

PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS, PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A AUTONOMIA DA ESCOLA

Teixeira, Beatriz de Basto - UFJF

O Ministério da Educação e do Desporto (MEC) publicou em 1997 e 1998, respectivamente, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) de 1ª a 4ª séries (BRASIL. MEC, 1997a) e de 5ª a 8ª séries (BRASIL. MEC, 1998), depois de ter divulgado *Versão Preliminar* do documento em 1995 (BRASIL. MEC, 1995)¹. O documento pretendia oferecer a proposta ministerial para a construção de uma base comum nacional para o ensino fundamental brasileiro e ser uma orientação para que as escolas formulem seus currículos, levando em conta suas próprias realidades, tendo como objetivo do ensino de 1ª a 8ª série a formação para uma cidadania democrática.

Várias opiniões se manifestaram de forma crítica em relação ao processo de elaboração dos PCNs. Principalmente se o documento pretendia ser uma base comum nacional para o ensino fundamental, deveria ter contado com amplo processo de discussão na sua elaboração. Qualquer tentativa de enquadramento dos currículos escolares aos padrões postos pelos PCNs mais resultaria na implantação de um currículo nacional, do que na elaboração de projetos pedagógicos adequados à realidade e às expectativas das escolas.

Mesmo que os PCNs reconheçam a autonomia da escola e dos professores, terceiro e quarto níveis de concretização do currículo – respectivamente –, quando seu texto é confrontado com o Parecer do Relator Deputado Nelson Marchezan², na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, apresentando o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.173/1999, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE)³, a

¹ Estão sendo considerados para efeito de análise neste capítulo os Parâmetros Curriculares Nacionais de 1ª a 4ª séries (BRASIL. MEC, 1997a), os de 5ª a 8ª séries (BRASIL. MEC, 1998) e a Versão Preliminar dos PCNs (BRASIL. MEC, 1995). Para facilitar a referência no decorrer deste trabalho, altero neste caso a regra de citações e chamo de PCN1 os Parâmetros de 1ª a 4ª séries e PCN2 os Parâmetros de 5ª a 8ª séries, quando for necessária citação do texto dos documentos.

² Nelson Marchezan é deputado federal pelo PSDB-RS (Partido da Social-Democracia Brasileira – Rio Grande do Sul).

³ “Em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 que “aprova o Plano Nacional de Educação”. A construção deste plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, desde sua participação nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, consolidou os trabalhos do I e do II

possibilidade de escolha ou não dos PCNs torna-se muito remota. Fica posta em risco também a possibilidade de que a autonomia escolar seja exercida no sentido da construção de uma escola democrática (cf. APPLE, BEANE: 1997). E se às escolas democráticas cabe justamente a tarefa de oferecer oportunidades de experimentação de um modo de vida democrático, fica comprometido o próprio objetivo colocado pelos PCNs para o ensino fundamental: a formação para uma cidadania democrática.

Os PCNs e a construção de uma base comum de valores

Mesmo considerando-se um meio para que o Estado garanta a todos o acesso aos conhecimentos necessários à presença ativa na sociedade – o que soa como tentativa de estabelecer um currículo uniforme para todo o país, procuram levar em conta as diferenças regionais e culturais no Brasil e livram o processo educacional de ser um instrumento de imposição de um projeto político, qualquer que seja ele (PCN1, v. 1). As diretrizes do MEC não se julgam obrigatórias, nem “princípios atemporais” (PCN1, v. 1: 36).

O que interessa ressaltar nessa análise dos PCNs é que parece intenção dessa política do MEC a formulação de uma “base comum nacional”. Aponta conteúdos e capacidades a serem adquiridos pelos alunos ao final do ensino fundamental, resguardando o papel da escola e dos professores. Pretenderia ser o que Nereide Saviani chamou de “base comum nacional (...) que, opondo-se à concepção de Currículo Mínimo, prevê a definição de elementos básicos comuns, a partir de ampla discussão, com a participação, e elaboração conjunta, de todos os interessados no assunto, através de suas organizações” (SAVIANI, 1996: 1).

Os PCNs fazem referência a um processo de discussão para sua formulação em que teriam sido consideradas as experiências de reforma curricular acontecidas ou em andamento em vários estados e municípios de capitais brasileiras. Citam o estudo realizado pela Fundação Carlos Chagas (SIQUEIRA, 1995) e criticam as propostas estaduais por terem sido contraditórias entre o que formularam para o ensino fundamental e a

Congresso Nacional de Educação - CONED e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil. (...) Em 11 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 180/98, relativa ao projeto de lei que "Institui o Plano Nacional de Educação". Iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998” (BRASIL. 2000a, Introdução).

operacionalização das mudanças; as diretrizes do MEC tentariam superar essa contradição (PCN1, v. 1: 57).

Antes, porém, que o documento final viesse a público, foi elaborada uma *Versão Preliminar* (BRASIL. MEC, 1995) que daria início ao debate sobre o conteúdo dos Parâmetros Curriculares. Em artigo baseado em seu parecer elaborado a pedido da Secretaria de Ensino Fundamental do MEC sobre esta *Versão*, Luiz Antônio CUNHA (1996: 60-61) comenta a insuficiência dos prazos para que os docentes-pesquisadores, a quem foi solicitado parecer remunerado pelo MEC, emitissem suas opiniões sobre os PCNs. A “pressa” do MEC em elaborar os PCNs, na visão desse autor, teria feito com que fosse atropelada a pesquisa encomendada pelo MEC à Fundação Carlos Chagas sobre as Propostas Curriculares Oficiais, produzidas por estados e municípios desde 1982. Outra observação feita pelo autor é quanto à marginalização da universidade na elaboração dos PCNs. Se “na proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso, seria justamente a partir da universidade (induzida pelo desenvolvimento científico e tecnológico) que o ensino básico capacitaria a força de trabalho exigida pelo setor produtivo” (CUNHA, 1996: 61), os PCNs teriam sido elaborados por professores de uma escola privada de São Paulo auxiliados por um consultor espanhol. Uma última observação diz respeito à relação entre a implantação de um currículo nacional e a progressiva adoção de um “modelo mercadológico” que, após avaliação dos alunos por testes, resultaria na “publicação dos rendimentos dos alunos por escola para efeito da orientação dos ‘consumidores’ da mercadoria educacional” (CUNHA, 1996: 61)

