

A Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio, as definições do Banco Mundial e os desafios da educação pública no Brasil

PATRÍCIA MARCHAND

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

MARIÂNGELA BAIROS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

JULIA AMARAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

RESUMO

Neste artigo, realizou-se uma análise da Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio, sua relação com a Lei 13.415 de 2017, que institui a reforma do Ensino Médio, e com as diretrizes instituídas pelo Banco Mundial para a educação brasileira - expressas no documento intitulado de “Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, publicado em novembro de 2017. Não há como desvincular a BNCC da reforma do ensino médio e das diretrizes instituídas pelo Banco Mundial. Destaca-se que o foco do debate nacional deve estar centrado na revogação da Lei 13.415 de 2017 e da EC 95/2017, e não apenas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Palavras-chaves: Ensino Médio; Base Nacional Curricular; Políticas Educacionais; Legislação Educacional.

High School National Curricular Common Base, the World Bank definitions and the challenges of public education in Brazil

ABSTRACT

In this article, an analysis of High School National Curricular Common Base is made relating to the Law 13.415 of 2017, which establishes the High School Reform, with the guidelines established by of The World Bank to the Brazilian education expressed in the document entitled “A fair adjustment: Analysis of efficiency and equity of the public expenses in Brazil”, published in November of 2017. There is no way to unlink the NCCB (National Curricular Common Base) from the High School Reform and from the guidelines established by the World Bank. We highlight that the focus of the debate must be centered, not only into the NCCB, but in the revocation of the Law 13.415 of 2017 and the Constitutional Amendment 95/2017.

Keywords: High School; National Curricular Common Base; Educational Policies; Educational Legislation.

UM PRELÚDIO

Este artigo é resultado do trabalho do grupo de pesquisa que atualmente acompanha a implementação da Reforma do Ensino Médio, instituída pela Lei 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, em doze escolas do Rio Grande do Sul. Este grupo de pesquisa faz parte do Núcleo de Políticas e Gestão da Educação da FACED/UFRGS.

Temos por objetivo apresentar o debate que problematiza o estabelecimento de uma Base Nacional Comum Curricular, os limites, os avanços e as debilidades envolvidas nesta BNCC. Com isso, buscamos contribuir com a discussão acerca da Base Nacional Comum Curricular – BNCC para o ensino médio no Brasil e de como ela é perpassada por definições externas como a do Banco Mundial, que abordaremos neste artigo.

Uma questão importante a ser ressaltada é que a BNCC iniciou sua elaboração ainda no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Desde que o MEC desencadeou este processo, ela vem sofrendo alterações significativas de sua proposição original, relativas ao conteúdo, ao processo de debates e de escuta para a elaboração da BNCC até a ruptura de paradigmas significativos para a educação básica. A partir de 2016, com o advento do Golpe que ocorreu em nosso país, decorrente do impeachment da presidenta eleita democraticamente Dilma Rousseff, fomos surpreendidos com novas e significativas alterações, tais como a separação entre uma BNCC para educação infantil e ensino fundamental e outra BNCC para o ensino médio. Todos estes movimentos aconteceram sem a devida escuta dos envolvidos nacionalmente neste debate. Dentre estes não escutados, destacamos os alunos, provavelmente os maiores interessados neste processo, que não foram ouvidos e, como afirma ARELARO, “Enquanto o governo não ouvir estas vozes, nenhuma reforma, de fato, se implantará” (2017, p. 17).

Alertamos também para as consequências desta segmentação entre a BNCC para educação infantil e ensino fundamental e a BNCC para o ensino médio, pois isto poderá levar a uma ruptura do conceito instituído pela Lei 9.394/96 (LDB). Segundo CURY (2008),

A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar.

Resulta daí que a educação infantil é a raiz da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento. É dessa visão holística de “base”, “básica”, que se pode ter uma visão conseqüente [sic] das partes. (p. 294).

César Callegari, ex-presidente da Comissão Bicameral da BNCC, em Carta para os conselheiros do Conselho Nacional de Educação, afirma que a proposta apresentada pelo MEC indica rupturas e fragmentação da educação básica.

(...). Ela sublinha o defeito de origem: a separação do ensino médio do conjunto da educação básica na concepção de uma BNCC. Eu e outros conselheiros insistimos nessa crítica desde o início do processo. Eis que, materializando nossos piores temores, a proposta do MEC para o ensino médio não só destoa, mas contradiz em grande medida o que foi definido na BNCC das etapas educacionais anteriores e é radicalmente distinta do que vinha sendo cogitado nas versões primeiras. Tinham, afinal, razão os que temiam rupturas e fragmentação da educação básica. (CALLEGARI, 2018, s/p).

