

# DIRETRIZES E PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: A PARTICIPAÇÃO DAS INSTÂNCIAS POLÍTICAS DO ESTADO

ALICIA BONAMINO\*

SILVIA ALÍCIA MARTÍNEZ\*\*

*RESUMO:* O artigo analisa os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNS) para o terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental a partir de uma dupla perspectiva. Explicita como a questão curricular se colocou internamente ao plano político-institucional, enfatizando as relações que se estabeleceram entre o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) em torno da proposta dos PCNS e da definição de diretrizes curriculares para o ensino fundamental. Também coteja as proposições mais gerais das Diretrizes Curriculares Nacionais e dos PCNS, visando a oferecer elementos para a compreensão das nuances políticas implicadas nas duas elaborações curriculares. Como conseqüências destas análises, o texto explicita a mútua omissão que caracterizou as relações entre o MEC e o CNE.

*Palavras-chave:* Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental. Diretrizes Curriculares Nacionais. Política curricular nacional.

## BRAZILIAN CURRICULAR DIRECTIVES AND PARAMETERS FOR ELEMENTARY EDUCATION: THE PARTICIPATION OF STATE POLITICAL AUTHORITIES

*ABSTRACT:* This paper analyses the Brazilian Curricular Parameters for Elementary Education from a twofold viewpoint. It sets out how the curricular issue became intrinsic to the political institutional plan, highlighting the relationships built up between the Brazilian Council for Education (CNE) and the Department of Education

---

\* Professora e pesquisadora do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). *E-mail:* alicia@rdc.puc-rio.br

\*\* Professora e pesquisadora do Laboratório de Estudos de Educação e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). *E-mail:* silviam@uenf.br/silvia\_martinez@uol.com.br

(MEC) to define and propose the Brazilian Curricular Parameters and the Curricular Directives for Elementary Education. It also establishes similarities and differences as for the general propositions of both, offering elements that help understand the political nuances implied in such curricular elaborations. As a result, the text shows the mutual oversight that has characterized the relationships between CNE and MEC.

*Key words:* Brazilian Curricular Directives for Elementary Education. Brazilian curriculum. Brazilian Curricular Parameters.

**D**urante a década de 1990, diversas iniciativas curriculares foram instituídas no Brasil. Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental foram os primeiros a ser definidos pelo Ministério da Educação (MEC) e a virem a público no final de 1995, quando uma versão preliminar foi encaminhada para consulta e avaliação a professores e acadêmicos de várias instituições do país.

Paralelamente, no campo acadêmico, estudos e debates sobre o currículo escolar geravam um acervo importante de conhecimentos e serviam como referência para a elaboração de pareceres e para a análise de propostas curriculares (Saviani, 1994; Moreira & Silva, 1994; Silva & Moreira, 1995; Moreira, 1999).

Da consulta feita pelo MEC resultou uma série de pareceres, que foram discutidos pela Secretaria de Ensino Fundamental nas unidades federativas.<sup>1</sup> De posse dos pareceres recebidos e das conclusões de encontros com especialistas, acadêmicos e professores, o MEC reelaborou a versão preliminar dos PCNs, considerando as observações, críticas e sugestões encaminhadas. A nova versão dos PCNs foi então apresentada ao Conselho Nacional de Educação (CNE) em setembro de 1996, para que deliberasse sobre a proposta.

Esse simples ato permitiria a explicitação da perspectiva que nortearia as formas de colaboração entre o MEC e o CNE em torno da questão curricular e a definição de espaços e competências desses dois atores políticos responsáveis pela educação nacional.

Neste artigo, abordamos essa temática a partir de uma dupla perspectiva. Inicialmente, focalizamos como a questão curricular se colocou internamente ao plano político-institucional ou estatal. Enfatizamos especificamente as relações que se estabeleceram entre o CNE e o MEC em torno tanto da proposta dos PCNs como da definição de diretrizes curriculares para o ensino fundamental. A segunda

perspectiva diz respeito ao cotejamento das proposições mais gerais para o ensino fundamental das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) elaboradas pelo CNE e dos PCNs propostos pelo MEC.

## O plano político-institucional e a questão curricular

Durante os anos de 1980, o retorno à democracia política levantou expectativas de desenvolvimento de processos correlatos no conjunto das instituições da sociedade. No plano educacional, e apesar dos limites impostos ao retorno à institucionalidade democrática pela persistência do autoritarismo, a abertura política levou vários prefeitos e governadores de oposição ao governo militar e seus secretários de educação a procurarem impelir modificações no sistema educativo, que incluíam reformas estruturais e curriculares focalizadas na ampliação e melhoria da escola pública.

