

## DOS PCNS A BNCC: O ENSINO DE GEOGRAFIA SOB O DOMÍNIO NEOLIBERAL

### FROM PCNS TO BNCC: THE GEOGRAPHY TEACHING UNDER THE NEOLIBERAL DOMAIN

Eduardo Donizeti Giroto<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

Correspondência para: Eduardo Donizeti Giroto (egiroto@usp.br)

doi: 10.12957/geouerj.2017.23781

Recebido em: 13 jul. 2016 | Aceito em: 12 set. 2016



#### RESUMO

Neste artigo discutiremos a proposta de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) apresentada pelo Ministério da Educação no segundo semestre de 2015. Nossa análise focará menos nos conteúdos e objetivos apontados para o ensino de geografia no documento, do que nos silêncios da proposta. Aquilo que não está sendo dito, dos sujeitos ocultos que estão na base da construção do documento, têm, em nossa perspectiva, uma importância maior, uma vez que representam interesses que buscam definir uma concepção de educação que, no limite, visa à difusão de um projeto de desenvolvimento econômico e social para o país. Para isso, em nossa discussão, focaremos a análise no contexto de produção da proposta, dialogando com a história dos currículos de geografia no período recente, abordando os debates e análises construídas pela comunidade acadêmica de geografia durante o momento da elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), publicados em 1998. Buscaremos compreender se as críticas feitas a este documento àquela época são ainda pertinentes e se nos possibilitam um olhar mais criterioso para o entendimento da atual proposta de BNCC.

**Palavras-chave:** Currículo; Ensino de Geografia; Neoliberalismo.

#### ABSTRACT

*In this paper, we will discuss the proposal of a Common National Base Curriculum (BNCC) presented by the Education Ministry in the second half of 2015. Our analysis will focus less on content and objectives aimed at geography teaching in the document than in the proposal silences. What is not being said, the hidden subjects that are in the document construction of the base have, in our view, more important, since they represent interests that seek to define a conception of education that, ultimately, aims at disseminating economic and social development project for the country. For this, in our discussion, we will focus the analysis on the proposed production context, dialogue with the history of geography curricula in recent years, covering the debates and analyzes built by the academic community of geography during the time of preparation of the National Curriculum Parameters (NCPs), published in 1998. We will seek to understand the criticisms of this document at that time are still relevant and if we allow a more careful look at the understanding of the current draft National Curriculum Base.*

**Keywords:** Curriculum; Teaching Geography; Neoliberalism

#### INTRODUÇÃO

A proposta de construção de uma Base Nacional Comum Curricular representa um importante momento de debate sobre a educação pública que queremos para as próximas décadas no Brasil. Significa, também, um momento crucial para a compreensão dos diferentes interesses e estratégias que

atravessam a educação pública brasileira e o ensino de geografia e, por isso, precisa ser lida a partir da articulação de diferentes escalas espaço-temporais.

Na discussão que travaremos neste artigo, importa-nos menos os conteúdos, objetivos e habilidades apontados para o ensino de geografia no documento, tanto em sua primeira versão, quanto no texto resultante das diferentes sugestões feitas, do que os silêncios da proposta. Aquilo que não está sendo dito, dos sujeitos ocultos que estão na base da construção do documento, têm, em nossa perspectiva, uma importância maior, uma vez que representam interesses que buscam definir uma concepção de educação que, no limite, visa à difusão de um projeto de desenvolvimento econômico e social para o país.

Por isso, em nossa discussão, focaremos a análise no contexto de produção da proposta, dialogando com a história dos currículos de geografia no período recente, abordando os debates e análises construídas pela comunidade acadêmica de geografia durante o momento da elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), publicados em 1998. Interessa-nos compreender se as críticas feitas a este documento àquela época são ainda pertinentes e se nos possibilitam um olhar mais criterioso para o entendimento da atual proposta de Base Nacional Comum Curricular. Esta análise contextual é, em nossa perspectiva, condição para que possamos avançar nos debates sobre a proposta de geografia presente na BNCC, compreendendo sua articulação com um projeto social mais amplo e que envolve uma concepção de sujeito e a educação a ser fomentada em detrimento de tantas outras possíveis.

Há que se ressaltar que a comunidade geográfica brasileira composta por professores e alunos dos diferentes níveis da educação e materializada, por exemplo, na Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), têm se mostrado, historicamente, combativa no que se refere à aceitação de propostas curriculares de ensino de geografia feitas desde uma lógica centralizadora, sem a participação ampla e contínua dos diferentes sujeitos no processo de elaboração e implementação. Foi assim, como veremos, durante a construção dos PCNs; tem sido no atual momento de debate sobre a BNCC. Em nossa visão, esta combatividade cumpre função fundamental diante de um contexto de precarização do trabalho dos

professores e professoras de geografia que também se realiza a partir de políticas curriculares com um claro viés tecnicista, seja na universidade, seja na escola básica e por isso representa um importante movimento que articula a luta política com o compromisso de elaboração de uma Educação Geográfica que contribua para a construção de uma educação de qualidade para todos.

### **As propostas curriculares em questão: alguns princípios**

Há uma tradição de senso comum no Brasil que confunde currículo com documento formal, muitas vezes caracterizado por uma lista de conteúdos e procedimentos a serem seguidos e executados em um determinado intervalo de tempo. Nas últimas décadas, esta tradição que remonta ao ensino enciclopedista na transição do século XIX ao XX tem sido reforçada por políticas curriculares de cunho neoliberal que definem, rigidamente, os conteúdos que devem ser trabalhados por alunos e professores, sem que haja espaço para criação e participação efetiva. O exemplo mais claro deste processo é o Currículo do Estado de São Paulo<sup>1</sup> que, além de definir conteúdos e habilidades por bimestre, aponta os procedimentos metodológicos a serem desenvolvidos pelo professor para alcançar o fim proposto. Neste processo, o currículo tem cumprido uma importante função de controle técnico do trabalho docente, como bem discutido por Michael Apple (2002) a partir da realidade estadunidense.