Gostaríamos de propor a inversão do debate que atualmente está centrado na BNCC. Entendemos que o determinante neste momento no Brasil é retomarmos uma defesa nacional em que o centro seja a educação pública de qualidade e com equidade. Educação pública esta que a proposta atual para BNCC do ensino médio não contempla. É urgente uma frente ampla de resistência para uma escola democrática, plural e inclusiva.

Precisamos defender escolas com estrutura adequada e com condições de oferecer uma educação condizente com o compromisso de formar as futuras gerações, e essas escolas precisam ter: laboratórios de ciências e de informática, salas de cinema e vídeos, quadras de esportes, salas de artes, de teatro, de dança, bibliotecas, tablets, oficinas diversas, dentre muitas outras possibilidades. A reforma do EM apresentada pelo atual governo indica como objetivo o preparo da mão de obra barata para executar trabalhos subalternos que afastam cada vez mais estes jovens da escola pública de qualidade, com condições igualitárias para todos que permitam também o acesso a um curso no ensino superior.

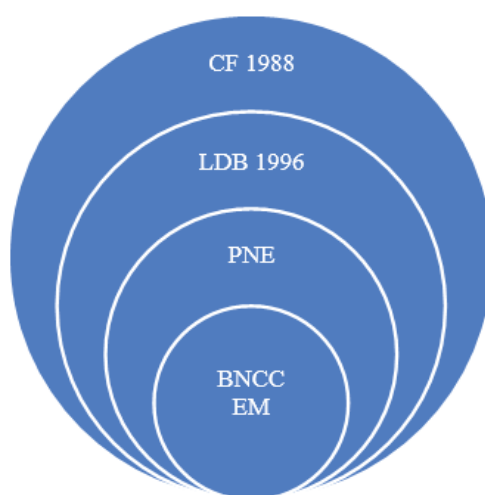
O debate da BNCC está, segundo nossa análise, se perdendo do central para a educação pública hoje, precisamos debater a revogação da Lei 13.415/2017 e da EC 95/2017 que congelou por 20 anos os investimentos em educação.

Não podemos debater a BNCC sem levar em consideração a Lei 13.415/2017. Os problemas presentes na referida Lei também estão presentes na proposta de

texto para BNCC apresentada pelo MEC, pois a implementação da Lei depende da aprovação da BNCC e esta depende da reforma instituída pela Lei 13.415/2017. De acordo com o art. 35-A da LDB/96, “A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação”.

A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR PARA O ENSINO MÉDIO EM DEBATE

Ilustração 1 – O ordenamento legal vigente e o currículo escolar



Fonte: Elaborada por Mariângela Bairros.

Cabe destacar-mos que o artigo 210 da CF/1988 já estabelecia a necessidade de fixação de conteúdos mínimos. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB – Lei 9.393/1996, o artigo 9º estabelece a elaboração das competências e das diretrizes comuns e currículos diversos e, no artigo 26, fica determinado que os currículos da Educação Infantil, Fundamental e Médio devem ter uma base nacional comum. Além disso, o Plano Nacional de Educação (2014) retoma esta legislação. Assim, o governo atual não está inovando e sim atendendo a algo que já estava previsto na legislação educacional vigente.

A escrita do texto da BNCC iniciou no governo do presidente Luís Inácio da Silva (Lula) e envolveu várias mãos, assim é importante registrar que o texto da Base inicialmente foi realizado com a participação de educadores das diferentes

áreas do conhecimento de diversas Universidades de todo o Brasil. Como afirmamos anteriormente, ao longo do processo, a BNCC foi perdendo seu espírito coletivo para tornar-se propriedade de um segmento, atendendo a interesses de alguns grupos, muitos destes do setor privado.

A BNCC é aguardada desde 1988, é parte do PNE – Plano Nacional de Educação e teve sua primeira versão apresentada em 2015. Logo, esta já percorreu uma longa jornada, mas foi interceptada antes de sua conclusão, e aqui estamos falando de um processo que separou a BNCC em duas partes.

A atual BNCC, nas versões disponíveis para estudo, desconsiderou o processo de elaboração anterior. Por ser pensada em sua essência como uma Política de Estado, não deveria pertencer a um único governo, não deveria representar a marca de um governo e, tampouco, partir do zero, até porque já estava em fase final de elaboração.

O texto atual dá a impressão de não ter identidade própria, isso talvez se deva ao fato de ter começado a ser escrito por mãos que defendiam uma educação pública comprometida com o avanço e com a melhoria das condições de ensino na escola pública, mas o final deste processo, que resultou no texto atual apresentado para o Conselho Nacional de Educação, foi “recheado” com posições e concepções que buscam uma lógica de estado mínimo para estudantes da escola pública brasileira.

