

**MEDIDA PROVISÓRIA 746,
DE 22 DE SETEMBRO DE 2016**

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

Dê-se a seguinte redação ao art. 36 da Lei nº 9.394/1996, na forma proposta pelo art. 1º da Medida Provisória nº 746/2016:

“Art. 36. O currículo do ensino médio observará a Base Nacional Comum Curricular e os itinerários formativos específicos a serem definidos pelos sistemas de ensino, com ênfase nas seguintes áreas de conhecimento ou de atuação profissional:

.....”

JUSTIFICATIVA

A redação original do Artigo 36 da LDB, modificado pela Medida Provisória 746/2016, prescrevia que

“o currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos específicos, a serem definidos pelos sistemas de ensino, com ênfase nas seguintes áreas de conhecimento ou de atuação profissional”.

A redação afirma a igualdade entre currículo e base nacional comum curricular. O currículo do ensino médio seria composto de duas partes, das quais a primeira seria a própria base comum, que teria que – segundo se extrai do texto - ser tomada pelos Estados, Municípios e escolas tal como for homologada pelo Conselho Nacional de Educação, e a segunda seria de composição livre dos diversos sistemas. Ora, com isso, na verdade, gera-se demasiada uniformização curricular, que – além de contrastar com o art. 5º da LDB ao garantir que, “os sistemas de ensino devem assegurar às unidades escolares de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica” – despreza que a base nacional comum curricular, tais como as que já foram estabelecidas pelo MEC em 1998 e 2012 para o Ensino Médio, não conformam um currículo. Na verdade, tal base limita-se a definir critérios mínimos, bases sobre as quais os sistemas e as escolas construirão seus currículos.

Ademais, o Parecer 38/2006 do Conselho Nacional de Educação 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 amparou a Reforma do Ensino Médio de 1998, é composto de 53 páginas dividido em seis partes. 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 construírem “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]

Transformar a Base Nacional Comum Curricular em um currículo, ou na parte mais significativa do currículo, significa extrapolar a competência constitucional outorgada à União de

*“legislar sobre **as diretrizes e bases da educação nacional**”.*

O conceito de “*diretrizes e bases da educação nacional*”, surgiu pela primeira vez não na Constituição, mas no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, redigido em 1932 por Fernando de Azevedo. Foi aí que se cunhou, pela primeira vez, a expressão “*diretrizes e bases da educação nacional*”. Este famoso documento, de fato, dizia:

*“Aos que tomaram posição na vanguarda da campanha de renovação educacional, cabia o dever de formular, em documento público, as **bases e diretrizes** do movimento que souberam provocar”.*

O mesmo Manifesto sustentava, mais abaixo, a necessidade da diversidade de sistemas educacionais:



“A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem, as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade.

À União, na capital, e aos Estados nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios”.

Foi com base nestas ideias do Manifesto dos Pioneiros que o então deputado Gustavo Capanema, ex Ministro da Educação do governo Vargas, teve a oportunidade de apresentar, por ocasião da Constituinte de 1946, a emenda que estabelecia que **“*compete à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação*”**.

Logo em seguida o deputado Altamirando Requião propôs que o texto fosse reescrito como se a competência legislativa sobre as diretrizes e bases fosse *“privativa da União”*. Ao tomar conhecimento da nova proposta, consta que o relator geral tomou a palavra e, citando um discurso anterior de Gustavo Capanema, refutou-a com base os seguintes princípios:

