

# COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 4.486, DE 2016

Altera a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, Plano Nacional de Educação - PNE, visando que a Base Nacional Comum Curricular – BNCC, mediante proposta do Poder Executivo, seja aprovada pelo Congresso Nacional.

**Autor:** Deputado ROGÉRIO MARINHO

**Relator:** Deputado ÁTILA LIRA

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei apresentado pelo nobre Deputado Rogério Marinho que objetiva alterar a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, Plano Nacional de Educação – PNE incluindo novo parágrafo para determinar que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) seja aprovada pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo.

O PL foi recebido pela Comissão de Educação no dia 01 de março de 2016, e fui designado Relator da matéria no dia 01 de junho de 2016.

O prazo para emendas, de 5 (cinco) sessões, foi aberto no dia 03 de junho de 2016. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o Relatório.

### II – VOTO DO RELATOR

A elaboração da Base Nacional Comum Curricular - BNCC, prevista no Plano Nacional de Educação, é uma discussão que permeia toda a sociedade, não apenas os tradicionais espaços de discussão de políticas educacionais. Nesta Comissão de Educação, espaço democrático e apropriado para este tipo de debate, não poderia ser

diferente. Desde a elaboração do PNE essa questão vem sendo abordada e, desde a divulgação do primeiro documento elaborado pelo Ministério da Educação, o tema é recorrente nas reuniões.

A legislação existente a respeito da criação de uma base curricular comum é restrita e encontra redações divergentes. É importante ressaltar que o tema é abordado em, ao menos, três instrumentos normativos, sendo eles, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) e a Constituição Federal. Antes de adentrarmos nas especificidades dos textos de cada um desses instrumentos, é necessário fazer outras considerações.

Uma base comum de currículos é um poderoso instrumento de promoção da qualidade no ensino, pois, propicia que professores possam trocar experiências acerca de metodologias, partilhar planos de aula e saber o que devem ensinar aos alunos. Os autores de livros didáticos, alicerçados em uma base comum de currículos, podem produzir materiais com melhor qualidade, abordando conteúdos previamente determinados. Os gestores podem produzir instrumentos de avaliação mais precisos e, conseqüentemente, diagnósticos mais contundentes, auxiliando na tomada de decisões e na construção de políticas públicas assertivas. Para os alunos, além da melhoria da qualidade, uma base comum de conteúdos é instrumento importante para garantir lisura nos testes padronizados, como hoje é o ENEM, uma vez que todos estarão seguindo um mesmo currículo básico, facilitando, até mesmo, as transferências entre escolas.

Não resta dúvida, portanto, que uma base comum de currículos é um instrumento importante e necessário, no entanto, se essa base for construída com um viés político, como instrumento de promoção de ideologias partidárias, sem levar em conta a pluralidade do pensamento, a diversidade do conhecimento científico, esse instrumento estará fadado ao fracasso e os estudantes estarão condenados a viver na mediocridade intelectual.

O que observamos, até o momento, dentro dos documentos apresentados pelo Ministério da Educação é, no mínimo, um desrespeito ao povo brasileiro. A primeira versão da BNCC é um documento cheio de erros, de falsificações científicas e totalmente ideologizado que os seus autores sequer tiveram a coragem de assinar. O documento foi apresentado apócrifo ao povo brasileiro e se não fosse pela pronta reação contrária da população, muito provavelmente o MEC teria empurrado-o goela abaixo.

A segunda versão, apresentada no apagar das luzes da gestão do Ministro Mercadante, abaixou o tom, trouxe melhorias relevantes, mas, ainda assim, passou longe de ser um documento satisfatório. Nesta versão, finalmente, os autores tiveram coragem de assinar o documento, mostrando quem são. A questão ideológica, principalmente na disciplina de história, foi arrefecida. O estudo da gramática, que para espanto generalizado havia sido descartado na primeira versão do documento, foi retomado. No entanto, o documento ainda é ruim.

O Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação, parecem ter transformado-se em órgãos do Poder Legislativo, haja visto, que querem criar direitos e deveres por meio da Base Nacional Comum Curricular. Esse é outro dos graves problemas apresentados. Veja-se, uma base comum, ou currículo comum, é um instrumento iminentemente pedagógico, deve estar alinhado não com a promoção de ideologias ou convicções políticas, deve ser uma ferramenta que compile, de forma clara, quais são os conteúdos que devem ser lecionados, definindo as competências que cada aluno deve adquirir em cada uma das etapas da escola.

Neste diapasão, citamos o exposto pela Professora Ilona Becskeházy<sup>1</sup> em seminário realizado na Comissão de Educação em 31 de maio de 2016. De acordo com a especialista, embasada nas profundas análises que realizou nos documentos curriculares de outros países, todos, frise-se, referência em qualidade educacional, a construção de um programa de ensino deve obedecer, obrigatoriamente, três premissas básicas. Inicialmente, é necessário definir quais são os critérios orientadores do documento, isto é, quais são as aspirações de uma sociedade, comunidade ou nação, quais são os resultados que a população espera do seu sistema educacional. Em seguida, deve-se definir quais áreas do conhecimento e quais disciplinas serão abarcadas pelo currículo comum, deve-se selecionar quais conhecimentos devem ser transmitidos de uma geração para outra. A terceira premissa consiste na identificação da hierarquia de apresentação do conhecimento que se pretende repassar, conforme exposto na premissa anterior, é preciso destacar a lógica inerente a cada área do conhecimento, sua estrutura, sua complexidade e a sua progressão.

São sobre essas três básicas premissas que a BNCC brasileira deveria ter sido construída. No entanto, não se observa o cumprimento dessas premissas na produção dos documentos apresentados pelo MEC. É importante destacar que nem mesmo está

---

<sup>1</sup> BECSKEHÁZY, I. Ciclo de Debates sobre a BNCC. Apresentação PPT, Brasília, Maio de 2016.

clara qual a metodologia utilizada pelo Ministério para compor os documentos apresentados, isto demonstra a maneira amadora e contraproducente pela qual o documento que irá guiar professores e alunos durante toda a sua trajetória na escola foi construído.

A primeira premissa apontada por Ilona Becskeházy, de que deve-se definir quais são os critérios orientadores do documento, é sensivelmente importante. Ao apontar que um programa de ensino, ou currículo, é capaz de guiar o país pelos caminhos que pretende percorrer para alcançar os objetivos almejados, a professora e pesquisadora demonstra a envergadura que esse documento possui, a importância que esse documento tem na construção do país que queremos. O Congresso Nacional é o espaço de representação democrática escolhido para abarcar as discussões acerca das políticas de desenvolvimento e aperfeiçoamento do Estado e da qualidade de vida da população. Ora, é no Parlamento que os representantes do povo e dos Estados se reúnem para debater e decidir acerca dos caminhos que deverão ser trilhados, não existe órgão mais legitimado do que o Congresso para abrigar essas discussões.

Não é preciosismo lembrar de que dentro do sistema constitucional em vigor, deputados e senadores foram eleitos pela população brasileira para representá-la, para em nome dela tomar as decisões que irão decidir os caminhos que o país tomará e, em sendo a BNCC um documento capaz de determinar quais caminhos serão trilhados pelo país nada mais natural e lógico do que construir e chancelar esse documento no espaço constitucionalmente destinado para isso: o Congresso Nacional.

Ao abordar a temática dos currículos, João Batista Araujo e Oliveira<sup>2</sup> faz uma reflexão importante e aponta cinco passos necessários para repensar os currículos. Em apertada síntese, o autor defende que, primeiro, é necessário recuperar a história, a razão de ser dos currículos e como isso ocorreu no tempo. Segundo, é preciso examinar a fundo o estado da arte dos países mais avançados e avaliar as reformas curriculares neles realizadas, especialmente desde os anos 1990. Terceiro, deve-se considerar os avanços da ciência do desenvolvimento humano, pois eles podem auxiliar na definição de quais e quando oferecer determinados conteúdos e disciplinas. Quarto, é necessário discutir os critérios para elaboração dos currículos, o que deve conter, quem precisa ser ouvido, qual o papel dos entes federados, quais são os critérios para apreciar as contribuições e quem liderará o processo e buscará consenso para implementar o que for decidido.

