

# Base Nacional Comum Curricular: Uma Análise Crítica.

Claudio Antonio Tonegutti

Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: tonegutti@ufpr.br

## Resumo

Neste artigo, fazemos uma breve análise do contexto em que se insere a proposta da Base Nacional Comum Curricular (BNC) para a Educação Básica, que o Ministério da Educação (MEC) colocou em consulta pública. Apresentamos a situação atual com respeito ao currículo do Ensino Médio, balizado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DECNEM) e a nova proposta, que é apresentada para cumprir o estabelecido no Plano Nacional de Educação (PNE). Defendemos o entendimento que não há mudanças significativas de conteúdo, mas sim a tentativa de aprofundar a centralização curricular com o objetivo de ampliar o controle de professores e estudantes. Afirmamos que, com a BNC, encontra-se em curso a arquitetura de uma nova estrutura de regulação, de concepção neoliberal, na qual os sentidos hegemonizados para a educação de qualidade relacionam-se ao controle do que será ensinado e aprendido, e na qual a evidência de qualidade se torna própria qualidade que se está reivindicando.

**Palavras Chave: Educação Básica, Ensino Médio, Currículo, BNC, Política Educacional.**

O Ministério da Educação (MEC) apresentou em 16 de setembro de 2015 a proposta preliminar da Base Nacional Comum Curricular (BNC), que pretende nortear o currículo do ensino básico brasileiro. A Base Nacional apresenta os conteúdos para as áreas de linguagem, matemática, ciências da natureza e ciências humanas na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, bem como apresenta orientações para a educação especial. O documento foi colocado em consulta pública pelo MEC (Brasil, 2015).

Segundo o então Ministro da Educação Renato Janine (Brasil A. , 2015):

*“[A proposta] é uma base de discussão para determinar o que cada aluno deve saber. Para saber, por exemplo, o que se deve aprender de matemática em cada ano, como e quando se deve aprender equações de segundo grau, como deve ser o desenvolvimento da biologia”*

A BNC pretende estabelecer 60% dos conteúdos a serem aprendidos na Educação Básica, deixando os outros 40% para serem determinados regionalmente, considerando as escolhas de cada sistema educacional (Brasil A. , 2015).

Nesta análise estaremos enfocando, em particular, a BNC proposta para o ensino médio, tendo em vista o nosso interesse nos processos de acesso ao ensino superior e também a formação de professores para o ensino médio. Antes de discutirmos a proposta da BNC é oportuno que seja apresentado um breve panorama da situação dos currículos da educação básica.

No final da década de 1990 e início da década de 2000, o ensino médio conheceu um processo reformista bastante turbulento, tanto do ponto de vista estrutural como também conceitual. Entretanto, a reforma não deixou clara a perspectiva concreta para a melhoria da qualidade, e a precariedade dos processos de sua implantação, política e material, o equiparam à desastrosa reforma de 1971, que instituiu a profissionalização compulsória do então ensino de 2º grau (Zibas, 2005a).

Uma adequada compreensão dessa reforma do ensino médio deve ser feita tendo em vista o conjunto da reforma educacional, trazida a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 2006), dos processos de reforma do Estado em curso e dos novos modos de acumulação do capital e seus efeitos na educação. Entretanto, não traremos esses pontos aqui, tendo em vista a extensa e sólida literatura já existente a respeito. O que pretendemos trazer aqui é a parte desse processo de reforma que foi consubstanciada nas Diretrizes Curriculares Nacionais e na sua operacionalização através dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

Nos anos 1990, os debates na área educacional que permearam a discussão e aprovação da nova LDB e, depois, o Plano Nacional de Educação (PNE), no Congresso Nacional foram marcados por uma expressa polarização entre defensores e críticos das reformas políticas e econômicas adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na época, predominaram estudos com abordagens teóricas macroeconômicas e análises estruturais que objetivavam desvelar a sintonia entre as ações do governo FHC e as orientações dos organismos multilaterais, tais como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Com respeito às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCENEM) de 1998, a maioria das análises desenvolvidas na época tinha o objetivo de revelar o caráter ideológico do discurso oficial e as contradições entre as DCENEM e as políticas públicas colocadas em prática. A primeira vista, as DCENEM aparentavam trazer a valorização de uma concepção de educação para a vida e não apenas para o trabalho, a defesa de um ensino médio integrando a formação técnica e científica, e um currículo mais flexível e adaptado à realidade dos alunos e às demandas sociais, contextualizado e interdisciplinar, baseado em competências e habilidades a serem desenvolvidas nas várias disciplinas e demais atividades curriculares (Moehlecke, 2012).

