

CURRÍCULO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: concepções e políticas

Guiomar Namó de Mello¹

Setembro de 2014

Introdução

Currículo é tudo aquilo que uma sociedade considera necessário que os alunos aprendam ao longo de sua escolaridade. Como quase todos os temas educacionais, as decisões sobre currículo envolvem diferentes concepções de mundo, de sociedade e, principalmente, diferentes teorias sobre o que é o conhecimento, como é produzido e distribuído, qual seu papel nos destinos humanos. Pode-se agrupar essas teorias em duas grandes vertentes: o currículo centrado no conhecimento e o currículo centrado no aluno.

A primeira vertente é a mais antiga e remonta a tempos em que o conhecimento não se separava da crença religiosa. O currículo é entendido como fonte de um saber fixo, universal e inquestionável e a escola como lugar de assimilar esse conhecimento de acordo com algumas regras, das quais o *Trivium* e o *Quadrivium* são os exemplos mais clássicos porque formavam o conjunto da sete artes liberais ensinadas nas universidades da Idade Média. Os estudos começavam com aquilo que "disciplina" o pensamento: gramática, lógica e retórica, ou seja, ensinar a pensar e a expressar o pensamento de acordo com as regras da gramática. O *Quadrivium* vinha em seguida e era constituído de aritmética, geometria, música e astronomia. Esta última era o único "estudo das coisas" aceito pela academia medieval. Os estudos finalmente se completavam com a teologia. O conhecimento tinha como referência única e direta, aquilo que Michael Young (2013), chama de "sagrado".

A concepção do currículo escolar centrado no conhecimento privilegia a apropriação do patrimônio científico cultural acumulado em lugar do avanço em direção a novas descobertas e fronteiras científicas. Sua didática é frontal, expositiva e fácil de observar e de aprender, motivo pelo qual ainda predomina em muitas salas de aula. Ao longo da história, o currículo centrado no conhecimento garantiu que o legado das várias gerações fosse assimilado, preservado e transferido para uma nova geração.

A vertente centrada no aluno entende que o currículo escolar deve ser constituído do conhecimento reconstruído pelo aluno a partir de suas próprias referências culturais e individuais. As muitas variantes dessa vertente têm em comum a concepção do conhecimento como emancipação, mas diferem significativamente no que diz respeito ao papel do professor e da escola. Para as mais radicais, a educação escolar deve ser abolida porque é apenas transmissora de ideologia (Michael Apple, 2004) ou de arbitrários culturais (Bourdieu & Passeron, 2008). Já para seguidores de teóricos como Cesar Coll (2006) ou Emília Ferreira e Ana Teberosky (1988), o

¹ Guiomar Namó de Mello, pedagoga pela USP, mestre e doutora pela PUC-SP, estudos de pós doutorado na University of London. Foi Secretária de Educação da Cidade de S. Paulo; Deputada Estadual, Presidente da Comissão de Educação na Constituinte paulista; Especialista em Educação do Banco Mundial e do BID; Diretora Executiva da Fundação Victor Civita, consultora da SEE-SP para a elaboração do currículo oficial das escolas estaduais. É consultora pedagógica da Fundação Padre Anchieta e da Editora Pearson.

conhecimento é emancipador se envolver a participação do aluno e se o professor for antes de mais nada um facilitador da reconstrução do conhecimento. Sua didática requer atividade e vínculo do aluno com o saber; em lugar de frontal, é distribuída entre professor e alunos.

Diante da polarização entre a concepção de currículo centrado no conhecimento e a concepção de currículo centrado no aluno, alguns acadêmicos norte americanos como Hilda Taba (1962) e Ralph Tyler (1969) restringiram o conceito de currículo à organização de conteúdos a serem ensinados, qualquer que seja a concepção de conhecimento. Criticada como tecnicista, essa vertente perdeu força nas últimas décadas mas ainda frequenta esporadicamente a cultura pedagógica dos Estados Unidos, motivo pelo qual às vezes parece que, naquele país, currículo é o mesmo que metodologia e recurso de ensino.

Nas últimas décadas do século XX, com a massificação da escola básica e o impacto das novas tecnologias na produção e distribuição do conhecimento, consolida-se uma concepção com potencial de superar a oposição entre as duas vertentes mencionadas acima. Como a primeira, centrada no conhecimento, dá grande importância ao legado científico, cultural e artístico do passado. Mas essa terceira alternativa aproxima-se também da vertente centrada no aluno porque, como esta, atribui ao conhecimento um poder emancipador, com a condição de que seja aprendido não como verdade fixa mas, sim, como o melhor conhecimento que se construiu até agora, até que novas ideias e evidências o contradigam. O currículo é centrado no conhecimento mas num conhecimento falível, que deve ser submetido à problematização.

Diferentemente da concepção do currículo centrado no conhecimento, essa nova perspectiva considera a apropriação sistemática do mesmo, necessária mas não suficiente porque é preciso ir além e aplicá-lo às situações que demandam a intervenção humana. Da mesma forma, diferentemente da concepção do currículo centrado no aluno, considera insuficiente a reconstrução do conhecimento descomprometida com a intervenção na realidade.

A didática dessa vertente propõe facilitar não só a reconstrução do conhecimento, como também sua mobilização para intervir em situações de diferentes graus de complexidade. De preferência, demanda que o conhecimento seja reconstruído para um projeto ou um objetivo o que o torna inseparável da intenção e do valor. Por essa razão o currículo não é centrado nem no aluno nem no conhecimento, mas na aprendizagem e no resultado, entendido como aquilo que o aluno é capaz de saber e fazer. Por essa razão é também denominado currículo referenciado em competências.

Essa concepção superadora da polarização é sintonizada com as novas fronteiras de aprendizagem que vêm sendo abertas pelo uso pedagógico das tecnologias da informação e comunicação. As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) estão se revelando um recurso pedagógico capaz de potencializar o ensino baseado em projetos e a organização de situações problema, estratégias pedagógicas pertinentes na concepção do currículo referenciado em competências.

