



PILARES ESTRUTURANTES DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: SUBORDINAÇÃO À AGENDA GLOBAL

Marilda Pasqual Schneider¹

Elton Luiz Nardi²

UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA, BRASIL

RESUMO

O texto tem por objetivo destacar e analisar pilares estruturantes da recém-aprovada Base Nacional Comum Curricular, evidenciando possíveis correlações com recomendações do Banco Mundial e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Para isso, analisa documentos produzidos por essas duas organizações e os contrasta com o documento da BNCC, homologado pelo Ministério da Educação do Brasil em dezembro de 2017. Constata que a Base Nacional está estruturada em torno de três pilares - dimensões estratégicas, enfoque pedagógico e regime de colaboração – que se encontram alinhados com áreas e programas considerados prioritários pelos organismos internacionais e com desafios tidos como fundamentais para a agenda educacional brasileira dos próximos dez anos.

Palavras-chave: Políticas curriculares; Base Nacional Comum Curricular; Agenda Globalmente Estrutura para a Educação.

Introdução

Desde que o debate político da educação fora colonizado pelo novo padrão desenvolvimentista, que tem o campo econômico como parâmetro de orientação das políticas públicas, temos nos deparado com a profusão de reformas adstritas ao campo educacional. A despeito de posicionamentos dissonantes no que tange à envergadura da educação enquanto capital técnico do desenvolvimento, países situados em diferentes continentes e regiões do globo estão a investir massivamente na convergência entre a melhoria da qualidade educacional e o processo produtivo.

¹ marilda.schneider@unoesc.edu.br.

² elton.nardi@unoesc.edu.br

No epicentro das reformas empreendidas com esse intuito estão alguns Organismos Internacionais (OI), grandes mentores teórico-políticos e ideológicos das mudanças educacionais, especialmente em países subdesenvolvidos ou de capitalismo retardatário, tais como o Brasil. Considerados necessários para garantir a continuidade da política de ajuste estrutural e, conforme cita Coraggio (1996, p. 78), “[...] compensar conjunturalmente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracterizam a globalização”, os OI indicam a esses países áreas tidas por eles como prioritárias ao alinhamento entre políticas e programas que, supostamente, ofereceriam sustentação à qualidade educacional. Com essa finalidade, especialmente o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estão a atuar, atualmente, em três dimensões que consideram estratégicas no combate aos problemas educacionais dos países: formação e atuação docentes; avaliação dos estudantes; e aprendizagens essenciais aos estudantes.

Sintonizado com os novos parâmetros de desenvolvimento do capitalismo e com indicações desses organismos, na década de 1990 e primeira do século XXI, o Brasil passou a investir em um conjunto amplo de reformas educacionais que abrangem, desde a redefinição do papel do Estado nesse campo até os currículos escolares. No tocante a esse último aspecto, especialmente as quase duas décadas deste século foram prodigiosas na definição de diretrizes curriculares nacionais para os diferentes níveis de ensino, as etapas e modalidades da escolarização básica e os cursos de graduação, em nível superior.

Como parte das mudanças operadas especificamente na educação básica, foi homologado, em dezembro de 2017, o documento que define uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), tida como “referência nacional para a formulação dos currículos dos sistemas e das redes escolares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das propostas pedagógicas das instituições escolares [...]” (Brasil, 2017, p. 08).

Em vista da celeuma acerca das razões e dos interesses daqueles que reclamavam a necessidade de delimitação de uma base nacional curricular, orientadora das aprendizagens essenciais a todos os alunos ao longo da educação básica, constitui objetivo central deste texto destacar e analisar pilares estruturantes da recém-aprovada BNCC, destacando possíveis correlações com recomendações do BM e da OCDE. Tendo em conta a finalidade da Base Nacional, de contribuir para o alinhamento de outras políticas e ações que suplantam os currículos escolares, buscamos, pois, confrontar aspectos estruturantes da BNCC com proposições desses dois organismos no tocante às dimensões consideradas estratégicas à solução dos problemas educacionais.

Partimos do pressuposto de que o documento homologado em 2017 busca salvaguardar alguns elementos fundamentais de aperfeiçoamento do modelo de *accountability*, em curso na educação básica brasileira pela via do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), para o que contribuem de forma

iniludível as ponderações do BM e da OCDE. Por isso, apesar dos posicionamentos contrários e das resistências à sua implantação, por parte de entidades e pesquisadores brasileiros, a BNCC segue em processo de implementação, sustentada, em boa medida, por algumas estratégias que asseguraram sua adesão por importantes segmentos da sociedade.

Considerando esse argumento, o texto em pauta compreende análise de dois documentos do BM, um deles publicado em 1996, sobre prioridades e estratégias para a educação, e o segundo, em 2010, que aponta evidências de como atingir uma educação de nível mundial no Brasil. Igualmente, compreende análise de um documento da OCDE, publicado em 2015, que apresenta um conjunto de ações realizadas no Brasil ao longo da última década e os resultados alcançados pelo país com as mudanças efetuadas, mormente na educação. Por fim, o estudo compreende análise de aspectos que consideramos pilares estruturantes da BNCC homologada em 2017, quais sejam: dimensões estratégicas, enfoque pedagógico e regime de colaboração.