Com a utilização crescente de sistemas curriculares pré-empacotados, adotados como sendo a forma curricular básica, não é exigida virtualmente nenhuma interação por parte do professor. Se praticamente tudo é racionalizado e especificado previamente à execução, então o contato entre os professores a respeito de assuntos curriculares reais é minimizado (APPLE, 2002, p. 162).

O controle sobre as diferentes etapas e processos que envolvem a ação educativa passa a ser o objetivo central de uma forma-currículo que separa execução e planejamento. Esta forma, por sua vez, é difundida como elemento neutro, dotado de certa cientificidade e apresentado como o único modelo de organização curricular capaz de produzir um ensino “eficiente”, conceito amplamente difundido pelos defensores da lógica tecnicista de educação.

---

<sup>1</sup> Lançado em 2008.

No entanto, currículo é muito mais do que isso. É diálogo contínuo entre educação e sociedade, em diferentes escalas de realização. O currículo (GOODSON, 2008 e APPLE, 2002) não pode ser compreendido como um mero instrumento racional de planejamento e organização. É, antes, campo de lutas e disputas que envolvem concepções (políticas, filosóficas, ética, estética, etc.). Pressupõe, essencialmente, uma discussão sobre os fundamentos e os objetivos de uma determinada formação. Sem esta discussão, a escolha dos conteúdos, saberes, práticas que passarão a compor um currículo se tornarão vazias, desarticuladas, reprodutoras de conflitos e de ideologias.

A história nos mostra que as propostas de modificação curricular, para terem efeitos reais sobre aquilo que acontece na educação, precisam reformular as diferentes dimensões da prática educativa. Os conteúdos e objetivos representam apenas uma das dimensões e, quando agimos unidimensionalmente frente a uma problemática que é, precipuamente, multidimensional, contribuimos na ocultação desta multidimensionalidade e, portanto, na distorção da realidade.

A compreensão do currículo como mediador do processo educativo, dos elementos materiais e imateriais que envolvem o mesmo, vem sendo pensada em diferentes contextos na história da educação formal e não formal no mundo. Para ilustrar esta compreensão, apresentaremos de forma breve, algumas experiências construídas no início do século XX e que concebem outras formas de organizar a escola e a prática educativa, rompendo com uma das condições centrais da escola burguesa surgida entre os séculos XVI e XIX em diferentes partes do mundo, que é a sua separação em relação à vida, ao contexto de vivência e experiência de alunos e professores.

Na proposta de construção da Escola Moderna Francesa no início do século XX, Célestin Freinet deixa clara a necessidade de pensar a multidimensionalidade do processo educativo. Ao propor uma escola para o povo, título da tradução de sua obra para o português, mediada pelo trabalho e alicerçada nos complexos de interesses, Freinet detalha todas as mudanças necessárias para que a mesma se efetive. Tais mudanças incluem a organização dos espaços da escola, da mobília de cada sala, da relação entre estes espaços, dos usos feitos pelos sujeitos. Em sua obra é enfático: as condições apontadas são as

minimamente necessárias para que outra forma de organizar a escola, mediada por um novo currículo, possa se efetivar.

Não é por acaso se, para a construção de uma fábrica ou de uma loja de departamentos, o engenheiro trate de demolir previamente velhas construções centenárias, apesar de solidamente sustentadas por grossas paredes sobre porões, de uma solidez a toda a prova. É porque as paredes, a disposição dos cômodos, o comprimento reduzido das vigas, não permitam a disposição material requerida pela racionalização do trabalho. No caso da nossa escola também: para um trabalho novo, locais e materiais diferentes, adaptados as próprias normas de atividade (FREINET, 2001, p.51)

A reorganização espaço-temporal da escola surge como uma das condições necessárias para a efetivação de mudanças curriculares. Para Freinet, não é possível dissociar estas diferentes dimensões da prática educativa, como se a mesma acontecesse independentemente do contexto. Por isso, o nível de detalhamento da proposta da Escola Moderna Francesa apresentada por Freinet impressiona: para cada uma das oito oficinas de trabalho que o autor apresenta como novos espaços a substituírem a sala de aula tradicional, há uma lista de materiais e mobiliários. Cada um deles compõe uma parte da totalidade que só pode ser entendida nesta relação dinâmica entre a escola, a vida e a o trabalho proposta pelo autor.

Processo semelhante pode ser encontrado na reorganização curricular feita por M. Pistrak na Rússia a partir da Revolução de 1917. A necessidade de construir outro projeto de educação para além daquele predominante na Rússia Czarista não podia, para o autor, se restringir a mudança de conteúdos. Era preciso refundar a escola, suas práticas, ações, espaços-tempos. E é isso que Pistrak faz com organização das Escolas-Comunas, espaços de aprendizagens partilhadas, nos quais o currículo é pensado a partir daquilo que o autor denominou de sistema de complexos. Nestes sistemas, os temas de aula estão diretamente vinculados aos desafios cotidianos daquela comunidade escolar e na articulação dos mesmos com as diferentes escalas de interconexão dos fenômenos. Para Pistrak,

Cada complexo proposto aos alunos não deve ser algo fortuito, nem um fenômeno ou um objeto insignificante (seja qual for, num dado momento, a importância propriamente escolar deste objeto), mas, ao contrário, um fenômeno de grande importância e de alto valor, enquanto meio de desenvolvimento da compreensão das crianças sobre a realidade atual (PISTRAK, 2011, p.110).

Reconhecendo a realidade atual como ponto de partida para a construção de um conhecimento que é, ao mesmo tempo, entendimento e transformação do mundo, Pistrak propõe outra forma de relação entre as disciplinas escolares. Não se trata mais de ensinar geografia, história, química, biologia, etc., como conteúdos com finalidades em si mesmos. O sentido destas disciplinas e da relação entre elas deve ser encontrado na possibilidade que trazem aos alunos na interpretação e transformação da realidade.