Essa perspectiva democrática ecoou, inicialmente, nas propostas educacionais apresentadas durante a elaboração da nova Constituição Federal (CF) e, posteriormente, no processo de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e nas iniciativas de reorganização do espaço político-institucional responsável pela educação.

Na CF de 1988 é possível encontrar uma série de artigos referentes direta ou indiretamente a uma formação básica comum, dimensão esta garantida após intensa discussão entre atores políticos que, durante a Assembléia Nacional Constituinte, tinham polemizado sobre questões curriculares.<sup>2</sup>

Por meio desses artigos, a CF fixa conteúdos mínimos para o ensino fundamental dentro dos princípios de igualdade e de diversidade, com vistas a assegurar uma formação básica comum e a coexistência de registros culturais diferenciados, em qualquer proposta curricular e nos diferentes níveis de governo e nas unidades escolares.

O prosseguimento da discussão curricular deu-se em torno da LDB que tramitava no Congresso desde 1988. A nova LDB reafirmou a CF ao considerar ser incumbência da União, em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, estabelecer diretrizes para nortear os currículos e seus conteúdos mínimos de forma que se assegure a formação básica comum (art. 9º, IV).

Por sua vez, no plano político-institucional ou estatal, a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) pela Lei nº 9.131/95

procurou caracterizá-lo como um órgão representativo da sociedade brasileira. Nessa perspectiva, segundo Lüdke (1998, p. 35) caberia ao CNE um papel consultivo, e também deliberativo, de contraponto ao MEC, no sentido de “ajudá-lo a ver sob diferentes ângulos suas propostas para educação, possibilitando-lhe assim uma aproximação maior da realidade nacional”.

No que respeita à questão curricular, de acordo com a o art. 9º, § 1º, alínea C, da lei que cria o CNE, compete a este órgão “deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto”.

Desse modo, no enquadramento legal fornecido pela CF, a nova LDB e a Lei nº 9.131/95, os currículos e conteúdos mínimos propostos pelo MEC teriam seu norte estabelecido pela mediação de diretrizes curriculares que deveriam ter como foro de deliberação a Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE (Brasil, 1997).

No entanto, a divulgação da primeira versão dos PCNS pelo MEC, antes mesmo de os conselheiros do CNE iniciarem seu novo mandato em fevereiro de 1996, marcou um dos primeiros descompassos entre os dois órgãos de Estado.

A professora Menga Lüdke (1999), participante do CNE por um mandato de dois anos, entre fevereiro de 1996 e fevereiro de 1998, oferece-nos elementos extremamente ricos para caracterizarmos o desencontro desses dois atores políticos.

Lüdke (1999, p. 243-246) mostra-nos que, já no início dos trabalhos na Câmara de Educação Básica do CNE, os conselheiros depararam-se com o problema da definição de competências. Se de acordo com a Lei nº 9.131/95 compete ao CNE deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo MEC, essas diretrizes tinham chegado aos conselheiros por via indireta e após terem passado por um processo longo de elaboração e de detalhamento.

Quem conhece os PCNS pode perceber claramente a distância existente entre o que poderia ser um conjunto de conteúdos mínimos e obrigatórios para o ensino fundamental, ou uma proposta de diretrizes curriculares, e uma complexa proposta curricular, que contém diretrizes axiológicas, orientações metodológicas, critérios de avaliação, conteúdos específicos de todas as áreas de ensino e conteúdos a serem trabalhados de modo transversal na escola.

Com essa abrangente proposta curricular em mãos, a CEB/CNE voltou-se para a tarefa de tentar divisar nos PCNS as diretrizes

curriculares sobre as quais deveria deliberar e que deveriam fundamentar a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental (Lüdke, 1999).

A análise da forma de encaminhamento e do teor da proposta curricular enviada pelo MEC ao CNE deixa claro que se tratou de uma política construída num movimento invertido, no qual os PCNs, apesar de serem instrumentos normativos de caráter mais específico, deveriam reorientar um instrumento de caráter mais geral como as DCNs.

Esse movimento invertido está na raiz das duas lógicas diferentes que passaram a orientar a elaboração curricular do MEC e do CNE e a definição política das competências desses dois órgãos de Estado em relação ao currículo escolar. No entanto, se dimensões em comum podem ser encontradas nessas duas lógicas, elas dizem respeito ao fato de que as estratégias acionadas pelo CNE e pelo MEC em relação à elaboração curricular acabaram por condenar as possíveis formas de colaboração entre esses atores políticos à lógica da mútua omissão.

Na lógica do MEC, mais importante do que inscrever a discussão das diretrizes curriculares na agenda política do Estado ou no debate público, era ver rapidamente os PCNs aprovados pelo CNE e efetivados pelos professores nas redes de ensino.

