

Norteando a Política de Formação de Professores: Como Interpretar os Artigos 62 e 87 da LDB ?

Alvaro Chrispino

RESUMO

O artigo se propõe a discutir o oportuno e controvertido tema da formação do professor em níveis superior ou médio, a partir dos artigos 62 e 87, no seu parágrafo 4º., da LDB. Para tal, inicia apresentando o processo de formulação da Lei e seu processo de aprovação para, posteriormente, apresentar as etapas da interpretação da lei, aplicando-as aos dois artigos da LDB. Analisa as possíveis interpretações e suas consequências diretas nas políticas de formação e de qualificação de professores nos cursos Normais, Universidades e Institutos Superiores de Educação.

Palavras-chave: Formação de professores – Curso normal – Habilitação de professores – Educação.

Alvaro Chrispino

*Doutorando em Educação,
Universidade Federal
do Rio de Janeiro*

*Professor do Centro Federal
de Educação Tecnológica
Celso Suckow da Fonseca:*

*Vice-Presidente da
Associação Brasileira de
Química.*

Introdução

Diz-se muito que a educação brasileira está sob a égide de uma nova lei; que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é isto ou é aquilo; que essa mesma Lei é boa ou é menos boa; que após 35 anos, afinal, temos uma nova Lei. Mas

- O que é lei?
- Como se produz uma lei?
- Como se avalia a legitimidade de uma lei pelo processo legislativo?

Conceito de LEI

Segundo Outhwaite (1996), a noção contemporânea de lei¹ traduz um duplo

¹Conforme Seabra Fagundes (apud Barroso, 1993, p.70), lei é aqui entendida como ato jurídico emanado do Estado, com caráter de regra geral, abstrata e obrigatória, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva.

entendimento. De forma ampla e algo idealista, a lei expressa orientações clássicas, por exemplo, teológicas, derivando suas determinações de estados especiais ou "personalidades" superiores em vontade ou poder a qualquer um de nós. Um segundo entendimento, mais pragmático e técnico, vê a lei como reflexo de uma tradição normativa secular que a define como preceito encarnado de uma dada hierarquia legal visando regular determinada ou determinadas práticas sociais. Nesta última definição, leis "são elementos substantivos de um sistema legal nacional" e sua autoridade ou validade deriva imediatamente da sua subordinação constitucional.

No século XX, o conceito de lei revela um certo enfraquecimento das concepções teológicas ou naturalistas e caminha no sentido de fortalecer a ciência da lei positiva, originada, primeiramente, de um exercício racional lógico que redunde em norma. Com efeito, o entendimento das características filosóficas e políticas dos sistemas legais contemporâneos aparece nitidamente na premissa: "o que parece racional parece ser lei".

Nosso século foi marcado pela organização dos sistemas legais em códigos. Seguindo a herança do código napoleônico – o *Code Civil* –, a Europa produziu um texto universal de direito romano: o *Corpus Iuris Civilis*, que deu origem a diferentes códigos nacionais de direito. Estes códigos espelhariam o espírito do povo por meio da norma escrita, abalizada e acessível, submetendo, assim, os administradores e juizes à vontade popular. Juntamente com a evolução do chamado direito escrito,

prosperou o direito consuetudinário, ou seja, o direito produzido pelos costumes. Tem-se, então, o direito dos códigos e o direito dos costumes.

Nessa linha, acredita-se que a melhor maneira de garantir o acesso à justiça é por intermédio do apoio de disposições legais (David, 1986) formais como as previstas nos códigos ou praticadas regularmente como no direito consuetudinário. A norma jurídica vai, então, buscar regular as relações sociais as mais diversas, "ordenando princípios concebidos abstratamente na suposição de que, uma vez impostos à realidade, produzirão efeito benéfico e aperfeiçoado" (Moreira Neto, 1994) para um sistema dito ideal.

Por certo, a definição do que seja um sistema dito ideal – isto é, os valores a serem protegidos e os fins a serem buscados – não é uma questão jurídica, mas eminentemente política. Desenhado o sistema ideal pelo órgão próprio da instância política, a norma se exterioriza pela via do Direito positivo, produzindo efeitos na prática social. "Por este mecanismo, o poder transforma-se de político em jurídico" (Moreira Neto, 1994).

Processo Legislativo e Legitimidade da Lei

Voltemos a atenção, agora, para o órgão próprio da instância política capaz de produzir Leis, dentro das regras específicas da ciência jurídica. Estamos nos referindo ao Poder Legislativo. No

Brasil, a função legislativa é exercida em três níveis: da União, dos Estados e dos Municípios. No caso da União, a função legislativa é exercida pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Neste sistema bicameral, a figura do Senador representa os Estados federados, e a figura do Deputado Federal representa o povo do seu Estado (Silva, 1995). São os Senadores e Deputados Federais que, eleitos pelo povo, terão por responsabilidade introduzir ou reformular atos, através do processo legislativo, que redundem nas leis a serem seguidas na prática social.

