

**PODE A POLÍTICA PÚBLICA MENTIR?
A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR
E A DISPUTA DA QUALIDADE EDUCACIONAL**

EDUARDO DONIZETI GIROTTO¹ 

RESUMO: No presente artigo, argumentamos que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017, não busca enfrentar as desigualdades educacionais brasileiras, uma vez que não problematiza as condições materiais das escolas públicas e do exercício da docência. Para tanto, analisamos dados sobre infraestrutura, formação docente, perfil socioeconômico dos estudantes disponíveis no Censo Escolar de 2017, bem como nos microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2015. Os dados apontam a manutenção de um quadro de desigualdade na educação brasileira com possíveis implicações nos processos de ensino-aprendizagem. Em nossa perspectiva, sem o enfrentamento de tais condições, qualquer proposta de alteração curricular poderá se configurar como mecanismo de gestão da desigualdade, verificado em outras políticas educacionais recentes no Brasil sob a lógica da Nova Gestão Pública.

Palavras-chave: Currículo. Reforma educacional. Desigualdades.

**CAN PUBLIC POLICY LIE? THE COMMON NATIONAL
CURRICULAR BASE AND THE DISPUTE OF EDUCATIONAL QUALITY**

ABSTRACT: In the present article, we argue that the National Curricular Common Base, approved in 2017, does not seek to address Brazilian educational inequalities, since it does not problematize the material conditions of public schools and the exercise of teaching. Therefore, we analyze data on infrastructure, teacher training, socioeconomic profile of students available in the School Census of 2017, as well as microdata of the Basic Education Evaluation System (SAEB) of 2015. The data point to the maintenance of a framework of inequality in the Brazilian education with possible implications in the teaching-learning processes. In our perspective, without facing such conditions, any proposal for curricular change can be configured as a mechanism for managing inequality, verified in other recent educational policies in Brazil under the logic of New Public Management.

Keywords: Curriculum. Educational reform. Inequalities.

¹Universidade de São Paulo – São Paulo (SP), Brasil. E-mail: egirotto@usp.br
DOI: 10.1590/ES0101-73302019207906

¿PUEDE LA POLÍTICA PÚBLICA MENTIR? LA BASE NACIONAL COMÚN CURRICULAR Y LA DISPUTA DE LA CALIDAD EDUCACIONAL

RESUMEN: En el presente artículo, argumentamos que la Base Nacional Común Curricular, aprobada en 2017, no busca enfrentar las desigualdades educativas brasileñas, ya que no problematiza las condiciones materiales de las escuelas públicas y del ejercicio de la docencia. Para eso, analizamos datos sobre infraestructura, formación docente, perfil socioeconómico de los estudiantes disponibles en el Censo Escolar de 2017, así como en los microdatos del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) de 2015. Los datos apuntan al mantenimiento de un cuadro de desigualdad en la educación brasileña con posibles implicaciones en los procesos de enseñanza-aprendizaje. En nuestra perspectiva, sin el enfrentamiento a tales condiciones, cualquier propuesta de alteración curricular podrá configurarse como mecanismo de gestión de la desigualdad, verificado en otras políticas educativas recientes en Brasil bajo la lógica de la Nueva Gestión Pública.

Palabras clave: Currículum. Reforma educativa. Las desigualdades.

Introdução

Em dezembro de 2017, foi aprovada, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) do Brasil, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação infantil e o ensino fundamental.

Enquanto grupos empresariais, como a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Todos pela Educação, são unânimes na defesa da base, difundindo o discurso da igualdade de oportunidades que a ela pode proporcionar, associações científicas, profissionais, movimentos sociais e de trabalhadores apresentam diversas críticas ao documento, apontando as desigualdades das condições de ensino e aprendizagem às quais estão submetidos milhares de professores e alunos em todo o país.

De forma geral, as políticas educacionais sob a ótica do neoliberalismo têm reforçado a concepção da escola como instituição simples, capaz de ser controlada e gerenciada a partir de uma lógica de gestão por e para resultados. Nessa concepção, professores e alunos são definidos como indiferenciados, sujeitos às ações que pouco compreendem, porque pouco participaram de sua construção. Elaboradas a partir do discurso e da ação dos especialistas competentes (CHAUÍ, 2010), tais políticas contribuem para reproduzir o abstracionismo pedagógico (AZANHA, 2011), negando, assim, a importância do contexto socioespacial da escola, da educação e dos diferentes sujeitos.

Nesse sentido, no presente trabalho, partimos da hipótese de que a BNCC não busca enfrentar as desigualdades educacionais brasileiras, uma vez que não discutem as condições materiais das redes de ensino no país. Apesar de existirem elementos que poderiam contribuir para essa problematização, tal como o debate sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), presente no Plano Nacional de Educação (2014–2024), e que deveriam, em nossa perspectiva, estar atrelados a qualquer proposição de mudança curricular, há uma lógica de gestão da política educacional que busca segmentar os debates. Diante dessa segmentação, discutimos como a aprovação da BNCC, nos termos propostos, pode significar a ampliação da precarização das condições de trabalho e da formação docente, em processo bastante semelhante com o que vem ocorrendo nas últimas décadas no país.

Para tanto, analisamos os dados sobre as condições das redes de ensino no Brasil, disponível tanto no Censo Escolar de 2017 quanto nos microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)¹ de 2015, que apontam para a manutenção de um quadro de desigualdades. Em nossa perspectiva, sem o enfrentamento dessa questão, qualquer proposta de alteração curricular poderá se configurar em apenas mais um mecanismo de gestão da desigualdade, como tem ocorrido com políticas educacionais postas em prática recentemente no Brasil sob a lógica da Nova Gestão Pública, como apontam os trabalhos de Oliveira (2015) e Venco & Rigolon (2014). De forma geral, tais políticas têm sido utilizadas para ampliar o controle sobre as unidades escolares e o trabalho docente, bem como estratégia para ocultar as diferentes responsabilidades pelo fracasso verificado em diferentes redes de ensino.

Iniciamos o texto retomando a discussão sobre o conceito de qualidade na educação, acentuando o seu caráter polissêmico e a necessidade do entendimento da complexidade que o envolve como subsídio aos debates curriculares. Após isso, passamos à análise dos dados sobre as condições de infraestrutura, formação docente, perfil socioeconômico, entre outros, que revelam a manutenção de desigualdades historicamente acumuladas na educação brasileira, pouco problematizadas pela BNCC. Por fim, apresentamos algumas ações que consideramos fundamentais para avançarmos na construção de políticas públicas na área de educação que sejam capazes de efetivar o direito à educação pública de qualidade para todos e todas, definida, aqui, como a garantia de acesso, permanência e apropriação, crítica e criativa, de conteúdos, conceitos, linguagens, nas mais diferentes áreas do conhecimento.