Este é o principal objetivo do novo projeto educacional proposto por Pistrak para a Rússia pós-1917. Para alcançá-lo, além desta mudança da relação dos conteúdos entre si e com a realidade atual, é preciso uma mudança na relação dos professores.

Um trabalho desse tipo só pode ser coletivo, sem o qual não se conseguirá nada. A condição indispensável para o êxito dos complexos na escola do 2º grau é a existência de uma íntima solidariedade de trabalho entre todos os educadores, a subordinação das necessidades gerais – aliás, puramente imaginárias – de cada especialidade aos objetivos gerais (PISTRAK, 2011, p. 120).

Trabalho coletivo dos professores. Trabalho coletivo dos alunos. Para Pistrak, a organização da nova escola pressupõe reconhecer o potencial dos alunos na construção de sua autonomia e formação como sujeitos sociais. Por isso, discute a necessidade de que toda prática educativa nesta nova escola se dê a partir da auto-organização dos alunos, elemento também encontrado em Freinet. Esta auto-organização pressupõe que os alunos precisam, cotidianamente, exercitar as capacidades de tomarem decisões, de agirem, levando em consideração o bem comum, a ajuda mútua, a solidariedade. Tais decisões estão relacionadas tanto à organização física da escola (inclusive sua limpeza), quanto ao planejamento do trabalho educativo (o que, por que e como estudar).

As crianças devem participar no Conselho Escolar para tomar parte no trabalho orgânico da administração da escola, para intervir em todos os problemas pedagógicos (e não somente econômicos). O medo de que as crianças dificultem o trabalho e ignorem os problemas que estão sendo tratados é sem fundamento, sobretudo se as crianças que participam no trabalho orgânico do Conselho Escolar se tornarem cada vez mais conscientes da responsabilidade ligada ao seu trabalho, se seu espírito não distinguir entre nós (crianças) e eles (educadores), se considerarem os professores como companheiros mais velhos, íntimos e de maior experiência, mas desejosos de serem ajudados no trabalho. A partir de então as crianças imaginarão a participação no Conselho escolar (e as opiniões ali formuladas) como algo sério (PISTRAK, 2011, p. 164-165).

Para Pistrak, autonomia não é um dom, mas uma construção do sujeito social que precisa ser estimulada a todo o momento no processo educativo imerso na vida e que exige a ação direta na organização das diferentes dimensões da escola.

Estes dois exemplos, aos quais poderiam se somar tantos outros (a organização da Escola Moderna Espanhola de Francisco Ferrer, o orfanato de Cempuis de Paul Robin, a experiência de Isnaia-Poliana de Lev Tolstói, nos revelam, portanto, a importância do reconhecimento da relação intrínseca que existe entre a organização espaço-tempo, os objetivos e práticas no processo educativo.

Voltando à atualidade, temos exemplos de mudanças curriculares que foram além do currículo-documento. Um dos mais frutíferos é o da EMEF Campos Sales, no bairro de Heliópolis, na periferia da cidade de São Paulo que, há mais de 10 anos, vem construindo outra forma de organização do processo educativo, resultando em mudanças nos conteúdos, práticas e ações docentes e discentes, reinventando a relação da escola com a comunidade. Para tanto, os espaços-tempo da escola foram profundamente alterados, com a organização de salões nos quais alunos e professores trabalham de forma coletiva a partir de roteiros de estudos com temas e conteúdos interdisciplinares.

Além disso, há um incentivo à auto-organização dos alunos, chamados a pensar e propor soluções para os problemas da escola, partilhando, assim, das responsabilidades com professores, coordenadores, diretores e pais. Nos últimos anos, a experiência da EMEF Campos Salles tem ganhado reconhecimento pelos mais diferentes segmentos da Sociedade Civil e resultado em mudanças importantes para a comunidade da qual faz parte.

Outro exemplo pode ser encontrado nas Escolas do Campo vinculadas ao MST. Dialogando com os princípios e propostas de M. Pistrak e Paulo Freire, os conteúdos e espaços-tempos da aprendizagem são pensados levando em consideração a realidade atual e a luta pela reforma agrária em todo o país. A articulação destas escolas em rede tem possibilitado o reconhecimento de uma escola do campo (e não apenas no campo como até então vinha sendo concebida). Os sujeitos desta escola requerem o reconhecimento de suas especificidades, o que pressupõe condições materiais e imateriais que

dialoguem profundamente com a realidade. Tal reconhecimento tem levado a importantes mudanças, sendo a principal delas a construção de propostas de formação de professores a partir da educação do campo. Experiências desenvolvidas em diversas universidades públicas brasileiras com cursos de formação de pedagogos e licenciados para a educação do campo são exemplos que contribuem neste processo de construção de novas práticas educativas e que reforçam o direito daqueles sujeitos a pensarem sobre si próprios, suas lutas, desejos, trajetórias.

Portanto, um dos primeiros elementos que precisam ser problematizados quando da análise da proposta da BNCC diz respeito à necessidade de ampliarmos o debate sobre o currículo, indo além da forma-documento que tem norteado muitas das propostas de reformas curriculares postas em prática no Brasil na atualidade. Esta lógica curricular não possibilita o entendimento da escola enquanto um espaço-tempo em construção, diversa em seus sujeitos, saberes e práticas. Ao contrário, busca um controle desde fora com o intuito de normatizar tais práticas e reduzi-las a um conjunto de conteúdos dados como portadores de certa legitimidade científica, reforçando assim um processo de não-relação entre os conhecimentos e práticas trazidos por alunos e professores, com aqueles formalizados nas propostas curriculares.

### **A elaboração dos PCNs: contextos e críticas**

Além dessa análise que busca compreender as diferentes perspectivas na construção de reformas e propostas curriculares para além da forma-conteúdo de um currículo que é apenas documento, o entendimento do processo histórico de elaboração de propostas curriculares no país nos ajuda a avançarmos no debate, superando equívocos e entendendo certas continuidades nesta lógica. Por isso, neste momento do artigo, focaremos o nosso debate nas discussões travadas por parte da comunidade acadêmica da geografia no momento de construção dos PCNs.