Antecedentes históricos das decisões curriculares

A educação brasileira começou pelo andar de cima. Quando se transferiu para a colônia com a corte portuguesa em 1808, Dom João VI criou, em 12 anos, 9 instituições de ensino superior além de biblioteca e imprensa reais e, ainda, um jardim para estudo de botânica, um laboratório de química, um observatório e um museu. Essas instituições da cultura letrada foram transplantadas para um país cuja capital tinha 80% de analfabetos no início do século XIX.

Os ideais iluministas que, embora remotamente, inspiraram as guerras de libertação de seus vizinhos sul americanos, não encontraram eco no Brasil. A independência do país veio para preservar o império, colocando no poder o herdeiro do trono português. Foi a última república a se constituir no continente, em 1889, depois de 67 anos de império e um ano depois da abolição da escravidão.

Ensinar a população a ler e escrever não era prioridade nesse início de transplante da casa real portuguesa para o Brasil. O poder imperial estava mais preocupado em assegurar à sua corte as oportunidades educacionais que perdera ao abandonar a Europa. Quanto aos colonos e indígenas, desde meados do século XVIII o Marquês de Pombal havia expulsado os jesuítas do país, fechando as escolas catequéticas administradas pela ordem de Inácio de Loyola. A iniciativa de se criar escolas para a população ficou por conta das províncias, às quais não se disponibilizaram recursos. Mesmo assim as escolas primárias começaram a surgir de forma descentralizada a partir dos anos 1830.

A primeira escola básica nacional foi o colégio que até hoje leva o nome do Imperador Pedro II, com um curso de 7 a 8 anos a ser iniciado pelos que já dominavam as primeiras letras. Em 1855 o mesmo Imperador fez aprovar o primeiro currículo nacional que indicava as disciplinas a serem ensinadas no nível elementar – em geral de 4 anos de duração – e no nível então chamado “superior” que corresponderia ao que hoje chamamos de ensino fundamental II e ensino médio. No nível elementar estavam incluídos leitura, escrita, e conteúdos muito básicos de gramática, aritmética, pesos e medidas, além de história sagrada e educação moral. No primeiro nível do “superior” que veio a ser depois chamado de ginásio e ao qual só tinham acesso os aprovados num exame de admissão, esses conteúdos eram divididos em pelo menos 10 disciplinas que incluíam Francês e Latim.

Essa organização pedagógica pouco mudou com a chegada da República ao longo das primeiras décadas do século XX, até as Leis Orgânicas do Ensino dos anos 1940 que fixaram as disciplinas obrigatórias para os currículos de todos os níveis e modalidades da educação básica. Para o ginásio, por exemplo, que corresponderia ao ensino fundamental II, foram listadas 13 disciplinas. Esse número chegava a 16 disciplinas para o ensino colegial, hoje chamado ensino médio. Ao poder federal cabia ainda, em colaboração com os estados, traduzir cada disciplina em programas específicos, que deveriam ser flexíveis, indicando apenas as diretrizes gerais. Essa colaboração entre União e Estados, cujos termos até hoje não foram claramente definidos, tem sido desde então motivo de tensão permanente na governança da educação brasileira, como se verá mais adiante.

Os marcos regulatórios fixados pelas leis orgânicas seguiram em vigência até a aprovação da primeira lei geral da educação brasileira - a Lei de Diretrizes e Bases -

LDB n. 4024/1961. Prevista na Constituição de 1946, essa primeira LDB teve uma longa e acidentada trajetória no Congresso Nacional (14 anos). Foi mantida a mesma concepção de currículo adotada pelas Leis Orgânicas, centrado no conhecimento, dividido em disciplinas. A inovação introduzida pela primeira LDB foi a classificação das disciplinas em obrigatórias e optativas, uma sistemática nova para a construção curricular brasileira que representava um tímido movimento em direção à descentralização.

Outra inovação importante do novo ordenamento legal de 1961 foi a criação do Conselho Federal de Educação (CFE), a quem caberia definir as disciplinas obrigatórias e a criação, em cada estado brasileiro, dos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), com poder de indicar quantas e quais disciplinas optativas o Estado iria adotar. Os sistemas de ensino ou as escolas (privadas) escolheriam, obrigatoriamente, um número de disciplinas optativas entre as listadas pelo CEE.

Adicionalmente a lei também introduziu o conceito de práticas educativas para designar conteúdos que não coubessem no formato disciplinar como Educação Física e Artes. Essas práticas educativas também seriam obrigatórias e optativas. Dessa forma a construção curricular no Brasil começa a burocratizar-se num exercício rebuscado envolvendo União e Estado na definição de disciplinas e de práticas educativas, obrigatórias ou optativas. Mas todo esse rebuscamento incidiu sobre o poder de estabelecer o currículo mas não sobre a concepção do mesmo, que continuou centrada nos conteúdos ou conhecimentos divididos em disciplinas com exceção, agora, das práticas educativas.

O governo militar que se iniciou em 1964 revisou os marcos legais da educação brasileira com duas novas leis: a 5540/1968 para o ensino superior e a 5692/1971 para a educação básica. Esta última foi de grande importância para o reordenamento legal e é responsável por muitas das características da gestão educacional no Brasil até hoje, sendo por essa razão considerada uma outra LDB. As disposições curriculares da 5692/1971 até hoje marcam as concepções e práticas curriculares brasileiras. Três delas merecem destaque: a diferenciação entre atividade, área de estudo e disciplina; a unificação da escola de 8 anos; e a transformação do ensino colegial em profissionalizante.