Entretanto, analisando-se o contexto mais amplo das reformas percebe-se que a realidade imposta era bastante distinta das propostas da DCENEM, e o discurso presente nas mesmas era híbrido e, em alguns casos, dava novos significados a conceitos de tal forma a assumirem sentidos opostos aos originais. As principais críticas às DCENEM de 1998 são: a) a subordinação da educação ao mercado; b) a separação entre formação geral e formação para o trabalho; c) o poder de indução relativamente limitado das diretrizes (Moehlecke, 2012).

A partir do início dos anos 2000, a defesa ou a crítica das DCENEM de 1998 vão a outro patamar que explicita diferenças teóricas e político-ideológicas que não estavam claras nos debates sobre política educacional da década anterior, quando as críticas às políticas do governo FHC tendiam a aproximar grande parte da comunidade acadêmica.

Uma primeira posição defende um ensino médio que, respeitadas as diferenças, tenha um perfil universal, baseado nas proposições de Gramsci com respeito à educação politécnica, associando trabalho, ciência e cultura na sua prática e nos seus fundamentos científico-tecnológicos e histórico-sociais (Frigotto & Ciavatta, 2004, p.18 apud Moehlecke, 2012).

Uma segunda posição defende que a ideia de conhecimento universal é uma invenção humana situada em determinado momento histórico e ela se estabelece porque existem pessoas e relações sociais às quais essa universalidade interessa. Se a perspectiva é construir outro projeto de educação e de sociedade, de início deve-se questionar “os padrões universais de conhecimento escolar” que estão instituídos. O currículo deve abordar o

trabalho apenas como um tema entre vários outros, tais como gênero, sexualidade, juventude, etc. Nessa abordagem, é difícil imaginar a possibilidade de um currículo nacional (Zibas, 2005b).

Ainda que esse seja um debate em aberto, de fato o que temos na nossa realidade educacional é a existência de um forte agente indutor de um currículo nacional, que são os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) que operacionalizam as Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecidas no final dos anos 1990.

Com respeito às DCNEM, elas foram atualizadas em 2011 (parecer CNE/CEB nº 5/2011). Quais novidades foram trazidas nessa revisão? Segundo Moehlecke (Moehlecke, 2012) as DECNEM-2011 não trazem novidades sobre a organização curricular do ensino médio, mas é nítida a mudança na linguagem e nos referenciais teóricos, indicando uma assimilação às principais críticas às DCNEM originais. Parece que a substituição do conceito de “flexibilização” (fortemente criticado nas antigas DCNEM) por “diversidade” vem como uma tentativa de acomodação de duas concepções distintas de currículo e da própria identidade do ensino médio. A acomodação das divergências resulta em um currículo que associa uma base unitária com uma parte diversificada, onde a formação profissional é apenas mais um caminho possível (Moehlecke, 2012).

Tanto na base nacional comum quanto na parte diversificada, a organização curricular do ensino médio deve oferecer tempos e espaços próprios para estudos e atividades que permitam itinerários formativos opcionais diversificados, a fim de melhor responder à heterogeneidade e pluralidade de condições, múltiplos interesses e aspirações dos estudantes, com suas especificidades etárias, sociais e culturais bem como sua fase de desenvolvimento (Brasil, Parecer CNE/CEB nº 5/2011, 2011).

Bem, a intenção acima pode ser boa, mas a sua concretização é bastante remota, tendo em vista a realidade da infraestrutura da grande maioria das escolas públicas e das péssimas condições de trabalho dos docentes e sua desvalorização profissional.

Com respeito à capacidade das DCNEM, através dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM), de induzirem mudanças curriculares nas esferas estadual e municipal, bem como diretamente nas escolas, em nossa opinião, elas possuem essa capacidade, em grau maior ou menor dependendo do contexto onde se insere cada escola, na medida em que esses instrumentos balizam os programas de governo que afetam diretamente tais sistemas e também as escolas.

Podemos destacar pelo menos dois programas de governo em que isso parece mais real: o programa nacional do livro didático (PNLD) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

O PNLD, em 2015, distribuiu 35,3 milhões de livros didáticos a cerca de 7,4 milhões de estudantes do ensino médio público (cobriu praticamente todos os alunos matriculados no ensino médio público). O PNLD disponibiliza alguns títulos de livros por disciplina, que cada escola pública brasileira (através de seus professores) pode escolher para serem distribuídos gratuitamente aos estudantes. As editoras, para poderem ter suas obras dentro do PNLD, devem cumprir uma série de requisitos estabelecidos por edital público, dentre os quais que as obras estejam enquadradas dentro das DCNEM.

Então, o PNLD operacionaliza, na prática, um currículo nacional. Por mais variada que seja a abordagem de cada um dos três ou quatro títulos de obras disponibilizadas pelo PNLD para a escolha dos professores nas escolas, todas elas estão centralizadas pelas DCNEM. Considerando as parcas condições das escolas públicas, é fundamentalmente com esse material didático que o professor vai trabalhar no “chão da escola”.

