

A PRODUÇÃO DE TEXTOS DE POLÍTICAS CURRICULARES: um olhar sobre as disputas para a definição de um currículo nacional brasileiro (1993-2017)

*Rafaela Albergaria Mello
Ana Maria Ferreira da Costa Monteiro*

Resumo

O artigo tem como objetivo compreender o contexto de influência na produção de textos na perspectiva do ciclo de políticas (Bowe, Ball, Gold, 1992) no processo de elaboração de texto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Analisamos as políticas curriculares nacionais desde o período da Redemocratização. Rastreou-se a Conferência de Jomtien (1990) realizada na Tailândia como um marco referencial no processo de elaboração de uma política curricular brasileira, e o Seminário Internacional Liderando Reformas Educacionais: Fortalecendo o Brasil para o Século XXI, organizado pela Fundação Lemann, no ano de 2013 em Yale, como princípio para a elaboração de um currículo nacional, sendo um divisor no âmbito da construção dessa política curricular educacional. Entretanto a BNCC não é um texto curricular isolado, mas parte da constituição de uma política curricular nacional alinhada à ideia de um comum, presente em um jogo político contínuo desde a participação do Brasil em Jomtien.

Palavras-chave: política educacional; bncc; contexto de influência; currículo.

THE PRODUCTION OF CURRICULAR POLICY TEXTS: a look at the disputes for defining a Brazilian national curriculum (1993-2017)

Abstract

The article aims to understand the context of influence in the production of texts from the perspective of the policy cycle (Bowe, Ball, Gold, 1992) in the process of preparing the text of the National Common Curricular Base (BNCC). We analyzed national curricular policies since the Redemocratization period. The Jomtien Conference (1990) held in Thailand was traced as a landmark in the process of developing a Brazilian curriculum policy, and the International Seminar Leading Educational Reforms: Strengthening Brazil for the 21st Century, organized by the Lemann Foundation, in 2013 at Yale, as a principle for the elaboration of a national curriculum, being a divider in the construction of this educational curriculum policy. However, the BNCC is not an isolated curricular text, it is part of the constitution of a national curricular policy aligned with the idea of a common, present in a continuous political game since Brazil's participation in Jomtien..

Keywords: educational policy; bncc; context of influence; curriculum.

LA PRODUCCIÓN DE TEXTOS DE POLÍTICA CURRICULAR: una mirada a las disputas por la definición de un currículum nacional brasileño (1993-2017)

Resumen

El artículo tiene como objetivo comprender el contexto de influencia en la producción de textos desde la perspectiva del ciclo de políticas (Bowe, Ball, Gold, 1992) en el proceso de elaboración del texto de la Base Curricular Común Nacional (BNCC). Analizamos las políticas curriculares nacionales desde el período de la Redemocratización. La Conferencia de Jomtien (1990), celebrada en Tailandia, fue considerada un hito en el proceso de desarrollo de una política curricular brasileña, y el Seminario Internacional Liderando las reformas educativas: fortaleciendo a Brasil para el futuro Siglo XXI”, organizado por la Fundación Lemann, en el año 2013 en Yale, como principio para la elaboración de un currículo nacional, siendo un divisor en la

construcción de esta política curricular educativa. Sin embargo, el BNCC no es un texto curricular aislado, es parte de la constitución de una política curricular nacional alineada con la idea de algo común, presente en un juego político continuo desde la participación de Brasil en Jomtien.

Palabras clave: política educativa; bncc; contexto de influencia; plan de estudios.

A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

A BNCC é um documento normativo desenvolvido pelo Ministério da Educação para toda a Educação Básica, a partir do qual os entes federativos (municípios e estados) tiveram que desenvolver suas propostas curriculares. Previsto no art. 210 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e no art. 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 (Brasil, 1996), esse documento foi elaborado a partir do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2014 (Brasil, 2014), e foi apresentado ao público pela primeira vez em setembro de 2015, o que gerou um imenso debate sobre a necessidade ou não de um currículo nacional para o país.

A BNCC para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental se apresenta como um documento que melhorará e norteará a Educação Básica, assim como é premissa fundamental para o *direito à aprendizagem*¹. Uma das justificativas principais de sua criação é a sua previsão na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e na LDB de 1996 (Brasil, 1996).