O modelo curricular da LDB 4024/1961 foi "aperfeiçoado" pela LDB 5692/1971, com mais uma divisão do currículo, agora em núcleo comum e parte diversificada, esta última para atender às peculiaridades locais e às diferenças individuais dos alunos. Pela primeira vez o aluno, como pessoa cujas necessidades devem ser levadas em conta, aparece no tratamento das questões curriculares. Foi um começo... O núcleo comum, a ser fixado pela União, deveria indicar os conteúdos obrigatórios; a parte diversificada seria da alçada dos CEEs.

Logo após a promulgação da LDB 5692/1971 o CFE aprovou o Parecer 853/1971(BRASIL) que dá sentido pedagógico e regulamenta a lei, introduzindo o conceito de matéria para designar genericamente o que deve constar no currículo. As matérias, diz o parecer, se apresentam como atividades, áreas de estudos e disciplinas, distribuindo-se nessa ordem ao longo do percurso escolar, de acordo com o desenvolvimento do aluno.

No início da escolaridade predominam as atividades que requerem conhecimentos da experiência, mais intuitivos; as áreas de estudo requerem um maior grau de sistematização, mas ainda integram diversos tipos de saber e devem ser a organização do ensino dos anos finais da escola obrigatória de 08 anos; atividades e áreas de estudo são substituídas no ensino colegial do final da escolaridade por disciplinas sistematizadas de acordo com a divisão científica clássica.

É digno de nota que essa forma de distribuir o conhecimento, embora pudesse estar de acordo com um padrão de desenvolvimento cognitivo, pretendia uma educação democrática num país em que a repetência e a evasão excluía os alunos de baixa renda logo no início da escola obrigatória. Dessa forma apenas os economicamente favorecidos teriam acesso a um conhecimento mais rigoroso e sistemático que supostamente seria aquele organizado em disciplinas.

Outro dispositivo que impactou diretamente o currículo foi a unificação da escola primária, em princípio voltada para todos, com o curso ginásial, que desde tempos imperiais era o primeiro nível da seletiva escola secundária brasileira. Dessa forma a escola primária e obrigatória no Brasil passou a ter 8 anos: quatro do antigo primário e quatro do antigo ginásio. A essa união a lei denominou ensino de primeiro grau, posteriormente chamado de ensino fundamental que, não por acaso, até hoje é diferenciado em ensino fundamental I e ensino fundamental II.

As diretrizes para reorganizar o currículo das 8 séries foram elaboradas no já mencionado Parecer 853/1971 do CFE e deveriam ser implementadas com cuidado, promovendo uma estruturação orgânica de uma escola obrigatória de 8 anos, cujos conteúdos seriam articulados ao longo do percurso do aluno, primeiramente como atividades, depois como áreas de estudo, preparando o acesso às disciplinas no ensino de segundo grau, hoje chamado médio.

Grande esforço teria de ser aplicado para dar organicidade a essa estrutura dos 08 anos obrigatórios porque envolvia unificar duas culturas escolares muito diferentes. A primeira, destinada a todos, multidisciplinar e uni docente, era o que o Brasil conhecia como escola popular. A segunda, estruturada desde Dom Pedro II em um disciplinarismo rígido, desde então reservada aos poucos que passavam no exame de admissão, obrigatório para entrar no ginásio secundário. Esse esforço deveria ter se estendido também aos cursos superiores que preparavam professores e às instâncias que fixavam os conteúdos curriculares.

Infelizmente essa reorganização curricular nunca foi efetivada pelas políticas educacionais. Até hoje temos no ensino fundamental duas culturas escolares - e curriculares - justapostas. Uma que favorece os vínculos entre professor, aluno e escola. Outra que estabelece padrões e os exige de todos os alunos, desconsiderando sua história escolar anterior. A fragmentação do currículo aliada ao encurtamento do dia escolar, forçado pela expansão quantitativa desqualificada, faz com que o professor especialista de disciplinas tenha que trabalhar em duas, três escolas, para completar sua carga de trabalho, sem tempo para contato com os alunos.

Essas duas culturas são sustentadas por dois tipos de professores, com *ethos* profissionais distintos: o generalista e o especialista em disciplinas, preparados em cursos de formação superior totalmente isolados: a pedagogia nas Faculdades de Educação e as licenciaturas por disciplinas, em Institutos ou Faculdades, todas elas,

tanto as multidisciplinares como as especializadas por disciplinas, totalmente separadas entre si. Sem dúvida, péssimas condições para preparar um time capaz de construir um projeto pedagógico e uma escola efetivamente única.

A revisão da relação entre educação básica e educação profissional foi outro dispositivo importante da 5692/1971. Até então separadas por caminhos escolares totalmente distintos, com o ginásio e o colégio profissional reservado aos de "menores posses", essas duas modalidades de formação foram englobadas numa mesma organização curricular. Para comportar essa nova orientação a lei estabeleceu dois tipos de estudos²: estudos de educação geral e estudos de "formação especial", estes últimos uma maneira sutil de referir-se à preparação profissional dentro da educação básica, que a boa pedagogia sempre recomendou que fosse generalista.

No início do ensino de primeiro grau a educação geral seria predominante e a "formação especial" seria minoritária. Gradativamente, a "formação especial" aumentaria sua presença no currículo dos anos finais do ensino de primeiro grau, até tornar-se totalmente dominante no segundo grau. Como as matérias dessa "formação especial" seriam as disciplinas específicas de formação profissional, segundo o parecer CFE 853/1971, isso na prática transformava em profissionalizante todo o ensino de segundo grau. Essa profissionalização teve consequências desastrosas tanto para o ensino particular, já então totalmente voltado para o ingresso no nível superior, quanto para as escolas públicas, já então carentes de tempo, espaço e instalações adequadas para a educação geral, quanto mais para a formação profissional.