Disputando a qualidade: conceitos e perspectivas

O debate sobre a qualidade educacional atravessa a história da educação no Brasil. Trata-se de conceito em constante disputa e alvo de diferentes narrativas. Como apontamos na introdução deste texto, os defensores da BNCC têm

indicado que esta se apresenta como uma das políticas educacionais mais adequadas para a garantia de educação de qualidade de todos e todas. Como argumento principal, apontam que a definição de direitos de aprendizagem, atrelados a competências e habilidades específicas, a serem desenvolvidos nas escolas de todo o país, garantirá avanços na qualidade educacional. No entanto, pouco se trata, no documento da base, do conceito de qualidade, bem como as variáveis que mais impactam no processo de ensino-aprendizagem. Em nossa perspectiva, esse silenciamento revela baixa disposição dos defensores da BNCC em construir debate amplo e democrático sobre as medidas necessárias para avançarmos na efetivação do direito à educação para todos e todas no país.

Assim, com o intuito de enfrentarmos esse debate, partimos da ideia defendida por Oliveira & Araújo (2005, p. 7), para os quais a qualidade é um termo polissêmico, “ou seja, comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas”.

Segundo os autores, não é possível desvincular o debate sobre a qualidade educacional do contexto socioeconômico. No momento atual, é preciso compreender a relação entre a narrativa da qualidade educacional apresentada por grupos vinculados ao setor empresarial e o contexto do ajuste fiscal difundido a partir da política macroeconômica do governo federal. Trata-se de momento semelhante à década de 1990, que

representou o acirramento das tensões entre as expectativas de melhoria da qualidade dos sistemas de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para a consecução desse fim. Isso favoreceu uma perspectiva de qualidade cuja lógica tinha por base as ideias de eficiência e produtividade, com uma clara matriz empresarial, em contraposição à ideia de democratização da educação e do conhecimento como estratégia de construção e consolidação de uma esfera pública democrática (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005, p. 6).

Para os autores, há, pelo menos, três grandes momentos do debate sobre a qualidade da educação no Brasil. No início, a qualidade estava vinculada à ampliação do acesso à escola. Superado, em partes, esse desafio, os debates se concentraram na questão do fluxo escolar, principalmente em decorrência dos altos índices de reprovação e de distorção idade-série. Atualmente, o debate está focado nos resultados das aprendizagens dos estudantes aferidas a partir avaliações em larga escala. Esse movimento do debate sobre a qualidade da educação no Brasil demonstra a historicidade do conceito e aponta a necessidade de tomá-lo em sua evidente complexidade.

No entanto, não é isso o que temos visto em algumas narrativas que constroem relações simples entre aprendizagem dos estudantes, avaliações padro-

nizadas e trabalho docente. Ao analisarem os resultados no Brasil na avaliação do PISA², Oliveira & Araújo (2005) demonstram que são múltiplos os fatores que influenciam na qualidade da educação. Segundo os autores, a análise dos resultados do PISA indica:

Os estudantes com os melhores desempenhos no PISA frequentemente vêm de escolas compostas pelos grupos em vantagem socioeconômica. Os resultados do teste apontam que as diferenças socioeconômicas incidem na diferenciação do sistema escolar, e que esta tem estreita relação com o alto ou baixo desempenho acadêmico dos estudantes. Além disso, as escolas que possuem clima favorável para a aprendizagem e recursos pedagógicos têm melhor desempenho dos seus alunos no teste. Os estudantes foram indagados sobre a utilização da biblioteca, computadores, calculadoras e laboratórios de suas respectivas escolas. Nas escolas em que essa utilização é mais frequente, o desempenho foi maior. Outros fatores importantes são os relativos à qualificação docente e à proporção de alunos por professor em classe: quanto mais elevada a formação do professor (nível universitário) e quanto menor o número de alunos por classe, maior o desempenho dos estudantes no teste. Entre as escolas em que o número de alunos por professor é maior que 25, o desempenho dos estudantes foi marcadamente pior (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005, p. 12).

Portanto, a qualidade educacional não pode ser compreendida sem a análise do contexto da aprendizagem, multivariável por excelência. No caso brasileiro, trata-se de contexto amplamente desigual, em que pese o artigo 206 da Constituição Federal tratar da garantia de equidade educacional que pressupõe a oferta, pelas redes de ensino, dos insumos considerados indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Segundo Pinto (2006), durante muito tempo esse debate ficou escamoteado nas políticas educacionais como resultado, inclusive, das políticas macroeconômicas de ajuste fiscal, que resultaram em subfinanciamento da educação pública no Brasil com conseqüente ampliação das desigualdades de condições e oportunidades.

Com o intuito de avançar nesse debate, o autor propõe o conceito de CAQi, uma das primeiras tentativas de definição dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem de que trata a Constituição de 1988. Trata-se, também, de esforço no sentido de demonstrar as relações entre os processos de ensino-aprendizagem e os insumos, bem como a relação de tais processos com o nível socioeconômico dos estudantes.

Se a ausência de uma biblioteca adequada ou de recursos de informática pode ser facilmente contornada para crianças da classe média e alta, que já possuem estes insumos em casa, para as crianças de famílias pobres, que compõem a maioria absoluta

das matrículas públicas do país, a escola é a única chance de acesso aos mesmos (PINTO, 2006, p. 212).

Dessa forma, é importante reconhecer o acesso à escola como um dos momentos de socialização de bens e equipamentos culturais historicamente concentrados na dinâmica social brasileira. A luta pelo acesso à escola tem significado, como apontam os trabalhos de Spósito (1993), um dos momentos de luta pela democratização da sociedade brasileira. Por isso, definir condições básicas de funcionamento das unidades escolares é um dos pilares desse processo de democratização. É nesses termos que o debate sobre o CAQi ganhou força política nas últimas décadas, inclusive sendo ratificado no Plano Nacional de Educação (2014–2024). No entanto, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que limita os gastos públicos em 20 anos, tem impedido a implementação do CAQi, que deveria ter ocorrido em julho de 2016.

Dessa forma, é possível perceber que o debate sobre a qualidade educacional não pode ser tomado como simples e repleto de consensos. Concordamos com Dourado e Oliveira (2009, p. 205):

A qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.

Tal debate torna-se ainda mais necessário em um país marcado por inúmeras desigualdades que atravessam o cotidiano escolar e que não podem ser ignoradas pelos diferentes sujeitos da educação. Por isso, uma das tarefas mais difíceis a serem enfrentadas diz respeito à construção de indicadores de qualidade educacional que reconheçam a complexidade do tema, fugindo de mecanismos de simplificação que têm ampliado as distorções e desigualdades do sistema educacional brasileiro.

Dourado & Oliveira (2009) apresentam quatro aspectos que consideram importantes para a construção da qualidade educacional:

- o plano do sistema — condições de oferta do ensino;
- o plano de escola — gestão e organização do trabalho escolar;
- o plano do professor — formação, profissionalização e ação pedagógica;
- o plano do aluno — acesso, permanência e desempenho escolar.

