

## AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



### MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

<b>INTERESSADA:</b> Associação Brasileira de Educação – ABE		<b>UF:</b> RJ
<b>ASSUNTO:</b> Consulta sobre o conceito da figura de “formados por treinamento em serviço” constante do parágrafo 4º do artigo 87 da LDB.		
<b>COMISSÃO:</b> Regina Vinhaes Gracindo (Relatora), Antônio Carlos Caruso Ronca (Presidente), Francisco Aparecido Cordão, José Fernandes de Lima, Maria Beatriz Luce, Paulo Monteiro Vieira Braga Barone e Paulo Speller (Membros).		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23001.000237/2008-41		
<b>PARECER CNE/CP Nº:</b> 8/2009	<b>COLEGIADO:</b> CP	<b>APROVADO EM:</b> 2/6/2009

## I – RELATÓRIO

### Da solicitação

Trata o presente processo de consulta encaminhada pela Associação Brasileira de Educação – ABE, solicitando que o Conselho Nacional de Educação – CNE defina o significado da expressão “**formados por treinamento em serviço**”, presente no artigo 87, parágrafo 4º, da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

### Histórico

O processo tem início em maio de 2007, quando o CNE recebe consulta da ABE, encaminhada por seu presidente, professor João Pessoa de Albuquerque, na qual se dirige

*[...] ao supremo colegiado educacional do país a fim de formular, em nome dos educadores de um modo geral – contingente que tem a honra de congregar – a presente consulta no sentido de definir-se o real significado da figura criada pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, denominada “FORMADOS POR TREINAMENTO EM SERVIÇO” [...].*

Em sua interpretação, por compreender que o parágrafo 4º do artigo 87 da LDB admite a possibilidade de “duas espécies de formação de professor: uma acadêmica (nível superior) e outra não acadêmica (por formação em serviço)”, a ABE indica que:

*Admitida, por conseguinte, a formação por treinamento em serviço, é indispensável que haja uma definição dessa nova figura de formação profissional, sem o que ela não poderá ser aplicada, salvo se o for por qualquer sistema educacional ou por qualquer instituição de ensino, sob os mais variados entendimentos, eis que inexistente uma interpretação formal, técnica e oficial do referido dispositivo. (grifo do autor)*

Tendo como base uma série de considerações, a ABE sugere a seguinte definição para “**formados por treinamento em serviço**”:

*Profissional docente formado por treinamento em serviço é aquele que, com ou sem habilitação em nível superior comprove competência adquirida nas atividades por ele desenvolvidas em seu campo de saber.*

Destaque-se que, não havendo obtido resposta ao seu pleito, a ABE reitera sua solicitação, em novembro de 2008, oportunidade em que o processo foi encaminhado à CES e, posteriormente, à Comissão Bicameral de Formação de Professores, para análise e relato.

## Mérito

O objeto de análise do presente processo é, portanto, o significado da expressão **treinamento em serviço**, contida no parágrafo 4º do artigo 87 da Lei nº 9.394/96 e, em última instância, a própria amplitude temporal do referido artigo:

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

[...]

*§ 4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por **treinamento em serviço**. (grifo da relatora)*

Incitada pela Faculdade de Educação Costa Braga/Instituto de Educação Costa Braga-SP, a Câmara de Educação Superior emitiu o Parecer CNE/CES nº 151/98, que foi aprovado pelo Conselho Pleno e homologado pelo Ministro da Educação, em 31 de agosto de 2008, e que tratava do assunto em tela: análise do parágrafo 4º do artigo 87 da LDB.

Em sua análise de mérito, o conselheiro Carlos Alberto Serpa de Oliveira, relator do aludido parecer, resgata o Parecer CNE/CEB nº 5/97, este relatado pelo conselheiro Ulysses de Oliveira Panisset, que assim se pronunciou, no tópico referente aos Profissionais da Educação:

*O capítulo da lei sobre a formação dos profissionais da educação refere-se a todos os níveis. No que concerne aos professores destinados ao ensino básico, é de se destacar que a lei generaliza a obrigatoriedade do preparo em nível superior e na licenciatura plena. Como se vê, nenhuma referência é feita à “licenciatura de curta duração”, donde se conclui que a mesma deixará de existir, na estrutura do ensino superior voltado para o exercício do magistério. Quanto à formação de professores para a educação infantil e para as quatro primeiras séries do ensino fundamental, é admitido seu preparo, em nível médio, na modalidade Normal (artigo 62). Embora o artigo 87, § 4º, disponha que, ao final da Década da Educação, todo o pessoal docente deverá ter curso superior, a norma específica (artigo 62) se sobrepõe à de caráter geral. (grifos contidos no Parecer CNE/CES nº 151/98)*