O processo legislativo (Bobbio, 1997) pode ser definido como “fenômeno dinâmico da realidade social, que se caracteriza por concatenação de atos e fatos não necessariamente disciplinados pelo Direito, começando com a ‘demanda’ da lei e terminando com a ‘decisão’ da lei ou com a rejeição da demanda”. Dentre os produtores de “demanda” de leis, temos, além do cidadão comum, os sindicatos, as empresas, os grupos de pressão e de opinião, os partidos políticos e, logicamente, o próprio Governo. No processo legislativo, as demandas são filtradas para serem aceitas ou não. Caso aceitas, sofrem os efeitos das discussões ou são relegadas à “inanição política”; se aceitas para discussão, eventualmente sofrem supressões, acréscimos ou são agregadas a outras semelhantes. Ao final do processo legislativo, as demandas podem estar amadurecidas ou, então, prontas para serem substituídas por outras de tema ou problemática se-

melhante, com maior probabilidade de aprovação visto agregar membros do legislativo que reúnam maior poder de aprovação naquele momento.

A “demanda” de lei, que passa por todas as etapas previstas e conhecidas do processo legislativo, chega à votação e será votada pelos que foram eleitos pelo povo. E, aí se vota. Ao ser aprovada dentro dos ritos e formalidades de estilo, pode-se dizer que a lei tem legitimidade. E, “Votada (a lei), desprende-se de quem a redigiu para ter existência própria” (Pereira, 1981).

Por isso não cabe falar em outra lei que não esta que possui os atributos da legitimidade e da legalidade, obtidos pelo processo legislativo em todas as etapas que caracterizam o Estado Democrático de Direito. Não é raro que se escreva sobre como deveria ser, como seria se o texto final fosse este ou aquele, e muito se publicará, ainda, sob a motivação de exumar os projetos vencidos.

Se aplicarmos este raciocínio ao futuro da LDB, chegaremos à conclusão que tal procedimento não deve ocupar demasiadamente os estudiosos da educação, uma vez que o futuro dessa nova LDB exigirá atenção, estudos e debates orientados para sua aplicação com resultados positivos para aqueles que, efetivamente, devem ser considerados como prioridade: os alunos e o resultado da educação. Neste ponto, vem à baila o conceito de efetividade da lei, a carecer da atenção e da argúcia dos estudiosos dedicados.

Aliada aos atributos da legitimidade e da legalidade, encontra-se a efetividade (Barroso, 1993, p.78-83) da lei, que se volta para a eficácia social ou os efeitos que a norma suscita ou suscite em seu cumprimento. Quando a efetividade é patente e incomoda a segmentos organizados, estes se programam e atuam, não no sentido de evocar projetos derrotados, mas na modificação da norma vigente, com vistas a satisfação de seus interesses, sejam eles quais sejam.

Um exemplo recente e de inequívoca pertinência é o artigo 33 da *Lei 9.394/96 (LDB)*, que ratificava o estado laico ao não permitir o gasto de recursos públicos para pagamento de professores de religião². Por não aceitarem essa determinação, as forças incomodadas se organizaram para forçar a votação de nova redação para o dispositivo, transferindo o pagamento das aulas de religião para o Tesouro Nacional.

Conceito de Interpretação de Lei

Visto o que é lei e como uma lei se produz, consideramos o processo legislativo pelo qual a lei adquire legitimidade. Cabe naturalmente perguntar, aqui:

- Que parâmetros devem ser observados no momento de se interpretar os ditames da nova lei?

Noutras palavras, votada a lei, esta passa a vigor como norma de controle social, regulando ações humanas lastreadas nos paradigmas vigentes quando de sua formulação, tramitação e aprovação. No entanto, as leis não se esgotam ao serem aprovadas, bem ao contrário: elas podem se estender em uma curta ou longa etapa de interpretação.

Este exercício mental exigido nesta etapa permite ao jurista, em geral, e ao interprete interessado, em particular, adaptar a norma à realidade mutável e às ideologias passantes, mais visíveis e sentidas em leis votadas desde há muito tempo. Caio Mário Pereira chega a dizer que a interpretação pode ser classificada como última fase da elaboração normativa, uma vez que a lei contém na verdade o que nela consegue enxergar ou dela consegue extrair o seu intérprete é inexato dizer que a interpretação da lei está circunscrita aos artigos obscuros ou ambíguos, ao texto confuso ou aos preceitos mal apresentados, pois toda lei carece de novas luzes que possam garantir e consolidar conquistas à sociedade.

Cada olho traz em si um conjunto de conhecimentos valorados que podem contribuir para o melhor entendimento da lei. Para melhor orientar esta interpretação ou entendimento da lei, os especialistas apontam algumas classificações capazes de orientar o exercício hermenêutico. É possível ordenar a interpretação em dois grandes grupos: quanto à origem e quanto aos elementos. Quanto à origem, ela pode ser autêntica, judicial ou doutrinária.

² Sobre ensino religioso, veja o Parecer CP n. 5, de 11 de março de 1997, do Conselho Nacional de Educação.

Quanto aos elementos, pode ser analisada pela ótica gramatical, lógica ou sistemática.

Interpretação quanto à origem

A *interpretação autêntica* é realizada pela via legislativa e ocorre quando o próprio Poder Legislativo aprova norma interpretativa da lei em questão, obedecendo à hierarquia legal e preceitos constitucionais, ou quando descreve no corpo da lei original sua interpretação expressa. Sendo este um procedimento de natureza imperativa, o legislador indica a sua vontade por um novo dispositivo legal, de caráter interpretativo. Fica evidente que o segundo diploma corre o risco de se expor, ele próprio, a novo exercício de interpretação ou entendimento. Este é o instrumento usado pelo legislador para estabelecer conceitos, evitando lacunas danosas para discussões posteriores, às vezes, intermináveis e improfícuas, como sói acontecer, por exemplo, não raramente, na legislação educacional.