Tais dimensões revelam, ao mesmo tempo, sujeitos, processos, condições e escalas que devem ser levados em consideração na análise contextual da qualidade educacional. Trata-se de proposta que visa romper com a perspectiva gerencialista que tem dominado o debate educacional nas últimas décadas e que pouco tem contribuído para avançar na definição de políticas públicas capazes de enfrentar os desafios complexos da educação brasileira. Em nossa perspectiva, a forma como vem sendo conduzido o debate e a implementação da BNCC é mais uma etapa do gerencialismo educacional no Brasil e, por isso, faz-se necessário retomarmos perspectivas ampliadas do debate sobre a qualidade educacional.

Tal discussão é imprescindível para que possamos superar os dualismos que têm marcado a educação no Brasil, sendo o mais evidente aquele apontado por Libâneo (2012): a escola do conhecimento para os ricos, a escola do acolhimento social para os pobres. Essa dualidade é resultado de um projeto de educação que, ao não ampliar o investimento público em educação pública, tem sido incapaz de criar as condições para que, de fato, seja oferecida igualdade de oportunidades para que os estudantes possam progredir, superando condições adversas. No entanto, sob a lógica da Nova Gestão Pública, em consonância com as políticas macroeconômicas de ajuste fiscal, têm sido produzidas reformas educacionais que reafirmam a concepção de uma escola pobre aos mais pobres.

A escola que sobrou para os pobres, caracterizada por suas missões assistencial e acolhedora (incluídas na expressão educação inclusiva), transforma-se em uma caricatura de inclusão social. As políticas de universalização do acesso acabam em prejuízo da qualidade do ensino, pois, enquanto se apregoam índices de acesso à escola, agravam-se as desigualdades sociais do acesso ao saber, inclusive dentro da escola, devido ao impacto dos fatores intraescolares na aprendizagem. Ocorre uma inversão das funções da escola: o direito ao conhecimento e à aprendizagem é substituído pelas aprendizagens mínimas para a sobrevivência. Isso pode explicar o descaso com os salários e com a formação de professores: para uma escola que requer apenas necessidades mínimas de aprendizagem, basta um professor que apreenda um kit de técnicas de sobrevivência docente (agora acompanhado dos pacotes de livros didáticos dos chamados sistemas de ensino) (LIBÂNEO, 2012, p. 23).

A manutenção dessa dualidade contribui para a reprodução das condições de desigualdade extraescolar, em uma espiral que vai minando a confiança de diferentes segmentos da sociedade na capacidade da educação de produzir ascensão social, uma das narrativas de consolidação da escola na modernidade. Assim, o enfrentamento desse dualismo perverso de que trata Libâneo (2012) deveria interessar aos diferentes setores da sociedade civil organizada, tornando-se pauta principal nos debates e na elaboração das políticas educacionais. No entanto, isso pressupõe reconhecer que as políticas feitas até agora não têm sido capazes

de enfrentar tal questão. Pelo contrário, tem ampliado o problema, o que nos leva a questionar se não é momento profícuo para que possamos alterar o rumo da discussão, estreitando, cada vez mais, a relação entre qualidade educacional, condições de ensino-aprendizagem e financiamento.

Assim, é fundamental que os debates curriculares reconheçam a complexidade que envolve a educação pública, o que não tem sido levado em consideração no atual debate sobre a BNCC. Partimos do pressuposto de que “o currículo nunca é apenas um conjunto neutro de conhecimentos, que de algum modo aparece nos textos e nas salas de aula” (APPLE, 2013, p. 71). Trata-se, como aponta o autor, do resultado de tensões entre diferentes sujeitos, concepções e práticas e, por isso, este se configura como importante momento para colocar em diálogo os sentidos da escola e da educação pública no interior de um determinado projeto de sociedade. Isolado, o debate curricular pode contribuir para a reprodução de um modelo de política pública de educação que, ao não assumir a concretude da escola e dos seus sujeitos, diversa e desigual, implica manutenção de dualidades e privilégios que têm marcado, historicamente, o processo de escolarização no Brasil.

Nesse sentido, a partir dos debates elaborados pelos autores citados, buscaremos, na próxima seção deste texto, apresentar uma análise da desigualdade de condições de discentes e docentes nas diferentes redes de ensino no país, reconhecendo a qualidade educacional como complexa e partindo do pressuposto de que a sua construção requer a partilha de responsabilidade entre diferentes sujeitos, conforme apontado por Dourado & Oliveira (2009), bem como a ampliação dos investimentos públicos em educação pública, nos termos propostos por Pinto (2006).

Ainda tão desiguais: o que dizem os dados do Censo Escolar (2017) e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (2015)

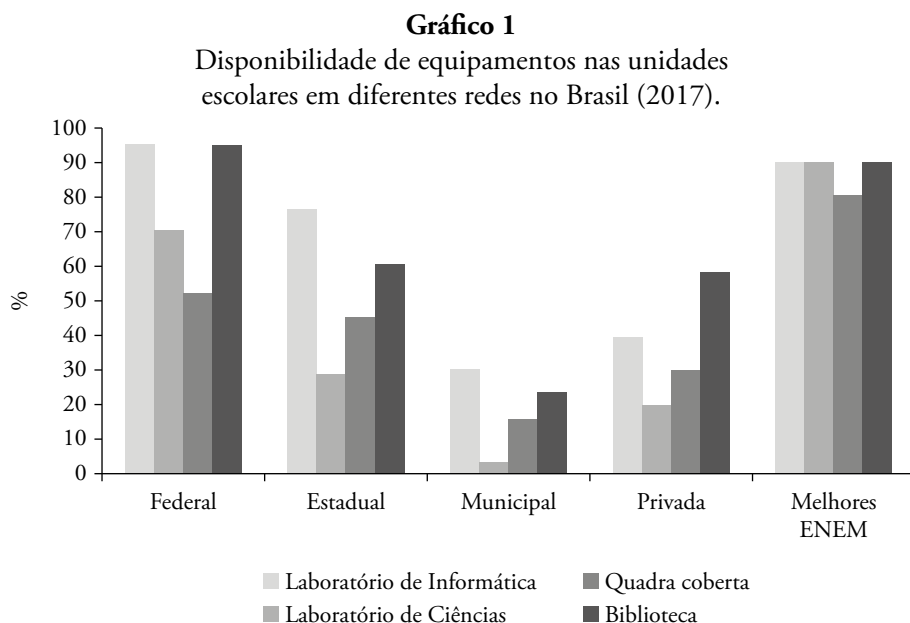
Como dissemos na introdução deste texto, a aprovação da BNCC tem sido apontada, pelos seus defensores, como medida suficiente para superar as desigualdades da educação no Brasil. Em comercial veiculado pelo Ministério da Educação em diferentes canais de comunicação em todo o país, há o reforço desse argumento, afirmando-se que a aprovação da base possibilitará aos estudantes de diferentes regiões acesso aos mesmos conhecimentos, definidos no documento aprovado. Essa tem sido também a argumentação utilizada por diferentes fundações e institutos vinculados a grupos empresariais que têm assumido a hegemonia na implementação da base. No entanto, a hipótese que norteia a análise que apresentamos neste artigo é que, sem alterar as condições objetivas de ensino-aprendizagem de alunos, professores e unidades escolares, a BNCC se constitui como ação insuficiente para a garantia do direito à educação pública para todos e todas. Ao contrário, como buscaremos demonstrar, sob tais condições, a BNCC pode contribuir para ampliar as desigualdades educacionais, uma vez que, partindo de

situações tão díspares de docentes e discentes, pode reproduzir mecanismos perversos de responsabilização individual dos sujeitos da educação que têm sido postos em prática nas atuais políticas educacionais sob a lógica da Nova Gestão Pública.