A partir dessa assertiva, o Parecer CNE/CES nº 151/98 analisa que:

*Considerava assim a CEB que o significado da expressão **ATÉ O FIM DA DÉCADA, NÃO SIGNIFICAVA** em si intervalo exclusivo de tempo em que somente professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço seriam admitidos, mas **LIMITE** além do qual todos os professores só poderão ser contratados se habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.*

*Não é outro o entendimento da Câmara de Educação Superior, até porque a intenção do legislador (men legis) ao instituir a Década de Educação, era a de*

*estipular que AO FINAL do prazo de dez anos citado, em que tudo deveria ser feito em prol do projeto educacional estatuído pela nova lei, em busca da qualidade universal da educação brasileira, todos os professores de qualquer nível de ensino só serão contratados se habilitados em nível superior ou por treinamento em serviço.*

[...]

*O artigo 62 de mesma lei cria uma especificidade dentro da generalidade do artigo 87, o que o torna intérprete de uma exceção ao geral.*

*Embora o artigo 62 determine, no geral, que a formação de docentes para atuar na educação básica deva ser feita em nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena, em universidade e instituto de educação, ADMITE, no entanto, COMO FORMAÇÃO MÍNIMA (e não a FORMAÇÃO DESEJÁVEL) para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.*

*É apenas uma concessão, sem prazo, é verdade, para terminar, mas uma concessão, pois logo após este artigo, o art. 63 estatui, quando fala dos institutos de educação superior, que essas instituições manterão 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 quatro primeiras séries do ensino fundamental (FORMAÇÃO DESEJÁVEL). (grifos contidos no Parecer CNE/CES nº 151/98)*

Mesmo não adentrando na análise da questão específica, que se refere ao significado da expressão “**treinamento em serviço**”, o parecer identifica e delinea muito bem uma questão fulcral para as políticas de formação de professores: **o nível desejável para a formação de professores expresso na LDB**, ao assim se posicionar:

*A lei aponta, então, sem dúvida, para a formação docente em nível superior de forma definitiva, admitindo, ainda, a formação em nível médio, na modalidade Normal, como formação mínima para o exercício do Magistério da educação infantil e nas quatro séries iniciais do ensino fundamental. (grifo da relatora)*

Importante registrar que, além dos artigos 62 e 63 da LDB, destacados no Parecer CNE/CES nº 151/98, devem ser considerados o artigo 64 da mesma LDB, que trata da formação dos profissionais da educação, e os Decretos nºs 3.276/99 e 3.554/00, que dispõem sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica. Todos também reforçam a clara opção do legislador pela formação em nível superior para todos os docentes.

Partindo, então, da premissa de que **toda formação dos profissionais do magistério e, portanto, dos docentes, deve ser feita em nível superior**, duas outras questões se apresentam para análise:

- 1) Como compreender a longa manutenção da **formação em nível médio, modalidade Normal**, como exigência mínima para a docência da educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental?
- 2) Como definir o significado da expressão “**formados por treinamento em serviço**”, no contexto da formação desejável do professor e na oferta de uma educação de qualidade?

Quanto à primeira questão, é importante ratificar a posição do Parecer CNE/CES nº 151/98 frisando que a formação em nível médio, modalidade Normal, foi claramente uma concessão dada pelo legislador aos sistemas de ensino, sem prazo. Isso certamente foi

motivado pela identificação da enorme distância existente entre a formação dos docentes em 1996 (quadro real) e as possibilidades concretas de os sistemas de ensino exigirem, de imediato, formação em nível superior para o ingresso nas suas respectivas redes. No entanto, tendo passado treze anos da data de implantação da LDB e três do encerramento da Década da Educação, o quadro educacional brasileiro se apresenta muito melhor situado, especialmente quanto às políticas públicas e ao financiamento da educação. Nesse quadro, caberia ao CNE estabelecer imediatamente um limite adequado e razoável para a cessação dessa concessão, que deve coincidir com a efetiva formação em nível superior de todos os docentes brasileiros e com a ampliação, especialmente pelo poder público, da oferta de cursos de licenciatura, graduação plena.