Lançados em 1998, os PCNs fazem parte de uma série de reformas na educação brasileira colocadas em práticas desde o início da década de 1990. Tais reformas dialogam profundamente com a difusão de uma lógica de Estado pautado nos princípios neoliberais e que tiveram no Plano Diretor da Reforma do

Estado, lançado em 1995 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, seu documento norteador, resultando em um amplo processo de privatização dos serviços públicos e das empresas estatais.

E esta é uma das principais críticas feitas ao documento pela comunidade acadêmica da Geografia: sua articulação com um conjunto de políticas mais ampla para a Educação e o Estado brasileiro, construídas por órgãos internacionais (em especial, o Banco Mundial) na década de 1990. Tais políticas fazem parte de um amplo processo de ajuste neoliberal posto em prática em toda a América Latina (com exceção de Cuba), a partir dos acordos firmados em 1989 e que ficaram conhecidos como “Consenso de Washington”. Por estas medidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, representantes do capital transnacional, difundiram uma lógica de reforma neoliberal do Estado na América Latina, com profundo caráter recessivo e que resultou, entre outras coisas, no aumento da taxa de desemprego, da ampliação da desigualdade social e de cortes profundos nos investimentos em saúde, educação e cultura. Para muitos autores, os PCNs representam mais uma etapa deste movimento de reforma neoliberal do Estado e precisam, portanto, ser interpretados nesta relação. Segundo Pontuschka (1999):

Os PCNS, portanto, não constituem um projeto isolado, mas fazem parte de políticas públicas educacionais iniciadas com a LDB /96 e estabelecidos de acordo com as determinações de políticas mais amplas ditadas pelo conjunto de países centrais para os países chamados emergentes, como o Brasil, sob o respaldo e a cooperação do Estado, e que afetam profundamente o trabalho pedagógico das escolas brasileiras (p. 14)

Na análise construída pela autora, está clara a defesa da necessidade de entendermos a elaboração dos PCNS a partir de sua articulação com um projeto social mais amplo, que tem na reprodução da lógica do capital seu principal objetivo. Neste sentido, os fundamentos do documento encontram sua razão de ser nesta perspectiva de, pela educação, construir um consenso em torno deste projeto social, difundido os valores, princípios e crenças que os sustentam.

Esta lógica fica evidente, na análise da autora, uma vez que as condições para a realização da proposta através da sua apreensão crítica pelos professores e professoras das diferentes redes de ensino do país não foram amplamente discutidas quando da apresentação do documento final. Com isso, criou-se um

efeito no qual a proposta curricular acabou por legitimar um processo de precarização do trabalho docente com profundas implicações na prática educativa, uma vez que, como aponta a autora:

Mexe-se no currículo, mas não são pensadas ações que ofereçam aos professores distribuídos por todo o território brasileiro momentos de reflexão no sentido de valorizar a interdisciplinaridade e os trabalhos coletivos em uma sociedade e em uma organização escolar em que prevalece o individual, para não dizer o individualismo, em que as disciplinas estão extremamente compartimentadas, não considerando as fronteiras indelévels existentes entre elas. Ideias boas são destruídas pela forma autoritária de sua implementação, sem que a escola seja considerada como um lócus de produção de conhecimento e de educação permanente (PONTUSCHKA, 1999, p. 17).

Esta lógica de construção centralizada do documento reforça uma perspectiva de organização da educação que visa legitimar um amplo processo de racionalidade técnico-burocrática, colocando no centro das decisões os conhecimentos vinculados aos especialistas competentes, vistos, portanto, como os únicos capazes de definir os princípios teóricos e metodológicos que devem reger o sistema educacional brasileiro. Em certa medida, tais especialistas interditam, com suas ações, os discursos e práticas de todos os outros sujeitos que lidam cotidianamente com a prática educativa. E assim o fazem aludindo a uma certa vontade de verdade, nos termos propostos por Michel Foucault (2005), que ao dotar de legitimidade certos conhecimentos que, no limite, representam visões de mundo diretamente articuladas a certos projetos de sociedade, desempoderam os sujeitos a falarem sobre seus conhecimentos, saberes e práticas. Trata-se, dessa forma, de entender também a dimensão de silenciamento que a forma de construção e implementação dos PCNs ajudou a difundir, sedimentando identidades curriculares específicas em detrimento de tantas outras possíveis e já realizadas cotidianamente.

Neste processo, é fundamental resgatarmos a análise construída por Spósito (1999). Para a autora, a lógica de construção dos PCNs revelou uma estratégia de gestão do sistema público de educação no Brasil marcada pela concepção da descentralização centralizada. Segundo a autora,

Nossa opinião é que o Governo Federal pensa que cabe a ele oferecer diretrizes e aos outros cumpri-las, e, ainda, que seriam talvez irrelevantes as opiniões e contribuições que os diferentes grupos envolvidos no processo pudessem dar para a construção dessas propostas (SPÓSITO, 1999, p. 20)

Esta lógica apontada pela autora vai na direção contrária dos movimentos de renovação curricular da educação pública no Brasil postos em prática na década de 1980, com resultados muito importantes no que se refere a mobilização dos diferentes sujeitos e saberes. Naquele contexto, buscava-se, pela educação e pela escola pública, criar mecanismos e ações para a constituição de espaços efetivamente democráticos, nos quais não apenas um outro projeto de educação pudesse ser pensado, mas que a própria lógica de desenvolvimento social fosse colocada no centro do debate. É deste contexto que surgem propostas curriculares em diferentes Estados e Municípios brasileiros que, apesar da diversidade teórico-metodológica, encontravam certa unidade em seu processo de constituição, com um elevado grau de participação direta dos diferentes sujeitos da educação<sup>2</sup>.