Para construir nosso argumento, partimos dos dados disponíveis no Censo Escolar de 2017 e no SAEB de 2015, que podem ser acessados no portal do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), na seção de microdados. As informações foram rodadas e analisadas utilizando-se o *software* Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), e os gráficos foram construídos com o auxílio do Excel. Para a análise, escolhemos um conjunto de dados que se referem às condições de infraestrutura escolar, à formação docente, às condições de trabalho, ao perfil socioeconômico e às expectativas em relação à aprendizagem dos estudantes.

Quanto à infraestrutura escolar, analisamos a disponibilidade física de quatro equipamentos que Pinto (2006) aponta como importantes para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e a definição do CAQi. O Gráfico 1 mostra a disponibilidade de tais equipamentos nas diferentes redes de ensino do país.

É notável no gráfico a disparidade de condições das 10 melhores escolas privadas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 2017, em compara-



ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio.

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2017).

ção com as outras unidades escolares do país. É possível, ainda, perceber que a rede federal de ensino apresenta condições melhores, se comparada às redes estadual, municipal e privada. Além disso, é importante ressaltar que quando consideramos a totalidade das unidades escolares que compõem a rede privada, encontramos condições muito semelhantes àquelas encontradas na rede pública, sendo a rede estadual até mesmo mais bem estruturada do que a privada em todos os itens analisados, o que nos possibilita indicar que o dualismo perverso de que trata Libâneo (2012) também se aplica à rede privada.

Os dados nos possibilitam verificar que estamos muito distantes de garantir condições de infraestrutura equitativas em todas as redes do país. Se ampliarmos a análise, incluindo outros equipamentos, como salas de atendimento educacional especializado, laboratório de robótica, brinquedoteca, sala multimídia, entre outros, o quadro de desigualdades se torna ainda mais evidente. Além disso, a presença física de tais equipamentos não significa o seu efetivo uso nos processos de ensino-aprendizagem. É comum o relato de discentes e docentes sobre laboratórios de informática e ciências que existem apenas no documento do projeto político-pedagógico (PPP) da unidade escolar.

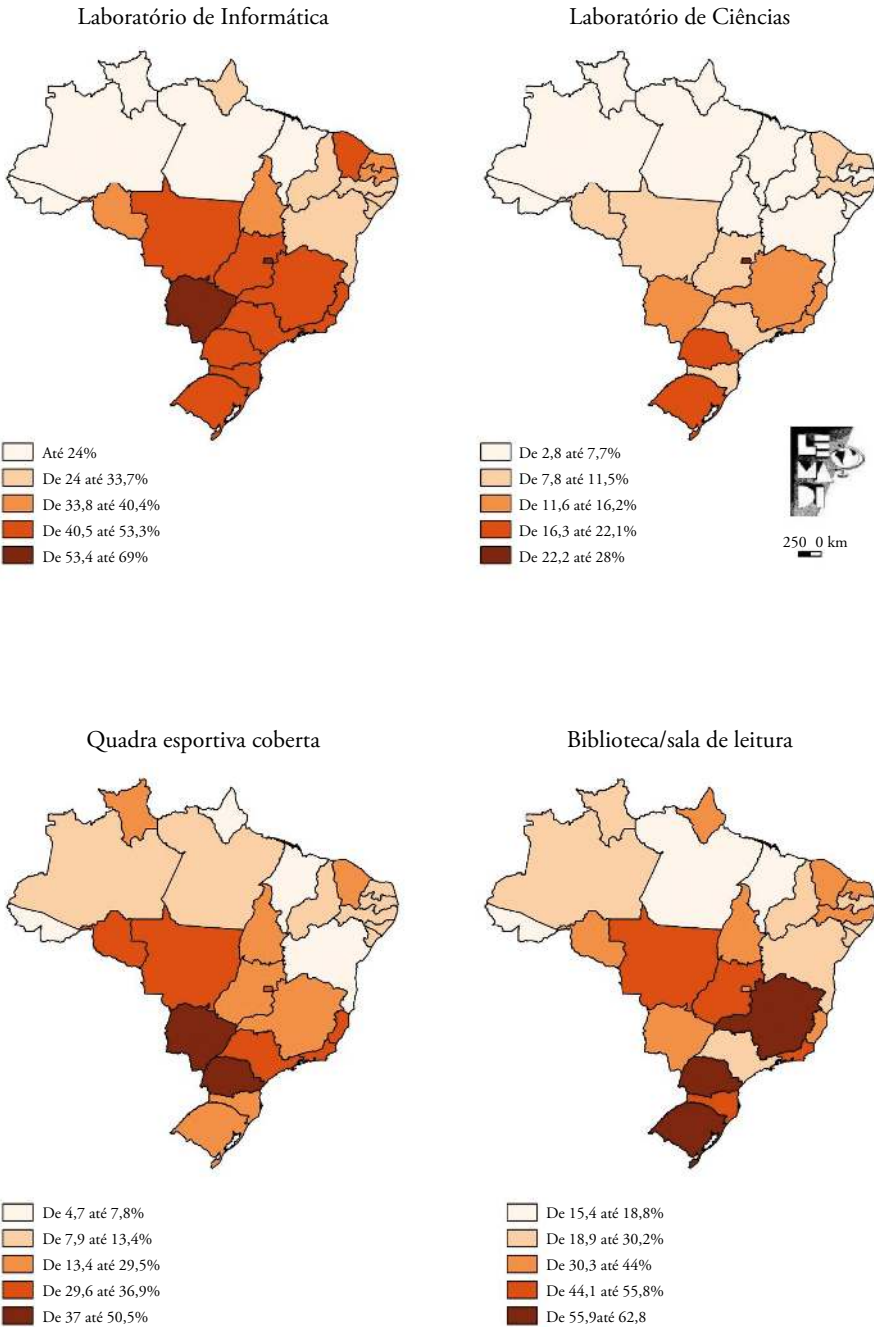
Essa desigualdade em relação à infraestrutura escolar apresenta também uma dimensão regional importante, conforme podemos observar na Figura 1. Em todos os itens analisados é possível perceber menor disponibilidade nos Estados das Regiões Norte e Nordeste, e as melhores condições de infraestrutura, muito aquém das ideais, estão concentradas na Região Centro-Sul do país.