Na lógica do CNE, o papel de órgão representativo da sociedade não lhe permitia ignorar que a comunidade científica educacional considerava imprescindível discutir a concepção geral dos PCNs e o conteúdo específico das diferentes áreas de conhecimento escolar, o processo de elaboração e divulgação dos parâmetros e as características das escolas e dos professores destinatários da proposta (Lüdke, 1999).

Aliás, o CNE já se tinha voltado para a tarefa de estabelecer os limites e as possibilidades de suas competências curriculares à luz dos dispositivos constitucionais e legais existentes. Em face dos “ímpetus curriculares” dos PCNs e apoiada no contexto legal de referência que delegava ao CNE a competência de deliberar sobre as diretrizes curriculares do MEC, a Câmara de Educação Básica conseguiu chegar, na visão de Lüdke (1999, p. 244), “a uma solução razoável”, que reafirmava a importância da proposta pedagógica da escola e o caráter não-obrigatório dos PCNs.

Assim, no posicionamento político do CNE, a fixação de diretrizes curriculares nacionais, tendo em vista uma formação básica comum a ser observada nas propostas curriculares para o ensino

fundamental municipal, estadual ou da própria unidade escolar, teve, como contrapartida, a não-obrigatoriedade dos PCNS.

Que lições podemos tirar sobre esses episódios? Na nossa interpretação, os desentendimentos entre o MEC e o CNE em torno das definições curriculares ilustram a lógica implícita à política educacional do governo, a partir da segunda metade dos anos de 1990: excessiva centralização das decisões no governo federal e escasso envolvimento das outras instâncias político-institucionais e da comunidade científica com a educação básica (Bonamino, 2001).

Como veremos nas próximas seções deste artigo, a ausência de colaboração em torno da questão curricular entre o MEC e o CNE e, portanto, a falta de diálogo entre a produção curricular desses dois atores políticos iriam permanecer como uma constante durante a elaboração, divulgação e implementação dos PCNS para o terceiro e o quarto ciclos do ensino fundamental.

### As Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental (DCNS)

A análise das DCNS que apresentamos neste artigo está baseada em três documentos elaborados pela Câmara de Educação Básica do CNE em resposta aos PCNS: a Exposição de Motivos ao encaminhamento das DCNS (Brasil, 1997), a Resolução nº 2 de 7/4/1998 (Brasil, 1998a) e o Parecer da CEB nº 4/98 de 29/1/1998 (Brasil, 1998b).

A Exposição de Motivos às DCNS começou a circular no CNE em maio de 1997. A análise desse documento revela que, para deliberar sobre as diretrizes e fixar os conteúdos considerados mínimos para a formação básica comum, a Câmara de Educação Básica do CNE apoiou-se numa série de referências que ultrapassam os PCNS e incluem tanto as atribuições fixadas pela CF, pela LDB e pela Lei nº 9.131/95 como as “orientações significativas” oferecidas pelo Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, Decreto nº 1.904/96 – e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº 8.069/90 – (Brasil, 1997).

Por sua vez, em janeiro de 1998, foi divulgado o Parecer da CEB nº 4/98, preparatório à Resolução sobre as DCNS, aprovadas em abril do mesmo ano.<sup>3</sup> Reforçando a crítica ao MEC realizada na Exposição de Motivos que acompanhou as DCNS, esse Parecer começa fazendo algumas afirmações doutrinárias relacionadas com

a competência da Câmara de Educação Básica para definir as diretrizes para a educação em colaboração com os outros entes federativos (Brasil, 1998b, p. 2).

Nos documentos citados, o federalismo constitui uma dimensão significativa. Esta perspectiva está presente no reconhecimento do CNE da competência da Câmara de Educação Básica para exercer função deliberativa sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais, mas reservando para os entes federativos e para as escolas as tarefas de plenificação e implementação curriculares. Complementarmente, o federalismo colaborativo consagrado na CF faz-se presente quando o CNE assume que suas funções normativas e de supervisão se apóiam na descentralização, na articulação entre União, Distrito Federal, estados e municípios e na flexibilidade teórico/metodológica das ações pedagógicas, considerando estas dimensões como sinônimo de responsabilidades compartilhadas em todos os níveis.

Na perspectiva federalista, o CNE considera também que a definição de Diretrizes Curriculares Nacionais pela Câmara de Educação Básica marca o início do processo de colaboração entre estados e municípios, em torno de esforços conjuntos e articulados de planejamento, desenvolvimento e avaliação dos processos educacionais (p. 2).