O processo de elaboração desencadeado lá em 2009 expõe o caráter sério e a lisura de uma construção coletiva dos educadores envolvidos ao longo de anos. O governo atual desconsiderou tal caminhada e insiste em modificações de última hora. A BNCC deveria ser motivo de orgulho, pois o texto, que estava sendo construído coletivamente e com debates entre as partes interessadas, apresentava um conteúdo para o país inteiro, respeitando especificidades e construções históricas, entretanto, ao invés disso, foi dilapidado, eliminando aos poucos a riqueza da educação brasileira e dos avanços produzidos por décadas de lutas dos educadores do país.

O texto retroage para um tecnicismo, onde a forma sobrepõe-se ao conteúdo. Desde sua introdução, apresenta os conceitos de competências e de habilidades. A responsabilidade com a elaboração dos itinerários alternativos e das

parcerias para a realização da parte de formação técnica foi passada para Estados e Municípios. Um importante registro é que a BNCC, logo na introdução, retoma uma questão que remete para algo que pode passar despercebido, mas destacamos a seguir:

Art. 35-A. A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento [...].

Art. 36. § 1º A organização das áreas de que trata o caput e das respectivas competências e habilidades será feita de acordo com critérios estabelecidos em cada sistema de ensino (BRASIL, 2017; ênfases adicionadas). (MEC, 2018, p. 12).

Um ponto muito importante a salientarmos é que estes dois artigos, ao contrário do que diz a BNCC, “tratam de maneiras diferentes e intercambiáveis para designar algo comum”, na verdade estabelecem uma dualidade de responsabilidades colocada para os Sistemas de Ensino. Desse modo, inferimos que tanto a BNCC quanto os Sistemas de Ensino podem não convergir.

A última versão apresenta predominância do foco nas competências e nas habilidades, sendo este um debate realizado no final da década de 1990 e já superado. Sendo assim, articula um texto que está repleto de contradições, com uma visão que privilegia a avaliação em larga escala na educação pública e, em outras partes do texto, apresenta questões com as quais educadores progressistas podem se identificar. O texto é atravessado por posições diferenciadas, em muitos momentos apresenta questões com as quais educadores progressistas lutam durante toda uma vida e, em outros, há uma forte predominância de uma visão tecnicista e ultrapassada como podemos observar no texto abaixo.

Ao longo da Educação Básica, as aprendizagens essenciais definidas na BNCC devem concorrer para assegurar aos estudantes o desenvolvimento de dez competências gerais, que consubstanciam, no âmbito pedagógico, os direitos de aprendizagem e desenvolvimento. Na BNCC, competência é definida como a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho (MEC, 2018, p. 8).

Na BNCC, competência é um conceito associado à mobilização de conhecimentos, procedimentos e habilidades, práticas cognitivas e socioemocionais, atitudes, valores, os quais engancham essas competências, lembrando que estas devem estar associadas, ao mesmo tempo, a um enfoque que vá ao encontro das

avaliações internacionais: OCDE, PISA, ONU, UNESCO¹. A BNCC que está em elaboração terá como compromisso uma aprendizagem igualitária para todos os estudantes do país, estabelecida historicamente pela Constituição Federal de 1988, ou seu compromisso será o de ter resultados que respondam às demandas do banco mundial².

Além disso, desde as décadas finais do século XX e ao longo deste início do século XXI, o foco no desenvolvimento de competências tem orientado a maioria dos Estados e Municípios brasileiros e diferentes países na construção de seus currículos. É esse também o enfoque adotado nas avaliações internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que coordena o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa, na sigla em inglês), e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco, na sigla em inglês), que instituiu o Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação para a América Latina (LLECE, na sigla em espanhol)¹². (MEC, 2018, p. 13).

Ao adotar esse enfoque, a BNCC indica que as decisões pedagógicas estarão sim submetidas às avaliações internacionais e nacionais. O texto propõe uma relação entre o que é básico-comum e o que é diverso/contextualizado, destaca que deve ser complementada em cada sistema de ensino. Até então, a BNCC não se compromete com a Reforma do EM no que diz respeito à educação integral nesse nível de ensino.

Segundo a Lei 9.394 (BRASIL, 1996), em seu artigo 35-A §5º:

A carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino.

Ou seja, a base curricular, destinada a atender a todos os alunos, terá que contemplar todo o conhecimento entendido como necessário em carga horária reduzida. Com isso, certamente, quem sairá perdendo será o aluno, que terá perdas significativas em áreas entendidas pelo atual governo como não prioritárias, como a da sociologia, a da filosofia e a das artes.