Algumas outras vozes se somaram à de Luiz Antônio Cunha na crítica ao processo de elaboração dos PCNs. José Mário Pires AZANHA, em artigo intitulado *Parâmetros Curriculares Nacionais e autonomia da escola* (s/d: 4), referindo-se também à pesquisa desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas, assevera que o relatório em que se basearam as críticas dos PCNs às propostas estaduais ou municipais de reformas curriculares é bastante genérico e não descreve adequadamente o impacto dessas orientações nas redes de ensino em que foram implementadas.

O Parecer da ANPEd, também sobre a *Versão Preliminar* dos PCNs, mostra uma visão diferente da oferecida pelo MEC com relação ao que teria sido o processo de formulação do documento. Enquanto o Ministério afirma ter havido participação de

especialistas, técnicos e professores, através de pareceres inclusive, a Associação reclama da impossibilidade de dar um parecer mais elaborado, em virtude do limitado prazo de que dispôs para uma consulta a seus membros (ANPED, 1996: 85). Concorde com os autores acima citados quanto ao fato de que a elaboração dos PCNs não se apoiou na experiência já acumulada no Brasil em estudos e reformas curriculares. A ANPED demonstra essa preocupação principalmente porque considera que existe muita polêmica, entre os educadores, quanto à necessidade da definição de uma base comum nacional ou de currículo mínimo para a educação brasileira.

O MEC, em sua *homepage*, apresenta os PCNs de 1ª a 4ª séries, em sua versão final, como tendo sido elaborados

(...) a partir das práticas curriculares vigentes dos sistemas estaduais e municipais de educação, dos dados sobre o desempenho dos alunos e da experiência curricular de outros países. Durante dois anos, em 1995 e 1996, a proposta foi exaustivamente examinada por educadores, autoridades de ensino e organismos especializados. Desse trabalho, resultaram nada menos que 700 pareceres. A partir deles, os documentos originais puderam ser referidos, chegando-se, assim, à versão atual (BRASIL. MEC, 1999a).

Quanto aos PCNs de 5ª a 8ª séries, estes figuram na *Rede* (BRASIL. MEC, 1999b) como resultado de um processo de consulta a especialistas e instituições a quem foram solicitados 443 e 1327 pareceres, respectivamente, sobre os documentos de 5ª a 8ª séries. Interessante registrar que retornaram ao Ministério 210 pareceres de especialistas e 335 institucionais, 47% e 25%, respectivamente, dos solicitados em cada caso⁴. Esses são percentuais muito baixos de resposta, considerando a magnitude do assunto em questão. Talvez outras instituições e pesquisadores tenham tido as mesmas dificuldades que as apontadas pela ANPED (1996) e por CUNHA (1996) em devolver seus pareceres.

O parecer da ANPED sobre a *Versão Preliminar* dos PCNs afirma ainda que “os PCNs são [por um lado] excessivamente genéricos quanto à definição de objetivos e conteúdos, e por outro verifica-se que, em determinados momentos, as formas de

⁴ Fazendo um paralelo com as pesquisas realizadas com questionários enviados pelo correio, este instrumento de pesquisa “não pode ser usado para uma amostra representativa de toda a população” em função de que uma parte considerável da população *não pode* ou *não quer* responder a um questionário. “Os grupos ‘não pode’ e ‘não quer’ distorcem a amostra numa *direção conhecida*, mas num *grau desconhecido*. Como os estudos com questionários com uma base de população bem grande mostraram que as percentagens de respostas variam de 20 a mais ou menos 70 por cento, é claro que este tipo de distorção da amostra pode ser fatal para a validade do estudo” (GOODE; HATT, 1979: 222-223).

operacionalização são bastante detalhadas, não contemplando as diversas realidades e culturas regionais e locais” (ANPEd, 1996: 87-88). José Mário AZANHA (s/d), também sobre a *Versão Preliminar* (BRASIL. MEC, 1995) chega a apontar no documento um aspecto de “comunicação de verdades”, quando o documento prefere a concepção construtivista de aprendizagem e ensino a outras.

Observando as opiniões acima referidas, da ANPEd e de José Mário AZANHA, e concordando com o fato de que os aspectos por elas mencionados realmente estão presentes no documento ministerial e permanecem presentes em sua versão final, cabe perguntar a que mesmo vieram os PCNs. Enquanto os PCNs, por um lado, exigem o esclarecimento de alguns conceitos presentes no documento, essenciais quando se pensa numa educação para a cidadania democrática; por outro, indicam um método que produziria os resultados almejados com o ensino fundamental. (“Método seguro de ensinar tudo a todos”?) Uma certa “indeterminação” pode ser proveitosa enquanto um “espaço” para adequação da proposta ministerial aos projetos das escolas e de negociação, se considerarmos que programas políticos são também “textos” (ver SACRISTÁN, 1998: 91-95). Já o “dirigismo” pode indicar a tentativa de imposição de certos pontos de vista aos partícipes do processo educacional – o que não estaria de acordo com a idéia de se construir escolas democráticas ou uma base comum nacional.