A *interpretação judicial* é realizada pelo Poder Judiciário, no limite de sua competência. Entenda-se que a interpretação não é uma função judicial específica, mas uma consequência direta, já que a posição jurisdicional é precedida da interpretação da autoridade judicial, na relação direta de sua autoridade e envergadura intelectual. A função do juiz é aplicar a lei. Nesse sentido deve, necessariamente, interpretá-la para poder fazer com que se cumpra. A fim de exemplificar a interpretação judicial, tomemos o caso em que juízes interpretaram o inciso II do artigo 208, da Constituição Federal (progressiva extensão da obrigatoriedade do ensino médio), modificada pela Emenda Constitucional 14/96 para

“progressiva universalização”. Segundo alguns juízes, é obrigação do Estado oferecer vagas para os candidatos ao ensino médio, escolhendo, eles próprios (os juízes), a escola onde deva ser matriculado o aluno pleiteante de tal vaga, desconsiderando, desta maneira, as políticas públicas e as dificuldades inerentes à adaptação à nova LDB, à Lei 9.424 e à mencionada Emenda Constitucional 14, que vem esclarecer a verdadeira intencionalidade e capacidade do Poder Público no atendimento a este segmento da educação básica.

A *interpretação doutrinária* é o resultante da pesquisa realizada pelo especialista ou da opinião do profissional detentor do chamado *notório saber* entre seus pares. Esta interpretação da lei possui tanto maior valor quanto for o poder intelectual do intérprete, sua capacidade de realizar a hermenêutica, a força de sua argumentação e sua habilidade de não expressar nem se deixar obnubilado por seus interesses particulares. No campo educacional esta função é exercida pelo Conselho de Educação nos vários sistemas, pelos autores e pelos profissionais mais renomados na área, dos quais se espera, até onde possível, que devam se abster de ideologizar suas análises e, pior ainda, contaminar os pronunciamentos com seus interesses pessoais.

Interpretação quanto aos elementos

A *interpretação gramatical ou literal* tem por eixo a análise filológica do texto legal e do sentido que lhe é dado. Contrastando o papel do intérprete com o do legislador, diz Caio Mário que “o intérprete precisa de significação dos vocábulos, a sua colocação na frase, o uso de partículas e cláusulas, o emprego de

expressões sinônimas”, enquanto “O legislador guarda a presunção de sabedoria, e esta é incompatível com existência de expressões inúteis”.

Em educação, conta-se com um largo universo lexical, em que o mesmo vocábulo pode ter significado diferente de acordo com a ciência da qual foi importado ou mesmo no universo interno das coisas educacionais propriamente ditas. Além disso, pode apresentar sentidos distintos de acordo com a ideologia subjacente do autor e do leitor. Interessante apontar que o texto constitucional faz diferença entre educação e ensino, como expressa o inciso IX, do artigo 24, ao tratar das competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação e ensino. Diogo Figueiredo Moreira Neto (1994, p.373) afiança que “educação é gênero de que o ensino é espécie”.

A interpretação lógica ou racional é mais complexa, pois considera a razão de ser da norma instituída e o objetivo buscado pelo legislador ao votar uma lei. Na compreensão da tendência que fundamenta a lei, não podem ser ignoradas, assim, as legislações correlatas que se articulem com a nova lei. Enfim, considera a razão da lei (*ratio legis*) e a ocasião de sua votação (*occasio legis*). Um bom exemplo é a impossibilidade de se interpretar a efetividade de artigos da LDB que demarcam a intenção do legislador para o futuro sem considerar a existência e a determinação dos artigos da Lei 9.424/96 (a Lei do Fundo) e a Emenda Constitucional 14/96.

A interpretação sistemática solicita do intérprete uma análise mais contextualizada dos princípios norteadores do ordenamento jurídico, ao qual se subordina a norma legal. A interpretação sistemática pressupõe e se escora na idéia de *unidade* do ordenamento jurídico. Existe um sistema jurídico, que tem a Constituição como norma hierarquicamente superior, e a partir da qual são definidas todas as outras normas. As normas jurídicas devem ser interpretadas dentro desse sistema, de forma a conviverem harmonicamente, coordenadas ou subordinadas à norma hierarquicamente superior. Por esta interpretação, percebe-se que, historicamente, existem princípios fixados distintos e eixos primordiais que são específicos de um momento histórico e que se refletem tendencialmente em um conjunto de leis. No campo da educação, estes eixos não têm variado muito, podendo ser lembradas dicotomias como religiosismo X laicismo; público X privado; unicidade X pluralidade de modelo; propedêutico X profissionalizante; rigidez X flexibilidade curricular, etc..

A interpretação histórica é uma espécie de memória histórica da lei em análise e deve ser vista com reserva, uma vez que reflete a opinião, ação ou reação de uma pessoa ou, na melhor das hipóteses, de uma comissão, sem considerar a infeliz verdade de que, por vezes, os parlamentares votam no que desconhecem e aprovam textos produzidos em e por comissões de que não são membros. Um triste exemplo é o reiterado recurso a discutíveis análises históricas da atual LDB (Demo, 1997; Saviani, 1997) com base num verdadeiro cipocal de projetos, emendas e remendos.

Um Exemplo de interpretação: O Artigo 62 e o Parágrafo 4º do Artigo 87 da LDB.

