

## O contexto dos territórios e a análise da trajetória de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC): a experiência de um município mineiro<sup>1</sup>

Maria Michelle Fernandes Alves<sup>2</sup>

Breyner Ricardo de Oliveira<sup>3</sup>

### Resumo simples

A pesquisa analisou, a partir da atuação da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC) de Contagem/Minas Gerais, para a etapa do Ensino Fundamental (EF), as trajetórias e os contextos de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os processos associados à gestão da implementação da política, através da análise dos contextos dos territórios. Este contexto analisa as especificidades locais, as culturas, a mobilização e as interações entre diversos atores. Foram analisados documentos nacionais e locais relacionados à formulação e implementação, além de dados provenientes da: (i) realização de 18 entrevistas com os burocratas que atuaram/atuam na SEDUC; (ii) aplicação de um formulário eletrônico (*survey*) para diretores, pedagogos e professores da Rede de Contagem, atuantes no EF. Ao todo, foram obtidos 40 formulários preenchidos; e (iii) entrevistas realizadas com a equipe gestora de 15 escolas (25 entrevistas, perfazendo um total de 34 sujeitos: 22 pedagogos – 8 diretores – 4 vice-diretores). Os dados revelaram as especificidades e singularidades das escolas participantes da pesquisa. Apesar de as orientações serem padronizadas para as instituições escolares, via SEDUC, notamos diferenças em relação ao entendimento sobre as formações, ao uso dos documentos locais, o que reforça que as políticas encontram conexões com os contextos nos quais aterrissam.

**Palavras-chave:** Implementação de Políticas Educacionais. Trajetórias e Contextos de Implementação. Base Nacional Comum Curricular. Secretaria Municipal de Educação. Contextos dos territórios.

### Resumo expandido

Esta pesquisa analisou, a partir da atuação da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC) de Contagem/Minas Gerais, para a etapa do Ensino Fundamental (EF), as trajetórias e os contextos de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os processos associados à gestão da implementação da política.

Segundo o Ministério da Educação (MEC), a BNCC é um documento normativo que estabelece o conjunto de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas da Educação Básica, assegurando os direitos de aprendizagem e de desenvolvimento. A trajetória de formulação desta política perpassou dois ciclos de governo:

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Mariana – Minas Gerais – Brasil. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE) e do Grupo de Pesquisa em Avaliação e Implementação de Políticas Sociais e Educacionais (GPPública[e]s). E-mail: michelle190877@gmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Mariana – Minas Gerais – Brasil. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE) e coordenador do Grupo de Pesquisa em Avaliação e Implementação de Políticas Sociais e Educacionais (GPPública[e]s). E-mail: oliveira.breyner@gmail.com

Dilma Rousseff (PT) (2011-2016) e Michel Temer (PMDB) (2016-2018). Em Contagem, *locus* do estudo, a trajetória de implementação englobou três ciclos: Carlin de Moura (PCdoB) (2013- 2016), Alexis de Freitas (PSDB) (2017-2020) e Marília Campos (PT) (2021-atual).

A implementação da BNCC fundamenta-se nos princípios da coordenação, cooperação e colaboração federativa, definidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/1996. O MEC apresentou propostas/ações que induziram estados e municípios a (re)elaborarem os currículos, a partir de diretrizes nacionais, criando condições de participação e governabilidade entre os entes federados. Tal dinâmica induz uma gestão multinível de implementação uma vez que se mobiliza e cria-se uma rede com diferentes atores, fluxos de decisão e produção de normativas em diferentes níveis e camadas hierárquicas na cadeia de implementação.

Segundo Silva, Alves Neto e Vicente (2015), Abrucio e Viegas (2022), este processo – não apenas para as políticas educacionais, mas para qualquer política que dependa deste arranjo para ser implementada em nível subnacional – é complexo pois conta com a interferência de inúmeras variáveis, desde a mudança dos governos, passando pela descontinuidade administrativa da burocracia local, bem como pelas capacidades de estados e municípios em implementar programas.

A pesquisa foi de natureza quali-quantitativa e descritiva, estruturando-se por meio das pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Foram consultados e analisados 483 documentos (32 nível nacional, 10 nível estadual e 441 nível municipal). Foram utilizados os seguintes procedimentos para a coleta de dados: (i) realização de 18 entrevistas com os burocratas que atuaram/atuam na SEDUC; (ii) aplicação de um formulário eletrônico (*survey*) para diretores, pedagogos e professores da Rede de Contagem, atuantes no EF. Ao todo, foram obtidos 40 formulários preenchidos; e (iii) entrevistas realizadas com a equipe gestora de 15 escolas (25 entrevistas, perfazendo um total de 34 sujeitos: 22 pedagogos – 8 diretores – 4 vice-diretores).