No que diz respeito mais propriamente à “educação para a cidadania”, os PCNs elegeram “a cidadania como eixo vertebrador da educação escolar” e admitem que isso implica tratar de valores (PCN1, v. 8: 25). Afirmam que

A escola não muda a sociedade, mas pode, partilhando esse projeto com segmentos sociais que assumem os princípios democráticos, articulando-se a eles, constituir-se não apenas como espaço de reprodução mas também como espaço de transformação.

(...) A concretização desse projeto passa pela compreensão de que as práticas pedagógicas são sociais e políticas e de que não se trata de educar para a democracia – para o futuro. Na ação mesma da educação, educadores e educandos estabelecem uma determinada relação com o trabalho que fazem (ensinar e aprender) e a natureza dessa relação pode conter (em maior ou menor medida) os princípios democráticos (PCN1, v. 8: 25-26, grifos meus).

O trecho acima citado é extremamente significativo quando se avalia os PCNs enquanto possível orientação para a formulação do currículo de uma escola democrática. Quando a proposta é formar cidadãos que ainda hoje, nas suas relações dentro da própria

escola, procurem pautar sua ação em princípios democráticos; quando se elege como princípios para a educação escolar a dignidade da pessoa humana, a igualdade de direitos, a participação, a co-responsabilidade pela vida social; e, quando não se limitam os objetivos do ensino fundamental à aquisição de um conjunto de informações “que permita ao indivíduo, enquanto *governado*, ter conhecimento de seus direitos e deveres, para a eles conformar-se com escrúpulo e inteligência”, mas “fornecer-lhe, além dessa informação, uma educação que corresponda à sua posição de *governante potencial*” (CANIVEZ, 1991: 31, *itálicos do autor*), estar-se-ia constituindo uma escola democrática (cf. APPLE; BEANE, 1997).

A elaboração dos projetos pedagógicos das escolas deveria estar de acordo com a idéia de que “na ação mesma da educação, educadores e educandos estabelecem uma determinada relação com o trabalho que fazem (ensinar e aprender) e a natureza dessa relação pode conter (em maior ou menor medida) os princípios democráticos” (PCN1, v. 8: 25-26). Sua formulação pode ser importante momento de exercício democrático. Essa “regra” os PCNs estendem à formulação dos projetos educacionais em uma sociedade democrática, e aí poderia estar incluída a produção do documento ministerial (cf. PCN2, Introdução: 50).

O Parecer 04/1998 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (BRASIL.MEC.CNE, 1998a), sobre a fixação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, é bastante esclarecedor a respeito da função dos PCNs e de uma base nacional comum. Explicitando alguns conceitos, o que julga necessário para a compreensão do que são as Diretrizes Curriculares, afirma:

Base Nacional Comum: refere-se ao conjunto de conteúdos mínimos das Áreas de Conhecimento articulados aos aspectos da Vida Cidadã de acordo com o art. 26 [da Lei nº 9.394/1996 – LDB]. Por ser a dimensão obrigatória dos currículos nacionais – certamente âmbito privilegiado da avaliação nacional do rendimento escolar – a Base Nacional Comum deve preponderar substancialmente sobre a dimensão diversificada.

É certo que o art. 15 [da mesma LDB] indica um modo de se fazer a travessia, em vista da autonomia responsável dos estabelecimentos escolares. A autonomia, como objetivo de uma escola consolidada, saberá resumir em sua proposta pedagógica (art. 12 da LDB) a integração da Base Nacional Comum e da Parte Diversificada, face às finalidades da Educação Fundamental (BRASIL.MEC.CNE, 1998a: 6, *negritos no original*).

O Parecer da Conselheira Regina Alcântara de Assis, em outro momento, orienta que

(...) para elaborar suas propostas pedagógicas, as Escolas devem examinar, para posterior escolha, os Parâmetros Curriculares Nacionais e as Propostas Curriculares de seus Estados e Municípios, buscando definir com clareza a finalidade de seu trabalho, para a variedade de alunos presentes em suas salas de aula. Tópicos regionais e locais muito enriquecerão suas propostas, incluídos na Parte Diversificada, mas integrando-se à Base Nacional Comum (BRASIL.MEC.CNE, 1998a: 11, grifo meu).

A Conselheira da Câmara de Educação Básica do CNE, em entrevista ao Jornal do Brasil, é ainda mais enfática em definir o papel dos PCNs e esclarece o que seriam Diretrizes Curriculares Nacionais:

As diretrizes definem uma política de Estado, que não depende das gestões de governo. Os parâmetros são uma decisão de política educacional da atual administração que pode persistir ou não. As diretrizes são obrigatórias, os parâmetros não. Mas esperemos que as redes públicas tenham maturidade para avaliar esses parâmetros e aperfeiçoá-los. As diretrizes saíram do Conselho Nacional de Educação, que é um órgão de Estado e não de governo (ASSIS, 1999: 1) .

Depreende-se das citações acima que os PCNs têm a pretensão de serem uma base nacional comum para o ensino fundamental, mas são a proposta do MEC. Poderão ser considerados na elaboração dos projetos pedagógicos das escolas, assim como outros “parâmetros” construídos nas várias instâncias da Federação. E esse entendimento é reforçado pelo Parecer CEB 04/1998 em outro trecho, onde afirma que “embora os Parâmetros Curriculares propostos e encaminhados às escolas pelo MEC sejam Nacionais, não têm, no entanto, caráter obrigatório, respeitando o princípio federativo de colaboração nacional. De todo modo, cabe à União, através do próprio MEC o estabelecimento de conteúdos mínimos para a chamada Base Nacional Comum” (BRASIL.MEC.CNE, 1998a: 7, grifos meus).