1. Reformas na educação básica brasileira: o caminho da subordinação consentida

Como um dos efeitos da globalização, Dale (2004) defende a teoria que advoga em favor da existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), engendrada, a partir dos anos de 1990, segundo o autor, em uma perspectiva globalizatória. Essa Agenda seria controlada por forças econômicas que, de acordo com o mesmo autor, operam “[...] supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que reconstróem as relações entre as nações” (Dale, 2004, p. 426).

Embora concordemos com argumentos que justificam os limites dessa teoria³ e reconheçamos o processo conflituoso e contraditório por que passam os Estados nacionais na concretização de reformas, é preciso admitir que, especialmente as mudanças operadas nos sistemas educativos e, neles, as nos currículos escolares, estão a sofrer influências globais.

Consoante ressalta o autor sobre essa teoria,

[...] todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-económicas nacionais. E é por estas vias indirectas, através da influência sobre o estado e sobre o modo de regulação, que a globalização tem os seus mais óbvios e

³ Referimo-nos, especialmente, a um estudo realizado por Souza, em 2016, e publicado na Revista Brasileira de Política e Administração da Anpae – RBPAAE, no qual o autor aponta alguns limites da AGEE, dentre os quais, o fato de não haver um roteiro dessa agenda, apenas grandes referências; a leitura apresada acerca do fenômeno da globalização, que pode levar analistas de políticas educacionais a pressupor que o neoliberalismo constitui resposta para todas as mazelas educacionais; e, por fim, o risco de se produzir uma “análise míope” da realidade, limite este admitido pelo próprio Dale, em vista de um possível enquadramento teórico-metodológico pautado exclusivamente no neoliberalismo, o que, de acordo com Dale (2004), reforçado por Souza (2016), seria equivocado.

importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais. (Dale, 2004, p. 441).

É sobejamente sabido que as disputas e resistências, e mesmo as determinações locais, produzem importantes efeitos sobre as políticas nacionais podendo, inclusive, redirecionar, de acordo com Souza (2016, p.466), “a forma e a direção da política”. Além disso, os arranjos regionais, acordados entre grupos de países de uma determinada região do globo terrestre, tais como, por exemplo, os da América Latina⁴, podem definir suas próprias agendas, com alguma implicação nos rumos conformados pela agenda global.

Conquanto esses movimentos não sejam desconsiderados, é preciso admitir que as forças econômicas estão a influenciar cada vez mais a pauta e o conteúdo político da agenda de reformas nacionais. Por isso, concordamos que a força causal das mudanças educacionais operadas pelos Estados ou pelas regiões, em contexto mundial, é mesmo o capitalismo, na sua feição globalizatória. As forças supranacionais operam por meio de diferentes organizações internacionais que, apesar de atuarem em áreas e setores específicos da sociedade e se posicionarem diferentemente em relação a algumas prioridades, o fazem sempre com o interesse de assegurar a reprodução das relações sociais capitalistas (Coraggio, 2009; Fonseca, 1998; Mota Júnior & Maués, 2014; Santiago, 2011)

Concernente às políticas educacionais, em específico, Libâneo (2016, p.43) destaca que a internacionalização tem em vista modelar sistemas e instituições de acordo com “expectativas supranacionais definidas pelos organismos internacionais ligados às grandes potências econômicas mundiais.” Coerentes com as prioridades definidas pela AGEE, essas expectativas são reproduzidas, como bem lembra o autor, “em documentos de políticas educacionais nacionais como diretrizes, programas, projetos de lei, etc.” e cuja atuação é mais bem percebida em “conferências e reuniões internacionais” (Ibid.).

Acerca da propagação da AGEE no Brasil, a influência de organismos internacionais é mais facilmente perceptível em reformas endereçadas à melhoria da qualidade na educação básica. Tomadas como foco do BM e da OCDE, essas reformas estão estruturadas basicamente em torno de três dimensões articuladas entre si: formação e atuação docentes, avaliação dos estudantes e aprendizagens essenciais. A nosso ver, essas dimensões confluem para a necessidade de aperfeiçoamento no uso articulado de ferramentas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) na educação básica. Tarefa que, conforme avaliação do BM, o Brasil vem realizando com bastante sucesso.

Em um informe publicado no ano de 1996, no qual tecia considerações sobre prioridades e estratégias para a educação brasileira, o BM defendia que, para melhorar o desempenho escolar dos estudantes brasileiros era necessário estabelecer normas sobre os resultados da

⁴ Em 1991, os países da América Latina criaram o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com vistas à adoção de uma política comercial, e de políticas macroeconômicas e setoriais, comuns e de interesse dos países membro.

educação, prestar apoio aos insumos e vigiar os resultados obtidos por meio da avaliação das aprendizagens. Sugeria, para isso, utilizar uma variedade de indicadores, dentre os quais provas e exames públicos, para medir e vigiar o rendimento dos alunos de modo a assegurar os resultados almejados.