Quanto ao ENEM, ele se constitui em um processo avaliativo de acesso ao ensino superior e a sua matriz de conteúdos é baseada nos PCNEM. A tendência é, com o tempo, se estabelecer uma sintonia de conteúdos entre ENEM e PNLD que, na prática, estabelece o currículo nacional.

Esta breve discussão sobre as DCNEM e os PCNEM é necessária para situarmos o contexto atual em que aparece a proposta da BNC.

Na apresentação introdutória da BNC é afirmado que a proposta atende ao determinado no Plano Nacional de Educação – PNE (Brasil, 2014), em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Entretanto, é interessante notar que o documento não faz qualquer menção aos PCN, que estão instituídos à quase duas décadas.

Esse silêncio revela à que vem a proposta. Ela pretende substituir os PCN como algo novo, ignorando a situação já existente e valendo-se de uma nova linguagem para tentar afastar muitas das críticas feitas aos PCN. Senão, seria precedida de um diagnóstico e uma análise crítica que fundamentasse as mudanças propostas.

Fizemos um confronto entre os PCNEM e a proposta de BNC para a disciplina de química e concluímos que, neste caso, é “mais do mesmo”. Onde os PCNEM falam em domínios de representação e comunicação, investigação e compreensão, a BNC fala de linguagens, práticas e processos de investigação. Ainda em química, nos PCNEM os conteúdos são articulados em temas estruturadores que se desdobram em unidades temáticas enquanto a BNC fala de unidades de conhecimento desdobradas em conhecimento conceitual; contextualização histórica, social e cultural; processos e práticas de investigação; linguagens das ciências da natureza. E, por fim, as duramente criticadas “competências e habilidades” dos PCNEM passam a ser, com outra linguagem, “objetivos educacionais”.

Mas, se pouco muda então qual é o objetivo oculto da proposta. Na nossa opinião é oportunizar a implementação das metas 2.2 (ensino fundamental) e 3.3 (ensino médio) do PNE que tratam do estabelecimento de pacto entre união, estados e municípios para a existência da própria BNC, de forma a viabilizar a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, prevista no artigo nº 11 da Lei 13.005/2014 (PNE).

Muitos estados construíram seus próprios currículos para o ensino médio com base nos PCNEM. A discussão da BNC possibilitaria a reconstrução desse processo, reforçando o sistema de avaliação acima referido. Note-se que a BNC, ainda que reserve 40% do currículo à diversidade regional, centraliza mais o currículo ao estabelecer os conteúdos a serem trabalhados em cada série (os PCNEM apresentam apenas sugestões para encadear conteúdos).

Ao mesmo tempo, a BNC assume um entendimento de currículo distinto daquele do Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira (PNE-PSB), que procurou se contrapor aos setores hegemônicos na sociedade brasileira. O currículo, na concepção do PNE-PSB, é:

*“... resultante da construção coletiva e fundamentado na análise crítica da realidade social, com mecanismos de constante atualização através da incorporação dos avanços da ciência e da tecnologia aos programas e práticas escolares. Com estrutura multidimensional (ética, histórico-filosófica, político-social, étnica, cultural e técnico-científica), incorporando todo o conhecimento elaborado pela humanidade, é um instrumento de desenvolvimento e mudança das pessoas, tendo em vista a interpretação da realidade e a articulação das ações coletivas necessárias à solução dos problemas” (Coned, 1997).*

Se o currículo deve resultar de uma construção coletiva, ele só pode ser construído na escola, com a participação dos professores que trabalhar com ele. Assim, é possível a existência de diretrizes gerais de orientação, mas o currículo que vai ser efetivamente implantado deve ser aquele construído em cada escola.

Em contraposição, a proposta da BNC cria espaço fértil para a imposição de uma política de regulação baseada na avaliação, seguindo modelos privados de gestão. Conforme já alertava Freitas (Freitas, 2012), essa visão de educação é aquela defendida pelos reformadores empresariais da educação. Essa ação se estrutura em torno de três grandes categorias: responsabilização, meritocracia e privatização. As recompensas e sanções compõe o caráter de mérito. Para o ideário liberal, vale a igualdade de oportunidades. O que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal e nada é dito sobre a igualdade de condições no ponto de partida (Freitas, 2012).

Essas políticas trazem o estreitamento curricular. Quando um sistema de avaliação inclui alguns conteúdos e deixa de fora outros, a tendência, ao longo do tempo, é os professores, os administradores e os estudantes se focarem naqueles que são cobrados nos testes; no caso, aqueles 60% que vão compor a BNC.