César Callegari, na Carta já referida neste artigo, manifesta com clareza sua preocupação com esta redução de carga horária, para o que passou a ser compreendido como base comum para todos os alunos matriculados no ensino médio.

¹ Letras maiúsculas para chamar a atenção.

² Letras minúsculas para não dar importância.

Contudo, na contramão de tudo o que se pensou, a nova Lei do ensino médio estabelece que esses direitos serão reduzidos e limitados ao que puder ser desenvolvido em, no máximo, 1800 horas. Ou seja: apenas ao que couber em cerca de 60% da atual carga horária das escolas. Perguntamos, então: o que vai ficar de fora? Quanto de língua portuguesa, de biologia, de filosofia, de matemática, de química, de história, de geografia, de física, de arte, de sociologia, de língua estrangeira, de educação física? Quantos conhecimentos serão excluídos do campo dos direitos e obrigações e abandonados no terreno das incertezas, dependendo de condições, em geral precárias, e das vontades por vezes poucas? E mais: uma Base reduzida pode levar ao estreitamento do escopo das avaliações e exames nacionais que já consolidaram um papel marcante no nosso sistema educacional. E então? Exames como o ENEM também serão reduzidos, a indicar que, agora, muito menos será garantido e exigido? Incapazes de oferecer educação de qualidade, baixam a régua, rebaixam o horizonte. Essa é a mensagem que se passa para a sociedade. (CALLEGARI, 2018, s/p).

Um ponto que gostaríamos de destacar é o do estímulo à continuidade do Pacto Federativo para implementação da BNCC, em que os Sistemas de Ensino e as Redes devem construir seus currículos e as escolas seus PPP – Projetos Políticos Pedagógicos.

A Base estabelece que os Sistemas e as escolas construam seus currículos e propostas pedagógicas para além da BNCC, respeitando as especificidades locais e regionais, levando em consideração as demandas e os anseios dos estudantes. A flexibilidade deve ser observada em todos os sistemas de Ensino do país. Estabelece parâmetros para a progressão curricular. E para cada uma das grandes áreas estabeleceu competências específicas, aquilo que considera central para os alunos dominarem.

No que se refere à equidade, diversidade e igualdade, o texto reconhece que, no Brasil, existem diferenças educacionais.

Nesse processo, a BNCC desempenha papel fundamental, pois explicita as aprendizagens essenciais que todos os estudantes devem desenvolver e expressa, portanto, a igualdade educacional sobre a qual as singularidades devem ser consideradas e atendidas. Essa igualdade deve valer também para as oportunidades de ingresso e permanência em uma escola de Educação Básica, sem o que o direito de aprender não se concretiza. O Brasil, ao longo de sua história, naturalizou desigualdades educa-

cionais em relação ao acesso à escola, à permanência dos estudantes e ao seu aprendizado. São amplamente conhecidas as enormes desigualdades entre os grupos de estudantes definidos por raça, sexo e condição socioeconômica de suas famílias. Diante desse quadro, as decisões curriculares e didático-pedagógicas das Secretarias de Educação, o planejamento do trabalho anual das instituições escolares e as rotinas e os eventos do cotidiano escolar devem levar em consideração a necessidade de superação dessas desigualdades. Para isso, os sistemas e redes de ensino e as instituições escolares devem se planejar com um claro foco na equidade, que pressupõe reconhecer que as necessidades dos estudantes são diferentes. (MEC, 2018, p. 15).

É central neste debate destacarmos que uma das preocupações era de que as Leis nº 10.639/2003 e 11.645/2008 desaparecessem do currículo do Ensino Médio; estas aparecem na BNCC, porém dependem da implementação de cada Sistema de Ensino, ou seja, segue a mesma preocupação.

O aparato, a defesa e a estrutura da BNCC são extremamente tecnicistas, preocupados com fórmulas para atender suas definições. As habilidades que devem estar em consonância com as competências são organizadas por “um código alfanumérico com uma composição relacionada a cada uma das grandes áreas do conhecimento”.

Os professores deverão seguir códigos EM13LGG103³, como podemos ver na ilustração que segue.

³ Esse código refere-se à terceira habilidade proposta para a área de linguagens e suas tecnologias relacionada à competência específica 1, que pode ser desenvolvida em qualquer momento do EM, seguindo o currículo definido, claro.

Ilustração 2 – Identificação das habilidades na BNCC por código alfanumérico



Fonte: 3º versão do texto da Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio.