Tomei nota, senhor presidente, da opinião emitida pelo nobre defensor dessa emenda e vou ler essa [outra] opinião, que consubstancia, perfeitamente, o pensamento da Comissão. O ensino não pode ser excluído da competência legislativa da União. À União compete legislar sobre as suas bases e diretrizes, isto é, sobre os seus meios e fins, sobre os termos gerais de sua organização e sobre as condições e finalidades de seu funcionamento. A legislação federal não esgotará a matéria pedagógica. Apenas disporá sobre o essencial dela, sobre aquilo que, por constituir termo estrutural da organização do ensino ou diretrizes essenciais do funcionamento escolar, tem caráter nacional e deve constituir um sistema geral, que não pode deixar de ser coerente na sua estrutura, e harmônico e seguro na sua filosofia. Essa legislação há de ser sumária e restrita, limitada apenas à fixação de princípios pedagógicos gerais, com relação ao ensino primário; mais extensa, embora genérica e flexível, no ensino profissional; poderá ser mais precisa e pormenorizada no que diz respeito ao ensino secundário e superior. Como quer que seja, força é que à União se cometa a função de fixar os princípios gerais destinados a presidir à vida escolar do país, dando-lhe em limites mínimos, mas essenciais, unidade de plano e doutrina, segurança e compatibilidade de métodos e processos, sem prejuízo da liberdade pedagógica das escolas de todas as categorias e bem assim dos sistemas administrativos escolares dos Estados”.



Anos mais tarde, quando já estava em elaboração a primeira Lei de Diretrizes e Bases, o deputado Almeida Júnior, expressando um parecer que era o de praticamente todos, escreveu, no Relatório Geral da Comissão, estas palavras que se tornariam antológicas na história da educação brasileira:

“ ‘Diretriz’ é 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”.

Aprovada a Constituição de 1946, o Ministro da Educação Clemente Mariani apresentou à Câmara um ante-projeto da Lei de Diretrizes e Bases, em 1949. O deputado federal Gustavo Capanema foi escolhido como relator, mas decidiu pelo arquivamento, pelo motivo de que o projeto não era tão centralizador quanto ele gostaria. O grande argumentador contra as alegações de Capanema foi, nada mais, nada menos que, Anísio Teixeira, um dos principais signatários do Manifesto dos Pioneiros de 1932. Seus argumentos foram incisivos e cortantes:

“Ora, francamente, o sr. Capanema está a brincar. Mesmo que a tendência das federações fosse a de fortalecer os poderes federais, isto nunca significaria transferir poderes locais para o centro, mas simplesmente fortalecer os poderes que ficasse assentado, em face da federação, dever pertencer ao centro. Do contrário, seria extrapolar e raciocinar à doida, pois nada, absolutamente nada no mundo resistiria a esse tipo de lógica.

Examina o sr. Capanema, no quarto capítulo, a questão do caráter nacional da educação. Ninguém põe em dúvida essa tendência, mas daí partir para uma legislação única de ensino é mais um caso da lógica em parafuso do sr. Deputado. A legislação única longe de nacionalizar o ensino pode desnacionalizá-lo. [...] Esta confusão entre federal e nacional na cabeça do sr. Capanema é velha. Para ele só é nacional o que nascer da cabeça de uma autoridade federal. O município, o estado, as regiões são antinacionais, nacional só mesmo o escriturário federal, o burocrata federal, o diretor federal, o ministro federal e, por certo, o deputado federal. Quando, na realidade, o nacional é o país todo e o que precisa e tem dificuldade e corre o perigo de se desnacionalizar é o funcionário federal que, queira ou não queira, é um funcionário especializado e que trabalha em órbita mais alta do que a da substância nacional que está nos municípios, nos estados e nas regiões.

Por último, fala o sr. Capanema em dispersão de ordem pedagógica. E pelo título do capítulo já se pode ver até onde



quer ir. Com essa antinomia de dispersão da ordem ele poderá destruir o que quiser e impor a sua ordem única, rígida, uniforme, porque se não for assim, haverá dispersão e aí de nós se houver dispersão. O Brasil inteirinho se dissolverá. Este Napoleão de Minas é um terrível unificador e com quem é impossível qualquer discussão, pois, pode não ganhar batalhas, mas, em sua cabeça os termos ganham elasticidades e retrações incríveis. É uma inteligência borracha e pode-se lá discutir com uma borracha?!”