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, João Batista Araujo e. Repensando a educação brasileira. São Paulo: Atlas, 2015.

Quinto, é preciso definir claramente o que é um currículo, qual o seu papel e, principalmente, o que não deve entrar nele, o que deve ser feito por disciplina, por série escolar, de maneira clara e compreensível.

É patente que o processo de construção de um currículo não é fácil e muito menos rápido. é preciso um amplo debate nacional para definir, em primeiro lugar, quais serão os princípios norteadores do documento e quais objetivos pretende-se atingir por meio desse currículo. Não é plausível a pressão de determinados setores para que se aprove uma base nacional comum curricular a todo custo, um documento repleto de problemas, extenso e cujo processo de elaboração não seguiu nenhum caminho científico lógico, senão a vontade política de um partido em vê-lo aprovado.

Os atores envolvidos nessa questão precisam abandonar os seu preconceitos acadêmicos e ideológicos e começar a observar os países que dão certo. O Brasil participa de testes internacionais que são ferramentas extremamente valiosas para o diagnóstico das nossas fraquezas e para a definição de projetos e programas para melhorar a qualidade da nossa educação. O teste PISA, nesse sentido, é um instrumento que vem servindo como um bom exemplo para identificar os casos de sucesso lastreados em evidências - e não em suposições teóricas. O PISA mostra o que os alunos aprendem, usando uma métrica comum. A maioria dos países desenvolvidos e alguns emergentes (a maioria membro da OCDE) situam-se em torno da média de 500 (quinhentos) pontos, isto é, possuem uma educação de qualidade, onde os alunos aprendem e saem das escolas com as competências e habilidades que se espera. O Brasil alcançou 410 (quatrocentos e dez) pontos em leitura, 405 (quatrocentos e cinco) pontos em ciências e 391 (trezentos e noventa e um) pontos em matemática.

Esses resultados, que deveriam ser motivo de vergonha nacional, saliente-se que na Alemanha a variação negativa desses dados foi suficiente para provocar a demissão do Ministro da Educação, parecem em nada influenciar as decisões e as políticas adotadas pelos governos brasileiros. Ora, os dados do PISA demonstram claramente onde estão os casos de sucesso, quais políticas educacionais funcionam e quais não funcionam, por que insiste-se em negar a realidade? O Brasil precisa olhar para o exterior, aprender com os acertos de outros países e trazer para o país aquilo que funciona.

O teste PISA comprova, de maneira categórica, o que todos sabemos: a educação brasileira é ruim. Os alunos não aprendem de maneira satisfatória. O problema tem início já nos primeiros anos da vida escolar do estudante, com uma primeira

infância sem qualquer incentivo ao desenvolvimento cognitivo e uma alfabetização completamente distante dos padrões recomendados. A falta de domínio da língua portuguesa condena o estudante a uma caminhada acadêmica repleta de dificuldades e a um déficit entre a sua idade e o seu nível de conhecimento que, na maior parte dos casos, não é corrigido até o fim do ciclo da educação básica.

É dentro desse contexto que a importância de um programa de ensino comum para todo o país se insere. É preciso reconhecer os problemas, preparar um diagnóstico realista e um documento final que seja o início de uma nova fase no ensino brasileiro, apontando para o futuro que queremos para o país e para as futuras gerações. Nos é claro, portanto, que o currículo comum é um instrumento central para a melhoria da qualidade e dos resultados da educação no Brasil e, em sendo assim, não pode ser construído de maneira atropelada, abarcando todas as disciplinas de todas as etapas da educação básica em um documento e de uma só vez.