Com a lógica da descentralização centralizada rompe-se com este movimento de elaboração, instituindo o discurso dos especialistas competentes (CHAUÍ, 2007). Com isso, há um profundo ataque a autonomia da escola e do professor, que se realiza também com o avanço dos cortes de investimentos e a precarização material das condições de trabalho e de ação educativa. Nesta perspectiva, a escola e o professor passam a ser responsáveis pelo fracasso ou êxito de uma proposta curricular da qual pouco participaram no processo de elaboração.

Neste contexto, a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) desempenhou um importante papel de questionamento ao processo de elaboração dos PCNs. Vale ressaltar que, desde a reformulação do seu estatuto, iniciado com os movimentos no Encontro Nacional de Geógrafos de 1978, em Fortaleza (CE), a AGB passou a produzir importantes reflexões sobre o papel do conhecimento geográfico no entendimento e transformação da realidade brasileira. Nesta discussão, um amplo temário foi debatido, com especial destaque para a educação. Entre as ações desenvolvidas pela AGB, destaca-se o intenso envolvimento no processo de construção das diferentes propostas curriculares de geografia de Estados e Municípios, durante a década de 1980, articulando-o com o movimento de renovação teórico-metodológica do conhecimento geográfico que naquele contexto centralizava as preocupações da comunidade geográfica tanto no Brasil como no mundo.

---

<sup>2</sup> Como exemplo, temos a proposta de Geografia da Rede Estadual de São Paulo, popularmente conhecido como “Proposta da CENP (Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas), lançada em 1988.

Por conta disso, foram profundas as críticas construídas no interior da AGB acerca da elaboração dos PCNs:

Questionava-se o seu processo de elaboração que dispensou a participação dos professores e da sociedade civil organizada através de suas entidades representativas; questionava-se também a determinação de currículo centralizados e hegemônicos que desrespeitavam as singularidades e diversidades regionais, que desrespeitava, o professor na medida em que se desconsideravam sua experiências, os seus saberes acumulados na vivência cotidiana... (CACETE, 1999, p. 37).

Segundo a autora, umas das críticas mais presentes feitas pela AGB diz respeito ao problema de uma descabida obediência das políticas educacionais brasileiras ao Banco Mundial. Nesta lógica, os PCNs vinham acompanhados da imposição de um sistema de avaliação da educação básica nacional, com forte viés tecnicista que reduzia a ideia de avaliação aos testes padronizados. Ao mesmo tempo, este modelo de currículo unificado e a adoção de testes padronizados como sinônimo de avaliação garantia, aos diferentes sistemas de ensino, um maior controle sobre o trabalho docente, com profundas implicações em suas condições de carreira. Abriu-se, portanto, o caminho para a implementação de políticas de desvalorização salarial, com a difusão de um modelo de controle de desempenho docente a partir do pagamento de bonificações, atrelado aos resultados dos estudantes nos testes padronizados.

A partir destas críticas e de outras que não cabem nos limites deste artigo, é possível perceber que a lógica de construção dos PCNs se contrapunha profundamente aos processos de elaboração curricular que tiveram desenvolvimento durante a década de 1980. Dentre as principais mudanças, destaca-se o avanço da lógica do especialista competente que se torna a figura central na definição dos currículos, interditando assim a participação mais ampla dos sujeitos da educação, sejam alunos, professores, pais e mães. É importante ressaltar que a lógica do especialista competente não se restringe às políticas educacionais, mas é um dos princípios que regem a Reforma do Estado Brasileiro sob a égide neoliberal. Nesta lógica, os espaços de debate e construção democrática vão sendo substituídos por uma concepção de gestão tecnocrática e gerencial que passa a permear os diferentes serviços públicos no Brasil.

### **Dos PCNs à BNCC: a continuidade de uma lógica**

A construção da BNCC representa, em nossa perspectiva, a continuidade desta lógica. Neste processo, alguns sujeitos se mantêm; outros surgem, articulando novos interesses na educação pública brasileira. Para que possamos entender este movimento, cabe uma análise do contexto de aparecimento da proposta de uma Base Nacional Comum Curricular.

A proposta de criação da BNCC está contemplada na meta 7 do Plano Nacional de Educação aprovado em 2014. Trata-se da meta que se refere à busca de ampliação da qualidade da educação brasileira. Especificamente, a BNCC está prevista na estratégia 7.1:

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 (PNE, 2014)

Vale ressaltar que a meta 7 é a mais longa do PNE (2014-2024), composto por 36 estratégias, o que já demonstra a complexidade das questões que envolvem o debate sobre ampliação da qualidade da educação pública no Brasil. No entanto, este debate é reduzido, uma vez que, de início, há uma definição de qualidade da educação brasileira como sinônimo de aumento dos resultados quantitativo do IDEB<sup>3</sup>. Alcançar uma educação de qualidade significa, segundo o documento, alcançar os seguintes índices:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

**Tabela 1.** Resultados do IDEB a serem alcançados na Educação Brasileira. Fonte: PNE (2014-2024).

O mesmo vale para as avaliações internacionais, como o PISA<sup>4</sup>:

<sup>3</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado pelo Inep em 2007. O índice é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações Nacionais, como o SAEB e a Prova Brasil. As avaliações tem foco em leitura e matemática. Maiores informações em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

<sup>4</sup> Programa Internacional de Avaliação de Estudantes é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país

PISA	2015	2018	2021
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473

**Tabela 1.** Resultados no PISA a serem alcançados pela Educação Brasileira Fonte: PNE (2014-2024).

A redução do debate sobre qualidade de educação aos resultados em avaliações nacionais e internacionais, aos elementos apenas quantitativos, reforça uma lógica de compreensão da educação que não leva em consideração a diversidade de práticas, contextos e sujeitos imersos neste processo. Tal debate está bastante presente em pesquisas que buscam ampliar a discussão sobre como se constrói uma educação pública de qualidade. Um exemplo são as análises apresentadas no livro “O que o IDEB não conta” (2013), coordenado por Maria da Assunção Calderano, da Universidade Federal de Juiz de Fora. Nele, a partir da visão de alunos e professores, é possível compreender os limites de uma concepção de qualidade da educação que não é capaz de entender o movimento próprio da escola pública e de seu contexto de produção e articulação com a realidade profundamente desigual do país. De forma geral, tal índice tem contribuído muito mais para punir escolas e professores, distorcendo informações e comparando processos intrinsecamente diferentes, do que produzido análises e parâmetros que possam, efetivamente, contribuir para a construção de um sistema equitativo de educação pública no país. Como apontam as autoras,