Outro ponto central da BNCC é a questão da Educação Integral. O texto afirma que, para cumprir as finalidades a escola que acolhe as juventudes têm de garantir o prosseguimento dos estudos a todos os alunos que desejarem, promovendo a educação integral.

Em uma das escolas de nossa pesquisa, que aceitou implantar a reforma do ensino médio, existem duas escolas, a que tem jovens de tempo integral e a que tem jovens que, ao terminarem seu turno de estudos, vão para seus locais de trabalho. Visivelmente são dois mundos e isso é o que a BNCC também estimula, uma diferenciação entre jovens que não precisam estudar e podem viver as experiências educativas que promovam o prosseguimento dos estudos e jovens que, por necessidade, saem da escola para trabalhar.

É importante destacarmos que, ao final do texto disponibilizado pelo MEC, a BNCC já teve tradução para o inglês. Qual a razão disso? Seria por que o banco mundial já definiu um conjunto de metas para a reforma do ensino médio?

A ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E AS IMPLICAÇÕES PARA A REFORMA DO ENSINO MÉDIO

Em novembro de 2007, o Banco Mundial publicou um relatório intitulado “Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, onde afirmou que o Governo Brasileiro gasta mais do que arrecada e aloca seus recursos de maneira pouco eficiente. Martin Raiser, diretor do Banco Mundial para o Brasil, afirmou em comunicado à imprensa realizado em novembro de 2017 que:

O relatório surgiu a partir de um pedido do Governo Federal. O trabalho tem por objetivo mostrar que é possível realizar o ajuste fiscal que o País busca e ainda promover maior igualdade social, preservando os mais desfavorecidos. Para tanto, analisamos oito setores e realizamos projeções que indicam caminhos possíveis para se promover uma gestão de recursos mais justa e inclusiva no Brasil. (THE WORLD BANK, 2017, s/p).

De acordo com o Banco Mundial, este estudo teve como objetivo analisar a origem dos problemas fiscais recorrentes do País, os programas sociais existentes e as alocações de despesas, procurando identificar possíveis reformas que poderiam tornar os gastos públicos mais eficazes, eficientes e equitativos (THE WORLD BANK, 2017).

Uma parte deste relatório foi dedicada à educação pública brasileira. No capítulo intitulado “Gastar Mais ou Melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública”, foram apresentados diversos fatores com o objetivo de evidenciar que o gasto com a educação pública no Brasil é elevado para os resultados apresentados, ou seja, teríamos um gasto ineficiente.

Segundo este documento, os principais fatores desta ineficiência estariam relacionados ao elevado número de professores por alunos, à baixa qualidade dos professores, ao pouco tempo dos professores dedicado à sala de aula, ao elevado gasto público em relação aos resultados obtidos no PISA e ao aumento das despesas públicas em educação nos últimos anos em comparação à média dos países da OCDE, do BRICS e da América Latina.

Estes fatores evidenciam, para o Banco Mundial, uma educação pública que representa para os cofres públicos despesas elevadas, que não se traduzem em resultados satisfatórios, capazes de representar uma boa produtividade dos alunos.

Claro que sempre levando em consideração as avaliações internacionais de larga escala como o PISA.

Segundo o Banco Mundial (2017, p. 128):

Quando se controla pelo nível de gasto por aluno, os resultados do PISA ainda são decepcionantes. O desempenho brasileiro medido pela prova de matemática do PISA em 2012 foi somente 83% do esperado para países com o mesmo nível de gasto por aluno (Figura 87). Países como a Colômbia e a Indonésia, por exemplo, atingiram pontuações semelhantes no PISA gastando bem menos por aluno. Já países como Chile, México e Turquia gastam valores similares ao Brasil e obtêm melhores resultados.

Em relação à razão aluno-professor, o relatório do Banco Mundial (2017) destaca que esta é relativamente baixa e que “o sistema público de educação no Brasil é caracterizado por baixa qualidade dos professores e pelos altos índices de reprovação.” A baixa qualidade dos professores é elencada como fator relevante para a ineficiência dos gastos com a educação pública no Brasil e que restringe a qualidade da educação. Segundo o documento produzido pelo Banco Mundial (2017, p. 131):

O magistério permanece uma profissão desprestigiada. Os requisitos para ingresso em cursos de licenciatura são fracos e a formação é de baixa qualidade. É além da pouca seletividade na contratação de professores para os sistemas educacionais estaduais e municipais, os salários não são vinculados do desempenho. A mudança desse paradigma exigirá reformas coordenadas de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal. As tendências demográficas, no entanto, oferecerão uma grande oportunidade para elevar o nível dos professores e da qualidade da educação ao longo da próxima década, pois estima-se que a população em idade escolar diminua em 25% entre 2010 e 2025. Isso, aliado a um grande número de professores que irão se aposentar nos próximos anos, permitirá uma maior seleção na contratação de um número menor de professores que serão necessários para substituir os que estarão se aposentando.