Para o Banco, esses indicadores continham aplicações políticas e pedagógicas, uma vez que poderiam ser utilizados para

[...] avaliar a eficácia e eficiência de políticas e programas determinados, responsabilizar as escolas pelo rendimento dos alunos, selecionar os estudantes e conceder-lhes certificados, e proporcionar informação aos professores acerca das necessidades de aprendizagem dos estudantes considerados individualmente (Banco Mundial, 1996, p.112).

Concluía o documento afirmando que, dentre as prioridades para oferta de financiamento do Banco estavam projetos nacionais que privilegiassem “[...] incentivos para o rendimento, como os sistemas exames e os mecanismos de melhoria da qualidade” e a formação docente (Banco Mundial, 1996, p. 173).

Consentâneo a essas recomendações, o Brasil promoveu, em 2005, uma profunda reformulação no Saeb, criado no início dos anos de 1990. No bojo das mudanças esteve a descentralização da gestão educacional, que significou, de acordo com Mota Júnior e Maués (2014, p.1140), “[...] a responsabilização crescente das instituições escolares pelo rendimento escolar de seus alunos [...]” e a respectiva “[...] centralização dos sistemas de avaliação como forma de fixar padrões de desempenho e induzir aos resultados esperados pelas escolas e pelos alunos.” *Par i passu* à reestruturação do Saeb, foi criado, em 2007, o Ideb.

Em publicação realizada no ano de 2010 sobre os resultados dessas mudanças⁵, o BM destacou os “grandes avanços” alcançados pelo Brasil nos últimos 15 anos (1995-2010) e “a notável trajetória” das reformas empreendidas na educação básica durante a década, assinalando que o país teria se tornado “um dos melhores laboratórios do mundo” para gerar evidências globais sobre “o que funciona” na educação (Banco Mundial, 2010, p.11). Dentre os programas implementados no período, o Banco enaltecia os sintonizados com o que denomina de sistema de “medição de resultados”, referindo-se justamente ao Saeb e Ideb. Especialmente o Ideb, fora considerado uma inovação jamais vista em nenhum outro grande país de regime federativo.

⁵ Trata-se do documento “*Achieving World Class Education in Brazil: the next agenda*”, publicado pelo Banco Mundial em 2010, na versão em inglês, e cujo sumário executivo foi traduzido para o português, em 2011, por Amanda Monte, com o seguinte título “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos”.

A conclusão proferida pelo BM nesse documento fora a de que, em termos de avaliação do desempenho das escolas e da criação de incentivos baseados na meritocracia, o sistema de avaliação e monitoramento da qualidade educacional, em curso no Brasil, seria agora, em muitos aspectos, “superior ao praticado atualmente nos EUA e em outros países da OCDE” (p.17).

Em análise ao mesmo documento, Mota Junior e Maués (2014, p.1147) destacam que

O objetivo do Banco Mundial com a elaboração do documento [...] não é apenas o de descrever as mudanças processadas na educação brasileira nos últimos 15 anos, nem tampouco o de fazer um mero elogio desinteressado das políticas e reformas educacionais implementadas pelos últimos governos, mas há também uma motivação política, que é exatamente a de seguir orientando o caráter e os rumos das políticas educacionais no país no sentido de manter e aprofundar a hegemonia de seu modelo de educação e sociedade em todo o mundo.

Segundo os autores, o documento torna bastante visível o interesse do BM em demonstrar que o objetivo de um sistema educacional deve ser o crescimento econômico, para o que considera fundamental a implementação de políticas de avaliação e responsabilização educacional. Esse interesse é facilmente perceptível nos papéis atribuídos pelo Banco ao sistema educacional, quais sejam: promover o “desenvolvimento de habilidades da força de trabalho para sustentar o crescimento econômico”; contribuir “para a redução da pobreza e desigualdade”; e “transformar gastos na educação em resultados educacionais” (Banco Mundial, 2010, p.23 apud Mota Junior & Maués, 2014, p.1147).

É sabido que o BM atua no fortalecimento do capital indicando, primeiramente, o caminho das reformas educacionais nos países e, posteriormente, avaliando o resultado delas para a concretização dos objetivos que almeja e apontando desafios futuros, de modo a assegurar que a direção das reformas seja mantida. Desse modo, as recomendações sobre quais mudanças educacionais seriam necessárias levam em conta a congruência entre o conteúdo das reformas e o impacto delas no desenvolvimento econômico.

Coerente com as dimensões consideradas estratégicas nas reformas educacionais (formação e atuação docentes, avaliação dos estudantes e das aprendizagens essenciais aos estudantes), o documento de 2010 apontou quatro desafios tidos como fundamentais para a agenda educacional brasileira dos próximos dez anos (2010-2020): a) qualificar os professores; b) fortalecer e qualificar a educação infantil; i) aperfeiçoar o ensino médio; e d) maximizar o impacto das políticas federais na educação básica (Banco Mundial, 2010).