Assim, analisaremos neste artigo o processo de definição da BNCC, a partir da lente teórica de Stephen Ball (1994, 2012, 2013). O conceito de Ciclo de Política desenvolvido pelo autor em parceria com Bowe (1992) é essencial para a compreensão de como a Base Nacional Comum Curricular faz parte de um jogo político, no qual há diferentes contextos, atores e interesses.

Concordando com a afirmação de Carmen Gabriel e Ana Maria Monteiro (2021), de que um texto curricular não pode ser observado de maneira isolada, considera-se importante, rastrear quais sentidos sobre a proposta de uma política curricular nacional foram desenvolvidos e definidos para/ na legislação educacional brasileira. Desse modo, decidimos desenvolver uma análise das disputas no âmbito do contexto de produção de texto no Brasil, desde o período da redemocratização.

AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS A PARTIR DA INFLUÊNCIA DE JOMTIEN

O primeiro documento referente à Educação Básica, após o período da redemocratização no Brasil, é o Plano Decenal de Educação para Todos (Brasil, 1993). O documento, desenvolvido a partir da participação do governo brasileiro na Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia em 1990, foi apresentado à sociedade brasileira durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), em um acordo entre o MEC e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A Conferência de Jomtien reuniu representantes de cento e cinquenta e sete países² e foi organizada pela UNESCO junto ao Fundo das Nações Unidas para a Infância, o Programa das

¹ A conceituação de Direito de Aprendizagem foi explicitada a partir do documento do Fórum Mundial sobre a Educação da UNESCO, de 2015

² Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff11069921.htm#:~:text=Em%2093%2C%20os%20nove%20pa%C3%ADses,cumprir%20as%20metas%20de%20Jomtien. Acesso em 21 fev. 2022.>

Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Banco Mundial. Nesse encontro foi proclamada a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, na qual os países signatários se comprometeram com o avanço de políticas públicas em prol da Educação Básica como meio de desenvolvimento social.

Vitor Santos e Marcia Ferreira (2020) afirmam que no Plano (1993-2003) havia enunciados referentes à construção de um currículo nacional, possibilitando uma melhoria na educação. Em uma das metas do Plano, pode-se observar:

Incrementar, em cerca de 50%, os atuais níveis de aprendizagem nas matérias do núcleo comum, tomando como referência os novos padrões de conteúdos mínimos nacionais e de competências básicas a serem nacionalmente determinadas com a participação dos sistemas de ensino. (Brasil, 1993, p. 42)

Dessa forma, o Plano Decenal (Brasil, 1993) foi um documento que representou o alinhamento às políticas educacionais da UNESCO e que definiu o início de uma *produção de textos de políticas* públicas educacionais no âmbito do MEC, influenciados pela conjuntura internacional, mas que também há uma hibridização das necessidades locais, o que no Brasil era urgente no determinado contexto, já que tínhamos saído a pouco tempo de um longo regime autoritário.

A Lei n.º 9.394/1996 – a LDB – é o documento de orientação da Educação Básica produzido no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) substituindo a antiga legislação educacional (Lei n.º 5.692/1971), que vigorava até então e que havia sido formulada durante a Ditadura Civil-Militar (1964-1985).

A LDB estabeleceu a organização da Educação Básica em todas as suas etapas – a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio –, determinou o número de horas, de dias letivos e a obrigatoriedade do ensino noturno. Definiu, ainda, que haveria um currículo comum para cada nível escolar, denominando-os de base nacional comum, respeitando as regionalidades específicas e que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (Brasil, 1996, art. 8).

Ainda no primeiro governo de FHC, houve a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), no ano de 1997 (Brasil, 1997). Sua proposta foi elaborada a partir da influência do professor da Universidade de Barcelona, César Coll, responsável pela formulação e implementação do currículo nacional espanhol. Os PCNs foram concebidos pelo Ministério da Educação como um mecanismo de coesão para a Educação Básica brasileira.

Segundo Flavio Roberto Chaddad (2015, p. 19-20):

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), são inspirados no documento elaborado pelo Banco Mundial (BIRD) após a Conferência de Jomtien, denominado de “Prioridades y Estratégias para la Educación”, onde se reiteram os objetivos de eliminar o analfabetismo, aumentar a eficácia do ensino, melhorar o atendimento escolar recomendando a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos.