Ao fazermos considerações críticas ao IDEB, enfatizamos a fragilidade desse índice. Não negamos a importância de um instrumento que busque, externamente, avaliar a qualidade da escola. A questão é: sob que parâmetros? Com quais objetivos? Quem define os itens? Por que não há maior participação de professores da escola básica no processo de construção desse instrumento? Onde ficam as peculiaridades de cada região e a valorização da cultura local como partes integrantes do processo de estímulo e reconhecimento da aprendizagem? (BARBACOVI, CALDERANO e PEREIRA, 2013, p. 16).

Os questionamentos construídos pelas autoras em relação ao IDEB são também válidos quando pensamos a elaboração da BNCC. Um dos elementos que mais chama a atenção é a velocidade imposta pelo governo federal na elaboração deste documento. Sua primeira versão (no caso da geografia, elaborada por alguns especialistas) foi apresentada para a consulta virtual no final do segundo semestre de 2015, sendo que o primeiro prazo para sugestões era dezembro do mesmo ano. Após

---

participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A avaliação tem foco em leitura, matemática e ciências. Maiores informações em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

pressão de professores e comunidade em geral, o prazo foi estendido para março de 2016. No entanto, estamos nos referindo a um período de seis meses para a construção de uma proposta curricular que irá afetar 50 milhões de alunos em todo o país. O que significa esta pressa? O que ela oculta?

Em nossa perspectiva, é fundamental entendermos a articulação existente entre a elaboração da BNCC e os interesses de grupos econômicos sobre a educação brasileira no momento atual. E aqui há algumas continuidades com o contexto de produção dos PCNs, entre elas, o papel desempenhado pelo Banco na definição do que deve ser a educação no Brasil e na América Latina. Dois documentos recentes revelam esta intencionalidade do Banco Mundial. Um deles é o documento lançado em 2012 chamado *“Brasil: atingindo a Educação Classe Mundial”*. A educação classe mundial é definida no documento como aquela alcançada através dos resultados de avaliações internacionais, com especial destaque para o PISA. Portanto, o documento versa sobre os desafios para que os estudantes brasileiros possam conseguir melhores resultados nos testes internacionais padronizados.

No diagnóstico feito pelo Banco Mundial, existem grandes desafios da Educação a serem enfrentados pelas diferentes esferas governamentais no Brasil. Entre eles, o documento destaca *“o crescimento dos custos com os professores”*, associado com dois fatores: diminuição do tamanho das classes e ampliação dos salários docentes nas últimas décadas. Vale ressaltar que estes dois fatores, apresentados como problemas pelo Banco Mundial, são apontados em relatórios de outros órgãos nacionais e internacionais (a OCDE, por exemplo), como fundamentais para a melhoria da educação em diferentes países. Ampliar os salários, melhorar as condições de trabalho e diminuir o número de classes e alunos por professores não parece ser, a primeira vista, um problema. Porém, se torna quando a lógica que dirige o olhar dos agentes do Banco Mundial para a Educação é a da racionalidade técnica-instrumental que vê custos acima de tudo.

Por isso, no documento o Banco defende a necessidade da construção de um currículo nacional no Brasil, nos padrões daquele elaborado no Estado de São Paulo. Tais currículos deveriam ser construídos tendo por base os conteúdos presentes nas avaliações internacionais e serem também utilizados no processo de treinamento e avaliação de desempenho dos novos e antigos professores.

Em documento mais recente, denominado “Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina”, de 2014, o Banco Mundial reforça esta concepção de avaliação pautada em currículos unificados e testes padronizados. Segundo o documento:

Um volume cada vez maior de dados de testes dos estudantes, particularmente nos Estados Unidos, que permite aos pesquisadores medir o valor agregado de cada professor no decorrer de um único ano letivo, gerou clara evidência dos diversos graus de eficácia dos professores, até na mesma escola e na mesma série. Os alunos com um professor mais fraco podem dominar 50% ou menos do currículo para aquela série: alunos com um bom professor têm um ganho médio de um ano; e estudantes com professores excelentes avançam 1,5 série ou mais (BRUNS e LUQUE, 2014, p. 6).

E aqui um conceito-chave nos ajuda a compreender a relação entre currículo unificado, testes padronizados e controle do trabalho docente: eficiência. Tal conceito tem norteado a quase totalidade das políticas mais recentes de educação para a América Latina com forte viés tecnicista. A ideia da eficiência fomenta a busca por processos que reduzam investimentos e ampliem resultados em educação, quase todos medidos por testes padronizados. Para que o conceito de eficiência possa estar no centro de tais políticas que, como apontam o Banco Mundial, precisam reduzir os custos da Educação Pública, é preciso criar mecanismos que possibilitem a redução do conceito de qualidade, associando-a ao mecanismo simples dos resultados em testes padronizados.

Esta lógica da eficiência na educação está presente em documento escrito por Kane, Gordon e Staiger em 2006, na qual os autores defendem as ações necessárias para atingir aquilo que eles denominam de trabalho docente eficiente. Nele, os autores defendem a necessidade de reduzir as barreiras de entrada na profissão docente para aqueles sem certificação tradicional de professor. O controle se daria, segundo os autores, pela medição da eficácia destes novos docentes nos dois primeiros anos de carreira, sendo apenas efetivados nos cargos aqueles que fossem, comprovadamente, considerados eficientes. Para tanto, os autores apresentam uma equação quase ininteligível, com a qual poderia se medir, matematicamente, a eficiência dos professores. Após a efetivação dos professores e professoras considerados eficientes, as redes de ensino deveriam fornecer bônus para aqueles “altamente eficazes dispostos a ensinar nas escolas com elevada percentagem de alunos de baixa renda” (KANE, GORDON e STAIGER, 2006, p. 32).