Nas escolas particulares, cujos alunos não tinham interesse na profissionalização de nível técnico, a obrigatoriedade de ministrar disciplinas específicas de modalidades profissionais de nível técnico, gerou uma série de artifícios para continuar oferecendo conteúdos de formação geral sob rótulos profissionalizantes. Mas foi no ensino público que o desastre foi mais grave. Sem condições financeiras, humanas e logísticas de oferecer formação profissional de qualidade com alguma relevância para a empregabilidade dos alunos, a profissionalização só fez diminuir ainda mais o tempo destinado às disciplinas de formação geral. Isso aumentou ainda mais a desigualdade entre egressos do ensino público e egressos do ensino privado na disputa por vagas no superior público, até chegar na situação presente em que apenas o sistema de quotas consegue atenuar a desigualdade.

De fato pode-se localizar o início da crise que o ensino médio vive até hoje, na profissionalização indiscriminada associada ao crescimento em quantidade e em diversidade dos alunos. E, se atualmente atribui-se grande valor à profissionalização de nível técnico, é importante lembrar dois processos que ocorreram desde então até os dias atuais e que, infelizmente, não poderão ser discutidos em detalhes neste texto. O primeiro tem a ver com o crescimento, a diversificação e a urbanização do país desde os anos 1970 até agora, o que criou uma demanda real de recursos humanos qualificados em diversos níveis e em áreas de trabalho até há pouco inexistentes.

O segundo tem a ver com o crescimento e a diversificação da população escolar que, em 1970, conseguia sobreviver até o ensino médio. Naqueles anos em que os

² O termo "estudos" é exatamente o que a lei 5692/1971 utiliza e outras leis que a antecederam e sucederam usam. A questão não é apenas vocabular porque termos como "estudos" e "conhecimentos" são frequentemente utilizados para fazer referência a conteúdos de aprendizagem sem deixar claro seu significado.

Beatles estavam aparecendo na Inglaterra e a internet era apenas um conceito construído na segunda guerra, os que sobreviviam até o ensino médio por aqui eram poucos, muito poucos. Os que saíam do primeiro grau público menos ainda, proporcionalmente falando. Os alpinistas, esses restos das coortes que haviam ingressado na escola no final de 1960 e início dos anos 1970 e que conseguiam chegar ao colegial público de melhor qualidade, em geral nas capitais e cidades grandes do interior, conseguiam competir com os egressos das escolas particulares e entravam no ensino superior público. Muitos deles só conseguiram cursar uma faculdade porque era gratuita e depois vieram a ocupar posições de liderança na sociedade brasileira exatamente porque eram selecionados ao extremo.

Mas aquele ensino médio público tradicional, da Caetano de Campos, do Padre Anchieta, do Colégio Canadá de Santos, do Culto à Ciência de Campinas enfim, dos grandes colégios públicos de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, e outras cidades de médio e grande porte, começou a se descaracterizar como escola de uma minoria altamente selecionada. Os conteúdos de formação geral foram substituídos, com raras exceções, por conteúdos profissionalizantes improvisados; o tempo e espaço escolar foi sendo retalhado para se desdobrar em mais turnos e receber uma juventude de tipo diferente; os orçamentos, cada vez mais carentes para tanta expansão, nunca tiveram uma rubrica específica para esse nível de ensino até o século XXI; até mesmo os professores do segundo grau foram, durante décadas, pagos com recursos contabilizados no ensino de primeiro grau porque professores especialistas contratados para lecionar disciplinas no primeiro grau II eram os mesmos que lecionavam as disciplinas no segundo grau. Tudo isso fazia deste último uma espécie de passageiro clandestino no navio do ensino de primeiro grau.

Não é demais dizer que os marcos regulatórios do regime militar desqualificaram o ensino médio. Teorias conspiratórias à parte, há literatura (Cunha, 1977) que caracteriza esse processo como um plano do governo autoritário para atingir dois objetivos estratégicos: conter o ingresso da classe média baixa no superior e desqualificar os estudos dos mais pobres que sobreviviam ao massacre no ensino primário e ginásial e, atrevimento histórico, ameaçavam forçar as portas do ensino médio público. E até poderiam aspirar ao ensino superior! Essa teoria ainda não está comprovada. Mas considerando a tradição da educação brasileira iniciada por Dom João VI, também ainda não foi desconfirmada pela boa ciência.

Esse breve histórico leva à conclusão de que o Brasil chegou no limiar do século XXI, com uma regulação curricular complexa e burocratizada. Vários tipos de conteúdos curriculares tinham de ser combinados: obrigatórios e optativos; em nível de atividades, áreas de estudo ou disciplinas conforme a etapa ou ano escolar, sendo que cada uma destas poderia ser obrigatória ou optativa; e além disso tudo, conteúdos de educação geral e de "formação especial" profissionalizante, ambos também obrigatórios ou optativos.

O Brasil e o contexto internacional

A partir dos anos 1980, a revolução tecnológica se impôs ao país ao mesmo tempo que a expansão da educação básica se dava em ritmo acelerado, com a degradação de todos os fatores responsáveis pela qualidade do ensino: desde a infraestrutura física até os recursos docentes, passando pela gestão e pela produção de

insumos curriculares e didáticos. O acesso à escola estava se universalizando e se aproximava do ideal defendido desde a Revolução Francesa no século XVIII, e já as demandas do século XXI estavam se instalando no mundo e batendo às portas do Brasil.

A grande inovação que a sociedade do conhecimento impõe à educação dirige-se ao seu núcleo mais duro que é o “o que aprender” , o “como ensinar” e o “como avaliar o aprendizado”. Em suma, dirige-se ao currículo e aos aspectos pedagógicos. Depois da reunião da UNESCO que aconteceu em Jomtien em 1990³, toma-se como orientação a atuação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicando os rumos que a inovação educacional deveria tomar nos estados membros e em alguns que, embora não membros, são importantes como o Brasil.