Dentre os muitos exemplos de que poderíamos lançar mão para um exercício de interpretação de lei, escolhemos os polêmicos artigo 62 e o parágrafo 4º. do artigo 87 da Lei 9.394, de 24 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), pelo seu interesse indiscutível e direto para a política e administração educacional brasileira. Dizem os artigos selecionados:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superi-

or, 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.

Art.87 § 4º - Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

Para melhor orientar a discussão que se aproxima, vamos reunir num quadro resumo (quadro 1) as principais informações ou mesmo ambigüidades e omissões contidas nos dois referidos dispositivos legais.

QUADRO 1
Análise Comparativa dos Art. 62 e Parágrafo 4º do Art. 87.

PONTOS A CONSIDERAR	ART. 62		ART. 87, § 4º.
Foco	Formação de docente para a educação básica		Admissão de professores
Nível explicitado	Caso Geral: • Educação básica	Caso Especial: • Magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental	Nível não explicitado: • Todos os níveis e todas as modalidades ?
Entrada em vigência	• A partir da publicação da LDB (23 de dezembro de 1996)		• Até o fim da Década da Educação (2007)
Formação docente ou habilitação prevista	• Curso de licenciatura, de graduação plena	• Modalidade Normal, como formação mínima	• Habilitação em nível superior
Nível da formação prevista	• Superior	• Médio	• Superior
Formação alternativa	• Treinamento em serviço ?		• Treinamento em serviço
Instituição de formação	• Universidades • Institutos Superiores de Educação	• Não explicitado	• Instituição de nível superior não explicitada

O quadro permite identificar diversas questões a merecer interpretação, todas com grande impacto pelas políticas que suscitam. As contradições, ambigüidades e omissões existentes são tão importantes quanto as conseqüências a que dão origem, seja de instabilidade institucional, seja de consolidação ou ameaça a direitos adquiridos ou em processo de aquisição, seja de possibilidade de abertura para resistências incompatíveis com os princípios em que assenta a LDB, tanto por meio de interpretações que fiquem aquém de seu espírito como por entendimentos que vão além da sua letra.

Apesar do grande número e da relevância das questões, concentraremos a atenção exclusivamente na que se refere à formação do professor para a educação básica. Segundo o art. 62, ela deve ser feita em nível superior, mas será admitida em nível médio, na modalidade Normal, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. Já o § 4º, do art. 87, estabelece que até o final da Década da Educação só poderão ser admitidos professores com nível superior ou formados por treinamento em serviço.

Do ponto de vista educacional, cremos que a resposta deva ser dada pela prioridade que qualquer sistema educacional deve atribuir ao aluno e à aprendizagem. Até onde sabemos, contudo, não há outro caminho para satisfazer tal prioridade que não o professor e o ensino. **Delineando o futuro da sociedade, a educação passa, obrigatoriamente, pela escola, pelo pro-**

fessor e por um modelo de política. Daí, é fácil concluir que a discussão sobre a formação docente em nível superior ou em nível médio mereça espaço nobre.

Não obstante tais observações, restringiremos nossa discussão à visão legal decorrente de cada um dos processos de interpretação que se adote em busca do entendimento do art. 62 e do § 4º. do art. 87.

Interpretação autêntica

Os únicos pontos da LDB que permitem esclarecer o pensamento do legislador são o art. 62 e o art. 87, § 4º

Para que seja possível o entendimento do processo interpretativo, é indispensável entender a função das Disposições Transitórias no corpo da Lei, por exemplo, da Constituição. *Barroso (1993, p.309-20)* reserva um capítulo inteiro para aprofundar a análise deste tema no corpo constitucional, o que nos permite analisar analogicamente o texto infraconstitucional.

Primeiro, o citado autor recorda que a norma constitucional não só aponta o futuro da nação como também altera a norma anteriormente vigente, num declarado embate com o passado, visando à construção da sociedade desejada. Depois, anota que, num sistema jurídico lógico, as partes que o compõem devem ser harmônicas, não se admitindo que sobre uma mesma situação incidam simultaneamente normas jurídicas divergentes. Esclarece, ainda, que as Disposições Transitórias disciplinam esta confluência do passado com

o presente, impondo positivamente a norma mais recente e esvanecendo e superando a anterior. Com isso, fica claro ser infundada a suposição de que as Disposições Transitórias possuem menor valor do que os artigos contidos no chamado corpo da Lei.

As Disposições Transitórias podem ser classificadas em três principais categorias: as propriamente ditas, as de efeito instantâneo e definitivo, e as de efeito diferidor.

O texto do artigo 87, § 4º não deixa dúvida de que está contido na categoria que se destina "à vigência temporária"³. Percebe-se que este artigo das Disposições Transitórias da LDB tem a finalidade de minorar os conflitos a fim de transportar o pressuposto anteriormente vigente (formação de professores em nível médio) para aquele contemplado na nova LDB (formação de professores em nível superior). Passado o tempo de transição – dez anos –, a norma sob proteção da transitoriedade deve vigor plenamente. Após este decênio, não serão mais admitidos professores com curso médio, na modalidade Normal, mas somente aqueles com curso superior ou formação em serviço. Por esta ótica, não há que se falar na manutenção dos chamados cursos normais, senão por brevíssimo tempo, sob o risco de engodar o estudante que o procura na expectativa de habilitação profissional que

enseje emprego imediato ou propicie ascensão social.