Parece claro, portanto, que os PCNs – a partir de seu próprio texto e do Parecer CEB 04/1998 – são uma proposta do MEC para a construção de uma base comum nacional, o que se daria pela articulação com outras propostas curriculares de escolas, estados e municípios. Respeitar-se-iam as escolhas dos sistemas educacionais dos vários níveis da Federação e a autonomia das escolas, conforme o Artigo 15º da Lei nº 9.394/1996. E isto significa respeitar, inclusive, o direito de que os PCNs não sejam utilizados pelas escolas na

elaboração de seus projetos pedagógicos. A autonomia escolar garante, desde que a instituição se responsabilize por isso, a não aceitação de uma proposta ou outra que não lhe for conveniente ou adequada ao desenvolvimento de um processo educativo condizente com as necessidades da população que atende, observadas as normas comuns e as de seu sistema de ensino (Lei nº 9.394/1996, Art. 12º).

Mas essa autonomia sobre a qual dispõe a Lei, e reconhecida pelos PCNs e pelo Parecer CEB 04/1998, cai por terra quando são observados outros instrumentos da legislação educacional, em nível federal. O Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999, da Presidência da República – que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências – prescreve que

Art. 5º O Conselho Nacional de Educação, mediante proposta do Ministro de Estado da Educação, definirá as diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica. (...).

§ 2º As diretrizes curriculares nacionais definidas para formação dos professores devem assegurar formação básica comum, distribuída ao longo do curso, tendo como referência os parâmetros curriculares nacionais, sem prejuízo de adaptações às peculiaridades regionais, estabelecidas pelos sistemas de educação (BRASIL, 1999, grifos meus).

Por decreto, os PCNs começam a cumprir um de seus objetivos: orientar a formação de professores. “Sem prejuízo de adaptações às peculiaridades regionais”, todas as instituições de formação de professores terão que utilizar os Parâmetros como referência na instrução dos futuros profissionais do magistério. Exercício de autonomia, que poderia ser até mesmo a recusa aos PCNs como conteúdo para a formação de professores, vira, nesse caso, descumprimento da Lei. O que antes parecia facultativo começa a ser obrigatório. E assim, via formação de professores, é assegurada a “chegada” dos PCNs às escolas, quando os professores forem utilizar na sala de aula as habilidades adquiridas durante sua preparação para a docência.

A possibilidade de escolha ou não dos PCNs torna-se ainda mais remota quando se considera o Parecer do Relator Deputado Nelson Marchezan, na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, apresentando o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.173/1999, apensado ao Projeto de Lei nº 4.155/1998, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Entre as metas estabelecidas para o ensino fundamental figuram:

(...) 4. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infraestrutura para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo:

- a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente;
- b) instalações sanitárias e para higiene;
- c) espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar;
- d) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;
- e) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas;
- f) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
- g) telefone e serviço de reprodução de textos;
- h) informática e equipamento multimídia para o ensino.

(...) 6. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas atendam os itens de ‘a’ a ‘d’ e, em dez anos, a totalidade dos itens.

7. Estabelecer, em todos os sistemas de ensino e com o apoio da União e da comunidade escolar, programas para equipar todas as escolas, gradualmente, com os equipamentos discriminados nos itens de ‘e’ a ‘h’.

8. Assegurar que, em três anos, todas as escolas tenham formulado seus projetos pedagógicos, com observância das Diretrizes Curriculares para o ensino fundamental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 2000a).

O texto é muito claro: “assegurar”. Isso significa que, cumprindo o dispositivo legal, todas as escolas terão que elaborar seus projetos pedagógicos de acordo com os PCNs. Caso contrário, estarão ferindo a lei. Haverá alguma punição para isso? Onde foi parar a autonomia que os PCNs, o Parecer CEB 04/1998, a LDB e toda a legislação educacional reconhecem como condição para que as escolas desenvolvam seu trabalho voltadas ao atendimento da população que atendem? Os PCNs serão, então, a base comum nacional?

A oitava meta do PNE, caso seja aprovado pelo Congresso Nacional o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.173/1998, era a quinta meta disposta para o ensino fundamental na proposta de Plano Nacional de Educação elaborada pelo Executivo, formulada na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados com mais determinação⁵.

5. Estabelecer medidas para assegurar que, em três anos, todos os estados e municípios tenham estabelecido suas diretrizes curriculares e que todas as escolas tenham formulado seus projetos pedagógicos, observando as sugestões dos parâmetros curriculares nacionais e as diretrizes emanadas do Conselho

⁵ A ANPEd (1997: 11) emitiu Parecer sobre a proposta do MEC para o Plano Nacional de Educação em que alertava para que fosse contemplada “a diversidade de orientação curricular [nos processos de aferição da qualidade do ensino] que o próprio PNE reconhece que deve ser atendida no nível das redes estaduais, municipais e das escolas, de vez que o padrão de qualidade expresso pelos Parâmetros Curriculares Nacionais não pode ser interpretado como padrão único”.

Nacional de Educação, dos Conselhos Estaduais de Educação e, quando for o caso, dos Conselhos Municipais de Educação (BRASIL. MEC, 2000: 32).

E as metas acima citadas para o ensino fundamental, no Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.173/1998, guardam até uma certa ironia se confrontadas. As escolas terão cinco anos para construir banheiros, oferecer merenda, arrumar janelas, enfim, oferecer infraestrutura básica. Terão dez anos para montar bibliotecas, adquirir carteiras (mobiliário), materiais pedagógicos e um equipamento de xerox, por exemplo. No entanto, em três anos deverão ter elaborado projetos pedagógicos com base nos PCNs, que requerem todas essas condições materiais para que suas orientações possam resultar em ensino de qualidade. Primeiro faz-se o projeto, depois constróem-se as condições para sua execução e nesse meio tempo ele vira letra morta, motivo de frustração para professores, pais e alunos, e tudo fica do mesmo jeito, ou pior, do que sempre foi.