Assim, como a BNCC, os PCNs também tiveram sua primeira versão preliminar e foram constituídos através de diferentes etapas, como Claudia Galian (2014, p. 651) demonstra a seguir:

Uma versão preliminar do documento foi elaborada em dezembro de 1995 por um grupo de professores e especialistas reunidos pela Secretaria de Educação do Ministério da Educação – MEC – e, em seguida, encaminhada para análise por especialistas de universidades e secretarias de educação municipais e estaduais. Uma nova versão foi apresentada em agosto de 1996 e discutida em reuniões regionais com professores, especialistas e equipes de secretarias estaduais e municipais de educação. Finalmente, em setembro de 1996, nova versão foi apresentada ao Conselho Nacional de Educação – CNE – para deliberação.

Galian (2014) ainda afirma que houve muitas críticas aos PCNs, relacionando-os principalmente às políticas neoliberais, atreladas à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Antonio Flávio Moreira expressou bem essa posição (1997) ao questionar a criação dos PCNs a partir da transferência das ideias de César Coll e a sua atuação na reforma educacional espanhola. Para Moreira, as teorias do de Coll seriam uma revisão do curricularista estadunidense Ralph Tyler, além de serem simplistas. Ainda segundo ele (1997), a relação educação e sociedade foi negligenciada pelo professor espanhol e sua teoria possui caráter prescritivo, burocrático e limitado.

Elizabeth Macedo (2016) afirma que a elaboração dos PCNs visava a criação de um currículo nacional, alinhado ao *contexto de influência* global da década de 1990. Entretanto, o mesmo não foi aprovado pelo CNE. Segundo Macedo:

O CNE elaborou suas próprias diretrizes, um documento de poucas páginas bastante genérico, mantendo a autonomia dos sistemas locais sobre os currículos e definindo os PCN como uma proposta dentre outras que poderiam ou não ser assumidas por tais sistemas (Ludke, 1999 *apud* Macedo, 2016a, p. 5)

Apesar dos PCNs não se consolidarem como um currículo nacional, o documento expressou em sua composição o primeiro desenho para um modelo curricular homogêneo no país, de uma *produção de texto* político. O documento também serviu como pilar para o desenvolvimento de currículos estaduais e municipais brasileiros, como aponta o Relatório do Programa Currículo em Movimento (Brasil, 2009).

O SÉCULO XXI E AS NOVAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Na primeira década do século XXI, durante o segundo governo de Lula da Silva (2007-2010), o MEC criou o Programa Currículo em Movimento, que, segundo Macedo (2016a, p. 5), tinha por objetivo

[...] elaborar tanto uma proposta de atualização das diretrizes curriculares quanto um “documento orientador para a organização curricular e referências de conteúdo para assegurar a formação básica comum da educação básica no Brasil (Base nacional comum/Base curricular comum)” Ao seu término, em 2010, o programa produziu um conjunto de 5 volumes, denominado “Indagações Curriculares” que viriam a subsidiar as novas diretrizes curriculares aprovadas pelo CNE (Brasil, 2010, 2012) e a ser citados em diferentes momentos dos debates subsequentes.

As autoras, Erika da Cunha e Alice Lopes (2017) consideram que a ideia de uma BNCC foi desenvolvida pelo MEC com o lançamento do programa Currículo em Movimento, no ano de 2009, numa defesa de conteúdos mínimos, padronizados e necessários para a aprendizagem, e que este pretendia ampliar a normatividade dos PCNs.

Já Maria Sampaio (2010) afirma que o Currículo em Movimento tinha como objetivo identificar as escolhas e orientações curriculares de uma seleção de sessenta propostas, trinta e quatro delas para o Ensino Fundamental e vinte e seis para o Ensino Médio. A intenção era compreender como as diferentes secretarias municipais e estaduais de educação desenvolviam seus “[...] objetivos e sua fundamentação, a organização prevista para o ensino e para o currículo, as orientações metodológicas e para a avaliação” (Sampaio, 2010, p. 1). A autora considera que a maioria das propostas foram desenvolvidas a partir dos referenciais da LDB e dos PCNs e, por isso, eram semelhantes, “[...] tecidas em torno de referenciais comuns” (Sampaio, 2010, p. 14) e que nessas propostas a preocupação com a aprendizagem era o eixo central.