As proposições doutrinárias presentes no Parecer completam-se com a afirmação da dimensão participativa. De acordo com as DCNs, o aperfeiçoamento do ensino fundamental depende de que as propostas pedagógicas elaboradas pelas escolas sejam capazes de refletir o projeto de sociedade local, regional e nacional desejado, a ser definido por cada equipe docente em colaboração com os usuários e outros membros da sociedade, que participam dos Conselhos/Escola-Comunidade e dos Grêmios Escolares (p. 4).

Nossa análise das principais afirmações doutrinárias das DCNs nos permite perceber que elas se baseavam na defesa pelo CNE do federalismo colaborativo e das formas participativas de elaboração curricular. De acordo com nossa interpretação, essa afirmação de princípios e a posição tomada pelo CNE em face dos PCNs traduziram no âmbito político-institucional do Estado as críticas à lógica centralizadora que, nos âmbitos acadêmico e escolar, especialistas e professores vinham formulando ao processo de elaboração dos PCNs.

## As diretrizes

Fazendo eco ao art. 210 da Constituição Federal de 1988, as diretrizes são entendidas pelo CNE como linhas gerais de ação, como proposição de caminhos abertos à tradução em diferentes programas de ensino.

Neste sentido, a Resolução nº 2, de abril de 1998, da Câmara de Educação Básica, apresenta as DCNs como

o conjunto de definições doutrinárias sobre princípios, fundamentos e procedimentos na Educação Básica, (...) que orientarão as escolas brasileiras dos sistemas de ensino, na organização, na articulação, no desenvolvimento e na avaliação de suas propostas pedagógicas. (p. 1)

Por sua vez, o Parecer da CEB nº 4/98 e a Resolução nº 2 de 1998 propõem sete diretrizes como referência para a organização do currículo escolar. Segundo esses documentos, 1) as escolas deverão fundamentar suas ações pedagógicas em princípios *éticos, políticos e estéticos*. São princípios complementares, relacionados com a autonomia, responsabilidade e solidariedade, com a cidadania e a vida democrática. Os documentos também consideram a existência de princípios estéticos da sensibilidade, que devem conduzir as ações pedagógicas escolares ao reconhecimento da sensibilidade e criatividade do comportamento humano e à valorização da diversidade de manifestações artísticas e culturais da realidade brasileira (Brasil, 1998a, p. 1).

Uma segunda diretriz refere-se ao reconhecimento da identidade pessoal de alunos, professores e demais profissionais que atuam na educação escolar, bem como da identidade institucional das escolas e dos sistemas de ensino. Na dimensão pessoal, a diretriz aponta para a necessidade de acolhida democrática pela escola das diversidades e peculiaridades de gênero, étnicas, etárias, regionais, socioeconômicas, culturais, psicológicas e físicas das pessoas implicadas diretamente com a educação escolar.

Como a Exposição de Motivos faz questão de ressaltar, essa diretriz vai ao encontro de dispositivos constitucionais e do Programa Nacional de Direitos Humanos, que reconhecem a dignidade da pessoa humana (art. 1º, 2º e 3º da CF), a igualdade perante a lei (art. 5º da CF), a necessidade de repúdio e condenação a quaisquer formas de discriminação (art. 3º da CF) e a promoção dos direitos humanos (PNDH).



A terceira diretriz considera o processo educacional como uma relação indissociável entre conhecimentos, linguagem e afetos, constituinte dos atos de ensinar e aprender. Segundo as DCNs, a afirmação dessa perspectiva deve conduzir à valorização do diálogo e à adoção de metodologias diversificadas em sala de aula, isto é, de múltiplas interações alunos/alunos, professores/alunos, alunos/livros, vídeos, mídia, materiais didáticos etc., que permitam a expressão de níveis diferenciados de compreensão, de conhecimentos e de valores éticos, políticos e estéticos. Nesse caso, mesmo tratando-se de uma diretriz que tem implicações claramente pedagógicas, não há nenhuma referência explícita à proposta dos PCNS.

A quarta diretriz apóia-se no art. 9º da LDB para estabelecer conteúdos curriculares mínimos para a chamada Base Nacional Comum, destinados a legitimar a unidade e a qualidade da ação pedagógica na diversidade nacional. Para o Parecer:

(...) a instituição de uma Base Nacional Comum com uma Parte Diversificada, a partir da LDB, supõe um novo paradigma curricular que articule a Educação Fundamental com a Vida Cidadã.