A prevalecer o que está disposto nos dois textos legais acima citados – o Decreto nº 3.276/1999 e o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.173/1998 –, o papel dos PCNs como uma orientação para a formulação dos currículos escolares ou proposta do MEC para a formação de uma base comum nacional vira “promessa não cumprida”⁶. Por que, em escolas que não gozam de autonomia – ainda que relativa, dificilmente se constrói um projeto educacional com a fisionomia dos que nela atuam, e onde esse projeto não pode ser articulado dificilmente se empreende uma educação democrática.

Será descumprida a promessa da autonomia das escolas e também a prometida formação para uma cidadania democrática, objetivo do ensino fundamental posto pelos PCNs, se for aprovado o Plano Nacional de Educação com a redação da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. A necessidade de que seja construído um consenso na formulação e aplicação de uma base comum nacional parece condição essencial para o sucesso do processo educacional por ela orientado. É fundamental estarmos de acordo quanto à importância do desenvolvimento de um sentimento de solidariedade, de respeito mútuo, de igualdade para que formemos cidadãos que pautem sua ação na sociedade por princípios democráticos. E isso não se faz “por decreto”.

⁶ Referência a Norberto Bobbio (1986: 22-33) quando comenta o fracasso da educação para a cidadania em transformar súditos em cidadãos (*apud* BENEVIDES, 1996), uma das seis “promessas” que a “democracia real” não teria cumprido.

PNE confirma existência de um lado “perverso” nos PCNs?

Apresentando como objetivo maior do ensino fundamental a formação do cidadão, os PCNs afirmam que vieram apenas cumprir o que estava disposto na LDB, Lei 9.394/96. Entretanto, essa Lei não sugere a existência de parâmetros curriculares nacionais.

A lei que rege a educação no país (Lei n. 9394/96), em nenhum momento, sugere a existência de parâmetros nacionais. O que se pode encontrar em alguns de seus artigos que falam de currículo para os diversos graus de ensino são as noções de *base nacional comum* e *diretrizes* – art. 26, 27 e 36 quanto à educação básica; art. 38, quanto à educação de jovens e adultos; art. 53, quanto ao ensino superior – e a de *base comum nacional*, para a formação dos profissionais da educação, especialmente aqueles que vão atuar na administração, no planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica – art. 64 (ALVES, 1998: 46, *itálicos da autora*).

De onde vem a proposta dos PCNs? Segundo CUNHA (1995: 53-54), a *Proposta de Governo* do candidato Fernando Henrique Cardoso, em 1994, já previa “a manutenção centralizada do controle da qualidade do ensino, implicando um currículo nacional e um sistema nacional de aferição de aprendizagem”, tal como vinha acontecendo na Inglaterra de Margareth Thatcher . Isso não exclui o fato de que a formulação de parâmetros curriculares nacionais tenha tido outras “fontes de inspiração”, o que já teria motivado a presença dessa idéia na própria plataforma do candidato.

Vários autores apontam influências para a concepção dos PCNs. AGUIAR (1996: 507) faz referência aos documentos da CEPAL que orientam as políticas educacionais no sentido de “adequar os sistemas de ensino dos diversos países aos ditames das políticas de ajuste econômico inscritas no continente [latino-americano]”. Afirma que “(...) as teses esboçadas dão sustentação à reforma do sistema educacional como estratégia principal para formar cidadãos produtivos. Para isso algumas estratégias são propostas. Entre outras, estão colocadas: a descentralização da gestão educacional, as reformas curriculares e a implantação de sistemas de avaliação” (AGUIAR, 1996: 507, *grifos meus*).

OLIVEIRA e SOUSA (1996), a partir da *Versão Preliminar* dos PCNs (BRASIL, MEC: 1995), relacionam essa iniciativa

ao compromisso assumido pelo governo brasileiro quando de sua participação na primeira Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, convocada pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial. Desta Conferência e da Declaração de Nova Delhi resultaram, segundo o documento, *‘posições consensuais de luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos tornando universal a educação fundamental’*, o que é expresso no documento introdutório do PCN (pág. 3).

(...) Os PCNs e o Sistema Nacional de Avaliação aparecem dentro deste corolário como mecanismos de controle e viabilidade de um projeto de gestão de sistema de ensino que, ao contrário do que se propaga, não representa os anseios dos setores populares, mas muito mais a subordinação da política educacional brasileira às exigências externas (OLIVEIRA; SOUSA, 1996: 150-151, *itálicos das autoras*).

A título de ilustração, tentando compreender como se dá a relação entre um currículo nacional e um sistema de avaliação na política educacional do MEC - vista de forma mais ampla -, são interessantes alguns trechos da entrevista dada pela Professora Iara Prado, Secretária de Educação Fundamental do MEC, à Revista Nova Escola em 1995.

(...) A existência de parâmetros curriculares facilita a avaliação do ensino, a formação de professores em âmbito nacional e a produção de livros didáticos. É uma política de curto, médio e longo prazos, que se desenvolverá pelos quatro anos de governo, permitindo atingir nosso principal objetivo que é a qualidade do ensino.

(...) Um dos grandes problemas que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), organismo do MEC, tem enfrentado é justamente a inexistência de um parâmetro curricular nacional. Nestes últimos dez anos, vinte unidades da Federação, o Distrito Federal inclusive, vêm adotando suas próprias propostas curriculares, o que ocorre também com alguns municípios, como São Paulo e Rio de Janeiro. São currículos regionais. Quando o SAEB define o conteúdo com que vai trabalhar para avaliar o ensino, ele esbarra na questão de que alguns Estados não o adotam ou então não aplicam determinado conteúdo da forma que o SAEB quer analisar. Agora nós vamos dar um parâmetro para os Estados (*apud* GERALDI, 1996: 132-133, *grifos da autora*).