Em relação ao número excessivo de professores, outro fator destacado como relevante para a ineficiência dos gastos com a educação pública, o relatório do Banco Mundial (2017, p. 133) destaca que:

Aproximadamente 39% da ineficiência dos gastos brasileiros com educação estão associados às baixas razões aluno-professor (RAP). Se todas as escolas chegassem a fronteira de desempenho, o Brasil poderia aumentar o número de estudantes por professor em 33% no ensino fundamental e em 41% no ensino médio. Alternativamente, a redução do número de professores com base no número atual de alunos representaria uma economia de aproximadamente R\$ 22 bilhões (ou 0,33% do PIB), dos quais R\$ 17 bilhões no ensino fundamental, e R\$ 5 bilhões no ensino médio. As baixas razões aluno-professor são um problema significativo no ensino fundamental nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde

mudanças demográficas estão causando a uma queda rápida no número de alunos das redes públicas. Em grande parte, esse problema poderia ser solucionado por meio da não reposição de parte dos professores que estarão se aposentando em breve. A redução do número de professores por meio da aposentadoria poderia ajustar as razões a níveis eficientes no ensino fundamental até 2027 e, no ensino médio, até 2026.

Pensar em economizar reduzindo o número de professores e, dessa forma, aumentando o número de alunos por professor é atentar para aquilo que almejamos como escola pública de qualidade. Como aumentar o número de alunos em salas de aula que mal comportam 30 alunos? Sabemos que temos muitos problemas de infraestrutura, de falta de materiais pedagógicos qualificados e em quantidades suficientes, entre outros fatores que nos levam a pensar que este tipo de ação levaria sim a uma redução da qualidade do ensino ofertado.

O documento destaca também que as despesas públicas com educação vêm crescendo rapidamente nos últimos anos, acima dos níveis observados em países em condições sociais e econômicas semelhantes. Segundo o relatório, as despesas públicas com todos os níveis educacionais aumentaram a uma taxa real de 5,3% ao ano entre 2000 e 2014. Essas despesas não teriam resultado em melhora no desempenho dos alunos nem na qualidade do ensino ofertado. Para o Banco Mundial, a elevação de gastos não leva à melhoria dos resultados no PISA.

De acordo com o documento:

Em relação ao ensino fundamental e médio, os resultados de educação melhoraram no Brasil, mas permanecem baixo ao se considerar o drástico aumento dos gastos. Apesar dos avanços significativos em acesso, conclusão e aprendizagem no sistema educacional brasileiro nas duas últimas décadas, a qualidade do ensino ainda é bem baixa. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 128.

O relatório destaca também o baixo índice de conclusão do ensino médio e o alto número de alunos que não o concluem antes dos 25 anos de idade. Essas seriam, para o Banco mundial, as principais causas dos altos custos por formando do ensino médio no Brasil, custos estes bem mais elevados que em qualquer outro país da América Latina.

A utilização do tempo dos professores com atividades consideradas pouco produtivas é outro fator apresentado no relatório como responsável pela ineficiência dos gastos com a educação pública. Conforme o documento, é possível aumentar a eficiência fazendo com que os professores dediquem mais tempo a atividades em sala de aula e reduzindo o absenteísmo.

(...) desvinculação entre desempenho, estabilidade e remuneração, e mecanismos frágeis de monitoramento e controle fazem com que professores tenham pouco incentivo a manter frequência adequada. A literatura internacional oferece algumas possíveis soluções: introdução de um bônus por frequência para os professores; melhora dos mecanismos para registrar ausências e presenças; introdução e aplicação de ameaças de demissão por absenteísmo excessivo; introdução de benefícios vinculados à aposentadoria; e publicação de índices médios de absenteísmo nos relatórios de desempenho das escolas. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 134).

O relatório destaca que é possível economizar quase 1% do PIB por meio da melhoria da eficiência nos ensinos fundamental e médio, sem comprometer o nível atual dos serviços prestados. Mas, será que para a realidade brasileira o nível atual dos serviços prestado é suficiente e representa uma educação com equidade e qualidade?

Por fim, não poderia faltar a ineficiência da gestão escolar como fator relevante. O relatório traz, como estratégia para melhoria na gestão das escolas públicas, a divulgação de experiências consideradas pelo Banco Mundial como positivas e inovadoras, de como melhorar a qualidade da educação com recursos limitados.