O significado que atribuímos à Vida Cidadã é do exercício de direitos e deveres de pessoas, grupos e instituições na sociedade, que em sinergia, em movimento cheio de energias que se trocam e se articulam, influem sobre múltiplos aspectos, podendo assim viver bem e transformar a convivência para melhor. (Brasil, 1998b, p. 9)

Nesta perspectiva integradora, a base comum e a parte diversificada devem articular cidadania e conhecimento nos currículos da educação fundamental. Trata-se de uma dupla integração, que deve movimentar-se no interior e entre temas adscritos à cidadania e ao conhecimento escolar. A “vida cidadã” diz respeito a aspectos relacionados com saúde, sexualidade, vida familiar e social, meio ambiente, trabalho, ciência e tecnologia, cultura e linguagens. Já as “áreas de conhecimento” se referem à Língua Portuguesa, Língua Materna (para populações indígenas e migrantes), Matemática, Ciências, Geografia, História, Língua Estrangeira, Educação Artística, Educação Física e Educação Religiosa (Brasil, 1998b, p. 7).

Curiosamente, esta diretriz estabelece uma estrutura curricular básica, na qual os aspectos mais inovadores estão relacionados à “vida cidadã” e evocam os Temas Transversais propostos pelos PCNS

sem fazer, no entanto, qualquer referência explícita a eles. Nesta diretriz, fica evidente a lógica da mútua omissão que tomou conta dos atores políticos do CNE.

Complementarmente, a quinta diretriz, em consonância com o artigo 27 da LDB, orienta as escolas no sentido da condução de propostas curriculares e de processos de ensino capazes de articular os conhecimentos e valores da Base Nacional Comum e da Parte Diversificada ao contexto social (Brasil, 1998b, p 11).

A sexta diretriz enfatiza a autonomia escolar e fundamenta-se novamente na LDB para orientar as escolas no uso da Parte Diversificada do currículo no desenvolvimento de atividades e projetos de seu interesse específico (Brasil, 1998b, p 11).

Nessa perspectiva, a diretriz apóia-se na LDB (art. 9º, IV) para reafirmar a competência de estados, municípios e estabelecimentos escolares no sentido de complementarem os currículos mínimos com uma parte diversificada.

Finalmente, a sétima diretriz diz respeito a propostas pedagógicas capazes de zelar pela existência de um clima escolar de cooperação e de condições básicas para planejar os usos do espaço e do tempo escolar.

Essa diretriz diz respeito, assim, às condições de possibilidades da interdisciplinaridade e transdisciplinariedade, do sistema seriado ou por ciclos, do currículo, da relação de a escola com a sociedade serem objeto de planejamento e avaliação constantes da escola e de sua proposta pedagógica (Brasil, 1998b, p. 11).

Em síntese, a análise do processo de elaboração das DCNs permitiu-nos perceber que as tensões provocadas pelas diferentes perspectivas político-institucionais, sustentadas pelo MEC e pelo CNE a respeito do papel que cabe ao Estado em relação à elaboração curricular, levaram o CNE a afirmar o “caráter não-obrigatório” dos PCNs. Essa tomada de posição dos atores políticos do CNE pode ser confirmada por meio da análise das DCNs, que evidenciou a exclusão dos PCNs das referências mediadoras da definição de princípios e diretrizes curriculares para o conjunto do ensino fundamental no âmbito da Câmara de Educação Básica.

A seguir, veremos como se colocam essas tensões e referências em relação aos PCNs elaborados pelo MEC para o terceiro e o quarto ciclos do ensino fundamental.

## Os Parâmetros Curriculares Nacionais para o terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental

O extenso documento que explicita a proposta de reorientação curricular para os anos finais do ensino fundamental, elaborado pela Secretaria de Educação Fundamental do MEC, foi publicado em 1998. É composto por dez volumes, organizados da seguinte forma: um é introdutório, oito são referentes às diversas Áreas de Conhecimento do terceiro e do quarto ciclos do ensino fundamental (Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia, Ciências Naturais, Educação Física, Arte e Língua Estrangeira), e o último volume trata dos Temas Transversais, que envolvem questões sociais relativas a: Ética, Saúde, Orientação Sexual, Meio Ambiente, Trabalho e Consumo e Pluralidade Cultural.

Dada a finalidade que perseguimos neste texto, analisaremos apenas o volume Introdução, especificamente a segunda parte que apresenta os princípios gerais norteadores dos PCNs e estabelece os fundamentos de base para a elaboração dos documentos das Áreas de Conhecimento e dos Temas Transversais.

A Introdução está dividida em cinco partes. A primeira traz uma análise da conjuntura nacional e mundial cujo corolário é a necessidade de se fortalecer a educação básica. A segunda parte está voltada para a apresentação dos PCNs. Na terceira, a Introdução aborda aspectos do projeto educativo da escola, ao passo que a quarta parte procura caracterizar os alunos das últimas séries do ensino fundamental. Finalmente, a quinta parte analisa o uso escolar de tecnologias de informação e comunicação.