Além desta temática, o legislador talvez devesse ter deixado claro, visando orientar a interpretação autêntica, o que entende por treinamento em serviço, capaz de equiparar-se à formação em nível superior.

Interpretação judicial

A análise dos dispositivos em questão fica prejudicada, uma vez que o Poder Judiciário ainda não foi acionado para dirimir questões pertinentes ao tema.

É provável que este tipo de ação venha a ser necessário, pois a LDB é omissa em alguns pontos, ambígua em outros, contraditória em certos artigos e usa determinados termos sem uniformidade.

Para exemplificar tal possibilidade, podemos assinalar a necessidade de interpretar um outro ponto no mesmo art.62. Uma leitura cuidadosa não deixa de atentar para a determinação de que a formação em nível superior se dê "em universidades e institutos superiores de educação". O emprego de "um e outro" e não de "um ou outro" expressa que as universidades e os institutos superiores de educação são entes, para este fim, do mesmo nível e obrigatoriamente distintos. Entre-

³ As outras duas categorias de "disposições transitórias" são as de efeito instantâneo e imediato, que em geral envolvem regras organizatórias e que se esgotam no momento de sua ação (p. ex.: "é criado o Estado de Tocantins" – ADCT, art. 13), e as de efeitos diferidores, que são regras que suspendem a operatividade da norma vigente por um prazo determinado (p. ex.: "não se aplicam às eleições previstas para 15/11/88 o disposto no art. 16 e as regras do art.77 da CF")

tanto, recentemente foi publicada a Resolução do CNE que regulamenta os citados institutos e permite que sejam subordinados a universidades, o que poderá levar à sua argüição.

Interpretação doutrinária

No campo da LDB, a interpretação doutrinária é, no plano mais alto, incumbência do CNE e, subsidiariamente, de seus congêneres nos demais sistemas educacionais. Não podem ser ignoradas, porém, as recomendações e indicações dos autores e especialistas de nomeada, tanto que são freqüentemente citados nos Pareceres dos Conselheiros. Não obstante o peso legal dos pareceres, resoluções e outros atos normativos dos conselhos, não pode passar despercebido que os integrantes destes órgãos – de vinculações diversas e apoiados em formações e ideologias distintas – interpretam as questões examinadas utilizando-se de argumentação respaldada em teorias filosóficas, sociais e outras, que podem e são entendidas de modos diferentes, chegando às vezes às fronteiras que permitem ver o ato educacional como bifronte. Isto é, como Jano; dependendo de quem olha e como se olha, vêem-se coisas completamente distintas e até opostas.

A formação de professores, especificamente, dá espaço para conflitos ideológicos e corporativos de grande variedade. Só para apontar uma consequência grave da interpretação que se adote, lembremos que, se a formação para o magistério continuar a ser feita na mo-

dalidade Normal, sua responsabilidade continuará sob o controle das Secretarias Estaduais de Educação, uma vez que a estas compete a responsabilidade do Ensino Médio. Porém, se o professor das primeiras séries do ensino fundamental e da educação infantil só puder ser formado em nível superior, as universidades e institutos superiores de educação assumirão um controle praticamente total sobre a formação do professorado da educação básica, ficando este segmento dependente de professores e profissionais universitários cujas linhas podem estar afastadas daquelas seguidas pelos sistemas estaduais e municipais de educação.

Depreende-se que qualquer análise dos pareceres doutrinários, em que pese seu valor normativo, deve ser antecedida da avaliação do compromisso ideológico e corporativo de seu autor ou autores. Os professores do curso Normal tendem a opinar pela manutenção desta modalidade de formação, enquanto os do ensino superior tendem a opinar pela formação em nível superior. Esta discussão se complica quando a ela se acresce a figura do Instituto Superior de Educação. O corporativismo universitário luta ferrenhamente para que este novo ente seja agregado à Universidade ou particularmente às faculdades de educação, o que não parece admissível nos termos da LDB.

Interpretação gramatical ou literal

A análise gramatical ou literal é, com certeza, a base mais freqüente de interpretação dos textos legais.

Nessa perspectiva, dois pontos merecem destaque no exame do art. 62 e um no § 4º do art. 87. Referimo-nos, no primeiro caso, ao verbo "far-se-á" e à palavra "admitida", e, no segundo, à expressão "até o fim da Década da Educação". A análise gramatical ou literal traduz, primeiramente, que o desejo do legislador, num plano ideal, é que a formação se faça necessariamente "em nível superior", embora aceite, isto é, admita "a oferecida em nível médio na modalidade Normal". A intenção é que a formação se realize em cursos de ensino superior, embora o legislador permita – ainda que não sendo ideal, não sendo melhor, não sendo desejável – a formação em nível médio no curso Normal.

No caso do segundo dispositivo, a redação tanto permite a interpretação de que a habilitação em nível superior ou a formação por treinamento em serviço para a admissão de novos professores seja exigida até o ano de 2007, como a interpretação de que isto ocorra somente a partir desse ano, constituindo-se, assim, num exemplo superlativo de ambigüidade. Desta maneira, fica difícil concluir se o que queria o legislador era aquela ou esta alternativa.

O impasse não existiria se a LDB se restringisse às determinações do art. 62. Com a aprovação deste § 4º, contudo, é que surge a questão que nos vem ocupando, quer dizer, se o ensino Normal deverá permanecer indefinidamente ou, ao contrário, desaparecer depois da Década da Educação. Em linha com o art. 62, nossa posição é a de que o legislador prefere o nível superior, tratando a modalidade Normal como uma exceção a ser "admitida" apenas até o final da mencionada Década. Só desse modo, cremos, supera-se gramatical ou literalmente a ambigüidade do texto.