Ao final do relatório elaborado pelo Banco Mundial sobre a educação pública, foram apresentadas algumas opções para aumentar a eficiência do ensino fundamental e médio, que são:

- permitir o aumento da razão aluno-professor, para gradativamente se chegar a níveis de eficiência por meio da não reposição dos professores que se aposentarem;
- priorizar nos municípios a reposição de professores aposentados por professores não concursados, pois a demissão destes seria muito difícil e os custos, devido a aposentadoria precoce com vencimentos integrais, são significativos;
- indicaram como bons exemplos de intervenções para a melhoria da gestão escolar a nomeação de diretores escolares com base em seu desempenho e experiência, o pagamento de bônus aos professores e aos funcionários com base no desempenho das escolas e o destaque às escolas com desempenho melhor e, por fim, a contratação de empresas privadas para o fornecimento

de serviços de educação também poderia melhorar o desempenho e a eficiência dos gastos públicos com educação.

Este relatório embasa políticas públicas para a educação que almejam essa melhor eficiência com os gastos públicos, levando em consideração os fatores elencados.

A nova reforma do ensino médio, instituída pela Lei 13.415 de 2017, atrelada à Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio, tem em suas bases os pressupostos referidos no relatório do Banco Mundial.

Conforme informação presente no portal do MEC, o Ministro da Educação, Mendonça Filho, apresentou o novo ensino médio para representantes do Banco Mundial, em Washington, Estados Unidos, em março de 2017, que se mostraram abertos a realizarem parcerias com o Brasil para implementação desta política.

Segundo o diretor do Banco Mundial no Brasil, Martin Raiser, em notícia publicada no site das Organizações Unidas no Brasil (ONUBR), o organismo internacional tem orgulho de apoiar essa reforma educacional histórica no Brasil. “A reforma ajudará a reduzir as desigualdades existentes nos resultados educacionais e a construir o capital humano necessário para o crescimento inclusivo” (ONUBR, 2017, s/p).

O Banco apoiará a implementação da reforma do Ensino Médio para atingir seus dois principais objetivos: proporcionar flexibilidade ao novo currículo baseado em competências, complementadas por itinerários formativos (línguas, matemática, ciências da natureza, ciências humanas ou formação técnica e profissional); e aumentar a carga horária de quatro para cinco horas por dia. (ONUBR, 2017, s/p).

O Banco Mundial irá investir 250 milhões de dólares para ajudar o país a realizar a reforma do Ensino Médio. Ou seja, não há como analisar esta reforma e os pressupostos presentes na Base Nacional Comum Curricular para o ensino médio sem relacionar as demandas apresentadas pelo Banco Mundial como relevantes para que este possa investir na educação pública brasileira.

CONSIDERAÇÕES AINDA INICIAIS

A BNCC já estava definida na legislação desde a Constituição Federal de 1988, conforme descrito na Ilustração 1 deste artigo; antes da BNCC tínhamos os Parâmetros Curriculares e ainda temos as Diretrizes Curriculares.

Identificamos que, se por um lado as competências trazem um debate importante para a escola, por outro lado, no corpo do texto da BNCC, de maneira não explícita, é defendida a importância da participação nas avaliações em larga escala.

Destacamos como grande desafio a harmonização entre a parte diversificada, definida pelos sistemas de ensino, e a Base Nacional Comum Curricular indicada no artigo 35-A § 1ª da LDB/96.

Nos Sistemas de Ensino onde os CEED – Conselhos Estaduais de Educação – tiverem autonomia e capacidade de elaboração, os conteúdos deverão ser ampliados, em outros Sistemas de Ensino sem essa articulação, os conteúdos serão os mínimos definidos pela BNCC. (Exemplo CEED/RS).

Os jovens não foram ouvidos neste processo de reforma do EM e construção da BNCC e a Educação Integral não é um ponto consensual entre os docentes e discentes. Não existe estrutura nas escolas, menos ainda corpo docente para atender a um ensino integral, então, esta escola vai acabar por expulsar jovens do EM.

A realidade não descrita na BNCC é que os jovens vão poder escolher a partir da definição estabelecida pelos Sistemas de Ensino, e não do que eles definirem estudar.

Destacamos que o problema não é a BNCC, mas a Lei 13.415/2017, que definiu como obrigatórias as disciplinas de português e de matemática, reduzindo as possibilidades de conhecimentos para os jovens e adultos brasileiros. A análise desta questão não pode estar desassociada do teto dos gastos públicos, que congelou por vinte exercícios financeiros, ou seja, por vinte anos, os investimentos do governo, sendo que o teto estabelecido foi o ano de 2017 e das bases estabelecidas pelo Banco Mundial para uma educação com eficiência e equidade dos gastos públicos.