Diante de tais condições, como pensar a garantia dos direitos de aprendizagem dos estudantes preconizada na BNCC? Tal questão se complica quando discutimos a relação entre a BNCC e a Reforma do Ensino Médio, principalmente no que se refere aos percursos formativos propostos. Como garantir a todos os estudantes o direito de escolher o percurso formativo de Ciências da Natureza em um contexto no qual menos de 10% das escolas do país têm laboratórios de ciências? Diante de tais condições, o direito à escolha e a liberdade do estudante de definir sua própria formação estariam mesmo garantidos?

Os dados sobre infraestrutura escolar apontam que as políticas educacionais, sob a Nova Gestão Pública, têm se constituído como intenso processo de gestão da pobreza, reproduzindo aquilo que Algebaile (2009) denominou de “ampliação para menos”. Trata-se de reconhecer que a escola pública, como instituição do Estado brasileiro, ainda não é realidade para parcela significativa da população e se apresenta de forma precarizada para a maioria. Revelam, também, a histórica resistência das elites brasileiras, como demonstrado por Saviani (2008), na manutenção da escola pública no país e que se materializa nos dados e mapas apresentados.

No que se refere à formação dos docentes, encontramos também um quadro preocupante, como podemos verificar no Gráfico 2.

Figura 1
Infraestrutura da rede escolar por Estado brasileiro.



Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2017).

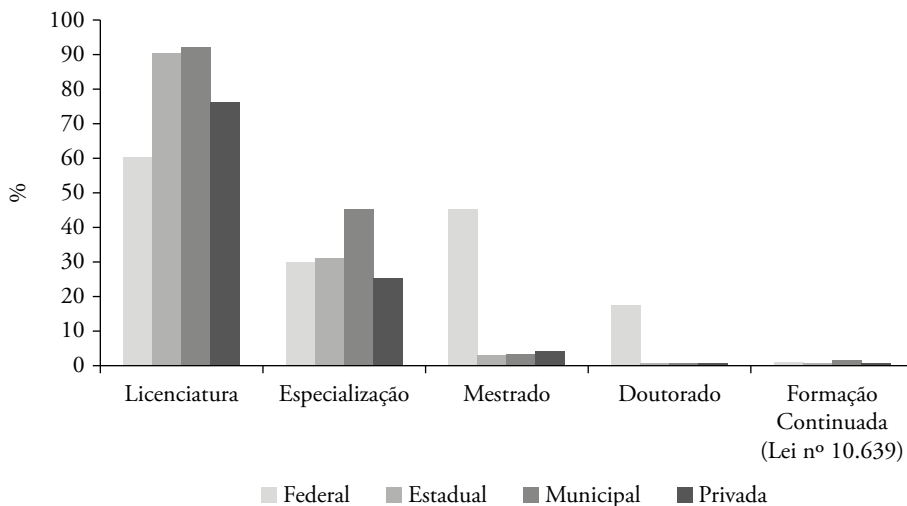
Se nas últimas décadas, principalmente com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96, foi possível avançarmos na ampliação do número de docentes com licenciatura em sua área de atuação, ainda estamos muito distantes da garantia de condições de formação continuada, seja aquela representada pela realização de pós-graduações (*lato e stricto sensu*), seja por meio de cursos de curta duração. No que se refere a este último item, o gráfico aponta que, em 2017, menos de 1% dos professores do país realizaram alguma formação vinculada à Lei nº 10.639/2003, que trata do ensino de história e cultura afro-brasileira.

Tais dados indicam certo esvaziamento das políticas de formação continuada, com possíveis implicações no trabalho docente e nos processos de ensino-aprendizagem. A luta pela formação em serviço, vinculada aos problemas cotidianos de cada unidade escolar, no diálogo entre teoria e prática, mediada pela pesquisa, tem sido uma das principais demandas da categoria docente em todo o país. No entanto, os dados demonstram que ainda o poder público está distante de garantir tal direito aos professores.

Nesse sentido, novos questionamentos são necessários: alterar os currículos das diferentes redes escolares, a partir da aprovação da nova base, sem investimentos em formação continuada, garantirá que os docentes se apropriem crítica e criativamente desse processo, transformando suas práticas de ensino com implicações sobre a aprendizagem dos estudantes? O processo de reconstrução curricular, a partir da leitura crítica de cada realidade escolar, em diálogo com diretrizes nacionais, não poderia se configurar como um importante processo de

Gráfico 2

Formação dos docentes atuantes nas diferentes redes de ensino do país (2017).



Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2017).

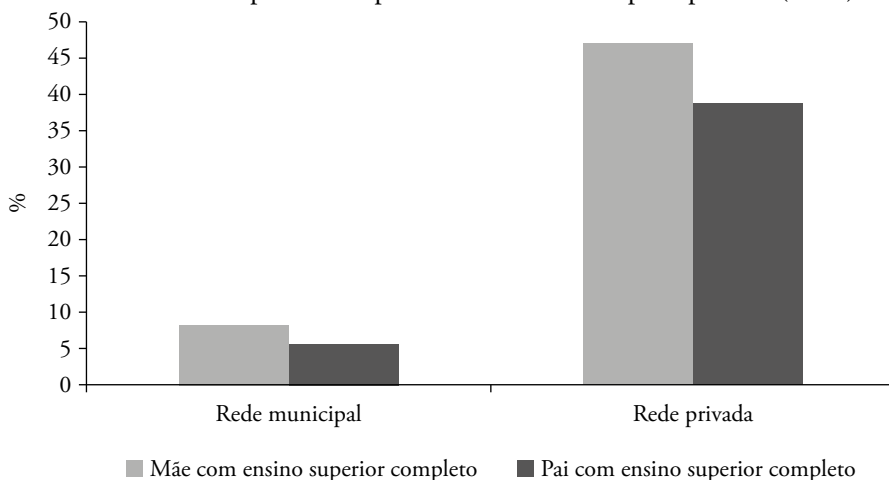
formação continuada, reflexivo e propositivo? Não deveria ser esta a base da reconstrução curricular em todo o país, reconhecendo a autonomia da escola, dos docentes e dos estudantes na elaboração dos PPPs que reconheçam a unidade e a singularidade que deve marcar o sistema educacional brasileiro? O esvaziamento da formação continuada não seria medida proposital, com vistas a consolidar um modelo de prática docente pautada nos currículos à prova de professor, de que trata Apple (2002) e que tem contribuído para ampliar o controle técnico e burocrático sobre os docentes, por intermédio de mecanismos de desqualificação e requalificação que passam, necessariamente, pela mediação dos pacotes curriculares predefinidos? Em nossa perspectiva, é fundamental compreender as relações entre as políticas curriculares sob a nova gestão pública e os processos de controle e precarização do trabalho docente que estão expressos, também, nos dados de formação continuada apresentados.