A junção de sistema de avaliação com currículo nacional também faria parte de uma certa tendência internacional em termos de política educacional para Michael APPLE (1995). Além de se referir ao mesmo processo “paradigmático” da Inglaterra – já mencionado por CUNHA (1995), diz que, num quadro político e social de avanço do neoliberalismo e neoconservadorismo, um currículo nacional tem seu principal papel em “prover a estrutura que permitirá o funcionamento do sistema nacional de avaliação” (APPLE, 1995: 74). Tínhamos o SAEB, faltavam os PCNs?

É possível crer que as afirmações correspondam à realidade se compararmos, por exemplo, como a Constituição Federal de 1988 figura nos PCNs e na Exposição de Motivos formulada pelo Ministro da Educação que justificava o envio da Proposta de Emenda Constitucional 233 (PEC 233), proponente da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (BRASIL, 1995).

Nos PCNs, a Constituição Federal de 1988 é tratada como avançada nos temas da cidadania (PCN1, v. 10: 37), norteadora da discussão no tema transversal “ética” (PCN1, v. 8: 70), fundamento dos direitos subjacentes aos conteúdos de relevância social que devem ser abordados ao longo do ensino fundamental⁷. Quando o que está em jogo são os recursos que a União deve destinar ao financiamento da educação, tudo muda de figura. Na Exposição de Motivos da PEC 233, o Ministro da Educação diz que a “Carta não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais” (BRASIL, 1995: 8). E prossegue considerando que “a Constituição gerou compromissos que ampliam em muito a complexidade da gestão da Educação, nas três esferas do Poder Público” (BRASIL, 1995: 8).

Diante disso, permanece atualíssimo o artigo de Anísio Teixeira (1962). Proclamemos os direitos, mas não há o menor compromisso em satisfazê-los. Os PCNs confirmam essa posição quando, “num descuido”, afirmam que o papel do Estado é “facilitar o acesso à educação” (PCN2, v. 1: 19). Por que não garantir o acesso à educação, depois de tanto defender o ensino fundamental como recurso privilegiado para a instituição da cidadania?

A ANPEd afirma, ainda com relação à *Versão Preliminar* dos PCNs (BRASIL, MEC, 1995), que “não está suficientemente enfatizada a necessidade de investimentos públicos importantes na melhoria das condições físicas das redes de ensino”, na aquisição de recursos materiais e na qualificação de seus recursos humanos, essenciais ao desenvolvimento do processo pedagógico (ANPEd, 1996: 88).

⁷ É recorrente a referência à Constituição de 1988 nos PCNs, praticamente em todas as áreas e temas transversais é citada a Carta Magna como uma espécie de regulação, do que deve ser, um “dever” mesmo dos direitos e das relações sociais no Brasil.

Essas preocupações foram, de certa forma, incorporadas ao documento final dos PCNs, tanto no de 1ª a 4ª séries (PCN1, Introdução: 19-31), como nos de 5ª a 8ª séries (PCN2: Introdução, 38-39). No entanto, a proposta de Plano Nacional de Educação elaborada pelo Executivo (BRASIL. MEC, 2000) apresenta uma estranha “ordem” para a resolução dos problemas do ensino fundamental brasileiro, que acabou figurando no Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.173/1998 – o que já foi anteriormente por mim mencionado, e faz com que se reacendam as preocupações postas pela ANPEd em 1996.

Para corrigir este conjunto de deficiências [as dificuldades enfrentadas pela educação no Brasil], especialmente os fenômenos associados de repetência, distorção série/idade e evasão, o Plano Nacional de Educação deve contemplar medidas que não se restrinjam à oferta de vagas. Em primeiro lugar, é preciso um investimento na qualificação dos professores, de forma a capacitá-los para oferecer um ensino adequado. De outro lado, é necessária uma reforma curricular, como a que está sendo proposta pelos Parâmetros Curriculares Nacionais, que torne o ensino mais relevante e mais interessante para os alunos. Finalmente, deve-se promover a melhoria da infra-estrutura física das escolas, generalizando inclusive as condições para a utilização das tecnologias educacionais em multimídia (BRASIL. MEC, 2000: 31, grifos meus).

Compreendo que nem sempre é possível tudo ao mesmo tempo. Mas diante das dificuldades enfrentadas pela educação brasileira e das necessidades para que se processe um ensino de qualidade, como afirmam almejar os PCNs, é difícil imaginar que a ordem de prioridades determinada no PNE (do MEC ou do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.173/1998) seja a mais adequada. Talvez este seja o momento – quiçá já não é há muito tempo – de “atacar em várias frentes”.

O que fazer com os PCNs?

Diante dessas várias peças da política educacional do Governo Federal, o mais indicado seria que explorássemos o que chamei de “indeterminação” nos PCNs para construirmos, em cada escola, a proposta curricular mais adequada ao atendimento das necessidades educacionais de alunos, professores, pais, funcionários e da sociedade, num sentido bem geral. Esse caminho serve ainda, na minha opinião, a outros fins. Pode ser um meio de evitar que aquele lado chamado por mim de “perverso”, possivelmente presente nos PCNs, se manifeste. Trazer a diversidade da realidade brasileira para a reflexão sobre os Parâmetros pode salvar os diversos sistemas de ensino de municípios e estados de uma tentativa de equalizá-los que seria desastrosa. Não considerar essa diversidade só poderia

servir ao intento de oferecer um tratamento igual ao que é absolutamente diferente, em termos culturais, históricos e de necessidades de investimento, com prejuízo para quem precisa mais. Além do que, submeter a uma “competição” indivíduos com “pontos de partida” muito distintos – através de um sistema de avaliação que não considere essas desigualdades, é uma problema de (in)justiça social.