Fica cada vez mais claro que viver, ser criativo e participativo, produtivo e responsável no novo cenário tecnológico, requer muito mais do que a acumulação de conhecimentos. Aprender a aprender, saber lidar com a informação cada vez mais disponível, aplicar conhecimentos para resolver problemas, ter autonomia para tomar decisões, ser proativo para identificar os dados de uma situação e buscar soluções, tornam-se objetivos mais valiosos do que o conhecimento desinteressado e erudito da escola do passado.

O resultados das aprendizagens precisam se expressar e se apresentar como a possibilidade de operar o conhecimento em situações que requerem aplicá-lo para tomar decisões pertinentes. A esse conhecimento mobilizado, operado e aplicado em situação, se deu o nome de competência (OCDE, 2001). É o fortalecimento da concepção, examinada na primeira parte deste trabalho, que supera a polarização existente na teoria do currículo desde finais do século XIX, uma concepção que se fortalece na medida em que as condições econômicas e sociais impactam a maneira como o conhecimento é produzido e distribuído.

Também vai se desenhando um consenso sobre a importância de avaliar e prestar contas em sistemas de educação massificados, entre outras razões porque é preciso saber se o direito de aprender está sendo assegurado e porque a massificação requer altos investimentos em dinheiro e capital humano. É crítico que os países definam prioridades e mantenham suas políticas educacionais focalizadas.

Em conclusão, das avaliações internacionais realizadas pela OCDE e do intenso debate que se dá em vários países sobre as inovações que a sociedade do conhecimento estaria demandando da educação, configura-se um paradigma educacional que tem nas competências e habilidades o conceito de referência da organização pedagógica e curricular; e na avaliação seu procedimento de gestão mais importante. Com maior ou menor resistência, mais ou menos debates, esse novo paradigma vai sendo adaptado e adotado em diferentes países. Vasta literatura acadêmica, muitos relatórios e estudos sobre política educacional documentam essa nova visão da educação. Para limitar-se apenas à OCDE, além do *Background Paper* citado acima, mencionam-se os relatórios analíticos dos resultados das avaliações internacionais nas áreas de Linguagem, Matemática e Ciências.

³ Reunião Educação Para Todos, da qual resultou o documento *Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien: 1990

As competências como referência do currículo promovem uma verdadeira revolução copernicana na teoria e na prática pedagógica. Os conteúdos disciplinares, tradicionalmente tratados como fins em si mesmos, passam a servir às aprendizagens das competências e habilidades. Tomar os conteúdos como meios para aprender implica numa mudança de cultura muito mais profunda do que os relatórios e documentos sobre esse tema permitem prever, porque coloca o foco da avaliação nos resultados da aprendizagem.

Muitos países ainda se encontram em fase de transição entre o currículo centrado no conhecimento “disciplinarizado” e a organização curricular que coloca os conteúdos disciplinares a serviço da aprendizagem de competências. Da reforma curricular do governo Thatcher em 1988 na Inglaterra, até a iniciativa dos governadores dos estados norte americanos em 2008/2009, de construir um núcleo curricular nacional de Inglês e Matemática – o *Common Core*; passando por reformas curriculares em Portugal, Espanha, Chile, Argentina, Bélgica, Finlândia e outros; são quase três décadas de iniciativas curriculares. Com maior ou menor ênfase, essas iniciativas se enquadram na mesma doutrina do currículo por competências e habilidades e da avaliação das competências e habilidades como indicadores de que as necessidades básicas de aprendizagem estão sendo atendidas para todos.

Um novo ordenamento legal

É nesse contexto internacional que o Brasil se insere, principalmente a partir da Constituição de 1988, quando se desencadeia o debate da nova LDB, iniciado nesse mesmo ano com a apresentação do primeiro anteprojeto e concluído 8 anos depois com a promulgação da LDB 9394/1996. As disposições curriculares da nova lei introduzem mudança considerável, sintonizada com o novo momento do país e do mundo e de grande generosidade federativa.

O primeiro comentário a ser feito em relação ao novo ordenamento legal é o de que se desloca o eixo da educação escolar e seu currículo, do ensino para a aprendizagem. Esta se expressa em competências e habilidades bastante próximas do que a literatura descreve como as competências para o século XXI. Entre elas a lei menciona: capacidade de aprender para adquirir conhecimentos; compreensão do ambiente físico e social; autonomia intelectual; pensamento crítico; compreensão do significado das ciências, das letras e das artes; relacionamento entre teoria e prática.

Da LDB 5692/1971, a atual LDB, tal como foi promulgada em 1996, retém a ideia de matéria, evitando referir-se a disciplinas ou rótulos disciplinares, preferindo utilizar expressões como "estudos de" ou "conhecimentos sobre"⁴. É parcimoniosa na determinação do que é obrigatório e não adota as divisões entre obrigatório e optativo ou entre atividade, área de estudo e disciplina, que tanto burocratizaram as decisões curriculares nos marcos legais anteriores. Tampouco distingue o currículo de educação geral e o currículo de formação especial.

Pela nova LDB os municípios são considerados entes federativos com autonomia curricular. Em seu Artigo 9º a lei dispõe que uma das incumbências da União é *...estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,*

⁴ Emendas decorrentes de *lobbies* no Congresso Nacional introduziram, bem mais tarde, "disciplinas obrigatórias" como foi o caso da Filosofia e da Sociologia no ensino médio. Mas em sua versão original a lei foi econômica ao estabelecer obrigatoriedades na composição curricular.

competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (grifos nossos).

O mencionado Artigo 9º incide sobre o núcleo duro do trabalho pedagógico de professores e alunos. Diretrizes são orientações de valores e princípios que devem nortear todo o processo de definição e implementação curricular. Competências, termo assumido em pleno significado pela lei, referem-se ao que cada um e todos os alunos devem aprender; formação básica comum, para os currículos, no plural, desde logo deixa claro que não haverá um currículo nacional único, mas uma base comum que não é um currículo mas que terá de ser observada em cada um dos currículos por Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esse ponto fica ainda mais claro quando o Artigo 26 da LDB 9394/1996, emprega a expressão base nacional comum⁵. Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam construir currículos próprios sobre essa base nacional comum. Ficariam assim para os entes federados as decisões sobre outros conteúdos a serem introduzidos nos currículos bem como sobre as ações pedagógicas para dar organicidade e estruturação a todo o conjunto, ou seja, aquilo que o Parecer 853/1971 chamou de "amplitude".