Outro fator que precisa ser levado em consideração para se compreender a desigualdade de condições da educação no Brasil diz respeito ao perfil socioeconômico dos estudantes. O Gráfico 3 revela um dos aspectos dessa desigualdade.

É possível perceber pelos dados que os estudantes da rede municipal têm pais com escolaridade mais baixa, se comparados com os estudantes da rede privada. A escolaridade dos pais pode significar acesso a conhecimentos e bens culturais valorizados pelos currículos oficiais das escolas, o que dá aos estudantes com pais de maior escolaridade vantagens no cotidiano escolar, reforçando os mecanismos de reprodução social por meio do sistema escolar demonstrado nas

Gráfico 3

Pais com ensino superior completo nas redes municipal e privada (2017).



Fonte: Sistema de Avaliação da Educação Básica (BRASIL, 2015).

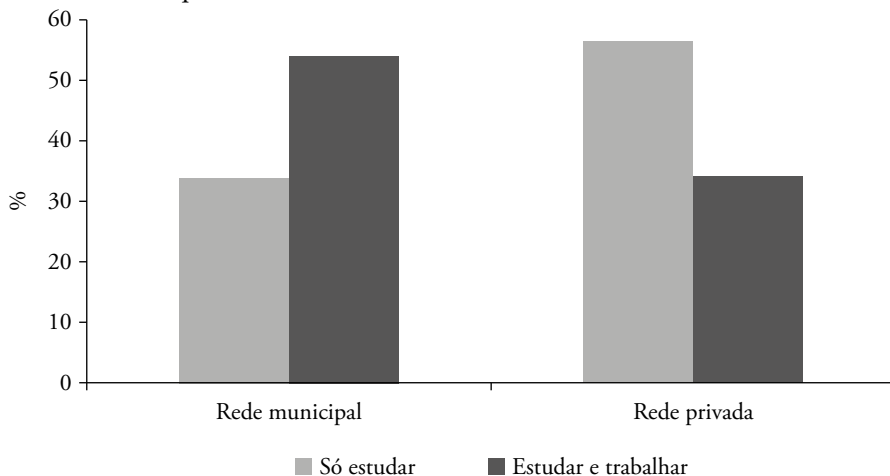
pesquisas de Bourdieu e Passeron (2010). Daí a importância de os indicadores de nível socioeconômico serem levados em consideração nas análises das avaliações em larga escala, com o intuito de minimizar as possíveis distorções na interpretação dos resultados.

Essa desigualdade, de ponto de partida, reflete, por sua vez, na expectativa que os estudantes vão construindo sobre si mesmos, bem como naquelas que os docentes criam sobre os discentes, como podemos verificar nos gráficos a seguir.

No Gráfico 4, podemos perceber que há inversão das expectativas dos estudantes da rede municipal e da rede privada. Enquanto a maior parte dos estudantes da rede privada pretende, no ensino médio, apenas estudar, a maior parte dos estudantes da rede municipal aponta que conciliará trabalho e estudo, o que indica condições muito diferentes de escolarização no ensino médio, com implicações sobre a continuidade dos estudos no ensino superior. No Gráfico 5, essa disparidade de condições também é percebida pelos professores: enquanto os docentes das redes federal e particular consideram que a maior parte dos seus alunos acessará a universidade ao final do ensino médio, nas redes municipal e estadual a confiança dos docentes em relação aos seus estudantes cai drasticamente.

O reconhecimento dessas diferenças de perfil socioeconômico dos estudantes deveria, em nossa perspectiva, promover um amplo debate sobre as condições e os processos de ensino-aprendizagem necessários para que todos os estudantes possam avançar na apropriação de conteúdos, linguagens, conhecimentos.

Gráfico 4
Expectativa dos estudantes em relação ao
que fazer ao final do ensino fundamental (2015).



Fonte: Sistema de Avaliação da Educação Básica (BRASIL, 2015).

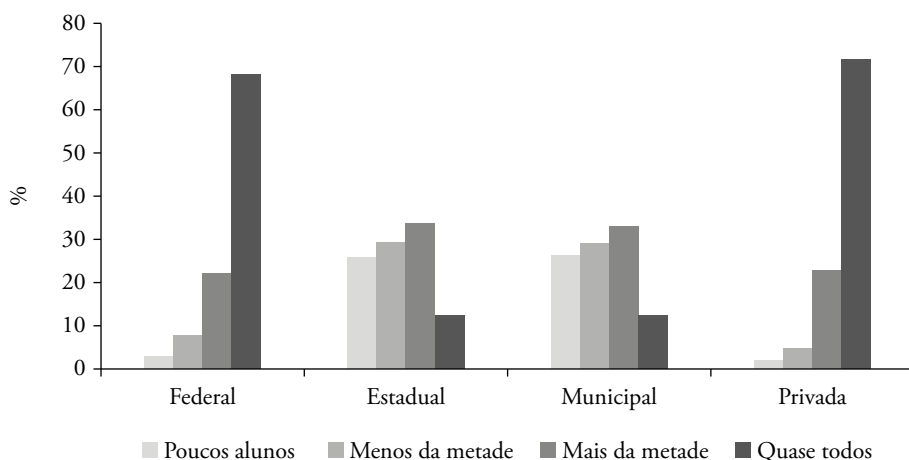
No entanto, o debate apresentado pelos defensores da BNCC tem focado, sobretudo, nos conteúdos, nas competências e nas habilidades, e pouco tratado das condições objetivas em que docentes e discentes constroem conhecimento. Reduzir o debate curricular à dimensão dos conteúdos é contribuir para que a diferença de perfil socioeconômico dos estudantes se concretize em diferença de condições de escolarização e de participação na sociedade. Como aponta Young (2013, p. 243):

Meu próprio ponto de vista é que o currículo não pode, sozinho, reduzir significativamente as desigualdades educacionais. Em sociedades capitalistas como as nossas, as escolas reproduzem essas desigualdades – de maneira acentuada em alguns países e menos acentuada em outros. No entanto, a redução das desigualdades sociais e o estabelecimento de uma sociedade mais igualitária é principalmente uma tarefa política e não uma tarefa educacional.

De forma geral, os dados apresentados indicam que a desigualdade de condições de infraestrutura, formação, trabalho, perfil socioeconômico contribui para a reprodução da desigualdade de oportunidades, uma das marcas da história da educação e da sociedade brasileiras. Ao oferecermos às crianças e aos jovens deste país condições tão díspares, contribuimos para reproduzir privilégios e reforçar desigualdades e, assim, ampliamos o descrédito de parcela da população em

Gráfico 5

Expectativa dos professores sobre quantos alunos considera que serão aprovados no vestibular ao final do ensino médio (2006).