O documento Subsídios para Diretrizes Curriculares Nacionais Específicas para a Educação Básica (2009) contém em sua apresentação os seguintes objetivos:

- b). Elaborar uma concepção sobre o currículo e proposições de organização curricular da Educação Básica no Brasil; c). Promover um debate nacional sobre o Currículo da Educação Básica. [...] elaborar novas orientações e *proposições curriculares da base nacional comum* e metodologias a serem desenvolvidos em cada etapa da Educação Básica; (Brasil, 2009, p. 6, grifo nosso)

A partir dessa breve análise, pode-se concluir que, durante o segundo governo de Lula (2007-2010), foram criados, no âmbito do MEC, grupos de trabalho para a discussão e criação de uma Base Nacional Comum, como é enunciado nos objetivos acima.

Entretanto, ao analisar o documento, percebe-se as leituras realizadas referentes às práticas curriculares desenvolvidas no âmbito escolar: “Atualmente, estão muito disseminadas nas escolas concepções diversas de projetos de trabalho, geralmente tratadas, nas versões brasileiras, como abordagens que enriquecem e complementam os enfoques disciplinares.” (Brasil, 2009, p. 58)

Ao citar diferentes formas de práticas curriculares escolares como algo singular, a partir do contexto escolar, compreende-se que a proposição de um documento norteador nacional ainda não era uma política nacional estabelecida e definida. Refletia-se sobre essa construção de padrões para a Educação Básica, que por sua vez, envolvia diferentes grupos e interesses. Entretanto, parece que naquele determinado período não havia a intenção de uma uniformização curricular.

O item referente à Base Nacional Comum se baseia no artigo 26 da LDB, no que se refere aos conhecimentos escolares. Assim, o documento afirma que os conhecimentos escolares:

São aqueles que dizem respeito à compreensão do mundo físico e natural e da realidade social e política, com destaque à vida social e política contemporânea e à história do Brasil; ao estudo da matemática; à aquisição de habilidades de expressão e comunicação e ao desenvolvimento de linguagens que passam pelo domínio da língua portuguesa e pelas diversas manifestações artísticas e práticas corporais. (Brasil, 2009, p. 65- 66)

A Base Nacional Comum, portanto, era voltada para a obrigatoriedade das áreas de conhecimento nos núcleos comuns dos currículos escolares para o Ensino Fundamental. O

documento afirma a existência da parte diversificada no currículo que poderia se apoiar nos temas transversais dos PCNs.

O PNE DE 2014 E O CONSENSO POR UMA BNCC

No ano de 2014 foi aprovado pelo CNE, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, com vinte metas para a Educação Básica. O PNE foi organizado em quatro blocos: metas estruturantes, redução das desigualdades e valorização da diversidade, valorização dos profissionais de educação e ensino superior. Entre as vinte metas propostas pelo PNE, destacam-se a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a melhora na qualidade da educação.

Danielle Matheus e Alice Lopes (2014) afirmam que houve uma continuidade na centralização curricular no governo do Partido dos Trabalhadores- PT, em relação ao governo do Partido da Social Democracia Brasileira- PSDB, ao trazer a questão do aprofundamento do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Além desse fato, as autoras mencionam o projeto de criação de um currículo comum nacional a partir da entrevista no Jornal O Globo³, com Maria do Pilar Lacerda, secretária de Educação Básica do MEC naquele momento, publicada no ano de 2012.

Durante o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), o Grupo de Trabalho sobre Direitos à Aprendizagem e ao Desenvolvimento (GT DIAD) foi desenvolvido no âmbito do MEC, quando a professora Beatriz Luce, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), ocupava a Secretaria de Educação Básica (SEB). Esse GT desenvolveu subsídios para a elaboração de um currículo nacional⁴.