Visto nessa perspectiva o Artigo 26 afirma que a palavra final em questões como ordenamento, ritmo e a distribuição temporal dos conteúdos curriculares, a seleção de materiais didáticos, a avaliação interna e o desenvolvimento profissional dos professores, deveriam ser tomadas de acordo com as necessidades e recursos disponíveis em cada esfera de governo, sem prejuízo de parcerias e consórcios que venham a ser viabilizados. Isso é inteiramente coerente com outras orientações curriculares constantes da LDB 9394/1996 que também induzem à concepção do conhecimento curricular contextualizado na realidade local, social e pessoal da escola e de seu alunado. É o que Michael Young (2013) chama de recontextualização, o mesmo conceito chamado de contextualização no Parecer 15/1998 das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio e muito similar a um conceito importante no Parecer 853/1971, de conhecimento didaticamente tratado.

Iniciativas curriculares a partir de meados dos anos 1990

Para entendimento do período é importante registrar as condições políticas dos primeiros anos que se seguiram à promulgação da nova LDB. O país recém reingressara na democracia e já havia enfrentado uma crise política séria quando, depois de quase 30 anos de regime de exceção, o primeiro presidente eleito havia sido deposto. A estabilidade econômica era uma conquista recente e ainda um item prioritário em todas as agendas políticas. Não havia clareza sobre o papel dos Estados, DF e Municípios em muitas questões, inclusive na definição curricular, porque o próprio federalismo do país era mal resolvido em áreas cruciais, e na verdade ainda não se resolveu satisfatoriamente.

⁵ Artigo 26. *Os currículos da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, devem ter uma base nacional comum, a ser complementada em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos* (grifo nosso).

Foi nessas condições político institucionais que a Lei 9131/1995 atribuiu ao CNE a missão de fixar diretrizes curriculares para toda a educação básica e que, um ano depois, a LDB promulgou um modelo curricular centrado em competências, cuja construção deveria partir de uma base nacional comum e ser elaborada em colaboração pelas esferas de governo sob coordenação do MEC. O CNE trabalhou, como ainda o faz, na fixação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) que são valores e princípios, e não orientações para elaborar currículos específicos.

No âmbito do executivo federal os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) foram a proposta curricular colocada como recomendação e contribuição para as unidades federadas. Enquanto o processo de elaboração desses parâmetros foi muito articulado com as universidades e setores técnicos da educação, a articulação com as demais esferas de governo, órgãos normativos e organizações da sociedade civil não caracterizou um trabalho de cooperação coordenado pelo MEC. Houve comunicação, sondagens, discussões, mas não nos termos estabelecidos pelo Artigo 26 da LDB, que teria de levar em conta o princípio federativo e a autonomia e interdependência entre os poderes. Só se fossem elaboradas por procedimentos assim formalizados as regulações curriculares teriam respaldo legal para serem obrigatórias⁶. Dessa forma apenas as DCNs são, até hoje, as únicas normas curriculares obrigatórias do Brasil, além das que existem no texto da própria Lei 9394/1996.

Houve ainda dificuldade de articulação entre as DCNs emanadas do CNE e os PCNs preparados pelo MEC para o ensino fundamental I e II. No ensino médio, para o qual tanto as diretrizes como os parâmetros foram elaborados depois, essas dificuldades fizeram com que houvesse um esforço maior em articulá-las. Por essa razão as DCNs do ensino médio constantes do Parecer CEB-CNE 15/1997, foram preparadas seguindo estritamente o mandado pela Lei 9131/1995, a partir de uma proposta encaminhada pelo Executivo ao CNE em 1996. Entre esse documento e as DCNs elaboradas e homologadas pelo Ministro da Educação, existiu completa sintonia que se estendeu posteriormente aos próprios PCNs para o ensino médio.

A falta de coordenação e articulação da política educacional curricular tem impedido até agora que as unidades da federação, que são as mantenedoras e gestoras legais da educação básica, se comprometam com um pacto ou entendimento nacional no que respeita aos currículos de seus sistemas de ensino. É importante notar que esse entendimento deveria incluir o apoio técnico e financeiro do governo federal para fortalecer a capacidade de formulação e implementação de currículos adequados às realidades subnacionais e locais⁷.

⁶ Os PCNs não foram destinados a orientar a elaboração dos currículos distrital, estaduais e municipais. Para esse propósito são detalhados demais, assumem orientações metodológicas definidas, o que dificultaria considerá-los uma norma nacional única e, principalmente, obrigatória. Por outro lado são genéricos ou insuficientemente detalhados para serem considerados currículos prontos a entrar em ação nas escolas e salas de aula dos sistemas de ensino público. É necessário avaliar os PCNs pelo que eles realmente são: um trabalho pedagógico de boa qualidade, a meio caminho entre uma base comum - que só agora é entendida com mais clareza - e um currículo pleno, pronto para orientar a prática do ensino. Nesses termos os PCNs ainda são usados e continuarão sendo uma contribuição relevante para a pedagogia brasileira.

⁷ Note-se que o movimento para construir o *common core* nos Estados Unidos iniciou-se entre 2007 e 2009, enquanto o Brasil desde 1996 tinha um ordenamento legal que daria abrigo a um trabalho desse tipo com menos dificuldades do que está encontrando a iniciativa norte americana. Nossas dificuldades curriculares não decorrem de falta de apoio legal, mas de falta de discernimento e coordenação política e pedagógica.