Fonte: Sistema de Avaliação da Educação Básica (BRASIL, 2015).

relação aos gestores e às políticas públicas, que são vistas como instrumentos de reprodução de interesses de grupos minoritários, e não mecanismos de ampliação de justiça social e igualdade de oportunidades.

E aqui estamos diante de outro efeito perverso que tais condições têm reproduzido. Trata-se da eliminação adiada, conceito cunhado por Freitas (2007). Segundo o autor:

Há hoje um grande contingente de alunos procedentes das camadas populares que vivem o seu ocaso no interior das escolas, desacreditados nas salas de aula ou relegados a programas de recuperação, aceleração, progressão continuada e/ou automática, educação de jovens e adultos, pseudo-escolas de tempo integral, cuja eliminação da escola foi suspensa ou adiada e aguardam sua eliminação definitiva na passagem entre ciclos ou conjunto de séries, quando então saem das estatísticas de reprovação, ou em algum momento de sua vida escolar onde a estatística seja mais confortável (FREITAS, 2007, p. 968).

E o quadro é mais assustador, uma vez que essa eliminação não é apenas uma figura de linguagem, mas tem se concretizado a partir da ampliação da violência contra adolescentes e jovens no Brasil, como apontam os dados do Atlas da Violência, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2017). Segundo o documento, entre 2005 e 2015 foram assassinados 318 mil jovens entre 15 e 29 anos no país. Enquanto a taxa de homicídio da população total do Brasil é 28,9 por 100 mil, entre a população jovem o índice é de 60,9%. Outro dado a se considerar: mais de 80% dos assassinatos são de jovens autodeclarados pretos ou pardos, moradores de periferias e provenientes dos estratos mais baixos de renda. Tais dados nos provocam a seguinte reflexão: quem continua a ser eliminado no país? Até quando aceitaremos conviver com esses dados de violência e com o genocídio de uma parcela importante da população deste país? Sem garantir uma escola para todos e todas, com acesso, permanência e condições efetivas de ensino e aprendizagem, poderemos reverter esse quadro? No limite, é a BNCC política pública capaz de enfrentar situação tão complexa como demonstram os dados aqui analisados?

Nenhuma dessas questões tem sido enfrentada pelas políticas de currículo mínimo, utilizadas, muitas vezes, para interditar o debate sobre a relação entre trabalho docente, infraestrutura escolar e processo de ensino-aprendizagem. Reduzir a solução do problema complexo da qualidade educacional brasileira à adoção de uma BNCC é, em nossa perspectiva, contribuir para que as condições que estão na origem das desigualdades educacionais se reproduzam. Concordamos com Apple (2013, p. 95):

Em um momento em que a crise fiscal na maioria das nossas áreas urbanas já é tão aguda a ponto de as aulas estarem sendo dados em ginásios de esportes e corredores; em que muitas es-

colas não dispõem de verbas suficientes nem para se manterem abertas durante os 180 dias letivos; em que os prédios escolares estão literalmente desabando diante de nossos olhos, em que, em algumas cidades, três salas de aula do primeiro grau precisam dividir os mesmos livros — e poderia ainda ampliar esse quadro — é simplesmente uma fantasia supor que sistema de avaliação mais padronizados e diretrizes para currículos unificados sejam a solução.

Referindo-se ao contexto escolar estadunidense na década de 1990, as conclusões de Apple apontam para a necessidade de construirmos amplo debate nacional com o intuito de superar uma lógica de produção de política pública de educação unilateral e unidimensional, que não toma e compreende o fenômeno educacional como complexo. No entanto, é importante não ser ingênuo. Tal lógica tem servido a um projeto de sociedade e de educação que tem como um dos principais objetivos assentar sobre os indivíduos a responsabilidade sobre a crise de reprodução do sistema capitalista. No momento em que tal crise se acirra, com a ampliação do desemprego estrutural e da violência, é preciso que a nova razão do mundo, nos termos propostos por Dardot & Laval (2014), baseada na ideia da escola e do indivíduo como empresas, seja difundida como narrativa educacional. E esta é, em nossa perspectiva, uma das funções que deve cumprir a BNCC. Por isso, disputar os sentidos dessa política curricular é ação fundamental na defesa de projetos de educação pública e sociedade mais justos, equitativos e efetivamente democráticos.

Da denúncia ao anúncio: por uma escola como território da vida

Diante do debate apresentado, questionamos se a BNCC é a política pública prioritária para reverter o quadro de desigualdade da educação pública no Brasil. Não desconsideramos a importância do debate curricular em todo o país. No entanto, defendemos que ele esteja vinculado, de forma complexa, a outros temas e problemáticas sem as quais qualquer mudança curricular se torna letra morta.

Por isso, em nossa perspectiva, o enfrentamento da desigualdade educacional pressupõe debate sério e consistente sobre a relação entre condições de ensino e direitos de aprendizagem. Isso significa dizer que é preciso avançar na consolidação de um Sistema Nacional de Educação baseado nos debates previstos no Plano Nacional de Educação (2014–2024) sobre o CAQi. Para tanto, o debate educacional precisa ser feito de forma intersetorial. Não há possibilidade de avançarmos na construção de políticas de qualidade educacional sem o questionamento dos fundamentos da política macroeconômica do país, assentados na busca incessante pelo ajuste fiscal, à custa de inúmeros direitos, garantidos até mesmo na Constituição.

Nesses termos, uma das primeiras ações a serem realizadas diz respeito à revogação da Emenda Constitucional nº 95, que limita por 20 anos os gastos públicos. Segundo a emenda, os gastos públicos, nesse período, só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Sem a revogação da referida emenda, não será possível realizar o previsto na Meta 20 do Plano Nacional de Educação (2014–2024): atingir o patamar de 10% do produto interno bruto (PIB) em educação em 2024, condição para enfrentarmos o quadro crônico de subfinanciamento da educação pública no Brasil.

Além disso, é preciso definir novas fontes de recursos para a ampliação dos investimentos públicos em educação pública. Três delas consideramos essenciais: a taxação de grandes fortunas, o fim das desonerações fiscais e a cobrança de imposto sobre lucros e dividendos. Trata-se de medidas que fazem parte de agenda de reforma tributária focada na progressividade do sistema tributário, defendida por autores como Gobetti & Orair (2016), e que visa resolver a distorção no pagamento dos impostos que ocorre no país.

O principal motivo desta distorção é porque a renda dos mais ricos provém predominantemente de dividendos e lucros distribuídos às pessoas físicas, que são isentos de imposto pela legislação brasileira. O Brasil, conforme mostramos, é um dos poucos países do mundo que confere esse tratamento tributário às rendas do capital, só se comparando a um caso no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é o da Estônia (GOBETTI & ORAIR, 2016, p. 1).