Entretanto, o documento não foi publicado oficialmente pelo MEC. Segundo as autoras Rebecca Tarlau e Kathryn Moeller (2020), o documento foi impedido de ser divulgado por ser muito aberto, não especificando os determinados conhecimentos por série, e que o Movimento pela Base teria impedido a sua publicização, como podemos observar no trecho a seguir:

Em vez de um documento definindo grandes áreas para o foco curricular, o Movimento pela Base queria um documento mais “prático”, que especificasse o conteúdo que os educadores deveriam ensinar. De acordo com João, o Movimento tentou impedir a divulgação desse documento, argumentando que era um ano eleitoral e, portanto, não seria um bom momento para aprovar uma nova legislação: Se esse documento fosse divulgado, daria o tom para um debate que cairia na mesmice. A gente acreditava que o governo estava acabando, o [então ministro da Educação José Henrique] Paim era

³ “Projeto do MEC quer unificar currículo das escolas no país”, reportagem de Sérgio Roxo. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/projeto-do-mec-quer-unificar-curriculo-das-escolas-no-pais-3549446>. Acesso em 5 nov. 2021

⁴ Segundo a minuta do parecer e projeto de resolução voto em pedido de vista do Conselho Nacional de Educação sobre a BNCC: “Entre 2012 e 2014 foi realizada uma série de encontros do Grupo de Trabalho do MEC sobre os Direitos à Aprendizagem e ao Desenvolvimento. Em julho de 2014, a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação produziu o estudo “Por uma Política Curricular para a Educação Básica: contribuição ao debate da base nacional comum a partir do direito à aprendizagem e ao desenvolvimento”. Esse documento, elaborado entre 2011 e 2013, e que não foi divulgado ao público em geral, contou com a participação, especialmente, de representantes das Universidades Públicas, de Secretarias Estaduais de Educação, da CAPES e do INEP, e de outros atores que seguiram envolvidos com o processo de construção da BNCC”.

provisório, a Beatriz também era provisória. Já era outubro ou novembro de 2014. A chance de soltar algo equivocado poderia até atrapalhar [o próximo governo]. Deveriam ter feito isso bem antes. Não fizeram? Então não vamos atrapalhar a vida de quem está chegando. O MEC nunca publicou oficialmente a versão preliminar da BNCC, de 2014. Como diria, mais tarde, o novo secretário de Educação Básica, Manuel Palácios: “Recomeçamos tudo do zero”. (Tarlau, Moeller, 2020, p. 571)

O artigo de Tarlau e Moeller (2020) movimentou o debate no campo do Currículo em relação à análise de como a BNCC foi produzida a partir de interesses da Fundação Lemann⁵ em se inserir na produção de uma política pública educacional. O texto realizou um rastreamento de como a sua ideia foi desenvolvida a partir do seminário “Liderar reformas educacionais: fortalecer o Brasil para o século XXI”, que a Fundação Lemann organizou em abril de 2013, na Universidade Yale, ao qual convidou políticos, secretários de educação e membros do MEC, apresentando a construção do currículo estadunidense, o *Common Core*⁶.

Tarlau e Moeller (2020) afirmam que a partir desse Seminário de 2013, a Fundação Lemann conseguiu articular diferentes setores da sociedade civil para a criação de um consenso para a Base, assim como a criação de um grupo heterogêneo, o Movimento pela Base. Nesse sentido, é importante frisar que a fundação patrocinou a criação da BNCC, como demarcam as autoras, e que sua principal legitimação foi a aprovação de diferentes pontos no Plano Nacional de Educação em 2014.

Ao analisar o Relatório de Atividades da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados Federais no ano de 2013, é possível encontrar o seguinte requerimento:

REQ 227/2013, do Deputado Valadares Filho, que “requer autorização do Plenário da Comissão de Educação – CE a fim de que esta encaminhe para análise da Presidência desta Casa solicitação para que um grupo de deputados membros participe, em caráter de Missão Oficial, com ônus para a Câmara dos Deputados, do Programa ‘Liderando Reformas Educacionais: fortalecendo o Brasil para o Século 21’, a ser realizado durante o período de 21 a 24 de abril de 2013, em New Haven, Estados Unidos, a convite da Fundação Lemann e Universidade de Yale”. Aprovado em 13/03/2013. *Participaram do Programa Liderando Reformas Educacionais os Deputados Gabriel Chalita, Artur Bruno, Professora Dorinha Seabra Rezende, Raul Henry, Alex Canziani.* (Relatório anual Comissão de Educação, 2013, grifo nosso)

⁵ A Fundação Lemann surge como uma organização filantrópica no ano de 2002 e desde então tem desenvolvido vários projetos no âmbito da educação, entretanto, tendo uma maior presença na Educação Básica pública a partir da última década. Mais informações em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/05/22/com-trajetoria-parecida-deputados-associados-a-lemann-divergem-na-politica.htm>

⁶ O *Common Core* é a política curricular iniciada nos Estados Unidos no ano de 2010.

