

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 28/11/2002



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADO: Paulo Roberto Sperandio e outros		UF: SP
ASSUNTO: Consulta, tendo em vista a Resolução CNE/CP 02/97, que dispõe sobre os programas especiais de Formação Pedagógica de Docentes para as disciplinas do currículo do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e da Educação Profissional em nível médio.		
RELATOR: Nelio Bizzo		
PROCESSO N.º: 23001.000138/2001-93 e 23001000061/2001-51		
PARECER N.º: CNE/CP 26/2001	COLEGIADO: CP	APROVADO EM: 02/10/2001

I – RELATÓRIO

Histórico

Em 20 de fevereiro de 2001 deu entrada no protocolo do MEC ofício redigido por Paulo Roberto Sperandio e Orlando Aparecido Fernandes, questionando a priorização dos portadores de licenciatura, de graduação plena, que estaria ocorrendo no estado de São Paulo. Alegam que os portadores de certificado de curso de complementação pedagógica baseados na Resolução CNE/CP 02/97 não estariam recebendo o mesmo valor em certames de títulos no âmbito da educação básica.

Em 9 de abril do corrente deu entrada no CNE o Requerimento 2.765/01 da Câmara Municipal de São José dos Campos (SP) contendo diversas dúvidas a respeito da clientela dos cursos de complementação pedagógica, da equivalência de seus certificados em relação aos portadores de diploma de licenciatura plena e de direitos referentes à habilitação profissional desses professores.

Em 7 de maio pp a Faculdade de Belas Artes de São Paulo deu entrada no protocolo do MEC de missiva fazendo considerações e perguntas sobre o certificado de egresso de programa especial de complementação pedagógica. A missivista questionava a legalidade de suposta modificação na orientação da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, dado que as prerrogativas obtidas pelos egressos de cursos especiais de complementação pedagógica de professores, por ocasião do último concurso de ingresso na carreira do magistério, não teriam sido mantidas por ocasião do certame de títulos para atribuição de aulas excedentes.

Mérito

Inicialmente, cabe lembrar que a essência das consultas já foi objeto de consideração de diversos Pareceres, como os Pareceres CNE/CEB 0025/2000, CNE/CEB 0026/2000 e CNE/CES 364/2000 e outros. Deve-se ter em mente que o pensamento do CNE está consignado nas novas diretrizes para formação docente aprovadas em maio pp (Resolução CNE/CP 009/2001), bem como em deliberação específica sobre carga horária aprovada em agosto pp. (Resolução CNE/CP 021/2001). A Indicação CNE/CP 01/2001 foi aprovada neste plenário em 8/5/2001 com a finalidade de realizar estudos sobre as Resoluções CNE/CP 02/97 e CNE/CP 01/99 para, eventualmente, propor modificação de seus termos. Cabe ainda lembrar que a normatização sobre plenificação de licenciaturas curtas por Faculdades e Faculdades Integradas do sistema federal de ensino está presente na Resolução CNE/CES 02/99 e no Parecer CNE/CES 341/99.

A Resolução CNE/CP 02/97 tinha objetivo expresso de *suprir a falta de professores habilitados em determinadas disciplinas e localidades, em caráter especial*, procurando seguir a orientação presente na Lei 9.394/96, qual seja, a de proporcionar via de acesso ao magistério aos portadores de diploma de cursos superiores distintos das licenciaturas (Art 63, II). Assim, esperava-se que nas localidades onde existisse falta de professores habilitados em química e matemática, por exemplo, e houvesse engenheiros químicos e mecânicos pretendendo ingressar na carreira do magistério, seria possível proporcionar-lhes a via de acesso, habilitando esses profissionais para atuação em sala de aula. Tomava-se como pressuposto detivessem sólida formação na disciplina em que desejavam atuar, adquirida em sua formação inicial, o que colaboraria para agregar qualidade à educação básica.

