

MEDIDA PROVISÓRIA 746, DE 22 DE SETEMBRO DE 2016

Emenda n.º ,2016. (do Sr. Evandro Gussi)

Suprima-se o parágrafo 7º do art. 26 da Lei nº 9.394, de 1996, na forma proposta pelo art. 1º da Medida Provisória nº 746/2016:

§ 7º A Base Nacional Comum Curricular disporá sobre os temas transversais que poderão ser incluídos nos currículos de que trata o **caput**.

JUSTIFICATIVA

Os temas transversais surgiram na educação brasileira em 1997, quando foram incluídos nos Parâmetros Curriculares Nacionais, criados pelo Ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso, Paulo Renato Souza. Em seu livro “*A Revolução Gerenciada*”, Paulo Renato Souza explica que

“a definição de Parâmetros Curriculares foi a prioridade número um da Secretaria de Educação Fundamental do MEC. Porém entrar no tema curricular era delicado porque havia implicações legais e constitucionais vinculadas à autonomia dos entes federativos. No final, prevaleceu a orientação de elaborar um parâmetro curricular nacional ou um referencial curricular nacional, um parâmetro ou referencial que não é obrigatório e não fere a autonomia de estados e municípios, de modo que se o parâmetro são de boa qualidade acabam se impondo”.

No final dos Parâmetros Curriculares Nacionais encontram-se os Temas Transversais. São questões sociais que foram consideradas significativas pela equipe do Ministério, “*urgentes e necessárias de serem trabalhadas na sociedade, nos grupos e nas comunidades, e que por este motivo, deveriam ser tratadas na escola*”. Sua transversalidade significa que não podem ser tratadas em uma única matéria do currículo, ou mesmo como uma matéria singular, mas simultaneamente por todos os professores de todas as disciplinas. Segundo o MEC, os critérios utilizados para a sua definição são a urgência do tema, o caráter de questão social e a possibilidade de ser trabalhada na escola.

É significativo o fato de que os Temas Transversais foram incluídos nos Parâmetros Curriculares Nacionais, mas não nas Bases Nacionais Curriculares. De fato, os temas não constam nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, constantes da Resolução Número 3 do Conselho Nacional de Educação, de 26 de junho de 1998, que incluem as Bases Curriculares Nacionais



para o Ensino Médio, nem nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, constantes da Resolução Número 2 do Conselho Nacional de Educação, de 30 de janeiro de 2012, documentos que incluem ambos as Bases Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. De fato, além da própria declaração no corpo das resoluções, os dois documentos foram homologados “*em conformidade com o disposto no Artigo 26 da Lei 9394/96 (LDB)*”, justamente o artigo que estabelece as bases curriculares comuns, o que não teria sentido se as “*diretrizes curriculares nacionais*” não incluíssem incluindo as “*bases curriculares nacionais*”.

O motivo pelo qual os Temas Transversais não foram incluídos na Base Nacional Curricular, mas sim nos Parâmetros Curriculares Nacionais, foi constantemente sublinhado pelo próprio Ministério: “*os Parâmetros Curriculares Nacionais e as definições do MEC não são obrigatórios pois os estados e municípios pela própria constituição federal tem total autonomia para gerenciar a educação no seu âmbito de atuação*”. O MEC quis oferecer uma referencia para que o estado, município e até a escola possa elaborar sua própria proposta de trabalho.

Estas justificativas, ademais, constam claramente de diversos pareceres do Conselho Nacional de Educação, homologados na época da publicação do Parâmetros Curriculares Nacionais.

O Parecer 38/2006 afirma explicitamente que a Base Nacional Comum não pode consistir de um currículo que atue sobre os estabelecimentos como “*uma camisa-de-força*”:

“A atual LDB não contempla mais a existência de currículos mínimos com disciplinas estanques, como muito bem explicitam os pareceres e resoluções desta Câmara de Educação Básica, que definiram Diretrizes Curriculares Nacionais para os vários níveis e modalidades da Educação Básica.

É importante compreender que a Base Nacional Comum não pode constituir uma camisa-de-força que tolha a capacidade dos sistemas, dos estabelecimentos de ensino e do educando de usufruírem da flexibilidade que a lei não só permite, como estimula. Essa flexibilidade deve ser assegurada, tanto na organização dos conteúdos mencionados em lei, quanto na metodologia a ser desenvolvida no processo de ensino-aprendizagem e na avaliação.”