Também o Parecer CNE/CEB n° 1/2003, da lavra do Conselheiro Arthur Fonseca Filho, analisa a formação docente em nível médio como insuficiente. Diz ele:

*Por tudo, tanto a Lei n° 9.394/96, quanto a Lei n° 10.172/01, que introduziu o Plano Nacional de Educação e todas as manifestações deste Conselho, convergem no sentido de afirmar que a formação em nível médio frente aos avanços pedagógicos e exigências sócio-educacionais vai se tornando cada vez mais insuficiente para dar respostas aos desafios da escolarização.* (grifo da relatora)

Como reforço à sua posição, este relator continua sua argumentação em favor da ampliação do nível de formação dos professores, trazendo, inclusive, trecho do Parecer CNE/CEB n° 1/1999, relatado pela Conselheira Edla Soares, que trata exatamente das diretrizes curriculares para a formação de professores em nível médio, modalidade Normal. Diz ele:

*Esta posição do CNE fica patente nos trechos do Parecer CNE/CEB n° 1/99:*

*Certamente, cabe ao poder público, como gestor das políticas educacionais, ‘universalizar’ o atendimento imediato do ensino obrigatório de qualidade e responder, simultaneamente, às exigências que favoreçam a transição do estágio atual para um novo padrão de formação inicial e continuada do professor. Atingir este patamar pressupõe, por sua vez, a possibilidade de ampliar o acesso às Instituições de Educação Superior, bem como o desenvolvimento de pesquisas que tenham seu foco nas necessidades das escolas e seus respectivos contextos.* (grifo da relatora)

Ocorre que, mesmo havendo predominância pela opção de formação de professores em nível superior, há posições que endereçam sua preferência pela formação em nível médio, na modalidade Normal, e elas merecem ser analisadas. Uma delas está registrada em recente artigo do ex-conselheiro da CEB/CNE, professor João Monlevade, intitulado “Normal de nível médio: atual e prioritário, até quando?”, publicado no volume n° 3 da Revista Retratos da Escola, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE. Nele, o professor aponta para a relevância e pertinência dos Cursos Normais e apresenta a idéia original de alterar o debate que propõe a exclusão (ou não) da formação em nível médio, para uma visão ampliada de continuidade de estudos, ao que ele chama de “percurso formativo” dos professores. Segundo ele, para aqueles que querem ingressar na carreira do magistério, melhor seria iniciar sua formação em nível médio, na modalidade Normal, e depois avançar rumo à graduação e pós-graduação.

Além disso, o autor mostra que atualmente [...] temos mais de 200 mil alunos em cursos normais, a maioria em dez Estados, e esses dados revelam uma reversão no quadro, que se delineava nos anos imediatamente posteriores à implantação da LDB, mais favorável à

formação dos docentes em nível superior, com diversas iniciativas exitosas de parcerias entre sistemas de ensino e instituições formadoras. E essa reversão pode estar ligada exatamente à manutenção da concessão feita pela LDB, que vem sendo avaliada frequentemente como uma formação mais rápida e mais barata para os sistemas de ensino e para os professores, mas poucas vezes identificada como a mais adequada às demandas sociais e educacionais.

Numa visão ampliada dessa problemática, pode-se constatar que, além dos países com maior desenvolvimento econômico que o Brasil, países vizinhos da América Latina também formam seus docentes em nível superior. No entanto, confirmando essa tese, mas encaminhando postura contrária à extinção da formação de professores em nível médio, na modalidade Normal, o professor Monlevade conclui seu artigo demonstrando que:

*Salvo engano, os países onde a formação das professoras das crianças até dez anos se inicia em cursos de nível superior, têm em comum:*

- (a) sociedades onde a classe média abarca mais de 60% da população e é educada em escolas públicas;*
- (b) professores que atuam em uma única escola, ganham salários com valor próximo aos dos docentes universitários e têm seus filhos nas escolas públicas;*
- (c) escolas públicas com jornadas em tempo integral.*

*Quando a sociedade brasileira chegará a estes níveis?*

Concordando com o quadro demonstrado por ele, percebe-se que, de um lado, a história das políticas públicas no Brasil produziu um quadro de enormes desigualdades na sociedade brasileira e, de outro, a não implantação de um Sistema Nacional de Educação inviabilizou a existência da escola pública republicana: universal e de qualidade para todos. No entanto, há que se reverter esse quadro, no qual o baixo desempenho da escola pública realimenta o ensino dual que historicamente o Brasil pratica. Estudos têm demonstrado que docentes com melhores salários, boas condições de trabalho e melhor formação podem proporcionar significativo avanço na melhoria desse quadro. Dessa forma, ao invés de uma posição de acomodação, o CNE deve, junto com os sistemas de ensino e com o MEC, garantir as bases para a construção de um quadro positivo para a formação dos docentes em nível superior.