Entendia-se desejável integrar legalmente à carreira do magistério os profissionais que poderiam eventualmente já estar atuando com autorização para exercício da docência concedida a título precário. Digno de nota, em diversas localidades, inclusive no Estado de São Paulo, as redes oficiais contavam com professores considerados “leigos”, mas que possuíam diploma de nível superior embora diferente daquele obtido em curso de licenciatura. Se nessas localidades e nessas disciplinas não houvesse professores habilitados em número suficiente para a demanda dos anos finais do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional, esperar-se-ia que as instituições de educação superior locais oferecessem a possibilidade de formação especial por meio de complementação pedagógica aos portadores de diploma de curso superior. Tanto é assim, que a Resolução CNE/CES 02/97 tem início com a seguinte justificativa:

“a) As diferentes regiões, estados e municípios apresentam necessidades diversas. É preciso considerá-las, a fim de não disseminar problemas em lugar de soluções.

b) As disciplinas ou áreas de conhecimento também apresentam diferenças, cujo atendimento tem que ser feito com cuidado. Sabe-se que a falta de professores se dá especialmente nas disciplinas de matemática, física, química, geografia, mas sabe-se também que essa falta não se apresenta de maneira idêntica por todo o país, por isso sendo muito importante a consideração da situação específica de cada local.”

Não resta dúvida que os programas de complementação pedagógica deveriam capacitar interessados já *graduados* (com sólida formação de conteúdo) *em áreas específicas* para atender *necessidades específicas locais*. Caso não houvesse carência de professores nas diferentes localidades, ou, em havendo, faltassem profissionais não-licenciados com sólida formação, esperar-se-ia que as instituições locais se abstivessem de oferecer programas especiais de

complementação pedagógica. No entanto, infelizmente, não foi o que ocorreu. Enormes contingentes de profissionais têm sido formados em cidades nas quais não há carência de professores, aproveitando-se do disposto na Resolução CNE/CP 02/97.

No entanto, esta resolução não deveria ser utilizada para justificar uma “via rápida” ou “alternativa” aos cursos de licenciatura, dado que seu objetivo era o de conferir habilitação equivalente àquela que legitima o ingresso na carreira do magistério (a licenciatura, de graduação plena), fazendo com que todos os professores tivessem acesso aos planos de carreira do magistério, deixando para trás a figura do professor leigo com diploma de nível superior.

Além de ter possibilitado uma interpretação inadequada de “via rápida” para formação docente, a Resolução CNE/CP 02/97 tem se prestado, diferentemente da sua verdadeira intenção, para a “plenificação de licenciatura curta”, o que, sem dúvida, trata-se de outra forma inadequada de fazer uso dos seus dispositivos. A esse respeito, a resolução em tela incluía consideração específica ao afirmar:

“Sob este aspecto é bom lembrar os problemas desencadeados com a instalação da licenciatura curta nos anos 70, que procurava também atender à falta de professores, mas produziu, e produz ainda, efeitos negativos sobre sua formação, tanto no que se refere à preparação nos domínios específicos das disciplinas científicas, quanto no pedagógico.”

A Lei 9.394/96 instituiu como graduação habilitadora dos profissionais da educação em todo o território nacional a licenciatura de graduação plena (Art. 62, Art 67 e Art 87). O CNE explicitou que essa formação deve conferir *habilitação específica em área própria, para a docência nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio* (Resolução CEB/CNE 03/97, art 3º, III) e o Parecer CNE/CES 630/97 afirmava que as licenciaturas curtas não mais conferiam habilitação docente, *já que seus egressos não poderão lecionar nos sistemas de ensino*. O Parecer CNE/CES 151/98 retomou o Parecer CNE/CEB 05/97, o qual ressaltava que a Lei 9.394/96 generaliza, para os profissionais da educação que militam nos anos finais do ensino fundamental *a obrigatoriedade do preparo em nível superior e na licenciatura plena*. Em seguida afirmava que na LDB não havia *nenhuma referência à licenciatura de curta duração*. No ano seguinte, a Portaria Ministerial 524, de 12 de junho de 1998, revogou Portaria 399, de 29 de junho de 1989, a qual normatizava a atuação profissional dos professores, definindo as disciplinas da educação básica nas quais os egressos de cursos, inclusive de licenciatura curta, poderiam atuar. Essa sucessão de medidas trouxe a sensação de perda de prerrogativas profissionais para muitos daqueles que, em dezembro de 1996, eram portadores de diploma de licenciatura obtido em curso de curta duração. O próprio Parecer 341/98 respondia à petição do Deputado Bonifácio de Andrada que partia de convicção de suposta *anulação de vários diplomas de antigos alunos formados de nível superior obtidos por licenciatura de 1º Grau em cursos de curta duração de acordo com os artigos 29 e 30 da Lei 5.629, de 1971*, a partir da promulgação da Lei 9.394/96.