As dificuldades e impasses político institucionais não foram os únicos fatores que contribuíram para as dificuldades curriculares do Brasil. Questões ideológicas também imobilizaram não só os debates como as iniciativas nesse tema. Uma delas é a rejeição do paradigma curricular da LDB 9394/1996 que adota o enfoque por competências, como fica claro em seu Artigo 9 transcrito acima. Vários setores da educação afirmam que o enfoque por competências submete a educação à lógica do mercado, o que tem levado a malabarismos semânticos na busca de sinônimos para substituir a palavra "competência". Atualmente os termos mais cotados nas hostes pedagógicas são "expectativas de aprendizagem" para alguns ou, para quem quiser parecer ainda correto politicamente, a expressão "direitos de aprendizagem".

Outro fator que tem dificultado o desenvolvimento curricular é a crônica dificuldade brasileira de concretizar o discurso doutrinário na prática. Gestores, professores e tomadores de decisão recorrem mais frequentemente a conceitos psicológicos do que a conceitos didático pedagógicos. Em outras palavras, é mais fácil colocar-se do ponto de vista de como se aprende do que cuidar do como se deve ensinar aquilo que deve ser aprendido. Essa distorção está presente no Parecer 853/1971 quando desdobra as matérias em atividades, áreas de estudos e disciplinas; pode também ser percebida pela dissociação entre a teoria declarada, construtivista ou sócio-interacionista, por exemplo, e as propostas de procedimentos de gestão de aprendizagem constantes de muitos materiais e recurso didáticos.

Por trás desse discurso psicologizante encontram-se dois grandes tabus das correntes progressistas em educação. O primeiro tabu conduz ao escrúpulo na definição do que fazer em sala de aula e à conseqüente rejeição de qualquer proposta pedagógica curricular estruturada, entendida como ofensiva à competência do professor. Tal cuidado para não invadir a autonomia do professor acaba sendo lesivo à aprendizagem dos alunos. É amplamente reconhecido que a formação do professor no Brasil é o um dos cursos superiores de pior qualidade, para cujo ingresso há mais vagas do que candidatos, atraindo em grande medida os alunos que não conseguem ingressar em cursos superiores mais competitivos. O exercício da autonomia profissional tem como pré requisito a competência pedagógica e didática que a grande maioria dos professores não tem porque não lhes foi dada oportunidade de aprender.

O segundo tabu refere-se à resistência de aceitar o conhecimento como um bem, e resulta na busca perpétua do significado. Há um princípio científico das teorias de aprendizagem segundo o qual, para que ela ocorra, é preciso que o que está para ser aprendido seja significativo para o sujeito. Isso não significa que só o que é significativo tem valor educativo. A negação do valor do conhecimento faz com que bons professores fiquem presos à indagação *'este currículo faz sentido para meus alunos?'*, em vez de *'quais novos sentidos se abrirão para meus alunos com este currículo?'* ou *'será que este currículo leva meus alunos para além da experiência deles e permite que vislumbrem alternativas com alguma base no mundo real?'* (Michael Young, 2013).

Limitar o valor educativo do conhecimento ao seu significado para quem aprende, é desconsiderar que em todas as áreas ou disciplinas sempre há um corpo de teorias, leis, conceitos, que até aquele momento é o que mais se aproxima da verdade sobre o mundo e sobre nós: um conhecimento mais confiável. Esse tipo de conhecimento não é estático e se apresenta de tal forma que sempre pode ser contestado. Para usar a

expressão de Michael Young (2013), é "poderoso"; e o é não porque seja sagrado mas porque é falível e possível de ser revisto diante de novas ideias e novas evidências.

Diante do imobilismo ideológico, a transposição do currículo para a prática vem sendo feita pelo mercado editorial, por meio dos livros didáticos. Os livros são adquiridos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) de modo tão fragmentado quanto a fragmentação curricular existente do 6º ano em diante. Não há preocupação em adquirir livros de acordo com um projeto pedagógico único da escola ou do sistema escolar. A escolha é do professor, de modo que é possível que dois professores de uma mesma disciplina na mesma escola, utilizem livros diferentes. O processo de licitação também dificulta, por exemplo, que o município que tem um currículo comum para suas escolas adquira um mesmo livro porque isso poderia caracterizar favoritismo de uma determinada editora. Essas distorções no sistema de seleção e aquisição do livro didático estimulou a produção dos "currículos estruturados", conjuntos de materiais articulados com todos os conteúdos de cada ano escolar. Esse tipo de material, originalmente produzido pelas (e para) as escolas particulares, passou a ser adquirido por muitos municípios, determinando na prática o currículo e o projeto pedagógico da municipalidade e da escola.

É também digno de nota que, apesar dessa anomia curricular, o país dispõe de um sistema de avaliação nacional de boa qualidade, com métricas avançadas e excelente calibragem. Estados e alguns municípios, especialmente as capitais, também criaram seus próprios sistemas de avaliação, comprovando que capacidade técnica pode ser desenvolvida se houver motivação e suporte. As matrizes dos descritores que servem de referência para a elaboração das provas também têm sido, na prática, determinantes do currículo, direta ou indiretamente pela influência que exercem sobre a produção de materiais didáticos. Essa distorção é particularmente lesiva no caso do ensino médio, pelo uso que está sendo feito do ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio. É a expressão final da anomia curricular, construir sistemas de avaliação antes de construir currículos, colocando o carro na frente dos bois.

Perspectivas de futuro próximo

Ao longo da primeira década deste século a reforma curricular brasileira ficou ainda mais confusa, em função de novos fatos políticos. Foram aprovadas inúmeras emendas na LDB introduzindo novos conteúdos "obrigatórios" nos currículos da educação básica, ora chamados de conteúdos, ora de estudos, ora de componentes, ora de disciplinas. Como não há clareza sobre a diferença entre conteúdos com carga horária específica nas escolas, comumente chamados de disciplinas, e conteúdos que podem ser tratados transversalmente em várias disciplinas, muitos tomadores de decisão nos sistemas ou nas escolas tendem a considerar tudo o que foi proposto na lei como obrigatório. Afinal, essa é a tradição curricular do país desde o império. O ensino médio mais uma vez é um exemplo preocupante. Se todas as emendas feitas à LDB resultassem em disciplinas obrigatórias com carga horária específica, esse curso teria duração de muitos anos a mais do que os três anos previstos como mínimo pela lei.