Uma outra serventia da alternativa por mim indicada é lutar para que prevaleça a autonomia da escola, noção presente nos PCNs, e que se vê ameaçada quando o Parecer sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.173/1998, que aprova o PNE, quer ver assegurado que num prazo de três anos as escolas tenham elaborado seus projetos pedagógicos com base nos PCNs. Podemos nos ater ao caráter não obrigatório dos PCNs e incorporá-los ou não aos projetos escolares, depois que o terceiro e quarto níveis de sua concretização – escola e professores, respectivamente – tiverem se manifestado a esse respeito.

Um terceiro serviço que o caminho sugerido pode prestar é a criação da própria oportunidade da discussão de um projeto escolar. Esse é o momento da edificação do consenso sobre valores, normas, o que se deseja do processo educativo, quem aprende, quem ensina e como.

E finalmente, percorrida essa trajetória, teremos dado um largo passo na construção de uma escola democrática. Um projeto pedagógico construído com a participação de todos os envolvidos no processo educativo, de posse das informações necessárias para tentarmos fazer as melhores escolhas, de valor inclusive. Um sentimento de um projeto compartilhado que deve ser implementado para o bem de todos nós. Uma escola com a “nossa fisionomia”, um espaço de exercício da nossa autonomia, condição essencial para que nossa escola seja democrática.

Referências Bibliográficas

- AGUIAR, Márcia A.. Parâmetros Curriculares Nacionais e formação do educador: A reforma educacional brasileira em marcha. In: *Educação e Sociedade*. Ano XVII, nº 56, dez., p. 506-515.
- ALVES, Nilda. 1998. Uma posição sobre os parâmetros curriculares nacionais. In: *Revista de Educação AEC*. Ano 27, nº 109, out./dez, p. 39-52.
- ANPEd. 1996. Parecer da ANPEd sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais. In: *Revista Brasileira de Educação*. nº 2, mai/jun/jul/ago, p. 85-92.
- _____. 1997. *Parecer da ANPEd sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação*. São Paulo: ANPEd, dezembro de 1997.
- APPLE, Michael. 1995. A Política do Conhecimento Oficial: faz sentido a idéia de um currículo nacional?. In: MOREIRA, Antônio Flávio B.; SILVA, Tomaz T. da (orgs.). *Currículo, cultura e sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 59-91.
- _____; BEANE, James (orgs.). 1997. *Escolas democráticas*. São Paulo: Cortez.
- ARAÚJO, Ulisses F. de. 1998. Apresentação à edição brasileira. In: BUSQUETS, Maria Dolores et alii. *Temas transversais em educação – Bases para uma formação integral*. 4. ed. São Paulo: Ática, 9-17.
- ASSIS, Regina de. 1999. Qualidade definida. *Jornal do Brasil*, Caderno Empregos, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 1999, p. 1-2. Entrevista.
- AZANHA, José Mário P.. s/d . *Parâmetros Curriculares Nacionais e autonomia da escola*. Conselho Estadual de Educação de São Paulo, mimeo.
- BENEVIDES, Maria Victória de M.. 1996. Educação para a Democracia. In: *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, nº 38, p. 223-237.
- BOBBIO, Norberto. 1986. *O Futuro da Democracia*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- BRASIL. 1995. Proposta de Emenda à Constituição nº 233-A, de 1995, do Poder Executivo, Mensagem nº 1.078. Modifica o artigo 34 e o Capítulo II, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Redação. *Câmara dos Deputados*. Brasília, 1995.
- _____. 1996. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, nº 248, 23/12/1996.
- _____. 1999. Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. Online, <http://www.brasil.gov.br>, 13/12/1999.
- _____. 2000a. Parecer sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.173, de 1998 (apenso o Projeto de Lei nº 4.155/1998), que aprova o Plano Nacional de Educação. Redação final na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, aprovado em 15/12/1999. Online, <http://www.camara.gov.br>, 03/02/2000.
- _____. 2000b. Projeto de Lei nº 4.155, de 1998. Aprova o Plano Nacional de Educação. Online, <http://www.camara.gov.br>, 03/02/2000.
- BRASIL. MEC. 1993. *Plano decenal de educação para todos*. Brasília: MEC.
- _____. 1995. *Parâmetros Curriculares Nacionais – Documento Introdutório. Versão Preliminar*. Brasília: MEC/SEF, novembro.
- _____. 1997a. *Parâmetros Curriculares Nacionais (1ª a 4ª séries)*. Brasília: MEC/SEF, 10 volumes.