O próprio Parecer CNE/CES 341/98 já afirmava que *a nova LDB não anula direitos adquiridos pela legislação anterior*, dado que *todos os que ingressarem (sic) em cursos de licenciatura curta antes da promulgação da LDB, tendo concluído com êxito seus estudos e recebido o correspondente diploma têm assegurado o direito adquirido, qual seja, o de lecionar nas quatro (sic) séries iniciais do ensino fundamental segundo a habilitação obtida e mediante*

registro profissional apropriado. Há que se retificar as pequenas imprecisões desse trecho, o que talvez possa dirimir dúvidas que ainda persistem sobre os cursos de licenciatura de curta duração, genericamente denominados “licenciatura curta”.

A Lei 5.692/71 dizia:

“Art 30. Exigir-se-á como formação mínima para o exercício do magistério”:

a) ...

b) no exercício de 1º Grau, da 1ª a 8ª série, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau obtida em curso de curta duração”.

Em dezembro de 1996, esse patamar foi modificado, tendo sido revogadas as disposições anteriores. No entanto, como a Constituição Federal diz que a lei não pode prejudicar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito (artigo 5º, XXXVI), todos os que ingressaram em cursos de curta duração, os concluíram e registraram seus diplomas para o exercício profissional no ensino fundamental, em época anterior à vigência da nova lei, adquiriram prerrogativas profissionais de modo definitivo, as quais se incorporaram irreversivelmente ao patrimônio de seus titulares.

A partir de 1997 passaram a existir duas demandas novas. A primeira delas se referia à adaptação curricular para novos ingressantes que deveria ser feita pelas instituições que ofereciam cursos de curta duração. A segunda demanda nova se referia ao enorme contingente de profissionais portadores de diploma de licenciatura de curta duração. Eles procuravam meios para adquirir o diploma de licenciatura, de graduação plena, exigido pela nova norma. A normatização da “plenificação” de cursos de licenciatura de curta duração ocorreu em 1999 (Resolução CNE/CES 02/99, de 19 de maio de 1999), o que atendeu a primeira demanda. Assim, durante quase três anos, um enorme contingente de instituições e de profissionais diplomados permaneceu sem uma indicação clara de caminhos a serem trilhados rumo ao novo patamar de formação docente instituído pela Lei 9.394/96 e *auri montes polliceri*.

Note-se, no entanto, que a Resolução CNE/CES 02/99 *dispõe sobre a plenificação de licenciaturas curtas por faculdades e faculdades integradas do sistema federal de ensino* e atende a primeira demanda, mas não dispõe sobre a plenificação de credenciais já adquiridas por seus titulares, a segunda demanda. A “plenificação” se refere a cursos, ou seja, a rigor, apenas para os novos ingressantes, que já se submetem à nova norma. Assim, persistia a dúvida quanto à via própria para a atualização das credenciais profissionais antigas (“licenciatura curta”) diante do novo patamar de formação instituído em 1996.

Nesse contexto de indefinições – bastaria mencionar que o Parecer CNE/CES 341/98 foi aprovado em 6/7/1998 e homologado apenas em 23 de março de 1999 - a Resolução CNE/CP 02/97 continuou a ser a referência legal para a obtenção de uma credencial equivalente à requerida pela nova norma por parte de titulares de credenciais em acordo com a norma extinta.

Os egressos dos programas de complementação pedagógica reclamam agora os direitos assegurados no quadro legal que lhes serviu de referência, dado que o artigo 10 da Resolução CNE/CP 02/97 afirma que o *concluinte do programa especial receberá certificado [credencial distinta de diploma] e registro profissional equivalente à licenciatura plena*.

Um certificado é um documento fornecido por estabelecimento escolar e que serve de documento comprobatório do fato relativo ao término de estudos de disciplinas ou de um curso. O diploma, por sua vez, é um documento oficial fornecido por um estabelecimento escolar, com validade nacional que comprova uma graduação ou o término de educação profissional de nível técnico ou educação tecnológica. Um diploma atribui a seu portador um poder, um cargo, uma dignidade, um grau. No caso, trata-se do direito de exercício de profissões regulamentadas por lei. O direito advindo dessas credenciais, dos profissionais da educação, há que se compatibilizar com o disposto nos artigos 206, VII, e 211, §1º da Constituição Federal, que tornam a qualidade da educação obrigatória causa dos sistemas de ensino.