No que tange à qualificação dos professores, o BM realçou a necessidade de atrair docentes talentosos, apoiar a melhoria da prática e recompensar o desempenho como

estratégias que viabilizariam o alcance do primeiro desafio. Indicou, para isso, que o país transformasse em política nacional a destinação de bônus, conforme a praticada, desde 2008, pelo estado de Pernambuco⁶, bem como definisse metas ambiciosas para as escolas e seus professores.

Para o fortalecimento e qualificação da educação infantil, de responsabilidade dos municípios brasileiros, o BM elegeu três áreas-chave: a) currículo; b) treinamento e supervisão constantes dos professores; e c) monitoramento e avaliação contínuos, tendo em vista “medir a eficácia dos programas em andamento” (Banco Mundial, 2010, p.75). Concernente ao currículo, indicou, à secretaria nacional de educação básica, o uso de guias de referências curriculares para a creche e a pré-escola e o desenvolvimento de “guias práticos para atividades de estimulação diárias” (p.73), para os municípios brasileiros.

Atinente ao aperfeiçoamento do ensino médio, destacou a sobrecarga de disciplinas no currículo que, na visão do Banco, impediriam a efetividade do ensino no tempo destinado. Citou exemplos de reformas de referência internacional operadas por alguns estados da federação, tais como São Paulo, que definira um currículo baseado em padrões de aprendizagem para o ensino fundamental e médio; Ceará, que implantara cursos acadêmicos, técnicos e vocacionais em 57 escolas da rede; e Minas Gerais, que estabelecera padrões curriculares e desenvolvera materiais de aprendizagem. Para concluir, indicou parcerias público-privadas como “extremamente úteis na orientação do conteúdo vocacional do currículo para as habilidades que estão na demanda local e na gestão escolar baseada em resultados” (Banco Mundial, 2010, p.81).

Depreende-se das indicações do BM que a agenda das próximas reformas, na educação brasileira, deverá ter como foco a formação de habilidades para o mundo laboral e a definição de padrões de desempenho educacional. A construção de uma base curricular nacional na educação básica representaria, consoante essa montagem, um elemento fundamental de articulação entre as dimensões estratégicas da reforma estrutural na educação brasileira.

Não obstante a influência do BM no delineamento da agenda educacional brasileira, nosso país está a desenvolver relações cada vez mais sólidas com a OCDE, que atua no desenvolvimento de ações comuns em países com problemas similares visando à comparação entre eles. Tendo o Brasil na condição de membro associado⁷, a OCDE opera no país prioritariamente em duas direções. A primeira, iniciada no ano de 2000, focaliza ações de

⁶ O BM refere-se ao Programa de Bônus por Desempenho Educacional (BDE), instituído em 2008 para as escolas e em 2009 para as gerências regionais de educação do estado de Pernambuco. Trata-se de uma premiação que beneficia servidores lotados e em exercício nas unidades escolares da rede pública estadual de ensino e nas gerências regionais pelos resultados alcançados pelas escolas da rede, em conformidade à legislação específica que trata do tema. Para saber mais sobre esse Programa, acessar <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>.

⁷ De acordo com estudos realizado por Souza (2009), os acordos de cooperação técnica entre Brasil e OCDE teriam iniciado em 1989.

avaliação comparada de estudantes com idade na faixa de 15 anos, por meio do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). A segunda, em curso desde 2007, tem como foco a indicação de políticas de formação de professores, fomentada por meio do Programa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis).

Com o interesse de tornar-se membro pleno da OCDE e passar a fazer parte do chamado “clube dos ricos da política internacional” (Freitas, 2017, p.1), o Brasil assinou, em 2015, um acordo de cooperação com a Organização para um trabalho conjunto, durante os anos de 2016 e 2017, em torno da definição das prioridades políticas do país. Dentre as prioridades estão o projeto de educação financeira, desenvolvido por meio de programas destinados às famílias de baixa renda e aos estudantes do ensino fundamental e médio; o Pisa-D, iniciativa que procura efetuar ajustes no Pisa no contexto dos países em desenvolvimento; o compromisso de ampliação do número de estudantes matriculados em cursos de formação profissional; e, por fim, o desenvolvimento de habilidades emocionais e sociais, mormente por meio de ações da Fundação Ayrton Senna, com vistas ao “sucesso na educação, no mercado de trabalho e na sociedade” (OCDE, 2015, p.26)

Como podemos constatar, há um forte tom propositivo nas argumentações tecidas por esses dois organismos, acerca das prioridades e das ações educacionais para o Brasil. As proposições anunciadas reforçam o interesse de garantir um conjunto articulado de reformas nas três dimensões eleitas como estratégicas. As pistas colhidas dão conta de antever um cenário de mudanças em torno dessas dimensões que assevera os pressupostos da nova gestão pública, em curso no país desde os anos de 1990, que continuam pautados pela descentralização da gestão educacional e das responsabilidades educacionais para o que se entrevê como fundamental o fortalecimento articulados das ferramentas de *accountability*, quais sejam, avaliação, prestação de contas e responsabilização.