Assim, tomando por base as metas do PNE, que estabeleceram o prazo de dez anos (até 2010) para que 70% dos professores de educação infantil e do ensino fundamental (em todas as modalidades) e 100% dos de ensino médio possuíssem formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas, o presente parecer ratifica os termos do Projeto de Lei assinado e encaminhado ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República e pelo Ministro da Educação, em ato formal realizado em 28 de maio p.p., Brasília/DF, que altera o artigo 62 da LDB, retirando a possibilidade de formação em nível médio, curso Normal, para docentes dos anos iniciais do ensino fundamental. No que tange à formação de docentes para a Educação Infantil, o Projeto de Lei mantém a possibilidade de formação em nível médio, curso Normal, no entanto, dado o estabelecido no parágrafo 4º do artigo 87, já comentado, esta formação deve ser compreendida como transitória, posto que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em regime de colaboração, devem estabelecer mecanismos para a formação em nível superior de todos os docentes em exercício na Educação Infantil, com prazos indicados em seus projetos político-pedagógicos.

Quanto ao significado da expressão **“formados por treinamento em serviço”**, presente no artigo 87, parágrafo 4º, da Lei nº 9.394/96, só se pode apreendê-lo em seu próprio contexto espacial e temporal. Para tanto, cabe retomar algumas argumentações anteriores e outras novas que desvelam posições da LDB no tocante à formação dos professores: (1) o nível superior é claramente considerado como o nível desejável para a formação de

professores; (2) a formação de professores desenvolvida em nível médio, na modalidade Normal, para o exercício do magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental foi uma concessão da LDB tal como conceitua o Parecer CNE/CES nº 151/1998, dado o quadro negativo do nível de formação dos professores, à época; (3) a instituição da Década da Educação (1996-2006) foi um chamamento à sociedade e aos dirigentes educacionais no sentido de envidarem esforços para mudanças estruturantes na educação brasileira; (4) e nesse esforço coletivo, além dos cursos de formação de professores oferecidos normalmente pelas Instituições de Educação Superior – IES, os sistemas de ensino deveriam desenvolver cursos específicos para a formação de seus próprios docentes, que privilegiassem suas práticas e garantissem a sistematização de conhecimentos básicos que pudessem melhorar seu trabalho na escola.

Quanto a esse último ponto, diversas experiências nesse sentido foram (e ainda são) desenvolvidas pelos sistemas de ensino, com base exatamente no enunciado do artigo 87, parágrafo 4º, e que se autodenominam de cursos de *formação* ou *treinamento em serviço*. São cursos desenvolvidos simultaneamente à jornada de trabalho do docente, procurando o contínuo aperfeiçoamento da sua prática, muitas vezes com formato próprio, que atenderam a milhares de docentes e para os quais houve a devida autorização do CNE e/ou do MEC. Os exemplos são muitos: o Curso Normal Superior a distância, denominado Projeto Veredas, desenvolvido pela SEE/MG e que envolveu mais de quinze IES em todo o estado; o Curso de Pedagogia para os anos iniciais do ensino fundamental, curso a distância desenvolvido pelo CEDERJ, a partir do qual a UERJ e a UNI-RIO formaram professores da rede estadual de ensino do Estado do RJ; Curso de Pedagogia para Professores em exercício no Início de Escolarização – PIE, desenvolvido pela UnB, que formou aproximadamente três mil docentes da rede pública do DF; Projeto desenvolvido em parceria entre a UFG e a Secretaria Municipal de Goiás e que formou centenas de professores; o Curso de Pedagogia na modalidade a distância (PEAD), desenvolvido pela Faculdade de Educação da UFRGS em convênio com redes públicas de educação básica; além de múltiplos convênios específicos diretamente firmados entre sistemas de ensino e universidades públicas ou privadas. Vale registrar que, nessa mesma linha de raciocínio, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica prevê uma série de cursos de formação “em serviço” para que docentes em exercício nas redes públicas de ensino iniciem sua graduação e até uma segunda Licenciatura, no caso de estarem atuando em componentes curriculares distintos daquele para o qual já obtiveram a formação inicial.

Nesse contexto e na medida em que o legislador expressou claramente sua opção pela formação em nível superior em diversos artigos e parágrafos, **a LDB não poderia encaminhar a idéia de que o “treinamento em serviço” seria outra opção de nível de formação**, como algumas interpretações desejam, mas muito mais como **formas metodológicas alternativas e específicas** para desenvolvimento de cursos de formação de professores em nível superior, como os exemplificados anteriormente e que, paralelamente ao trabalho docente, garantissem os fundamentos dispostos no artigo 61 da LDB: (1) associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço e (2) aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades.