A equivalência das credenciais deve ser entendida resgatando o conceito de *equiipolência*, como a relação entre dois enunciados diferentes que têm o mesmo valor de verdade pois, necessariamente, detém mesmo poder de provocar efeitos idênticos. No caso, o efeito idêntico é a conquista da prerrogativa legal do exercício da docência. Não se pode afirmar que disso decorra condição de igualdade, na acepção que lhe emprestou Leibniz. Para ele, são ditos iguais dois termos que podem ser substituídos um pelo outro, *ceteris paribus*, sem provocar mudanças quaisquer no contexto. Duas credenciais podem conferir o mesmo poder de gerar direito, mas não ter o mesmo poder de provocar efeitos outros. De fato, se a lei modificou o patamar mínimo de formação para a docência nos anos finais do ensino fundamental, com a extinção dos cursos de curta duração, ela o fez justamente por entender que a credencial anterior e a atual têm poder de provocar efeitos diferentes no contexto educacional, almejando a melhoria do desempenho e rendimento da aprendizagem dos alunos. Em nosso caso, o caráter emergencial dos programas de complementação pedagógica evidencia a ausência de igualdade entre o que se pretende permanente (a licenciatura, de graduação plena, que conduz a diploma) e o que se pretende temporário, a complementação pedagógica que parte de um diploma pré-existente (de bacharelado ou denominação específica) e lhe agrega qualidades, certificando-as.

Os certames de títulos que normalmente acompanham os concursos de atribuição de aulas nas escolas públicas se deparam atualmente com situação *sui generis*. Ao lado de professores com sólida formação teórica e anos de experiência no exercício docente, mas um único diploma, apresentam-se professores com um ou vários certificados equivalentes ao de licenciatura plena, obtidos em programas especiais de complementação pedagógica. Esses candidatos, por força da atribuição de pontos a cada uma das credenciais habilitadoras apresentadas, têm grandes vantagens na obtenção de classes em processos rotineiros de atribuição de aulas realizados no âmbito dos sistemas de ensino. Assim, os professores com formação adequada às disposições legais vigentes face ao exercício do magistério na educação básica têm sido preteridos em função da multiplicação de certificados possibilitada pela Resolução CNE/CP 02/97. Portanto, em vez de suprir a falta de professores nas localidades que deles careciam, ocorreu a multiplicação de certificados equivalentes aos diplomas de licenciatura plena, mesmo onde estes últimos não faltavam.

Assim, dada a repercussão direta na qualidade de ensino da educação básica, os sistemas de ensino têm competência para normatizar o certame de títulos para fins de concurso de ingresso ou de acesso a funções docentes, bem como em processos rotineiros de atribuição de aulas. Isso decorre da clara dicção do texto constitucional, que obriga os entes federativos a perseguirem a causa da qualidade na educação.

Diferentes credenciais, frutos de ato jurídico perfeito, conferem mesma habilitação legal para exercício profissional. Esse é o caso das credenciais de licenciatura de curta duração e dos concluintes dos antigos cursos para professores de disciplinas especializadas (“Esquema I e II”, PM 432/1971), obtidas em época legal e dos certificados de complementação pedagógica baseados na Resolução CNE/CP 02/97. No entanto, disso não decorre que diferentes cursos, com diferentes currículos e diferentes cargas horárias contribuam na mesma medida para o desempenho profissional de seus egressos no exercício do magistério. Muitas escolas de educação básica têm à sua disposição professores com diploma de nível médio, de licenciatura de curta duração (estes como parte de quadro docente em extinção) e de licenciatura plena, ao lado de certificados de programa especial de formação pedagógica. Cabe aos sistemas de ensino priorizar aqueles que, a seu critério, mais contribuam para a causa da qualidade na educação, como manda a Constituição Federal, por meio de normatização complementar, de acordo com o que dispõe em seu artigo 211 da Constituição Federal e artigos 10 e 11 da Lei 9.394/96.

Conclusivamente, deve-se reconhecer que assiste razão àquele que considera, na esfera da sua jurisdição, portadores de diploma de licenciatura, de graduação plena e portadores de certificado de programa especial de formação pedagógica como diferentes para efeito de certame de títulos visando a docência, mesmo se equivalentes no que concerne a habilitação profissional para o magistério.

Mesmo entendendo que a comissão que apresentará relatório relativo à Indicação CNE/CP 01/2001 tratará do assunto com maior profundidade, caberia, de forma prática, dirimir as principais dúvidas sobre os direitos de egressos de cursos especiais de complementação pedagógica baseados na Resolução CNE/CP 02/97, que podem ser assim resumidas:

- ② O certificado expedido por programa especial de complementação pedagógica na forma da lei habilita seu portador para o magistério sob alguma condição ou por tempo restrito?