A Reforma do EM conduz a dois modelos de escolas: um da rede privada e outro da rede pública, estabelecendo um abismo entre eles. Essa disparidade deve-se às diferentes condições que as escolas públicas e as privadas terão para implementar a reforma e, conseqüentemente, a BNCC.

Gostaríamos de destacar que o documento apresentado pelo Banco Mundial mostra uma preocupação com a educação voltada para o produtivismo e para o alcance de resultados balizados por organismos internacionais. Esse tipo de educação está muito distante daquilo que entendemos como relevante para a formação cidadã do aluno, para e pela a democracia, pois é uma educação voltada para o mercado de trabalho, orientada pelas demandas das grandes empresas, em sua maioria, as multinacionais. Ou seja, não podemos ter uma educação que almeja a formação de força de trabalho e não vê a educação como fundante para a cidadania.

Como em outros documentos produzidos pelo Banco Mundial, suas recomendações para as melhorias das questões sociais, como a educação, sempre estão embasadas em um discurso que busca a justiça social, para que assim ocorra o desenvolvimento econômico do país. Mas essa justiça social deverá sempre ocorrer com redução drástica de gastos, o que representa uma diminuição da capacidade de investimento dos governos a eles submetidos, a exemplo a EC 95/2017.

É urgente uma frente ampla em defesa da escola e da educação pública de qualidade e com equidade. Precisamos defender escolas com estrutura adequada e com condições de oferecer uma educação condizente com o século XXI, e estas precisam ter: laboratórios de ciências e de informática, salas de cinema e vídeos, quadras de esportes, salas de artes, teatro, dança, bibliotecas, tablets, oficinas diversas, dentre muitas outras possibilidades.

De uma forma geral, a Base traz em seu texto um conjunto de conteúdos que poderão colaborar com o avanço dos alunos, porém existe uma profunda disparidade entre o que está proposto pela BNCC e o que ocorre na vida prática e cotidiana das escolas brasileiras, visto que temos um descompasso entre o conteúdo da BNCC e a realidade educacional. De um lado os conteúdos extremamente desafiadores, instigantes, importantes para a formação dos jovens, de outro, uma organização tecnicista e ultrapassada que convida docentes e discentes ao aprofundamento teórico-prático.

Devemos defender uma educação pública democrática, de qualidade, com acesso e condições de permanência para todos os alunos, com investimentos e atualização permanentes, com condições adequadas de trabalho para os professores e com a devida valorização salarial.

REFERÊNCIAS

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Reforma do Ensino Médio: o que querem os golpistas. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 19, n. 20, p.11-17, 2017. Semestral. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil: Brasil revisão das despesas públicas. Volume I: Síntese. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BRASIL - **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988 (com redação atualizada).

_____. **Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Que institui a política de fomento a implantação das escolas de ensino médio em tempo integral.

_____. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular**: ensino médio. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/BNCC_EnsinoMedio_embaixa_site.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CALLEGARI, César. 29 jun. 2018, Brasília. **Carta aos Conselheiros do Conselho Nacional De Educação** - César Callegari Renuncia à Presidência da Comissão da BNCC. Disponível em: <<http://www.sinprodf.org.br/cesar-callegari-renuncia-a-presidencia-da-bncc/>>. Acesso em: 24 set. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica como Direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p.293-303, 2008. Quadrimestral.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONUBR). **Banco Mundial liberará US\$ 250 mi para Brasil fazer reforma do Ensino Médio**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/banco-mundial-liberara-us-250-mi-para-brasil-fazer-reforma-do-ensino-medio/>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

THE WORLD BANK. **Comunicado à Imprensa**: Banco Mundial lança relatório que analisa a eficiência e equidade do gasto público no Brasil. 2017. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/11/21/brazil-new-world-bank-report-analyzes-efficiency-equity-public-expenditur>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

Patrícia Marchand

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenadora da pesquisa Análise do Impacto da Lei 13.415 De 2017 na Rede Estadual do Rio Grande do Sul.

E-mail: patymarchand@gmail.com

Mariângela Bairros

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenadora adjunta da pesquisa Análise do Impacto da Lei 13.415 De 2017 na Rede Estadual do Rio Grande do Sul.

E-mail: mmbairros@gmail.com

Julia Amaral

Graduanda em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Integrante do grupo da pesquisa Análise do Impacto da Lei 13.415 De 2017 na Rede Estadual do Rio Grande do Sul. Bolsista de Iniciação Científica (BIC UFRGS).

E-mail: ju.amaral@outlook.com