São indicativos desse interesse a referência do BM aos desafios para a agenda educacional dos próximos dez anos no Brasil, especialmente algumas políticas e ações alinhadas a esses desafios, tais como, a destinação de bonificação aos professores pelo desempenho de seus estudantes no Ideb ou em outros indicadores educacionais nacionais e ou estaduais, e a definição de currículos baseados em padrões de aprendizagem. No que tange às recomendações da OCDE, estas indicam querer asseverar o processo de descentralização de responsabilidades educacionais. Parece-nos, pois, iniludível que o quadro de reformas e proposições estampado por esses dois organismos bosqueja uma prática gerencial de *accountability*, aportada em um modelo internacional de educação.

2. Base Nacional Comum Curricular: pilares estruturantes

Homologada em 20 de dezembro de 2017, a BNCC é fruto de um processo longo⁸, controverso e contestado por segmentos tão profusos quanto aqueles que a aprovaram (Pereira & Oliveira, 2014). Dentre os segmentos contestadores estão algumas organizações consolidadas nacionalmente, tais como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae); a Associação Brasileira de Currículo (ABdC), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) que, embora não se posicione contrariamente à construção de uma base curricular nacional, alerta para alguns perigos e cuidados na sua elaboração; o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), entre outras entidades, além de docentes e pesquisadores de diversas instituições de ensino brasileiras.

A despeito da diversidade de posicionamentos, muitas vezes dissonantes, algumas críticas coligem para o fato de que a proposta, disponibilizada para consulta pública em dois momentos distintos⁹, a) ancora-se “[...] em um princípio curricular homogeneizador e universalista que tem graves cisões com a possibilidade de diálogo com a multifacetada e diversa realidade das escolas básicas brasileiras” (ANPED, 2017, p.15); b) não inclui a concepção de currículo que a informa (Anpae, 2015); c) caracteriza-se como um receituário de caráter descritivo (ABdC, 2017); d) “[...] corre o risco de se transformar em mero currículo mínimo, abrindo caminho para que esse mínimo acabe se tornando o máximo de conteúdo oferecido à imensa maioria dos estudantes brasileiros [...]” (CNTE, 2015, p.419); e e) reforça “[...] tendências internacionais [...], de centralização curricular e controle político-ideológico do conhecimento[...]” (Andes, 2016, p.2).

Apesar de posições contrárias, em dezembro de 2017, a BNCC foi homologada no formato de um documento que delimita o conjunto de aprendizagens consideradas essenciais a todos os alunos e que, portanto, devem ser desenvolvidas ao longo de toda a educação básica (Brasil, 2017). Sua formulação foi coordenada pelo Ministério da Educação (MEC), que atuou em parceria com o Conselho de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

⁸ As discussões referentes à tessitura da BNCC tiveram início no ano de 2013, com a criação do Movimento pela Base, tendo redundado, em 2015, na criação do Portal da Base, pelo Ministério da Educação (MEC). A primeira versão do documento foi disponibilizada para consulta pública em outubro de 2015. Em maio de 2016, uma segunda versão do documento foi disponibilizada pelo MEC no Portal da Base. Ainda naquele ano, o MEC instituiu o Comitê Gestor da Base Nacional Curricular Comum e Reforma do Ensino Médio (Portaria MEC n.790/2016), com atribuição, dentre outras, de definir as diretrizes que orientariam a revisão da segunda versão e indicar especialistas responsáveis que redação da versão final do documento.

⁹ Referimo-nos, especificamente, às versões do documento disponibilizadas para consulta pública em outubro de 2015 e em maio de 2016, respectivamente, uma vez que a elaboração da terceira e última versão ficou a cargo do Comitê Gestor, não vindo a ser disponibilizada para consulta pública.

A conquista dessas parcerias, entre outras, constituiu uma justificativa de peso recaiu na evocação de referências legais notável para adesão de importantes segmentos da sociedade à construção da Base e também para a elaboração final do documento.

Outro aspecto que contribuiu favoravelmente à sua construção diz respeito à teia discursiva tecida em torno dessa necessidade. Uma justificativa de peso recaiu na evocação a referências legais quanto ao estabelecimento de uma base curricular nacional para a educação básica, contidas na Constituição Federal de 1988, na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394, de 20 dezembro de 1996, e no Plano Nacional de Educação, PNE 2014-2014,

Divulgada a versão final do documento, o interesse de especialistas e educadores passou a ser o seu conteúdo, posto que a finalização do documento foi efetuada a “portas fechadas” e com a participação de apenas alguns poucos segmentos, notadamente do Consed e da Unidme. Uma análise detalhada em torno do conteúdo do documento e de seus princípios fundamentais permitiu-nos constatar que a Base se estrutura em torno de três pilares fundamentais, quais sejam: a) dimensões estratégicas; b) enfoque pedagógico; e c) regime de colaboração.

No que tange ao primeiro pilar, o das dimensões estratégicas, convém destacar algumas contribuições esperadas com a delimitação da Base. Conforme informado no documento, o interesse de seus formuladores é o de que a BNCC contribua

[...] para o alinhamento de outras políticas e ações, em âmbito federal, estadual e municipal, referentes à formação de professores, à avaliação, à elaboração de conteúdos educacionais e aos critérios para a oferta de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação (Brasil, 2017, p. 08).