[Parecer CNE/CEB 38/2006]

O Parecer 15/98, que precedeu a Reforma do Ensino Médio de 1998, consta de 53 páginas dividido em seis partes. O Parecer apresenta, nas páginas 48 e 49, isto é, em apenas duas páginas, a descrição das “*três áreas que devem estar presentes na base nacional comum dos currículos das escolas de ensino médio*”. As três áreas, “*Linguagens*”, “*Ciências da Natureza e Matemática*” e “*Ciências Humanas*”, são descritas principalmente pelas metas que deverão ser atingidas, “*os pontos de chegada*”, deixando o detalhamento de seu conteúdo, “*os pontos de partida*”, às instâncias mais próximas do alunado. “*A diversidade da escola média é necessária*”, afirma o parecer, “*para contemplar as*



desigualdades nos pontos de partida de seu alunado, que requerem diferenças de tratamento como forma mais eficaz de garantir a todos um patamar comum nos pontos de chegada”.

O restante do parecer busca explicar os critérios pelo qual o Conselho Nacional de Educação deverá elaborar as *diretrizes curriculares para o ensino médio*. A segunda parte do parecer explicita mais claramente o que deve ser entendido por “*diretrizes e bases da educação*”, que é o conceito anterior e mais amplo dentro do qual deverão ser elaboradas tanto as “*diretrizes curriculares nacionais*” como as “*bases curriculares comuns*”:

“Diretriz” refere-se tanto a direções físicas quanto a indicações para a ação. Linha reguladora do traçado de um caminho ou de uma estrada, no primeiro caso, conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano, uma ação, um negócio, etc. 1, no segundo caso. Enquanto linha que dirige o traçado da estrada a diretriz é mais perene. Enquanto indicação para a ação ela é objeto de um trato ou acordo entre as partes e está sujeita a revisões mais frequentes.

A expressão “diretrizes e bases” foi objeto de várias interpretações ao longo da evolução da educação nacional. Segundo Horta, a interpretação dos educadores liberais para a expressão “diretrizes e bases”, durante os embates da década de 40, contrapunha-se à idéia autoritária e centralizadora de que a União deveria traçar valores universais e “preceitos diretores”. Segundo o autor, para os liberais: “Diretriz” é a linha de orientação, norma de conduta. “Base” é superfície de apoio, fundamento. Aquela indica a direção geral a seguir, não as minudências do caminho. Esta significa o alicerce do edifício, não o próprio edifício que sobre o alicerce será construído. Assim entendidos os termos, a Lei de Diretrizes e Bases conterà tão só preceitos genéricos e fundamentais.

Na Constituição de 1988, a introdução de competência de legislação concorrente em matéria educacional para estados e municípios, reforça o caráter de “preceitos genéricos” das normas nacionais de educação. Fortalece-se, assim, o federalismo pela ampliação da competência dos entes federados, promovida pela descentralização.

Oito anos depois, a LDB confirma e dá maior consequência a esse sentido descentralizador, quando afirma, no parágrafo 2º de seu artigo 8º: os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. Mais ainda, adotando a flexibilidade como um de seus eixos ordenadores, a LDB cria condições para que a descentralização seja acompanhada de uma desconcentração de decisões que, a médio e longo prazo, permita às próprias escolas construir “edifícios” diversificados sobre a mesma “base”.

A lei indica explicitamente essa desconcentração em pelo menos dois momentos: no artigo 12, quando inclui a elaboração da proposta pedagógica e a administração de seus recursos humanos e



financeiros entre as incumbências dos estabelecimentos de ensino; e no artigo 15, quando afirma: Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Mas ao mesmo tempo, a Constituição e a legislação que a seguiu, permanecem reafirmando que é preciso garantir uma base comum nacional de formação. A preocupação constitucional é indicada no artigo 210 da Carta Magna: Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

A Lei nº 9.131/95 e a LDB ampliam essa tarefa para toda a educação básica e delegam, em caráter propositivo ao MEC e deliberativo ao CNE, a responsabilidade de trazer as diretrizes curriculares da LDB para um plano mais próximo da ação pedagógica, para dar maior garantia à formação nacional comum. Essa concepção resgata a interpretação federalista que foi dada ao termo “diretriz” na Constituinte de 1946”.