- _____. 1997b. MEC propõe mudança profunda na pedagogia brasileira. In: *Jornal do MEC*. Brasília: MEC, julho de 1997, p. 3.
- _____. 1998. *Parâmetros Curriculares Nacionais (5ª a 8ª séries)*. Brasília: MEC/SEF.
- _____. 1999a. Parâmetros Curriculares Nacionais 1ª a 4ª Séries. Online, <http://www.mec.gov.br>, 14/10/1999.
- _____. 1999b. Parâmetros Curriculares Nacionais 5ª a 8ª Série. Online, <http://www.mec.gov.br>, 14/10/1999.
- _____. 2000. Plano Nacional de Educação. Brasília: INEP, 1998. Online, <http://www.camara.gov.br>, 03/02/2000.
- BRASIL. MEC. CNE. 1998a. *Parecer CEB 04/98. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental*. Brasília: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, 29/01/1998.
- _____. 1998b. *Resolução CEB 02/98*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Brasília: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, 07/04/1998.
- BUSQUETS, Maria Dolores et alii. 1998. *Temas transversais em educação – Bases para uma formação integral*. 4. ed. São Paulo: Ática.
- CANIVEZ, Patrice. 1991. *Educar o cidadão?* Campinas, SP: Papirus.
- CUNHA, Luiz Antônio. 1995. *Educação brasileira: projetos em disputa: Lula x FHC na campanha eleitoral*. São Paulo: Cortez.
- _____. 1996. Os Parâmetros Curriculares para o ensino fundamental: convívio social e ética. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº 99, nov. 1996, p. 60-72.
- CURY, Carlos Roberto J.. 1996. Os Parâmetros Curriculares Nacionais e o ensino fundamental. In: *Revista Brasileira de Educação*. nº 2, mai/jun/jul/ago, p. 4-17.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 1999. *Professores não entendem parâmetros de ensino do MEC*. São Paulo, Caderno Cotidiano, 1º de novembro, p. 4.
- GANDIN, Danilo. 1999. Pode haver parâmetros curriculares nacionais decentes?. In: *Revista de Educação AEC*. nº 111, p 96-102.
- GAVIDIA, Valentin. 1999. A transversalidade como paradigma. Online, <http://www.paulofreire.org>, 27/04/1999.
- GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz T. da (orgs.). 1994. *Neoliberalismo, qualidade total e educação – Visões críticas*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- GERALDI, Corinta M.G.. 1996. Algumas condições de produção dos Parâmetros Curriculares Nacionais. In: *Revista de Educação AEC*. Ano 25, nº 100, jul/set, p 120-147.
- GOODE, William J.; HATT, Paul K.. 1979. *Métodos em pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Nacional.
- INSTITUTO PAULO FREIRE. Programa de Educação Continuada. 1999a. A Proposta Pedagógica – um exercício de autonomia. Online, <http://www.paulofreire.org>, 27/04/1999.
- _____. 1999b. Parâmetros Curriculares. O que ensinar, para que ensinar. Online, <http://www.paulofreire.org>, 27/04/1999.
- _____. 1999c. Inter-transdisciplinaridade e transversalidade. Online, <http://www.paulofreire.org>, 27/04/1999.
- LOPES, Alice Ribeiro Casimiro. 1998. *Pluralismo cultural e políticas de currículo nacional. Análise preliminar do tema transversal Pluralismo Cultural dos PCN*.

- Trabalho apresentado no GT Currículo, Anais da 21ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu/MG, 20 a 24 de setembro, mimeo.
- MACEDO, Elizabeth F. de. 1998. Parâmetros Curriculares Nacionais: A falácia de seus temas transversais. In: *Revista de Educação AEC*. Ano 27, nº 108, jul/set, p. 73-88.
- NAMO DE MELLO, Guiomar. 1993. Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. In: *Cadernos Educação Básica*. Brasília: MEC/Secretaria de Ensino Fundamental; Fundação CESGRANRIO, vol. I, p. 5-30 (Série Atualidades Pedagógicas).
- NOGUEIRA, Neide. 1999. A relação entre escola e comunidade na perspectiva dos Parâmetros Curriculares Nacionais. In: *Pátio. Revista Pedagógica*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, ano 3, nº 10, ago./out. 1999, p. 13-17.
- OLIVEIRA, Dalila A.; SOUSA, Sandra M.Z.L.. 1996. Currículo nacional e avaliação: elementos para uma discussão. In: *Revista de Educação AEC*. Ano 25, nº 100, jul/set, p. 148-166.
- OLIVEIRA, Rosimar de F.. 1997. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: um estudo de política educacional e da repercussão na rede municipal de Juiz de Fora*. Monografia de Bacharelado. Juiz de Fora: UFJF.
- PATTERSON, Charles. 1997. Prefácio. In: APPLE, Michael; BEANE, James (orgs.). *Escolas democráticas*. São Paulo: Cortez, p. 7-8.
- PRZEWORSKI, Adam. 1994. Ama a incerteza e serás democrático. In: *Novos Estudos*. CEBRAP. nº 9, julho, p. 36-46.
- ROSSA, Leandro. 1998. Plano Nacional de Educação: descentralizando responsabilidades, concentrando recursos. In: *Revista de Educação AEC*. Ano 27, nº 108, jul/set, p. 45-56.
- SACRISTÁN, J. Gimeno. 1998. Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española. In: WARDE, Mirian Jorge (org.). 1998. *Novas Políticas Educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Educação da PUC-SP, p. 85-108.
- _____. 1999. O que é uma escola para a democracia?. In: *Pátio. Revista Pedagógica*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, ano 3, nº 10, ago./out. 1999, p. 56-62.
- SAVIANI, Nereide. 1996. Parâmetros Curriculares Nacionais: o que dispõem para o ensino fundamental?. In: *Anais do I CONED*. Belo Horizonte, 02/08/1996. Texto referente à exposição na mesa redonda “Política de Ensino Fundamental – Parâmetros Curriculares Nacionais”.
- SIQUEIRA, E. S.. 1995. *As propostas curriculares oficiais: análise das propostas curriculares dos estados e de alguns municípios das capitais para o ensino fundamental*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, outubro.
- TEIXEIRA, Anísio. 1962. Valores Proclamados e Valores Reais nas Instituições Escolares Brasileiras. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. V. 37, nº 86, abr/jun, p. 59-79.
- WHITTY, Geoff. 1998. Controle do currículo e quase-mercados: a recente reforma educacional na Inglaterra e no País de Gales. In: WARDE, Mirian Jorge (org.). 1998. *Novas Políticas Educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Educação da PUC-SP, p. 193-213.