta hipótese, o Parecer fixou um prazo de transição para tanto.

O Parecer CP nº 115/99 e o projeto de Resolução a ele incorporado não discutiam as finalidades dos cursos de Pedagogia. Quanto a estes cursos estabelecia-se, tão somente, que quando ministrados por instituições não universitárias, suas licenciaturas (habilitações em EI ou AIEF) deveriam ser incorporadas a Institutos Superiores de Educação, a serem estabelecidos em tempo hábil, isto é, dentro de quatro anos, conforme o art. 13 do projeto de Resolução. Permanecia assim em aberto qual era a finalidade dos cursos de Pedagogia nas universidades. Mas é fácil identificá-la.

Os cursos de Pedagogia são mencionados no art. 64 da LDB. Sua finalidade, quando oferecidos em universidades, pode ser entendida no conjunto dos dispositivos da lei, ora analisados, e à luz do Parecer CP nº 115/99. Dispõe o art. 64:

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

Note-se que o sujeito da sentença do *caput* do artigo é a formação dos profissionais nele referida, a ser efetuada em cursos de Pedagogia. Como se vê, o art. 64 não determina que os cursos de Pedagogia formem somente profissionais para a Administração, o Planejamento, a Inspeção, a Supervisão e a Orientação Educacional voltados para a educação básica. Logo, a formação destes profissionais é uma, e apenas uma, das tarefas dos cursos de Pedagogia ministrados em universidades.

A LDB não proíbe que os cursos de Pedagogia, quando ministrados em universidades, habilitem para a atuação em EI ou nos AIEF. O Parecer CP nº 115/99, que trata dos ISEs, tampouco impede, sabiamente, que estes cursos cumpram tal finalidade, quando oferecidos por universidades.

Na boa hermenêutica, quando são interpretadas as leis, tudo o que estas vedam em sua letra ou em seu espírito é proibido. De modo análogo, tudo o que estas não vedam em sua letra ou em seu espírito é permitido. Se isso é verdade para toda e qualquer lei, tanto mais o é para a LDB, que tem em sua espinha dorsal a diretriz da flexibilidade e o convite à inovação, sempre resguardada a qualidade do ensino – esta pela via da comedida supervisão do Estado sobre os fatores iniciais da oferta do ensino e da enfática avaliação dos resultados. Efetivamente, não cabe proibir aquilo que a LDB permite, porque não veda.

Cabe ainda lembrar o papel que desempenharão as diretrizes curriculares para as licenciaturas.

São as diretrizes curriculares que orientarão a boa formação de docentes, sejam os graduados em cursos normais superiores, sejam os licenciados em cursos de Pedagogia, em ambos os casos futuramente atuando na educação infantil ou nos anos iniciais do ensino fundamental. Entende-se que tanto numa como noutra instância, em cursos normais superiores ou em cursos de Pedagogia, serão obedecidas as diretrizes curriculares orientadoras de um mesmo tipo de formação, resguardando a qualidade que se pretende seja observada.

Deve-se também notar que as diretrizes curriculares para todas as licenciaturas, nestas incluídas as dos cursos de Pedagogia, certamente estarão pautadas por orientações já fixadas pelo CNE para os cursos normais superiores e para Institutos Superiores de Educação – os que venham a ser estabelecidos em universidades ou em instituições não universitárias.

Uma dessas orientações, central para as licenciaturas dos ISEs, exige um projeto institucional de formação docente que articule o conjunto destas, ao qual deverá vincular-se o projeto pedagógico de cada uma delas. Entendo que no pensamento da CES tal concepção irá permear todas as diretrizes curriculares das licenciaturas que virão a ser aprovadas por esta Câmara, inclusive aquelas em EI e em AIEF ministradas em cursos de Pedagogia de universidades. A orientação visa contribuir para que em cada instituição de ensino a formação de docentes da educação básica constitua-se num todo articulado, em seus princípios e objetivos mais gerais. Assim, ausências de integração por vezes hoje observadas poderão encontrar, na referida orientação e noutras, mais específicas, caminhos para sua superação.

Algumas dessas outras orientações mais específicas já foram fixadas pelo CNE para as licenciaturas em EI e em AIEF dos cursos normais superiores.

Por certo estarão presentes nas futuras diretrizes curriculares das licenciaturas dos cursos de Pedagogia ministrados em universidades, a serem estabelecidas pela CES.

Tais orientações tratam, por exemplo, do domínio dos conteúdos básicos relacionados às áreas de conhecimento que serão objeto da atividade docente, da articulação entre teoria e prática, do mínimo de horas para estágio e da distribuição deste ao longo do curso, a bem da boa formação profissional. Aliás, de passagem cabe notar que em diversas universidades as licenciaturas em EI e em AIEF de seus cursos de Pedagogia provavelmente não precisarão passar por profundas adaptações, pois é nelas que vêm sendo experimentados formatos de preparação docente para as etapas iniciais da educação básica que em larga medida já atendem às referidas orientações. De todo modo, preocupações que vêm sendo manifestadas em várias oportunidades – no CNE e fora dele – com respeito ao necessário aperfeiçoamento dos cursos de Pedagogia, por exemplo quanto ao domínio dos conteúdos que serão ensinados nos anos iniciais do ensino fundamental, poderão – e deverão – ser plenamente contempladas nas diretrizes curriculares para licenciaturas em AIEF destes cursos.