A primeira parte tem como pano de fundo a questão da relação educação/cidadania. Inicia-se com reflexões amplas, que fazem referência a orientações produzidas por “documentos de órgãos internacionais” (Brasil, 1998, p. 15) e apresentam “desafios” para os sistemas educacionais colocados pelas tensões global/local; universal/singular; cultura local/modernização dos processos produtivos; instantâneo, efêmero/durável; espiritual/material. Nessa parte, o documento também registra uma série de “recomendações” destinadas à escola, fundamentadas em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver com os outros e aprender a ser. Inclui, ainda, uma análise da educação brasileira e da situação funcional e de formação profissional dos professores, que leva em conta uma série de estatísticas educacionais, bem como dados sobre

o desempenho dos alunos produzidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Apoiado nessas análises, o documento estabelece desafios para a educação brasileira, em termos da garantia de acesso e permanência dos alunos na escola, de formação continuada em serviço dos professores, de melhoria física da escola e de introdução de recursos tecnológicos, sempre contando com o envolvimento e a participação da comunidade.

## A disputa de competências

Passemos à segunda parte da Introdução, que será aqui analisada mais detalhadamente porque trata especificamente do Referencial Curricular Nacional para o Ensino Fundamental.

A análise dessa parte mostra que, na elaboração da proposta curricular para o terceiro e o quarto ciclos do ensino fundamental, a Secretaria de Ensino Fundamental do MEC apoiou-se numa série de documentos que incluem as atribuições fixadas pela Constituição Federal e pela LDB e orientações fornecidas pelo Plano Nacional de Educação para Todos.

Para delimitar suas competências em matéria curricular, o MEC reafirma, à luz da Constituição de 1988, “(...) a necessidade e a obrigação do Estado de elaborar parâmetros claros, no campo curricular, capazes de orientar o ensino fundamental de forma a adequá-lo aos ideais democráticos e à busca da melhoria da qualidade do ensino nas escolas brasileiras” (p. 49).

Por sua vez, para delimitar suas responsabilidades curriculares, o MEC toma como referência o artigo 9º da LDB que determina como “competência da União estabelecer, em colaboração com os estados, Distrito Federal e Municípios, diretrizes que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar uma formação básica comum” (p. 49).

Nesse ponto, o que chama a atenção do leitor é o fato de os mesmos dispositivos constitucionais e legais serem utilizados pelo MEC e pelo CNE para justificar suas responsabilidades e competências específicas em matéria curricular. Com efeito, em 1997, o CNE já tinha assumido o processo de elaboração de diretrizes curriculares para o ensino fundamental como parte de suas atribuições legais diretas, e tinha procurado imprimir a elas uma perspectiva descentralizada e

colaborativa. Curiosamente, entretanto, o MEC invoca, no mesmo período, os mesmos artigos da CF e da LDB para justificar o fato de ter tomado para si a tarefa de fixar centralmente as diretrizes e os conteúdos mínimos para o ensino fundamental.

## Os princípios e a organização curricular

A segunda parte da Introdução explicita que o termo “parâmetro” “visa comunicar a idéia de que, ao mesmo tempo em que se pressupõem e se respeitam as diversidades regionais, culturais, políticas, existentes no país, se constroem referências nacionais que possam dizer quais os ‘pontos comuns’ que caracterizam o fenômeno educativo em todas as regiões brasileiras” (p. 49). Neste sentido, o documento frisa que a “abrangência nacional” do currículo visa a garantir a toda criança ou jovem brasileiro “o conjunto de conhecimentos socialmente elaborados e reconhecidos como necessários para o exercício da cidadania para deles poder usufruir” (p. 49).

Apesar da ênfase que os PCNs colocam na formação comum, a definição adotada para o currículo permite uma abertura da proposta à diversidade, na medida em que é considerado como “expressão de princípios e metas do projeto educativo, que precisam ser flexíveis para promover discussões e reelaborações quando realizado em sala de aula, pois é o professor que traduz os princípios elencados em prática didática” (p. 49).

Princípios relacionados à articulação aluno/escola/cidadania e que reafirmam a abertura dos PCNs para a diversidade aparecem também na proposta de estrutura curricular.

De acordo com o documento, as principais referências utilizadas na definição das Áreas de Conhecimento e dos Temas Transversais encontram-se nos Objetivos Gerais do Ensino Fundamental, entendidos como aqueles que indicam “capacidades relativas aos aspectos cognitivo, afetivo, físico, ético, estético, de atuação e de inserção social, de forma a expressar a formação básica necessária para o exercício da cidadania e nortear a seleção de conteúdos” (p. 52). O documento reitera que esses objetivos estão “formulados de modo a respeitar a diversidade social e cultural e são suficientemente amplos e abrangentes para que possam permitir a inclusão das características locais” (ibidem).