Convenhamos porém em um detalhe importante. Embora Anísio Teixeira tenha atacado Gustavo Capanema com tanta veemência, a verdade é que nunca havia passado pela cabeça de Capanema, nem mesmo quando foi Ministro da Educação e podia mexer à vontade na legislação nacional, como o fez, compor uma base curricular detalhada, ano a ano, matéria por matéria, que fosse obrigatória para todas as escolas do Brasil.

Atualmente tanto a Constituição de 1988, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação continuam e aprofundam o mesmo entendimento. Legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional é “*competência privativa da União*” (artigo 22) mas a lei que as contém só poderá fazê-lo com preceitos genéricos e fundamentais. A Constituição estabelece que na legislação restante sobre educação, a “*União, os Estados e o Distrito Federal legislam concorrentemente*” (artigo 24, IX) mas, “*no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais*” (artigo 24, §1).

O artigo 211 da Constituição refere-se aos diversos sistemas de ensino, quando estabelece:

“A União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

No artigo 210 inova o conceito de que, entre as diretrizes gerais da educação, devem estabelecer-se conteúdos qualificados de ‘*mínimos*’:

“Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum”.

São estes conteúdos ditos “*mínimos*”, destinados a assegurar a formação “*básica comum*”, que posteriormente receberiam o nome, na Lei de Diretrizes e Bases de 1996, de “*base curricular comum*”. Não se trata de um currículo completo, nem de uma parte completa de um currículo, mas de conteúdos mínimos, conforme tem sido largamente interpretado de modo oficial e vinculante pelos documentos homologados pelo Conselho Nacional de Educação.

A Lei 9394, aprovada em 1996, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação, afirma, em seu artigo 8, a existência, no país, de diversos sistemas de ensino, que devem organizar-se em regime de colaboração, e não de subordinação, embora esta afirmação não exclua uma subordinação aos princípios gerais das diretrizes e bases:



“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§1. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação.

§2. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”

O artigo 9, ademais, estabelece a incumbência da União de estabelecer

“diretrizes para nortear os currículos dos Estados e seus conteúdos mínimos”.

Tratam-se de diretrizes incluídas na expressão mais genérica *“diretrizes e bases da educação nacional”*. Deve-se notar, entretanto, que o texto não prescreve a redação do próprio currículo, e nem sequer do *“mínimo”* do currículo. Em vez disso a lei prescreve apenas *“nortear”* o conteúdo do currículo mínimo:

*“A União incumbir-se-á de estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, **que nortearão os currículos e os seus conteúdos mínimos**, de modo a assegurar formação básica comum” [Lei 9394/96 artigo 9, IV].*

É às próprias escolas que caberá estabelecer o conteúdo do currículo, e deve-se acrescentar, é a elas que caberá estabelecer não apenas o currículo completo, como também o currículo mínimo, porque é a elas que a lei preceitua a elaboração da sua proposta pedagógica, conforme afirma o artigo 12:

“Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns” [as diretrizes e bases gerais da educação nacional] “e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar a sua proposta pedagógica”.

Para que os estabelecimentos de ensino possam desempenhar esta incumbência, a LDB ainda estabelece, no seu artigo 15, que

“os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica”.

Deve-se entender aqui como óbvio que se o legislador pretende dar às unidades escolares *“progressivos graus de autonomia pedagógica”*, está supondo que a União, ao estabelecer as diretrizes e as bases da educação ou estabelecer as bases que nortearão os conteúdos dos currículos, não irá impor currículos pormenorizados que detalhem ano a ano o que os professores deverão lecionar. É assim que tem interpretado e normatizado, desde então, de forma constante, o



Conselho Nacional de Educação. E, conforme vimos, segundo o Parecer 15/1998 do Conselho Nacional de Educação, homologado com valor normativo, “*a autonomia das escolas é, mais que uma diretriz, um mandamento da LDB*”.

Sala das Sessões, de setembro de 2016.

Evandro Gussi
Deputado Federal (PV/SP)



CD/16071.52095-61