Não nos parece uma mera coincidência o desejo de que a Base possa ser tomada como referência na delimitação de políticas e ações para a formação de professores, a avaliação, a elaboração de conteúdos educacionais e a adequação da infraestrutura, dimensões essas também eleitas como prioritárias pelo BM e a OCDE, consoante já demonstrado nos documentos analisados.

Inserida num contexto de amplas mudanças no tocante à ação do Estado, a nosso ver, a Base busca salvaguardar não apenas um “[...] conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica [...]” (Brasil, 2017, p. 07), conforme autoproclamado no documento, mas também as dimensões sobre as quais deverá recair a atenção dos gestores educacionais a partir da implantação da Base.

Considerando o pressuposto da descentralização de responsabilidades, a partir da homologação da BNCC, as redes de ensino público e privado ficam incumbidas de elaborar suas

propostas curriculares tendo em conta as aprendizagens consideradas essenciais constantes na Base. Passa-se do plano normativo, coordenado pela União, para o da ação, de responsabilidade dos entes federados, para o qual são indicadas os segmentos e aspectos prioritários. No plano das dimensões estratégicas estão, portanto, a distribuição de responsabilidades e a estreita vinculação entre o conteúdo da Base, as políticas de formação de professores inicial e continuada, a avaliação e as propostas curriculares, esta última ao encargo dos estados, municípios e sistemas de ensino.

O segundo pilar, atinente ao enfoque pedagógico da BNCC, encontra-se orientado para o desenvolvimento de competências gerais e específicas. Acerca desse enfoque, é realçado que o ensino por competências segue o modelo das avaliações realizadas pelo Pisa e pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação para a América Latina (LLECE), filiado à Unesco (Brasil, 2017), além de ser o modelo curricular praticado em vários países.

Iniludivelmente, dois interesses estão em causa na definição desse pilar. O primeiro, de salvaguardar o alinhamento com o modelo curricular das avaliações em larga escala. O segundo, de demonstrar que não se trata de uma posição nacional sobre a necessidade desse alinhamento, mas do praticado em avaliações internacionais das quais o Brasil participa.

Há que se atentar, no entanto, que não é apenas em modelos internacionais de avaliação que o enfoque curricular da Base se encontra espelhado. Como sabemos, as avaliações que compõem o Saeb tomam conteúdos associados a competências e habilidades como orientação para a elaboração da Prova Brasil e da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), ambas direcionadas a alunos do ensino fundamental. Fica, pois, evidenciado, de um lado, o interesse de alinhamento com o praticado pelas políticas nacionais e internacionais de avaliação e, de outro, a submissão da Base aos modelos de avaliação educacional em curso no Brasil. A busca desse alinhamento revela a preponderância das avaliações em larga escala na definição do modelo curricular adotado e das habilidades requeridas dos estudantes.

Acerca desse segundo pilar, cabe destacar, ainda, que, no documento, o conceito de competência é definido como “a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho” (Brasil, 2017, p.8). Essa concepção concorda com pressupostos da psicologia cognitiva.

Por fim, o terceiro pilar estruturante da BNCC refere-se, conforme anunciamos, ao regime de colaboração para organização dos respectivos sistemas de ensino. Previsto na Constituição Federal e atual LDB, o regime de colaboração determina as formas de como irão ocorrer as relações entre o poder central e as unidades da federação, tendo em vista, consoante defende França (2014, p.04), “[...] o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de forma geral, e na educação, de forma particular”.

Em conformidade ao modelo de descentralização adotado no Brasil, no momento da atribuição de competências é que se definem as responsabilidades e os poderes de cada ente federativo e nas relações entre eles. No que tange especificamente às competências da União, a primeira tarefa consiste em coordenar o processo de elaboração e implementação da Base e corrigir desigualdades (Brasil, 2017).

Resultante dessa incumbência, coube-lhe duas tarefas. Com o argumento de que existem “[...] evidências sobre a relevância dos professores e demais membros da equipe escolar para o sucesso dos alunos [e, portanto, torna essa ação] fundamental para a implementação eficaz da BNCC”, a primeira tarefa da União consiste em promover “a revisão da formação inicial e continuada dos professores para alinhá-las à BNCC” (Brasil, 2017, p.21). A segunda, coerente com os pressupostos da nova gestão pública, que tem nos princípios da gestão gerencial ou seu corolário, consiste em “promover e coordenar ações e políticas em âmbito federal, estadual e municipal, referentes à avaliação, à elaboração de materiais pedagógicos e aos critérios para a oferta de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação” (Ibid.).

Congruente com o propósito de, consoante aponta Bresser-Pereira (1998, p.59), tornar o Estado “[...] mais forte, com maior governabilidade e governança [...]”, essas atribuições conferem-lhe o poder de controlar, regular, avaliar e fomentar políticas que devem ser realizadas no âmbito dos estados e municípios. O regime de colaboração ocorre, pois, no plano da administração e execução da política.