No entanto, os PCNs também reafirmam sua opção pela educação comum. Considerando a existência de diferenças sociais e culturais

marcantes, que determinam diferentes necessidades de aprendizagem, os PCNs aludem àquilo que é comum a todos, que um aluno de qualquer lugar do Brasil, do interior ou do litoral, de uma grande cidade ou da zona rural, deve ter o direito de aprender, reafirmando que esse direito deve ser garantido pelo Estado (p. 49-50).

Nessa perspectiva, o documento afirma o princípio da unidade na diversidade, visto que o estabelecimento de parâmetros curriculares comuns para todo o país, ao mesmo tempo em que visa a contribuir para a construção da unidade, busca garantir o respeito à diversidade, que é a marca cultural do país, por meio de adaptações que integrem as diferentes dimensões da prática educacional (ibidem).

A organização do ensino em ciclos é outro dos postulados da proposta. Com o intuito de evitar “a excessiva fragmentação de objetivos e conteúdos” assim como uma visão “parcelada dos conhecimentos”, os PCNs propõem uma distribuição de objetivos e conteúdos em ciclos, o que permite trabalhar com dimensões de tempo mais amplas e flexíveis.

O documento apresenta ainda a estrutura básica e a concepção geral das diferentes áreas de conhecimento e os objetivos gerais de cada área em termos de capacidades que os alunos devem desenvolver ao longo da escolaridade obrigatória. Junto da apresentação dos conteúdos de cada área de conhecimento, o documento faz referência a conceitos, procedimentos, valores, normas e atitudes e indica critérios de avaliação da aprendizagem e orientações didáticas, inclusive para os Temas Transversais.

Dessa forma, embora o texto rejeite explicitamente qualquer viés de “modelo curricular homogêneo e impositivo”, o que encontramos nos PCNs são conteúdos e metodologias significativamente detalhadas em cada uma das “áreas” disciplinares propostas.

Como explicar essa aparente contradição?

Para entender essa situação, é preciso não esquecer que, apesar da insistência do texto no respeito dos referenciais curriculares às diversidades regionais, culturais e políticas existentes no país, o que se percebe é uma ênfase significativa no princípio de igualdade, traduzido na preocupação com uma proposta curricular de caráter universal para o ensino de conteúdos comuns a todos, ainda que no interior de instituições diferenciadas.

Neste sentido, a análise do texto introdutório mostrou-nos que, apesar de a noção de parâmetro assumir no documento o caráter

de referência, os PCNS colocam o ensino fundamental em face de um conjunto complexo e detalhado de concepções e orientações didáticas e metodológicas, conteúdos disciplinares e transversais, na perspectiva da formação básica comum.

No entanto, se pudemos constatar no documento introdutório aos PCNS para o terceiro e o quarto ciclos do ensino fundamental uma ênfase maior no currículo comum, também foi possível encontrar uma preocupação explícita com a diversidade sociocultural e com a cidadania.

O fato mais relevante e que mais chamou nossa atenção durante a leitura dos PCNS é que, apesar da existência de documentos do CNE que tratam das diretrizes curriculares para a educação nacional, como a Exposição de Motivos que fundamentam as DCNS e das próprias DCNS, o MEC optou por ignorar essas referências, preferindo basear-se em documentos legais de caráter mais geral.

As evidências mais fortes da omissão do MEC em relação à elaboração curricular do CNE podem ser encontradas na seção Bibliografia, da Introdução aos PCNS (p. 159-172). Na Bibliografia, com mais de 260 títulos, uma nota de pé de página esclarece que “Em todos os documentos que compõem os Parâmetros Curriculares Nacionais, a bibliografia apresentada inclui apenas os títulos de obras que foram consultadas no seu processo de elaboração (...)” (p. 159). Nenhum documento elaborado pelo CNE, no entanto, figura entre as obras consultadas.

## Considerações Finais

A análise das DCNS e dos PCNS para o terceiro e o quarto ciclos do ensino fundamental levou-nos a questionar a forma de encaminhamento e o teor da proposta curricular do MEC. Percebemos que se tratava de uma política construída num movimento invertido, no qual os PCNS, apesar de serem instrumentos normativos de caráter mais específico, foram construídos e encaminhados de forma a reorientar um instrumento de caráter mais geral como as DCNS.

Esse fato levou a que se configurasse um tipo de relação entre o MEC e o CNE em que as tensões que perpassaram a definição de espaços e competências sobre a questão curricular acabaram por condenar as possíveis formas de colaboração entre esses dois atores políticos à lógica da mútua omissão.

No caso do CNE, foi estabelecida uma metodologia para a elaboração das DCNs que declarou os PCNs não-obrigatórios, ao mesmo tempo em que buscava basear-se apenas na Constituição e na legislação educacional precedente.