Interpretação lógica ou racional

Tratam os dois dispositivos em exame, como sabemos, de fixar diretrizes para a formação de professores para a educação básica e, particularmente, para as quatro primeiras séries do ensino fundamental e a educação infantil. Apesar de não ser esta a primeira lei sobre a matéria, pouco se tem no conjunto de determinações legislativas sobre a formação de professores. É verdade que muito foi produzido na forma de pareceres, deliberações, resoluções, portarias, comentários, artigos, estudos etc. Enquadram-se, porém, preferentemente na interpretação doutrinária.

A interpretação lógica ou racional, contudo, deverá encontrar guarida na lei que venha a aprovar o Plano Nacional de Educação. Tal documento deverá apontar as políticas educacionais para os próximos dez anos na intenção de que, ao fim deste prazo, os professores que atuem neste nível possuam, como mínimo, o curso superior. Repetirá o Plano, portanto, a razão das prescrições da LDB, fortalecendo o espírito que inspirou a sua votação.

Interpretação sistemática

Apesar de não existirem normas jurídicas hierarquicamente superiores à LDB que focalizem a matéria, podemos ampliar o campo de análise e interpretar os dois dispositivos com base nas propostas normativas de maior circulação nos meios especializados e nas tendências e práticas mais comuns em sistemas similares.

Numa visão contextual, a formação de professores vive, hoje, um momento de intensa crítica e atravessa caminhos congestionados por múltiplas avaliações. Os cursos de licenciatura e de pedagogia, por exemplo, sofrem críticas quanto a sua atualidade e pertinência para a sociedade que deles depende. Isto também ocorre com o curso Normal, cuja estrutura tem sido repetidamente questionada, chegando alguns a optarem pela sua transformação em cursos profissionalizantes de nível pós-médio. As críticas e as propostas parecem refletir tendências educacionais generalizadas na discussão dos sistemas de formação de professores no contexto da América Latina, onde "quase todos os cursos de formação de professores passaram para o nível pós-secundário", segundo informam Castro & Carnoy, c1997.

Logo, por esta via interpretativa também se depreende que o curso Normal de nível médio vem perdendo espaço aceleradamente nas discussões de especialistas e nas mudanças defendidas pelos formuladores e decisores de políticas educacionais, deixando claro que este não é o caminho ideal para o futuro que se deseja.

Um outro elemento do contexto – e este mais próximo do nosso sistema – que pode ratificar a interpretação da LDB como apontando para a formação do professor em nível superior, é a possibilidade de utilização, pelas prefeituras, dos recursos do FUNDEF para custear a capacitação de seus professores em cursos superiores.

Interpretação histórica

A interpretação histórica dos dispositivos em questão sofre das mesmas dificuldades enfrentadas quando se examina a complexa história da formulação, aprovação e sanção da LDB. Recordemos os diferentes paradigmas educacionais e aqueles tomados por empréstimo de outras ciências, as inúmeras propostas de normas específicas, os diversos anteprojetos e projetos e suas sucessivas versões, as disparidades e antagonismos ideológicos entre os grupos presentes nas discussões, as intransigências dos diferentes atores político-educacionais e, finalmente, o cenário freqüentemente composto de adversários e raramente por aliados, vinculados a orientações real ou supostamente opostas, assim como, os jogos de poder e os acordos mais abrangentes ou mais específicos que desembocaram na atual LDB.

Historicamente, como se pode deduzir, seria preciso identificar os pressupostos e acordos que sustentaram dispositivo por dispositivo e entender, por essa via, como se chegou a incluir, na versão vigente, determinadas à primeira leitura incompatíveis entre si. O problema interpretativo inevitável neste caso é que ficaremos subordinados à existência ou não de documentos ou evidências que nos inclinem nesta ou naquela direção.

Mesmo com tais empecilhos, não é possível ignorar a posição de Darcy Ribeiro, principal autor da versão final da Lei. O então Senador defendia a criação dos Institutos de Educação como

pós-secundários. Isto é, após os estudos obrigatórios do atual ensino fundamental (ou seja, depois de cursarem os ginásios públicos que Darcy Ribeiro propôs em seu projeto original), os estudantes poderiam optar por uma das seguintes alternativas: cursos pré-universitários, escolas profissionalizantes ou institutos de educação. Nesta perspectiva, a análise histórica aponta inevitavelmente para a extinção da formação de professores em nível médio.

A Interpretação da Lei e as Políticas Públicas

Concluída a aplicação aos arts. 62 e 87 da LDB das interpretações alternativas, é importante abrir um espaço para a reflexão num campo mais avançado: a meta-interpretação da Lei, visando à modelagem das políticas públicas resultantes do conjunto de interpretações. A busca pelas interpretações só se justifica se, com estas, os decisores puderem optar por caminhos de intervenção capazes de concretizar aquilo que acreditem ser o melhor. Aos estudantes, professores e outros que sofram os efeitos de tais políticas, numa orientação democrática, cabe o direito de conhecer os pressupostos e as hipóteses que lhes dêem condições para legitimamente criticar as suas consequências ou implicações e aceitá-las ou empenhar-se no sentido da sua modificação ou rejeição.