Na esteira de Montaño (2002, p. 192), consideramos que essa visão do papel da União coaduna com uma concepção reduzida de descentralização da gestão dos sistemas de ensino e das escolas, caracterizada pela “desconcentração de tarefas” e não pelo compartilhamento do poder decisório e dos processos políticos.

Como sabemos, o sentido atribuído à descentralização na educação adquiriu contornos mais complexos, no Brasil, a partir da década de 1990, com a ingerência das políticas neoliberais e a influência dos organismos internacionais. Novaes e Fialho (2010, p.596) afirmam que, no novo contexto político-econômico e educacional brasileiro, “a descentralização passou a se constituir como uma das principais estratégias das reformas educacionais e uma condição para promover mudanças na gestão dos órgãos que compõem os sistemas de ensino – notadamente, as escolas.”

Incorporada ao contexto das reformas educacionais, a descentralização foi considerada um “meio para atingir maior eficiência e eficácia [na] implantação de alguns programas” (Ibid.), especialmente os destinados à transferência de recursos financeiros da União para os entes federativos. No caso da BNCC, conforme argumentado, o acionamento da descentralização visará, fundamentalmente, garantir a implementação da Base, posto tratar-se de prerrogativa

atribuída aos sistemas e às redes de ensino. Alinha-se, pois, com pressupostos que informam a governabilidade política e que, no entendimento de Bresser-Pereira (1998, p. 82),

[...] nos regimes democráticos depende (a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; (b) da existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade; (c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, (d) da existência de um contrato social básico.

Como demonstrado, há um desenho muito bem articulado entre prioridades, ações e estratégias na agenda de reformas empreendidas pelo Estado sob a influência de Organismos Internacionais, nomeadamente o Banco Mundial e a OCDE. A BNCC figura como um importante elemento desse quadro, cuja motivação política para sua implementação parece ser, prioritariamente, a de oferecer sustentação aos próximos passos da reforma educacional, em direção a um aprofundamento do modelo hegemônico de educação e sociedade que, segundo a lógica apontada, visa patrocinar condições para o Brasil atingir uma educação de nível mundial, conforme aludido no documento do BM *“Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda”*, mas que, para atingi-la, impõe-se como inequívoco o fortalecimento de medidas de *accountability educacional*.

Considerações finais

As mediações das políticas reformadoras indicam que o fenômeno da globalização coaduna forças capitaneadas, em grande medida, por organizações internacionais, tais como o BM e a OCDE, com o fito de consolidar uma agenda educacional global, ainda que tensionada por forças e interesses nacionais e locais. Os achados do estudo demonstraram que, no Brasil, há uma tendência de reformas educacionais que se alinham à pauta dessa agenda. Reforçado por um cenário de forte concorrência mundial e pela necessidade de se manter sintonizado política e ideologicamente com a nova racionalidade produtiva, o Brasil segue acrescentando à subalternidade econômica internacional a subordinação educacional.

Ademais, o quadro de reformas não descarta da necessidade de garantir governabilidade, necessária à concretização do projeto societal delineado pelo capitalismo. É também nesse domínio que vemos a figura da BNCC, pois a constatação de algumas condições para o referido projeto leva-nos a perceber que a implantação da Base estampa importantes ingredientes intrínsecos à governabilidade.

Ao indicarem a necessidade de construção de uma base nacional para os currículos das escolas de educação básica, os imperativos nacionais vigentes também figuram como

importante elemento de governabilidade. Outro aspecto, reporta às parcerias com alguns segmentos da sociedade, mormente o Consed e a Undime, que contribuíram na elaboração da versão final do documento. Essas parcerias, além de outras, sinalizam preocupação do MEC com uma governação capaz de dar sustentação à implantação das reformas pretendidas.

Outro aspecto importante da BNCC, que concorda com prioridades da AGEE, igualmente reforçadas pelo BM e pela OCDE, refere-se aos mecanismos de *accountability*. No estudo realizado, ficou evidenciado o interesse de dar seguimento à implementação de políticas nacionais de avaliação educacional pelo fortalecimento de medidas de responsabilização e prestação de contas. Esse fortalecimento seria assegurado pelo delineamento de propostas curriculares, para os sistemas de ensino e escolas de educação básica, que preservem os conteúdos da Base. Uma vez declarado, no documento, que o modelo curricular da Base está alinhado aos modelos nacionais e internacionais de avaliação, parece-nos evidente a vinculação entre aprendizagens requeridas dos estudantes, resultados esperados nas avaliações em larga escala e medidas de *accountability*.

Dadas essas razões, resta duvidosa a possibilidade de a Base constituir-se em ferramenta de melhoria da qualidade educacional, ao menos da que temos defendido fora das fronteiras do imperativo dos resultados. Isso porque, embora discursivamente, os organismos internacionais proclamem o interesse de redução da pobreza, sobressai, nas proposições empreendidas, o interesse de promoção do crescimento econômico e de fortalecimento do capitalismo na sua feição mais contemporânea.