No caso do MEC, as referências para a elaboração dos PCNs foram buscadas na legislação e em agentes externos ao sistema público de ensino fundamental, e sua estratégia consistiu em ignorar as DCNs sob responsabilidade do CNE.

Esta mútua omissão não impediu, entretanto, que as duas elaborações curriculares – a do MEC e a do CNE – compartilhassem alguns princípios básicos, como o compromisso com a formação básica comum, a construção da cidadania e o respeito à diversidade cultural.

A elaboração dos PCNs criou um novo foco de resistência política no interior do CNE, que se somou às resistências enfrentadas pelo MEC no âmbito acadêmico e escolar. No entanto, essas resistências tiveram uma raiz comum assentada no fato de a competência e autonomia dos atores atuantes nesses âmbitos serem preteridas em favor de outros interlocutores e referenciais externos que foram privilegiados pelo MEC em sua elaboração curricular. Na tensão posta pela dimensão política da elaboração curricular, o CNE e o MEC acabaram por entrar num círculo vicioso de omissão mútua.

*Recebido e aprovado em agosto de 2002.*

## Notas

1. Ver, especialmente, o volume 21, número 1 da revista *Educação & Realidade*, publicada em Porto Alegre pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 1996. Nesse número, a Revista elegeu o currículo como foco temático. Além do quadro que apresenta discussões contemporâneas de estudiosos nacionais e estrangeiros sobre o currículo, o número em pauta traz também um dossiê contendo cinco pareceres sobre a proposta dos PCNs para o primeiro e o segundo ciclos do ensino fundamental, que compreendem desde um questionamento abrangente de seus pressupostos e intenções até a análise das postulações relacionadas com diferentes áreas de conhecimento escolar, como Matemática, Química e Língua Portuguesa.
2. Com efeito, o art. 210 da CF dispõe que “serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”. Além desse artigo, há na Constituição outros dispositivos curriculares, como no art. 242, § 1º, das Disposições Constitucionais Gerais, que assinala: “O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro”. Esse dispositivo se vê reforçado ainda pelo art. 215, § 1º, no qual as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, e as de outros grupos participantes do processo civilizatório



nacional, devem ser objeto de proteção especial da parte do Estado. Esses dispositivos também se coadunam com aquele expresso no art. 210, § 2º, do capítulo de Educação da Constituição Federal: “O ensino fundamental regular será ministrado em Língua Portuguesa. Asseguradas às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”. Por sua vez, o art. 225 diz, no inciso VI, que o direito a um meio ecologicamente equilibrado será assegurado pelo Poder Público, o qual, entre outras incumbências, deverá promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino.

3. Aliás, 1998 foi também o ano de publicação dos PCNs para o terceiro e o quarto ciclos do ensino fundamental, o que evidencia a simultaneidade existente entre os processos de elaboração curricular no âmbito do CNE e do MEC.

## Referências bibliográficas

BONAMINO, A. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da lei 4024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Edição extra. Brasília, DF, 25 nov. 1995.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, v. 134, n. 248, p. 27833-841, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. *Exposição de motivos ao encaminhamento das diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, DF: CNE, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n. 2, de 7 abril de 1998. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 15 abr. 1998a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer CEB n. 4/98. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Brasília, DF: MEC/CNE, 1998b.

- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental: introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.
- CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Niterói: UFF; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1995.
- EDUCAÇÃO & REALIDADE. Currículo e política de identidade. Porto Alegre: UFRGS, v. 21, n. 1, jan./jun. 1996. 280p.
- LÜDKE, M. O CNE e as novas propostas para a formação de professores: uma visão de dentro. In: CARNEIRO DA SILVA, W. (Org.). *Formação dos profissionais da educação: o novo contexto legal e os labirintos do real*. Niterói: UFF, 1998, p. 35-48.
- LÜDKE, M. A profissionalização do magistério vista em duas perspectivas. *Educação Brasileira*, Brasília, DF, v. 21, n. 42, p. 239-253, jan./jun. 1999.
- MOREIRA, A.F. (Org.). *Currículo: políticas e práticas*. Campinas: Papyrus, 1999.
- MOREIRA, A.F.; SILVA, T.T. (Orgs.). *Currículo, cultura e sociedade*. São Paulo: Cortez, 1994.
- SAVIANI, N. *Saber escolar, currículo e didática: problemas de unidade conteúdo/método no processo pedagógico*. Campinas: Autores Associados, 1994.
- SILVA, T.T.; MOREIRA, A.F. (Orgs.). *Territórios contestados: o currículo e os novos mapas políticos e culturais*. Petrópolis: Vozes, 1995.