Com as duas possibilidades em tela, teremos, pelo menos, dois modelos distintos para o desenvolvimento de políticas de

formação de professores. E estes se desdobrarão, necessariamente e ao tempo próprio, em planejamentos estratégicos e gestões de sistemas e de unidades escolares que reclamarão, óbvio, ações específicas e talvez numerosas.

Num primeiro caso, está a manutenção do curso Normal, pertencente ao universo do ensino médio, concomitantemente com os cursos superiores – cabendo lembrar que não estamos falando dos Cursos Normais de excelência e tradição, responsáveis pela formação de gerações de professores competentes e dedicados ao ofício de aprender e à arte de ensinar. Mesmo sabendo que o país é formado por regiões desiguais nos indicadores sociais e econômicos, cabe ressaltar que tal decisão – a manutenção dos Cursos Normais como os que temos hoje na sua generalidade – acarretará a manutenção de um curso agora “menor”, uma vez que para a maioria dos ingressantes é apenas um atalho para fugir de disciplinas “mais difíceis”, para conseguir um emprego nas inúmeras pequenas escolas espalhadas pelo território nacional, por não ter acesso a outras oportunidades etc (Gatti, 1996, p.242). Isto vai na contra-mão daquilo que se pede dos novos alunos por meio da definição das competências incluídas em sucessivas séries de Diretrizes e Parâmetros Curriculares, bem como no que se estabelece nos referenciais para a formação dos novos professores. A formação curricular chamada simplificada produz inevitavelmen-

te um professor simplificado nos conhecimentos, que se reproduz num aluno simplificante do universo à sua volta, e se repete e se desdobra, em conseqüência, por não se fundamentar em estruturas sólidas e capazes de estimular e ancorar mudanças em um cenário futuro inequivocamente complexo. Esta decisão mantém o modelo que não pode permanecer, dada a sua comprovada incapacidade de superar a crise da educação no nível a que se destina e a sua reconhecida participação entre os fatores que a provocaram.

O segundo modelo aponta para a formação dos professores exclusivamente em nível superior. Neste caso, é possível considerar duas vertentes: Uma, a realização da formação somente em Universidade. Sem o recurso de instrumentos que monitorem e avaliem os impactos de futuro, levará a reiterar orientações sabidamente incapazes de produzir as mudanças necessárias e prementes no perfil do professorado. Corre-se o risco de ter "mais do mesmo".

A segunda vertente de formação de professores em nível superior se baseia na criação de um novo espaço formativo: os Institutos Superiores de Educação, na esperança de gerar, num clima dinâmico e inovador, novos professores para mudar o hoje e introduzir o amanhã. Retórica à parte, este modelo solicita:

- pôr de lado a tradicional ênfase no ensino para valorizar todas as formas de aprendizagem;
- abandonar a visão estritamente disciplinar em favor de perspectivas interdisciplinares ou transdisciplinares;
- reduzir ao mínimo necessário as preo- cupações com detalhes de instrução para focalizar todos os esforços na formação individual e social;
- reconhecer os limites da educação tradicional e compreender e aproveitar os benefícios das tecnologias contemporâneas, bem como articular e, melhor ainda, fundir os métodos e instrumentos presenciais com os de educação à distância; e, principalmente,
- antecipar o momento em que cada estudante passe a comandar, ele próprio, a sua própria aprendizagem e a liderar a sua formação.

Se concordarmos com esta configuração de objetivos e com as mudanças que ela impõe, somos obrigados a reexaminar as considerações anteriores e decidir por qual opção nos inclinaremos, assim como definir um conjunto coerente e adequado de políticas e ações que dela decorram. Neste sentido, sumariamos abaixo as interpretações anteriores para que o país possa contar com novos professores.

Conclusão

Após o exercício interpretativo constante das páginas anteriores, parece claro, s.m.j. (isto é, salvo melhor juízo), que a intenção do legislador se evidencia em cada um dos dois artigos estudados que, por fim, se complementam e se explicam.

Quadro 2

Interpretações do Art. 62 e do Parágrafo 4º do Art. 87.

TÍTULO	APLICAÇÃO
INTERPRETAÇÕES QUANTO À ORIGEM	
Interpretação autêntica É realizada pelo Poder Legislativo por meio de indicação explícita no corpo da lei original ou de norma interpretativa posterior.	O art. 62 explicita a formação em nível superior e admite a modalidade Normal. O art. 87, § 4º., deixa clara a exigência de curso superior ou formação em serviço para admissões depois da Década da Educação.
Interpretação judicial É realizada pelo Poder Judiciário por meio de sentença ou outros atos.	Ainda não há matéria de direito julgada pelo Poder Judiciário.
Interpretação doutrinária É realizada por especialistas por meio de pareceres, comentários, artigos etc.	Há duas correntes: uma defende a inaceitabilidade da formação pela modalidade Normal após a Década da Educação, e outra considerando a sua permanência mesmo depois desta Década.
INTERPRETAÇÕES QUANTO AOS ELEMENTOS	
Interpretação gramatical ou literal É a análise filológica do texto legal e do sentido que lhe deva ser dado.	O art. 62 indica o nível superior como ideal e a modalidade Normal como excepcional. O art. 87, § 4º, determina que até o final da Década da Educação só sejam admitidos professores formados em nível superior ou por treinamento em serviço, deixando de aceitar, portanto, o curso Normal, de nível médio.
Interpretação lógica ou racional É a análise da razão de ser da lei e do objetivo buscado pelo legislador ao aprová-la.	O art. 62; o do art. 87, § 4º.; e todo um capítulo da LDB expressam a importância concedida pelo legislador à formação de professores. Os ordenamentos anteriores sobre a matéria não foram estabelecidos em lei. Aguarda-se a lei que aprove o Plano Nacional de Educação para ratificar ou conhecer as razões e objetivos visados pelo Legislativo.
Interpretação sistemática É a análise contextualizada da lei, a partir das normas jurídicas hierarquicamente superiores.	Não existem normas jurídicas hierarquicamente superiores especialmente aplicadas à matéria. Contextualmente, há uma tendência à formação de professores em nível superior ou, pelo menos, em cursos pós-médio, e dispõe-se de recursos do FUNDEF para a capacitação nesse nível.
Interpretação histórica É a análise histórica da lei, refletindo a opinião, ação ou reação de pessoas, grupos ou correntes.	Depende dos elementos históricos considerados, mas não pode ignorar as preferências expressas por Darcy Ribeiro da formação em institutos de educação, de caráter pós-secundário.