Referências

ABdC (2017). Documento produzido pela Associação Brasileira de Currículo (ABdC) encaminhado ao CNE no contexto das Audiências públicas sobre a BNCC. Disponível em:

<file:///C:/Users/Win7/Desktop/Documento%20produzido%20pela%20Associa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20de%20Curr%C3%ADculo_VF_OK.pdf>. Acesso em: 18 fev.2018.

ANDES (2016). Nota política do Andes-SN sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Brasília. Disponível em <portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-2053556448.pdf> Acesso em: 12 jan.2018

ANPAE (2015). Comentários iniciais para a discussão do Documento preliminar da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Disponível em

<<http://www.anpae.org.br/website/documentos/ANPAE-Doc-Preliminar-de-analise-da-BNCC-02-11-2015.pdf>> Acesso em: 12 jan.2018.

ANPED (2017). A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Disponível em <<http://www.anped.org.br/news/documento-expoe-acoes-e-posicionamentos-da-anped-sobre-bncc>> Acesso em: 12 jan.2018.

Banco Mundial (1996). *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: Banco Mundial.

Banco Mundial (2010). *Achieving World Class Education in Brazil: the Next Agenda*. Documento do Banco Mundial. December 21. Disponível em: <<http://cenpec.org.br/biblioteca/educacao/estudos-e-pesquisas/achieving-world-class-education-in-brazil-the-next-agenda>>. Acesso em: 15 jan.2018.

Brasil (2002). Resolução CNE/CP Nº 1, de 18 de Fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Diário Oficial da União, 19 de fevereiro.

Brasil (2017). Base Nacional Comum Curricular: a educação é a Base. Ministério da Educação. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_20dez_site.pdf>. Acesso em: fev.2018.

Bresser-Pereira, F. B. & Oliveira, I. B. (2014). Ponderações ao Currículo Mínimo da Rede Estadual do Rio de Janeiro: uma contribuição ao debate em torno da Base Comum Nacional. *Revista e-Curriculum* (PUCSP), v. 12, 1669-1692.

CNTE (2015). Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Considerações da CNTE sobre o Projeto de Base Nacional Comum Curricular, elaborado preliminarmente pelo MEC. *Revista Retratos da Escola*, v. 9, n. 17, 411-420.

Coraggio, J. L. (2009). Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problema de concepção? In L. M. Tomasi, M. J. Warde & S. Haddad (Orgs.), *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais* (6ª Ed.) (pp. 75-124). São Paulo: Cortez.

- Coraggio, J. L. (1996). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In L. Tomazzi et al. (Orgs.), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez.
- Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educação e Sociedade*, vol. 25, n. 87, 423-460.
- Fonseca, M. (1998). O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação*, v. 24, n.1, 37-69.
- Freitas (2017). Os tropeços no caminho do Brasil. *Nexo*. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br>> Acesso em: 03 fev.2018.
- Libâneo, J. C. (2016). Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. *Cadernos de Pesquisa*, v. 46, n.159, 38-62.
- França, M. (2014). Sistema Federativo e regime de colaboração: o Plano Nacional de Educação – demanda e investimentos. *Anais do IV Congresso Ibero-americano da Associação Nacional de Política e Administração da Educação e VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Disponível em: http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MagnaFranca_GT5_Integral.pdf Acesso em: 15 fev.2018.
- Montaño, C. (2002). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez.
- Mota Junior, W. P. & Maués, O. C. (2014). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 4, 1137-1152.
- Novaes, I. L. & Fialho, N. H. (2010). Descentralização educacional: características e perspectivas. *RBPAE*, v. 26, n. 3, 585-602.
- OCDE (2015). The OCDE and Brazil. OECD, november. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/Brazil%20brochureWEB.pdf>> Acesso em 28 jan.2018.
- Pereira, L. C. B. (1998). A reforma, dos Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em: 18 fev.2018.

Santiago, A. M. O. V. (2011). O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira: grandes desafios. *Revista Desenvolvimento Social*, n. 6, 1-10, Unimontes.

Souza, T. R. (2009). *(Con)Formando professores eficazes: a relação política entre o Brasil e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)*. Dissertação de Mestrado em Educação. Niterói (RJ): Universidade Federal Fluminense (UFF).

Souza, A. R. (2016). A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. *RBP AE*, v. 32, n. 2, 463 - 485.

STRUCTURING PILLARS OF THE NATIONAL COMMON CURRICULAR BASE: AN AGREED SUBORDINATION TO THE GLOBAL AGENDA

ABSTRACT

The text aims to highlight and analyze the structuring pillars of the National Common Curricular Base (NCCB), pointing to possible correlations with recommendations from the World Bank and the Organization for Economic Cooperation and Development. For that purpose, it analyzes documents produced by these two organizations and compares them with the NCCB document, ratified by the Brazilian Ministry of Education in December 2017. It finds out that the NCCB is structured around three pillars: strategic dimensions, pedagogical approach and regime of collaboration. These pillars are aligned with areas and programs considered as priorities by international organizations and also with the challenges identified as priorities in the Brazilian educational agenda of the next ten years.

Keywords: Curricular policies; National Common Curricular Base; Global Framework for Education.