[Parecer CNE/CEB 15/1998]

No princípio da quarta parte encontramos considerações importantíssimas que buscam explicitar o que a LDB quer dizer quando estabelece, em seu artigo 15, que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica”. Segundo o parecer, “a autonomia das escolas é, mais que uma diretriz, um mandamento da LDB”:

“É necessário que as escolas tenham identidade como instituições de educação de jovens e que essa identidade seja diversificada em função das características do meio social e da clientela.

Escolas de identidade débil só podem ser iguais, pois levam apenas a marca das normas centrais e uniformes.

A identidade supõe uma inserção no meio social que leva à definição de vocações próprias, que se diversificam ao incorporar as necessidades locais e as características dos alunos e a participação dos professores e das famílias no desenho institucional considerado adequado para cada escola.

Diversidade, no entanto, não se confunde com fragmentação, muito ao contrário. Inspirada nos ideais da justiça, a diversidade reconhece que para alcançar a igualdade, não bastam oportunidades iguais. É necessário também tratamento diferenciado. Dessa forma, a diversidade da escola média é necessária para contemplar as desigualdades nos pontos de partida de seu alunado, que requerem diferenças de tratamento como forma



mais eficaz de garantir a todos um patamar comum nos pontos de chegada.

Será indispensável, portanto, que existam mecanismos de avaliação dos resultados para aferir se os pontos de chegada estão sendo comuns. E para que tais mecanismos funcionem como sinalizadores eficazes, deverão ter como referência as competências de caráter geral que se quer constituir em todos os alunos e um corpo básico de conteúdos, cujo ensino e aprendizagem, se bem sucedidos, propiciam a constituição de tais competências.

Os sistemas deverão fomentar no conjunto dos estabelecimentos de ensino médio, e cada um deles, sempre que possível, na sua organização curricular, uma ampla diversificação dos tipos de estudos disponíveis.

A diversificação deverá ser acompanhada de sistemas de avaliação que permitam o acompanhamento permanente dos resultados, tomando como referência as competências básicas a serem alcançadas por todos os alunos, de acordo com a LDB, as presentes diretrizes e as propostas pedagógicas das escolas.

A eficácia dessas diretrizes supõe a existência de autonomia das instâncias regionais dos sistemas de ensino público e sobretudo dos estabelecimentos.

A autonomia das escolas é, mais que uma diretriz, um mandamento da LDB.

As diretrizes, neste caso, buscam indicar alguns atributos para evitar o risco de burocratizá-las, transformando-as em mais um mecanismo de controle prévio, tão ao gosto das burocracias centrais da educação.

Em relação ao risco de burocratização é preciso destacar que a LDB vincula autonomia e proposta pedagógica. Na verdade, a proposta pedagógica é a forma pela qual a autonomia se exerce. A autonomia é um dos princípios da lei que incidem sobre a organização da escola.

O futuro está aberto para o aparecimento de muitas formas de organização do ensino médio, sob o princípio da flexibilidade e da autonomia consagrados pela LDB. Teremos de usar essa vantagem para estimular identidades escolares mais libertas da padronização burocrática, que formulem e implementem propostas pedagógicas próprias, inclusive de articulação do ensino médio com a educação profissional.

O exercício pleno da autonomia se manifesta na formulação de uma proposta pedagógica própria, direito de toda instituição escolar. Essa vinculação deve ser permanentemente reforçada, buscando



evitar que as instâncias centrais do sistema educacional burocratizem e ritualizem aquilo que no espírito da lei deve ser, antes de mais nada, expressão de liberdade e iniciativa”.

[Parecer CNE/CEB 15/1998]

Diversamente dos Parâmetros Curriculares Nacionais, a Base Nacional Comum Curricular é, pelo seu próprio conceito, de caráter obrigatório. Transferir os Temas Transversais dos Parâmetros Curriculares Nacionais para a Base Nacional Comum Curricular significa apenas que aquilo que era uma referência não obrigatória, “*que se impõe por si só se for de boa qualidade*”, no dizer do Ministro, e que pode ser livremente trabalhada, adaptada e aperfeiçoada pelo professor, se tornará engessada e obrigatória. Ora, isto é exatamente o contrário do que está estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases, que estabelece, em seu artigo 5, que “*os sistemas de ensino devem assegurar às unidades escolares de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica*”.

Pelo que o parágrafo 7 acrescentado ao artigo 26 da LDB pelo artigo 1º da Medida Provisória 746/2016 deve ser suprimido.

Sala das Sessões, de setembro de 2016.

Evandro Gussi
Deputado Federal (PV/SP)



CD/16546.77642-05