## II – VOTO DA COMISSÃO

A análise de mérito deste processo demonstra certa incongruência entre os artigos que tratam da formação dos profissionais da educação (artigos 61 a 67), desenvolvidos no corpo da LDB, e o artigo 87, contido nas disposições transitórias da mesma Lei. Assim, para encaminhar a consulta sobre o significado da expressão **“formados por treinamento em serviço”** presente no parágrafo 4º do artigo 87 da Lei nº 9.394/96, outras questões precisaram ser analisadas como fundamento para o presente voto: (1) a opção do legislador quanto ao

nível adequado para a formação de docentes e (2) a função transitória da formação em nível médio, na modalidade Normal, no quadro da formação docente.

Nesse contexto, o presente parecer reafirma e encaminha que:

- 1) Se, como foi demonstrado, a formação dos docentes para a Educação Básica deve ser feita em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em Instituições de Educação Superior – IES, cabe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, estabelecer mecanismos que favoreçam a formação, em nível superior, de todos os docentes em exercício nas instituições de Educação Básica, com prazo limite a ser estipulado em seus projetos político-pedagógicos e consignado no Plano de Ações Articuladas (PAR) de seu município/Estado/DF.
- 2) A expressão “*treinamento em serviço*”, constante do parágrafo 4º do artigo 87 da LDB, não deve ser compreendida como outra espécie ou outro nível de formação docente, mas sim como forma de expressão do Legislador, no sentido de garantir que *todos os docentes em exercício* nas escolas brasileiras possam adquirir formação docente de nível superior, realizada em formato próprio e original, necessariamente aprovado pelo MEC/CNE ou pelo Conselho Estadual respectivo, no caso de instituições estaduais ou municipais de educação superior, porque desenvolvida simultaneamente à prática docente, isto é, como capacitação em serviço em cursos presenciais ou a distância que garantam a associação entre teoria e prática e que levem em consideração a experiência do professor.

O presente parecer e a respectiva resolução foram aprovados pela Comissão Bicameral de Formação de Professores do CNE em 5 de maio de 2009, os quais ora submetemos ao Conselho Pleno do CNE.

Brasília (DF), 2 de junho de 2009.

Conselheira Regina Vinhaes Gracindo – Relatora

Conselheiro Antônio Carlos Caruso Ronca – Presidente

Conselheiro Francisco Aparecido Cordão – Membro

Conselheiro José Fernandes de Lima – Membro

Conselheira Maria Beatriz Luce – Membro

Conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone – Membro

Conselheiro Paulo Speller – Membro

**III – DECISÃO DO CONSELHO PLENO**

O Conselho Pleno aprova, por unanimidade, o voto da Comissão.  
Plenário, em 2 de junho de 2009.

Conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro – Presidente



## PROJETO DE RESOLUÇÃO

*Estabelece responsabilidade dos entes federados pela formação de professores em nível superior e define como deve ser considerada a expressão “formados por treinamento em serviço”, constante do parágrafo 4º do artigo 87 da LDB.*

**A Presidente do Conselho Nacional de Educação**, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o disposto nas Leis nºs 9.131, de 24 de novembro de 1995, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e na Resolução CNE/CP nº 1/2002, e com fundamento no Parecer CNE/CP nº \_\_\_\_\_/2009, homologado por Despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de \_\_\_/\_\_\_/2009, resolve:

Art. 1º A formação dos docentes para a Educação Básica deve ser feita em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em Instituições de Educação Superior – IES, cabendo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, estabelecer mecanismos que favoreçam a formação, em nível superior, de todos os docentes em exercício nas instituições de Educação Básica, com prazo limite a ser estipulado em seus projetos político-pedagógicos e consignado no Plano de Ações Articuladas (PAR) de seu município/Estado/DF.

Art. 2º A expressão “*treinamento em serviço*”, constante do parágrafo 4º do artigo 87 da LDB, deve ser tão somente compreendida no âmbito da garantia de que *todos os docentes em exercício* nas escolas brasileiras possam adquirir formação docente de nível superior, realizada em formato próprio e original, necessariamente aprovado pelo MEC/CNE ou pelo Conselho Estadual respectivo, no caso de instituições estaduais e municipais de educação superior, porque desenvolvida simultaneamente à prática docente, isto é, como capacitação em serviço em cursos presenciais ou a distância que garantam a associação entre teoria e prática e que levem em consideração a experiência do professor.

Art. 3º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.