Em suma, nos termos da LDB e das normas já estabelecidas pelo CNE, como as acima referidas, a formação de docentes para a EI e os AIEF deve ser integral, específica, de nível superior, que conceda ao futuro professor uma identidade profissional e seja voltada para os fins destas etapas da educação básica (o que implica observar as diretrizes curriculares nacionais já exaradas pela CEB/CNE para estas duas etapas). As futuras diretrizes curriculares para a formação destes professores, a serem estabelecidas pelo CNE, seguramente estarão norteadas por aquelas normas e serão aplicáveis a quaisquer licenciaturas pertinentes, sejam as dos ISEs, sejam as dos cursos de Pedagogia ministrados em universidades. A chave da boa qualidade da formação dos futuros docentes da educação básica, no que diz respeito à concepção, conteúdo e métodos desta, não está no locus institucional ou no nome do curso que sigam; ela depende em boa medida da competente adoção e uso, pelas instituições de ensino, de adequadas diretrizes curriculares.

No debate sobre a finalidade dos cursos normais de Pedagogia e a dos cursos normais superiores têm sido enunciadas preocupações ou críticas outras, adicionais ou complementares às mencionadas. Uma delas é a de que as licenciaturas em EI e em AIEF não integrariam a tradição dos cursos de Pedagogia, sendo tendência apenas recente. Uma preocupação de outra ordem é a de que não caberia admitir a convivência de dois cursos distintos para a formação de professores: um Curso Normal Superior, obrigatório para a formação em EI e em AIEF em instituições não universitárias; outro curso, o de Pedagogia em universidades, o qual poderia oferecer licenciatura(s) em EI e AIEF, ou bacharelado(s) em Administração, Planejamento, Inspeção, Supervisão e Orientação Educacional voltados para a educação básica.

É conveniente tratar dos argumentos por partes. Considere-se primeiramente que não importa se as licenciaturas fazem ou não parte da tradição dos cursos de Pedagogia. A LDB revogou a legislação anterior que emoldurava esta tradição; junto com a Lei nº 9.131/95, que a antecedeu mas foi por ela incorporada, iniciou um

reforma do ensino superior brasileiro. Caminhos anteriores podem ser refeitos e por vezes precisarão ser redesenhados; servem como balizas para novas trilhas apenas na medida em que coincidam com a letra e o espírito da LDB e, ademais, associem-se a experiências de êxito.

Descartado o argumento da tradição, poder-se-ia então imaginar que a partir de agora os cursos de Pedagogia deveriam ser de bacharelado, inclusive porque não caberia a convivência, num mesmo sistema de ensino, de cursos com nomenclatura diversa porém tendo um deles – o de Pedagogia –, entre algumas de suas finalidades, as mesmas que caracterizam um outro – o curso Normal Superior. Uma solução que vem sendo aventada é a de restringir os cursos de Pedagogia ao bacharelado. Mas esta seguramente é uma indesejável limitação à flexibilidade que no espírito da LDB deve caracterizar a organização de todos os cursos, de bacharelado ou de licenciatura, respeitadas as respectivas diretrizes curriculares. Tal limitação, ademais, pode impedir que tenham continuidade várias experiências de êxito na formação de docentes para a educação básica. Tal restrição, ao desarticular um círculo virtuoso de interação entre atores que em seus cursos de Pedagogia, em diversas universidades, vêm aprimorando o preparo de nossos professores, irá interromper projetos que precisam ser preservados.

É fato que a convivência dos dois cursos de nomenclatura diversa, o Normal Superior que sempre oferecerá as referidas licenciaturas, e o de Pedagogia em universidades, que poderá ou não ministrá-las, a critério da instituição, cria uma superposição parcial de finalidades – e apenas parcial – entre um e outro. Mas este é um pequeno custo conceitual que deve ser arcado pelos sistemas de ensino, resultado da natureza do que estabelece a LDB. Ademais, as diretrizes curriculares, para um e outro tipo de curso certamente espelharão esta superposição parcial e também tudo aquilo que os distingue. E são as diretrizes curriculares que orientarão a formação de nossos docentes para a educação infantil, para o ensino fundamental ou para o ensino médio, sob o desenho das licenciaturas plenas, estejam estas situadas em Curso Normal Superior ou em Curso de Pedagogia.

Nas universidades, obedecidas as diretrizes curriculares, fica a critério de cada instituição estabelecer onde serão implantadas as licenciaturas que ministra ou irá oferecer. Considere-se, como ilustração, o caso da licenciatura e do bacharelado em Física. Ambos os cursos podem ser ministrados pelo Departamento ou Instituto de Física, como habitualmente vem sendo feito, mas uma universidade poderá, a seu critério, implantar a licenciatura e o bacharelado em unidades ou subunidades distintas.

A LDB, no espírito de flexibilidade e de inovação que a permeia, nada determinou sobre a organização interna das universidades, desde que obedecidas as normas gerais da educação nacional. Certamente a CES não pode impedir que esta ou aquela licenciatura se fixe numa ou noutra unidade ou curso da universidade. Compete à universidade, no gozo das prerrogativas de sua autonomia, observadas as normas maiores da educação, entre as quais incluem-se as diretrizes curriculares, fixar seus cursos e programas e estabelecer seu próprio modelo de organização institucional e didático-científica.

Conselheiro *Jacques Velloso*