Para análise, utilizamos o modelo de análise de contextos desenvolvido por Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022). Este referencial visa compreender as trajetórias de implementação de políticas públicas, aprofundando e articulando aportes teóricos e metodológicos que dialoguem com o campo das políticas. Tem como conceito fundante a noção de trajetória (Gussi; Oliveira, 2016; Oliveira, 2019), partindo do princípio que analisar uma política implica compreender o seu itinerário, ou seja, analisar seus efeitos, resultados, impactos e questões associadas ao desenho e sua implementação, de modo transversal.

Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022) apresentam cinco contextos de análise compreendidos de modo entrelaçado: conjunturas, conteúdos da política, institucionais, experiências e territórios. As análises apresentadas estão circunscritas aos *contextos dos territórios*. Este contexto analisa as especificidades locais. É na prática cotidiana em que há a

interação de diversos atores para que a política efetivamente aconteça. Assim, é possível analisar dimensões locais e outros aspectos que interferem na forma como as políticas são atuadas, bem como as culturas, os destinatários das políticas, a mobilização e as interações entre diversos atores. Para a análise deste contexto, foram utilizadas as seguintes categorias: dimensões e especificidades locais; práticas, dinâmicas e estratégias locais de implementação; adesão, autonomia e discricionariedade na execução da política; mobilização e interações entre escola e Secretaria.

Os principais dados revelaram a dinâmica que foi utilizada pela SEDUC para a (re)elaboração curricular, ou seja, o programa de formação continuada e em serviço destinado para a Rede Municipal, principalmente, as formações conduzidas pelos pedagogos para os professores que lecionam para o 1º ao 5º ano, realizadas nas escolas, no período de 2017-2018.

Apesar de notarmos orientações da SEDUC para as escolas que visavam conduzir como a política deveria ser implementada, os dados mostraram singularidades que permearam as instituições: as decisões, práticas, interações, rotinas que atravessam e constituem o cotidiano das escolas. Estes elementos puderam ser visualizados, sobretudo, sobre as percepções dos entrevistados em relação ao processo formativo, visto como “repasso de informação”, os questionamentos sobre a rigidez dos documentos locais, ou seja, pela não possibilidade da troca de habilidades em virtude do perfil dos alunos e da dinâmica do processo educativo, além das dificuldades enfrentadas na rotina escolar para as formações.

Os dados encontrados convergem com as discussões teóricas realizadas por Oliveira (2019), Ball, Maguire e Braun (2016), Lejano (2012) e Lipsky (1980). Oliveira (2019), por exemplo, afirma que a implementação de uma política pública/educacional, no nível micro, não acontece somente por meio da definição de documentos e diretrizes, pois apesar de serem marcos institucionais relevantes, não são suficientes para garantir a sua concretização. O autor enfatiza que há um conjunto de variáveis que incidem neste processo, como a interpretação e tradução do texto da política pelos atores locais (professores, pedagogos e diretores). Ball, Maguire e Braun (2016), por sua vez, mencionam que as políticas educacionais não são meramente implementadas, mas sujeitas a processos de recontextualização e recriação, no contexto da prática.

Apesar de Lejano (2012) e Lipsky (1980) não estudarem especificamente as políticas educacionais, os autores apresentam contribuições relevantes para a análise do processo de implementação em nível local. Lejano (2012) considera que as políticas não são simplesmente colocadas em prática de maneira objetiva e linear, pois elas encontram conexões com os contextos as quais aterrissam. Lipsky (1980) afirma que nos processos locais de implementação, os burocratas exercem alto poder decisório e discricionário.

Assim, em relação aos *territórios*, concluímos que há muitas dimensões, para além dos aspectos institucionais, que permeiam a implementação de uma política (dimensões subjetivas): decisões, comportamentos, atitudes individuais e coletivas que influenciarão como a política será aplicada na prática.

**Palavras-chave:** Implementação de Políticas Educacionais. Trajetórias e Contextos de Implementação. Base Nacional Comum Curricular. Secretaria Municipal de Educação. Contextos dos territórios.

### Referências

- ABRUCIO, F. L.; VIEGAS, R. R. **Capacidades estatais das Secretarias Municipais de Educação**: diagnóstico e reforma. 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/360833221\\_Capacidades\\_estatais\\_das\\_Secretarias\\_Municipais\\_de\\_Educacao\\_diagnostico\\_e\\_reformas](https://www.researchgate.net/publication/360833221_Capacidades_estatais_das_Secretarias_Municipais_de_Educacao_diagnostico_e_reformas) Acesso em 13 out. 2023.
- BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- GUSSI, A. F.; OLIVEIRA B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, p.83-101, 2016.
- LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.
- LIPSKY, M.. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 1980.
- OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>. Acesso em: 20 ago. 2022.
- OLIVEIRA, B. R.; ALVES, M. M. F.; FICHTER FILHO, G. A. Contextos e trajetórias para a análise de políticas públicas: aportes teóricos para o campo da educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, nov. 2022. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16722> Acesso em: 30 jul. 2023.
- SILVA, I. L. F.; ALVES NETO, H. F.; VICENTE, D.V. A proposta da Base Nacional Comum Curricular e o debate entre 1988 e 2015. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 51, n. 3, p. 330-342, set./dez. 2015.