O certificado conferido por programa baseado na Resolução CNE/CP 02/97 é equivalente ao diploma de licenciatura plena para o exercício profissional em todo o território nacional, independente de outros profissionais em atuação no mesmo sistema de ensino. A credencial conferida não é provisória, não depende de condição concomitante, nem tampouco válida por tempo restrito. Ela é definitiva e, nesse sentido, tem o mesmo valor de um diploma de licenciatura, de graduação plena, embora não seja igual a ele.

- ② Portadores de Registro Profissional de magistério de disciplinas do então 1º Grau por meio de diploma de licenciatura de curta duração podem ser impedidos de se inscreverem em concursos públicos para ingresso no magistério ou em certames de títulos para acesso a funções docentes? E quanto a portadores de certificado expedido por programa especial de complementação pedagógica?

Não. O direito de inscrição está assegurado a todos os professores habilitados. O professor que tem Registro Profissional expedido pelo MEC de acordo com a Lei 5.692/71 (Art. 40) tem direito adquirido sobre a ministração de aulas das disciplinas nele constante. Caso o edital do concurso não preveja sua inscrição, ela deve ser pleiteada

pela via judicial previamente à realização das provas. O mesmo se aplica a portadores de certificado expedido por programa especial de complementação pedagógica.

- ② Os profissionais que obtiveram diploma de licenciatura curta à época em que ela fazia parte do quadro legal de referência perdem o direito de ministrar aulas no futuro?

Não. Os profissionais que freqüentaram cursos em acordo com o Art. 30, alínea b, da Lei 5.692/71 adquiriram de maneira definitiva e irreversível o direito de ministrar aulas nas disciplinas constantes em seu registro profissional.

- ② Os sistemas de ensino podem atribuir valores diferentes a diploma de licenciatura de curta duração obtida anteriormente a 1997, diploma de licenciatura, de graduação plena, e certificado de complementação pedagógica em certames de títulos para fins de ingresso na carreira do magistério ou acesso a funções docentes ou mesmo em processos rotineiros de atribuição de aulas?

Sim. Os sistemas de ensino podem atribuir valores diferentes a diferentes credenciais apresentadas pelos profissionais da educação, a seu critério, dado que estão obrigados a perseguir a causa da qualidade na educação. Embora diferentes diplomas e certificados confirmem habilitação para o magistério, não se pode esperar que todos contribuam na mesma medida para a causa da qualidade na educação, dado que não são iguais. Se assim fosse, não haveria razão em elevar os requisitos para o exercício profissional, como o fez a Lei 9.394/96.

- ② Há alternativas de indicadores que os sistemas de ensino poderiam utilizar nos certames de títulos, além do simples número de diplomas de licenciatura ou certificados apresentados pelos professores?

Alguns programas especiais de complementação pedagógica deram ênfase ao número de certificados que um mesmo profissional poderia obter, incentivando a realização de diferentes programas para obtenção de diferentes certificados para atuar junto a diferentes disciplinas, visando vantagens do profissional. Os sistemas devem perseguir a lógica de proporcionar o melhor aproveitamento e rendimento dos educandos. Não há dúvida que a causa da qualidade da educação básica não depende simplesmente do número de habilitações profissionais obtidas por um mesmo professor, mas sim de seu adequado preparo. O tempo de graduação, em número de anos, poderia ser tomado como indicador objetivo. A diferenciação entre diploma de licenciatura de graduação plena e o obtido em curso de curta duração deveria ser alvo de atenção no edital, bem como a distinção entre diploma e certificado de complementação de estudos. Assim, há que planejar os valores a serem atribuídos no certame de títulos de concursos públicos, de maneira a evitar injustiças, priorizando professores com melhor preparo no acesso às aulas da educação básica como parte de estratégia de busca do padrão de qualidade preceituado pela Constituição Federal.

II-VOTO DO RELATOR

O relator vota nos termos deste parecer e solicita que a manifestação do Conselho Pleno seja levada ao conhecimento dos interessados e comunicação específica seja remetida à egrégia Câmara Municipal de São José dos Campos (SP) com o inteiro teor deste parecer. Diante da relevância da matéria para os sistemas de ensino, solicita remessa deste parecer aos Conselhos Estaduais de Educação, por meio do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação e às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, por meio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Brasília (DF), 02 de outubro de 2001.

Conselheiro Nelio Bizzo - Relator

III – DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno aprova por unanimidade o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 02 de outubro de 2001.

Conselheiro Ulysses de Oliveira Panisset – Presidente