Nesse sentido, o debate sobre a qualidade da educação no Brasil não pode ser dissociado da questão do financiamento, que, por sua vez, é atravessada pelo enfrentamento da injustiça fiscal e tributária. Concordamos com Freitas (2007): educação pública de qualidade custa caro. Por isso, precisamos definir de onde sairão os recursos para o seu financiamento. Em nossa perspectiva, nada mais justo do que os mais ricos arcarem com essa conta, uma vez que têm gozado de privilégios nos últimos séculos no país. Em nossa perspectiva, tal reforma tributária é um dos passos importantes para que possamos avançar na implementação do CAQi, nos termos propostos por Pinto (2006) e que consideramos como ação essencial na efetivação no direito à educação de todos e todas, pensado, aqui, como a garantia das condições de acesso, permanência e de apropriação crítica e criativa de conteúdos, conceitos, linguagens etc.

A implementação do CAQi deve vir acompanhada, em nossa perspectiva, de uma Plano Nacional de Infraestrutura Escolar, com a reforma de prédios e instalações, bem como a construção de novas unidades, principalmente para atender à demanda por vagas nos ensinios infantil e médio, etapas em que ainda estamos distantes de alcançar o desafio da universalização. A construção de novas unidades escolares também se faz necessária diante do aumento da educação em tempo integral, uma das metas do Plano Nacional de Educação. Tornar as redes de ensino em tempo integral

sem a ampliação do número de escolas pode aumentar a exclusão de estudantes, como temos visto no Estado de São Paulo a partir da análise do Programa de Ensino Integral.

Da mesma forma, é urgente a criação de uma carreira nacional de professores, com o intuito de atrair as novas gerações à profissão. Segundo o Mapa do Ensino Superior, produzido pelo Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior, as matrículas nos cursos de licenciatura caíram 10% entre 2010 e 2016. Outro dado é ainda mais alarmante: 50% dos matriculados em curso de licenciatura desistem antes do fim, segundo dados do Censo do Ensino Superior do INEP de 2017. Não é possível reverter esse quadro sem alterar as condições de trabalho e carreira docente atualmente vigentes. Para tanto, a criação de uma Carreira Nacional de Professores é imprescindível, oferecendo aos docentes salários iniciais elevados, dedicação exclusiva, distribuição do trabalho entre sala de aula e hora-atividade, formação continuada, progressão baseada na formação, entre outros elementos. Atrair as novas gerações à carreira docente e garantir que bons profissionais continuem na escola pública constituem ação prioritária na construção da qualidade educacional.

Retomamos as proposições de Saviani (2008, p. 16):

Em lugar de aplicar provas nacionais em crianças de 6 a 8 anos, o que cabe ao Estado fazer é equipar adequadamente as escolas e dotá-las de professores com formação obtida em cursos de longa duração, com salários gratificantes, compatíveis com seu alto valor social. Isso permitirá transformar as escolas em ambientes estimulantes, nos quais as crianças, nelas permanecendo em jornada de tempo integral, não terão como fracassar; não terão como não aprender. Seu êxito será resultado de um trabalho pedagógico desenvolvido seriamente, próprio de profissionais bem preparados e que acreditam na relevância do papel que desempenham na sociedade, sendo remunerados à altura de sua importância social.

Reafirmamos o pressuposto que norteou este texto: o problema da qualidade da educação é complexo e sua resolução exige, também, medidas complexas. Por isso, defendemos que a BNCC não se configura como política educacional prioritária no atual contexto da educação pública brasileira para o enfrentamento do problema da qualidade educacional. O destaque que tal ação tem recebido, nos últimos anos, resulta do interesse de grupos, principalmente vinculados ao mundo empresarial, que têm buscado ampliar suas margens de lucro a partir da mercantilização da educação. Por isso, somos intransigentes: educação não é mercadoria. Trata-se, antes de tudo, de direito inalienável de todos e todas que precisa ser garantido para que possamos avançar na consolidação de um projeto de nação mais justo.

Defender a escola pública e disputar a qualidade educacional são tarefas essenciais em tempos como estes. Diante da violência que dizima tantos jovens em nosso país, é preciso que tenhamos a coragem de defender a escola pública como território de produção da vida, em toda a sua plenitude e potência.

Notas

1. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), instituído em 1990, é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala e tem como principal objetivo realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. Em 2005, o SAEB foi reestruturado e passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. Em 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) foi incorporada ao SAEB para aferir os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática. Fonte: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>>. Acesso em: 12 set. 2018.
2. O Programme for International Student Assessment (PISA) — em português: Programa Internacional de Avaliação de Estudantes — é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos. O PISA é coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No Brasil, a coordenação do PISA é responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Fonte: <<http://portal.inep.gov.br/pisa>>. Acesso em: 12 set. 2018.

Referências

- ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- APPLE, M. A política do conhecimento oficial: faz sentido a ideia de um currículo nacional? *In*: MOREIRA, A.F.; TADEU, T. (orgs.). **Currículo, cultura e sociedade**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2013.
- APPLE, M. **Educação e poder**. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- AZANHA, J.M.P. **Uma ideia de pesquisa educacional**. São Paulo: Edusp, 2011.
- BOURDIEU, P. & PASSERON, C. **A reprodução**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- BRASIL. **Sistema de Avaliação da Educação Básica**. Brasília: INEP, 2015.
- BRASIL. **Censo Escolar**. Brasília: INEP, 2017.
- CHAUÍ, M. **Cultura e Democracia**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- DARDOT, P. & LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- DOURADO, L.F. & OLIVEIRA, J.F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedex**, Campinas, v. 29, n. 78, maio-ago. 2009. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>
- FREITAS, L.C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300016>

GOBETTI, S.W. & ORAIR, R.O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

LIBÂNEO, J.C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022011005000001>

OLIVEIRA, D.A. Nova gestão pública e governos democráticos-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>

OLIVEIRA, R.P. de & ARAÚJO, G.C. de. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./mar. 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>

PINTO, J.M.R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade inicial na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 2, p. 197-222, jul./dez. 2006. doi.org/10.21573/vol22n22006.18877

SAVIANI, D. Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

SPÓSITO, M.P. **A ilusão fecunda**. São Paulo: Hucitec, 1993.

VENCO, S. & RIGOLON, W. Trabalho docente e precariedade: contornos recentes da política educacional paulista. **Comunicações**, Piracicaba, ano 21, n. 2, p. 41-52, jul.-dez. 2014. <http://dx.doi.org/10.15600/2238-121X/comunicacoes.v21n2p41-52>

YOUNG, M. Superando a crise na teoria do currículo: uma abordagem baseada no conhecimento. **Cadernos Cenpec**, v. 3, n. 2, jun. 2013. <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v3i2.238>

SOBRE O AUTOR

EDUARDO DONIZETI GIOTTO é doutor em Geografia. Professor do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo

Recebido em 14 de julho de 2018.

Aceito em 20 de março de 2019.