Quanto à ação dos reformadores empresariais a referência em 2012 (Freitas, 2012) era o movimento “Todos pela Educação” (TPE), que tem o apoio de empresas e organizações ligadas a empresas como o ITAU BBA, Suzano Papel e Celulose, Gerdau, Fundação Bradesco, dentre outros (Educação, 2016). Uma das cinco bandeiras defendidas pelo TPE é o que denominaram de “definição dos direitos de aprendizagem”:

*“Embora o País conte com a chamada Prova Brasil, com o Índice Brasileiro da Educação Básica (Ideb) e com metas para as redes e as escolas, ainda não foram definidos os direitos de aprendizagem, as expectativas dos alunos brasileiros por série ou por ciclo. Ou seja, os exames acabam cobrando algo que nunca foi estabelecido pelo estado nem alinhado previamente com as escolas. Faz-se urgente, portanto, elaborar e adotar esses direitos, para que as redes, as escolas e os professores saibam a que objetivos pedagógicos precisam responder”* (Educação, 2016).

O TPE teve forte atuação no processo de construção do PNE e conseguiu passar a sua visão dos “direitos de aprendizagem”, consignados nas metas 2.2 e 3.3 do PNE. Vencida essa etapa, agora o TPE está trabalhando para implantar a BNC e para isso constituiu o “Movimento pela Base Nacional Comum” (BNC, 2016), que assim se apresenta:

*“O Movimento pela Base Nacional Comum é um grupo não governamental de profissionais e pesquisadores da educação que atua, desde 2013, para facilitar a construção de uma Base de Qualidade. O Movimento promove debates, produz estudos e pesquisas, investiga casos de sucesso em vários países e entrevista inúmeros alunos e professores”* (BNC, 2016).

Mas, de fato é o TPE ampliado com a participação de educadores e outros profissionais afinados com a visão dos reformadores empresariais.

Com a BNC, encontra-se em curso a arquitetura de uma nova estrutura de regulação na qual os sentidos hegemônicos para a educação de qualidade relacionam-se ao controle do que será ensinado e aprendido, e na qual a evidência de qualidade se torna própria qualidade que se está reivindicando. E, com isso, o que o imaginário neoliberal está excluindo da educação, ou, em outras palavras, o que considera educação sem qualidade. Trata-se de questões que são apresentadas à exaustão, apoiadas em dados que, pretensamente, indicam a necessidade da intervenção: gestão pública, recursos desperdiçados, professores mal formados nas universidades (Macedo, 2014).

E, por fim, devemos ter claro que a BNC não vai melhorar a educação: o que ela oferece é a tentativa de controle dos professores e estudantes. Ao invés de discutir a BNC, deveríamos estar discutindo as políticas de formação de professores, a valorização dos profissionais da educação (incluindo a adequada remuneração) e a autonomia das escolas em construir o seu próprio currículo escolar, pois estes sim, ao contrário do ideário neoliberal, são pontos fundamentais para a melhoria da qualidade da educação.

## Referências

- BNC, M. p. (10 de Fevereiro de 2016). Fonte: Movimento pela Base Nacional Comum: <http://movimentopelabase.org.br/o-movimento/>
- Brasil. (5 de Maio de 2011). Parecer CNE/CEB nº 5/2011. *Pareceres da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação*. Brasília, DF, Brasil: MEC. Fonte: Conselho Nacional de Educação: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=16368>
- Brasil. (25 de Junho de 2014). Fonte: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)
- Brasil. (7 de Fevereiro de 2015). *Base Nacional Comum Curricular*. Fonte: Ministério da Educação: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio>
- Brasil, A. (16 de Setembro de 2015). MEC apresenta proposta de base curricular nacional para ensino fundamental. Brasília, Distrito Federal, Brasil.
- Coned, II. (9 de Novembro de 1997). Fonte: ADUSP: <http://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf>
- Educação, T. p. (10 de Fevereiro de 2016). Fonte: Todos pela Educação: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>
- Freitas, L. C. (Abril-Junho de 2012). Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, pp. 379-404.
- Frigotto, G., & Ciavatta, M. (2004). *Ensino médio: ciência, cultura e trabalho*. Brasília: MEC/SEMTEC.
- Macedo, E. (Outubro-Dezembro de 2014). Base Nacional Curricular Comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para educação. *Revista e-Curriculum*, pp. 1530-1555.
- Moehlecke, S. (Janeiro-Abril de 2012). O ensino médio e as novas diretrizes curriculares nacionais: entre recorrências e novas inquietações. *Revista Brasileira de Educação*, pp. 39-58.
- Zibas, D. M. (Janeiro-Abril de 2005a). A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. *Revista Brasileira de Educação*, pp. 24-36.
- Zibas, D. M. (Outubro de 2005b). Refundar o ensino médio: Alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos 1990. *Educação e Sociedade*, pp. 1067-1086.