Na proposta dos autores, a lógica de formação docente se reduz a um treinamento que pode, inclusive, ser feito de forma aligeirada. A ideia de permitir a entrada na carreira de profissionais não certificados implica em não reconhecer as características próprias desta formação e, com isso, em um intenso retrocesso na luta pela profissionalização docente, uma vez que é na identificação e reconhecimento destas características que se assenta o estatuto de qualquer profissão. Sua proposta tem, como pano de fundo, o entendimento da educação como gasto que precisa ser gerido de acordo com os interesses dos agentes do mercado. Portanto, uma formação docente aligeirada e a não necessidade de certificação para a entrada na carreira significa, em curto prazo, um fluxo maior de pessoas na docência, com implicações nos salários. Além disso, a lógica da eficiência contribui para a ampliação da perda da autonomia docente, uma vez que os professores e professoras passam a ter, cada vez mais, suas ações vigiadas, controladas, avaliadas desde um olhar externo, sobre o qual pouco ou nada têm de controle.

Para que a formação docente seja reduzida a treinamento, um currículo unificado torna-se essencial. Não mais sujeitos dos currículos, os professores se tornam meros executores e sua formação, dessa maneira, se transforma em um processo de treinamento acerca de como aplicar os conteúdos e metodologias apresentados na proposta. O ponto que fecha o ciclo de controle sobre o trabalho docente está na proposta de pagamentos de bônus aos professores vinculados aos resultados dos estudantes nos testes padronizados que tem como referência os currículos unificados.

Além do Banco Mundial, duas entidades representantes do setor empresarial brasileiro estão na frente da defesa da BNCC. Tratam-se do movimento “Todos pela Educação”, capitaneado pelos Grupos Itaú, Gerdau e Fundação Roberto Marinho e da “Fundação Lehman”, do empresário brasileiro Jorge Paulo Lehman. O que une estes dois grupos é a difusão de uma concepção empresarial de educação, pautada no discurso do capital humano e na relação simplista entre desenvolvimento da educação e crescimento econômico. O que mais chama atenção é que nas equipes de técnicos que compõem estes dois grupos a ausência de professores da educação básica é evidente. Destacam-se profissionais da gestão econômica, com experiências no setor privado e em organismos internacionais, entre eles o Banco Mundial.

Portanto, estes diferentes sujeitos ocultos na elaboração da BNCC revelam que é preciso entender o currículo como um território em disputa, nos termos propostos por Miguel Arroyo (2011).

Todo território cercado esta exposto à ocupações, a disputas, como todo território sacralizado está exposto a profanações. As lutas históricas no campo do conhecimento foram e continuam sendo lutas por dessacralizar verdades, dogmas, rituais, catedráticos e cátedras. A dúvida fez avançar as ciências e converteu o conhecimento em um território de disputas (...) Difícil avançar em indagações e em movimentos e corridas quando as pistas, os percursos, os ritmos, os tempos estão preestabelecidos. Mais ainda quanto está predefinindo quem entra e participa da corrida, do movimento dos currículos (ARROYO, 2011, p. 17).

No momento atual, não se trata apenas de uma disputa no campo ideológico. O que estamos verificando com exemplos cada vez mais evidentes é um avanço dos diferentes processos de privatização da educação pública no Brasil, que tem nestes sujeitos ocultos os seus principais agentes. Tal processo se materializa na força da indústria dos materiais didáticos (portais, livros, apostilas, equipamentos eletrônicos, sistemas de ensino e avaliação), nas contratações de consultorias, na entrega de parte das redes de ensino a gestão da iniciativa privada. Todos estes elementos tendem a ganhar muita força com uma proposta de BNCC construída nos moldes propostos pelo governo federal, pautado pelo poder econômico e político destes sujeitos ocultos, e que pode, em nossa perspectiva, ampliar a lógica da eficiência docente, através da consolidação de um sistema de avaliação reduzido a forma dos testes padronizados.

E aqui cabe um diálogo com a análise de David Harvey sobre os movimentos recentes do capital.

Segundo o autor:

Cada vez menos o capital excedente tem sido absorvido na produção (apesar de tudo o que aconteceu na China) porque as margens de lucro global começaram a cair depois de um breve ressurgimento na década de 1980. Numa tentativa desesperada de encontrar mais locais para colocar o excedente de capital, uma vasta onda de privatização varreu o mundo, tendo sido realizada sob a alegação dogmática do que empresas estatais são ineficientes e relaxadas por definição, e a única maneira de melhorar seu desempenho é passa-las ao setor privado (HARVEY, 2011, p. 32).

Se na década de 1990, vimos este processo de absorção do capital excedente materializado na ampla privatização das empresas estatais brasileiras, hoje o alvo são os serviços públicos. Já há um intenso processo de privatização na saúde, com a ampliação da entrega da gestão dos serviços à iniciativa privada. Em nossa perspectiva, o alvo atual da financeirização é a educação pública. Daí o interesse

cada vez maior de grupos econômicos de dominar o discurso sobre o que deve ser a educação pública no país, pensado em seus conteúdos, práticas e formas de gestão. Dai a retórica presente no site do Banco Mundial, do Todos pela Educação e da Fundação Lehman que, dizendo-se profundamente preocupados com o futuro da educação pública no país, querem, de fato, garantir o avanço do capital sobre esta nova fronteira de valorização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, do passado ao presente, constatamos que não é possível pensar em uma mudança curricular de forma séria e compromissada com a justiça social e a igualdade de oportunidades sem que se discuta, de forma clara e transparente, as diferentes intencionalidades presentes no currículo. A construção de uma educação pública de qualidade e para todos no Brasil significa, a priori, ampliar os investimentos. Os debates travados durante os quatro anos de construção do Plano Nacional de Educação (2014-2024) deixaram claro que os investimentos em educação pública no Brasil estão muito aquém do que efetivamente é necessário. Sem mudanças nestes aspectos, continuaremos a reproduzir uma proposta de educação que contribui na reafirmação da profunda desigualdade de oportunidades no país.