O que entendemos é que é intenção do legislador que a formação do professor se faça exclusivamente no nível do ensino superior. Transitoriamente, enquanto isto não é viável, será admitida a formação em nível médio (modalidade

Normal). O prazo para a transição entre a situação atual e a exclusividade, isto é, o período de transitoriedade, é de dez anos (a Década da Educação). Depois desse período, não caberá mais falar em curso de formação de professores em nível médio.

ABSTRACT

The article proposes the discussion of the opportune and controvert subject of the teachers education in high and secondary educational levels, based on the articles 62 and 87, on its 4° paragraph of the LDB. To do that, it starts presenting the formulating process of the Law and its approval process to, after, presents the understanding steps of the Law, applying to the two articles of the LDB. It analyses the possible understandings and its direct consequences in the teachers' education and qualification politics at the Teaching courses, the Universities and the Higher Education Institutes.

Keywords: Teachers education – Teaching course – Teachers habilitation – Education.

RESUMEN

El artículo se propone discutir el oportuno y controvertido tema de la formación del profesor en niveles superior o medio, a partir de los artículos 62 y 87, en su párrafo 4º., de la LDB. Para tal, inicia presentando el proceso de formulación de la ley y su proceso de aprobación para, posteriormente, presentar las etapas de presentación de la ley, aplicándolas a los dos artículos de la LDB. Analiza las posibles interpretaciones y sus consecuencias directas en las políticas de formación y de calificación de profesores en los cursos de Magisterio, Universidades e Institutos Superiores de Educación.

Palabras-clave: Formación de Profesores – Curso de Magisterio – Habilitación de Profesores – Educación.

Referências Bibliográficas

- BARROSO, L. R. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 2.ed. ampl. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. 429p.
- BOBBIO, N., MATTENCCI, N., PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Tradução por Carmem C. Varrielle et al. 9.ed. Brasília, DF.: Universidade de Brasília, 1997. 2v, V.2. Tradução de: Dicionário de Política.
- BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, §7º, do Ato das Disposições Constitucionais transitórias e dá outras providências. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência: Legislação Federal e Marginália*, São Paulo, v.60, p.3763-8, dez.1996. Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, em 26 dez. 1996.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, v.134, n.248, p.27.833-41, 23 dez. 1996. Seção 1. - Lei Darcy Ribeiro.
- CASTRO, C. M., CARNOY, M.(Org.) *Como anda a reforma da Educação na América Latina?* Tradução por Luiz Alberto Monjardim, Maria Lucia Leão Velloso de Magalhães. Rio de Janeiro: Ed.Fundação Getulio Vargas, c1997. 203p.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO Conselho Pleno. *Parecer n.5* de 11 de março de 1997. Interpretação do artigo 33 da Lei n. 9.394/96. Documenta [Brasília, DF.], n.426, p.8-10, mar.1997.
- DAVID, R. *Os grandes sistemas do Direito Contemporâneo*. Tradução por Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1986. 556p.(Ensino superior) Tradução de: Les grands systemes du droit contemporain.
- DEMO, P. *A nova LDB: ranços e avanços*. 2.ed. Campinas, SP: Papirus, 1997. 111p. (Coleção magistério: formação e trabalho pedagógico).
- GATTI, B. A. et al. *Características de professores(as) de 1º grau: perfil e expectativas*. In: SERBINO, R. V. et al. (Org.) In: CONGRESSO ESTADUAL PAULISTA SOBRE A FORMAÇÃO DE PROFESSORES, 3, 1996, São Paulo: UNESP.

- MOREIRA NETO, D.F. *Curso de Direito Administrativo: parte especial*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. 504p.
- OUTHWAITE, W., BOTTOMORE, T. (Ed.) *Dicionário do pensamento social do século XX*. Tradução por Alvaro Cabral e Eduardo Francisco Alves. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. xix+970p. Tradução de: The blackwell dictionary.
- PEREIRA, C. M. S. Instituições de Direito Civil. In: _____. *Introdução ao Direito Civil: teoria geral de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1981. v. 1.
- SAVIANI, D. *A nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. 242p. (Educação contemporânea)
- SILVA, J.A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10 ed. rev. nos termos da Revisão Constitucional de 1994. São Paulo: Malheiros, 1995. 820p.