Além das emendas na lei, realizadas no Congresso Nacional, o próprio CNE decidiu, na primeira década do século XXI, produzir novas DCNs para todas as etapas da escolaridade básica. Seria uma oportunidade para corrigir as DCNs dos anos 1990, adotando uma concepção sólida de base nacional comum, discutindo com o executivo

federal, os Estados, o DF e os Municípios como articular a colaboração nessa área. Esse protagonismo do CNE é legítimo e viável, pois a LDB 9394/1996 diz que a União deve exercer esse papel em colaboração com os demais entes federados e o CNE é parte integrante da União. No entanto, não foi com essa visão de completar ou corrigir o já feito que o CNE se empenhou em produzir novas diretrizes mas, sim, de substituir um discurso pedagógico doutrinário, por outro. Em resumo, mais diretrizes e menos base nacional comum.

Para completar o panorama curricular do país é preciso registrar que nos últimos anos muitos estados e municípios elaboraram propostas curriculares que estão em implementação e revisão, entre eles São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais, além de várias capitais e cidades grandes ou médias do interior. Até a presente data não se tem um registro completo de todos esses esforços porque o país não mantém um banco de dados e documentação depositário da documentação de políticas educacionais de estados e municípios⁸. De qualquer forma, apesar dos caminhos e descaminhos da política curricular do país, já existem produções que precisam ser levadas em conta se o trabalho para construir a base nacional comum para os currículos brasileiros for retomado.

A principal conclusão que se impõe quando se analisa a história recente das políticas de gestão pedagógica no Brasil é a de que, em matéria de currículo, há muita atividade, na verdade um ativismo, pouca coordenação e fragilidade de liderança política. Nacionalmente o CNE já produziu pelo menos duas gerações de diretrizes curriculares para todos os níveis e modalidades da educação básica. Os PCNs continuam sendo utilizados embora não se saiba em quais nem quantas escolas. Estados e municípios vêm produzindo desde matrizes de conteúdos, competências e habilidades até currículos completos com materiais para professores e alunos na forma de cadernos ou apostilas.

Nos últimos anos vem se consolidando a ideia de que é preciso superar essa situação de anomia curricular que se instalou no país, reler com outro espírito e cumprir o que determina a LDB iniciando a discussão e preparação de uma base nacional comum para os currículos brasileiros. Essa ideia, que vem se fortalecendo na educação e outros setores organizados - institutos e fundações, mídia, empresários, políticos entre outros - agora ganhou força de lei na medida em foi assumida pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

O PNE converteu a base nacional comum numa estratégia para cumprir suas metas. Mais do que isso, o plano estabeleceu que essa base comum está entre as iniciativas que devem ser tomadas por uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios. O país precisa resolver seus impasses curriculares e espera-se que os descaminhos que a questão sofreu tenham ensinado como fazer desta vez, com menos ativismo e mais coordenação da parte da União com mais protagonismo das demais esferas. Essa base nacional comum teria sua amplitude e abrangência decidida nessa instância

⁸ Levantamentos não oficiais dão conta de que há, no país, 17 estados com propostas curriculares. Estudo da Secretaria de Educação Básica do MEC menciona que 262 documentos foram recebidos em 2009, quando foi feita solicitação aos entes federados que encaminhassem suas propostas curriculares. Entretanto, nem todos esses documentos eram de fato propostas curriculares. Numa nova rodada de pedido similar feita por esse órgão, até o início de setembro deste ano, 400 documentos já tinham sido recebidos. Mas é preciso ficar atento porque no Brasil, quando se menciona currículo ou proposta curricular, pode haver vários entendimentos distintos do que seja esse ente pedagógico.

interfederativa e deveria indicar com clareza o que cada aluno deve saber e saber fazer ao final de cada etapa da educação básica. E, sendo elaborada com esse arranjo institucional, a base nacional para os currículos brasileiros teria respaldo para ser obrigatória, como manda o espírito e a letra dos Artigos 9º e 26 da LDB.

REFERÊNCIAS

- Apple, M. 2004. *Ideology and curriculum*. New York: Routledge Falmer.
- Bourdieu, P. & Passeron, J-C. 2008. *A reprodução - elementos para uma teoria do ensino*. Petrópolis: Vozes.
- BRASIL/CFE. 1971. Parecer 853/1971 de 12 de novembro de 1971. Núcleo comum para o ensino de 1o e 2o graus. A doutrina do currículo na Lei 5692. *Documenta* n. 132.
- Coll, C. 2006. *O construtivismo na sala de aula*. São Paulo: Ática.
- Cunha, L. A. 1977. *A profissionalização do ensino médio*. Rio de Janeiro: Eldorado.
- Dewey, J. 2007. *Experience and education*. New York: Simon & Shuster.
- Ferreiro, E. & Teberosky, A. 1988. *Psicogenese da língua escrita*. Porto Alegre: ArtMed.
- Illich, I. 1985. *Sociedade sem escolas*. Petrópolis: Vozes.
- OECD (2001). *Definition and selection of competencies: theoretical and conceptual foundations (DeSeCo) - Background Paper*. Paris: OECD Publishing.
- Taba, H. 1962. *Curriculum development*. Fort Worth: Harcourt College Pub.
- Tyler, R. 1969. *Basic principles of curriculum and instruction*. Chicago: University of Chicago Press.
- Young, M. (2013). Overcoming the crisis in curriculum theory: a knowledge-based approach. *Journal of Curriculum Studies*, 45:2, 101-118.