E aqui defendemos uma posição: sem o debate sobre investimento em educação, sobre as condições efetivas da prática educativa, sobre os sujeitos ocultos nesta proposta, a elaboração de uma BNCC torna-se um processo efetivamente perigoso, uma vez que pode legitimar um discurso de eficiência que esconde as precárias condições das escolas públicas no país. Por isso, em nossa perspectiva, o momento não é para a aprovação apressada de um novo currículo nacional. As experiências vinculadas aos PCNs já demonstraram que a aprovação de um currículo, por si só, não produz amplos efeitos sobre a educação pública, no que diz respeito à qualidade educacional pensada para além dos testes padronizados. Ao contrário, contribui muito mais para ampliar o controle sobre o trabalho docente e sobre a escola.

Por isso, defendemos que, diante do contexto político e econômico do Brasil e da América Latina, cabe-nos a luta pela garantia das condições efetivas da prática educativa. É preciso debater e lutar pelos investimentos necessários para que todas as escolas públicas no país tenham as condições materiais e humanas para garantir o acesso, a permanência e apropriação, por todos os estudantes, dos conteúdos e conhecimentos historicamente construídos. E isso significa ampliar o investimento por aluno, melhorar as condições de carreira e salários dos professores, garantir formação inicial e continuada articulada com a pesquisa e a produção de conhecimentos, ampliar o tempo de hora atividade, garantir a dedicação exclusiva do professor a uma escola, possibilitando assim um maior envolvimento do mesmo com a comunidade escolar. Tratam-se de demandas que há décadas estão na pauta daqueles que lutam por uma educação pública de qualidade e para todos, mas que ainda estão distantes das reais condições da ação educativa enfrentadas por professores e alunos.

Portanto, em nossa perspectiva, sem o diálogo com as condições reais da ação educativa com as quais se deparam cotidianamente alunos e professores da educação básica no Brasil (ausência de laboratórios, salas superlotadas, excesso de turmas, violência, falta de bibliotecas, materiais e, em alguns casos, inexistência de itens básicos como banheiros) a proposta de uma BNCC tende a produzir um duplo efeito perverso. De um lado, pode ampliar a culpabilização de professores e alunos em relação ao fracasso do processo educativo, criando as condições para legitimar novas propostas curriculares centralizadoras com vistas a ampliar o controle técnico sobre o trabalho docente e sobre a escola. Do outro, diante da conjuntura política e econômica que se vislumbra, com um ajuste fiscal que tende a diminuir os insuficientes recursos para Educação Pública, o currículo-documento pode contribuir para ocultar as desigualdades concretas da educação brasileira, possibilitando, assim, seu aprofundamento e seu processo de privatização.

Por isso, é preciso estar alerta. E um olhar sobre a história da nossa luta pode ajudar neste momento. Se no contexto da produção do PCNs, a comunidade geográfica brasileira foi fundamental na denúncia dos interesses e estratégias presentes na proposta, cabe mantermos vivo este posicionamento em defesa de uma educação pública que de fato represente um efetivo processo de democratização da sociedade brasileira. E aqui concordamos com o professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira: “é preciso

gritar, pois o grito é sinal de vida, é sinal de que a unanimidade representa a destruição dos sonhos do futuro” (OLIVEIRA, 99. P. 44).

Gritemos, pois, na defesa de um projeto de educação e ensino de geografia que tenha nas vozes e ações dos diferentes sujeitos sua razão de ser!

## REFERÊNCIAS

- APPLE, M. W. **Educação e Poder**. Porto Alegre: ARTMED, 2002.
- ARROYO, M. G. **Currículo, território em disputa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- BRUNS, B. e LUQUE, J. **Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe**. Washington, EUA: Banco Mundial, 2014.
- \_\_\_\_\_, EVANS, D.; LUQUE, J. **Achieving World-Class Education in Brazil: the next agenda**. Washington, EUA: Banco Mundial, 2012.
- CACETE, N. H. A AGB, os PCNs e os professores In: CARLOS, A. F. A; OLIVEIRA, A. U. de **Reforma no mundo da educação: parâmetros curriculares e geografia**. São Paulo: Contexto, 1999.
- CALDERANO, M. da A.; BARBACOVI, L. J.; PEREIRA, M. C. **O que o IDEB não conta?** Juiz de Fora, MG: Editora da UFJF, 2013.
- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. 12ª edição. São Paulo, Cortez, 2007.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- FREINET, C. **Para uma Escola do Povo**. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- GOODSON, I. F. **As políticas de currículo e de escolarização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- KANE, T.; GORDON, R.; STAIGER, D. **Identifying Effective Teachers Using Performance on the Job**. Cambridge, EUA: The Brookings Institution, 2006
- LIPIANSKY, E. M. **A pedagogia libertária**. São Paulo: Imaginário, 2007.
- OLIVEIRA, A. U. de. Geografia e Ensino: os parâmetros Curriculares Nacionais em discussão In: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. de **Reforma no mundo da educação: parâmetros curriculares e geografia**. São Paulo: Contexto, 1999.
- PONTUSCHKA, N. N. Parâmetros Curriculares Nacionais: tensão entre Estado e Escola In: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. de **Reforma no mundo da educação: parâmetros curriculares e geografia**. São Paulo: Contexto, 1999.
- PISTRAK, M. M. **Fundamentos da Escola do Trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- SPÓSITO, M. E. B. Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino de Geografia: pontos e contrapontos para uma análise. In: CARLOS, A. F. A; OLIVEIRA, A. U. de **Reforma no mundo da educação: parâmetros curriculares e geografia**. São Paulo: Contexto, 1999.