A legislação a respeito da construção da BNCC é, como já dissemos, esparsa e contraditória em alguns pontos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) prevê, em dois dispositivos, a criação de um currículo comum. No art. 9º, IV, a LDB determina que compete à União estabelecer, em colaboração com Estados, Municípios e o Distrito Federal, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos, de modo a assegurar formação básica comum. Entendemos que esse dispositivo indica para os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) criados na gestão do Ministro Paulo Renato Souza como uma primeira tentativa de se estabelecer um programa de ensino comum para as escolas brasileiras.

Na mesma lei de diretrizes e bases, o art. 26, com redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013, determina que os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum. Ora, de plano verifica-se que na própria LDB há dispositivos que versam sobre a mesma temática e apontam para caminhos diferentes. Em um primeiro momento a lei determina a existência de parâmetros para, em seguida, determinar a criação de uma base nacional comum. Essa dualidade pode ser explicada, como aponta João Batista Araujo e Oliveira, pela insistência de alguns setores em não chamar o documento daquilo que é: um currículo ou programa de ensino.

Além dessa divergência existente na LDB, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabelece na estratégia 7.1 que

deve-se “estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local”. Destaca-se que o PNE não fala mais em competência e diretrizes, mas sim, em diretrizes pedagógicas, direitos e objetivos de aprendizagem, além, de repetir o comando do art. 26 da LDB para criação de uma base nacional comum de currículos. Nesse diapasão entendemos que há divergência entre os comandos legais, apesar de ser possível entender que o legislador objetivou determinar a construção de um currículo comum para as escolas.

É de se destacar que a terminologia utilizada no PNE deixa brechas para várias interpretações. Quando o legislador falou em “direitos e objetivos de aprendizado” uma interpretação possível é a da necessidade de se determinar quais competências intelectuais e quais conteúdos o aluno deve aprender em cada série e em cada etapa da educação básica, no entanto, é possível interpretar de maneira diferente, e é isso que se percebe nos documentos apresentados pelo Ministério da Educação. As duas versões da BNCC apresentadas mostram claramente que se interpretou esse dispositivo de diversas maneiras, inclusive, em alguns momentos, estabelecendo direitos e obrigações que são de competência do legislativo.

Por fim, destacamos o principal dispositivo que deve ser observado, a Constituição Federal. No art. 210, a Carta Magna determina que deverão ser fixados conteúdos mínimos para o **ensino fundamental**, de maneira a assegurar formação básica. Nos é claro qual é a orientação constitucional na questão dos currículos. Devem ser determinados para o ensino fundamental. As dúvidas acerca da interpretação das leis e dos dispositivos existentes cessam quando da leitura da Constituição.

Após todas as considerações e análises que apresentamos, é possível concluir que o processo adotado até o momento para a construção da BNCC não é adequado e está muito distante das melhores práticas científicas e pedagógicas, além de possuir indícios de ilegalidade. Os documentos apresentados invadem, em muitos momentos, a esfera de competência do Poder Legislativo ao determinar direitos. O documento possui um claro viés doutrinário, falhando em ofertar a pluralidade do pensamento e das teses científicas. Isso se explica pela ausência de pluralidade entre aqueles que escreveram o documento. A pluralidade necessária não se encontra no grande número de pessoas que

trabalharam direta ou indiretamente na elaboração do resultado final, mas na participação de diferentes correntes do pensamento científico.

O currículo comum que se almeja implementar no Brasil deve ser construído em conjunto com Estados, Municípios e o Distrito Federal, sob a pena de se despreitar a autonomia dos entes federados. Portanto, imprescindível que os representantes desses entes participem ativamente dessa construção. É necessário levar esses debates ao espaço democrático apropriado para a sua discussão: o Congresso Nacional. Se o MEC pretende criar direitos com a BNCC, mais um argumento favorável para que o documento seja apreciado e chancelado pelo Congresso Nacional.

Dessa maneira, e diante de todo o exposto, voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 4.486, de 2016.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2016.

Deputado ÁTILA LIRA  
PSB/PI