Esses mesmos deputados federais, membros da Comissão de Educação, realizaram duas audiências públicas, uma em junho⁷ e outra em novembro⁸ de 2014 para debater a proposta de uma Base Nacional Comum para o Ensino Básico no Brasil.

No relatório da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados Federais do ano de 2014 encontrou-se os seguintes convidados para a Audiência pública sobre a discussão da BNCE:

Convidados: José Francisco Soares, Presidente do Instituto Nacional e Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP; Cleuza Rodrigues Repulho, Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; Eduardo Deschamps, Secretário de Estado da Educação de Santa Catarina e Representante do CONSED; Paula Louzано, Pesquisadora do Centro de Políticas Públicas em Educação da Faculdade de Educação–FEUSP; Heleno Araújo Filho, Secretário de Assuntos Educacionais – CNTE; Vilani de Souza; Presidente da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal – CONFETAM; e Clarisse Traversine, Diretora da Educação Básica do MEC. (Relatório da Comissão de Educação do Congresso Nacional, 2014)

Os membros do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) convidados para a discussão da proposta de uma Base Nacional participaram também do seminário organizado igualmente pela Fundação Lemann, em Yale. Dessa forma, percebe-se a organização de um grupo de pessoas que iniciaram a discussão sobre a possibilidade de criação de um currículo nacional a partir do que foi apresentado em um evento no exterior.

Na investigação sobre os participantes do Seminário de Yale, encontramos informações sobre um segundo encontro, o “Programa Liderando reformas educacionais: desafios e oportunidades para os próximos quatro anos” realizado no início de 2015; este, inclusive, com a participação do então Ministro da Educação, Cid Gomes,⁹ e de alguns secretários estaduais de Educação¹⁰. Assim, percebe-se as continuidades dos encontros organizados pela Fundação Lemann.

Após as análises realizadas, constata-se, desde 2013, nas informações sobre as discussões referentes à criação de um documento nacional comum para a Educação Básica, a ausência de pesquisadores brasileiros do campo da Educação (tanto da Didática, quanto do Currículo) que realizem suas pesquisas em programas de pós-graduação no país. Assim como também se percebe a ausência das entidades científicas e de membros do CNE que regulem e compreendam a complexidade das diretrizes curriculares nacionais. Desse modo, destaca-se que, nos anos de 2013

⁷Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoespermanentes/ce/apresentacoes-em-eventos/audiencias-publicas-de-2014/audiencia-publica-debater-proposta-de-uma-base-nacional-comum-para-o-ensino-basico-do-brasil>. Acesso em 26 jan. 2022.

⁸ Informação retirada do relatório anual de 2014 da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados Federais.

⁹ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/seminario-internacional> Acesso em 26 jan. 2022.

¹⁰ Como podemos observar as notícias disponíveis em <https://estado.rs.gov.br/secretario-participara-de-encontro-nos-estados-unidos-sobre-reformas-educacionais> e <https://secap.ma.gov.br/2015/03/06/vice-governador-destaca-oportunidades-para-a-educacao-do-maranhao-em-evento-norte-americano/> Acesso em 26 jan. 2022.

e 2014, a Fundação Lemann estava presente e patrocinou a reformulação de uma política educacional nacional de currículo.

Na verificação realizada dos Relatórios do MEC, deparou-se com a seguinte informação pública no Relatório de Gestão e Exercício da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do ano de 2013:

Compete à SASE apoiar o desenvolvimento de ações para a instituição do Sistema, o que necessariamente deve ocorrer de forma dialogada, tanto em função da autonomia dos entes federativos quanto das diferentes concepções de organização da educação nacional. *As diferentes visões fazem parte do complexo cenário de pactuação, próprio do federalismo brasileiro, e devem ser enfrentadas por intermédio da construção paulatina de consensos em torno dos temas estruturantes do sistema: padrões nacionais de qualidade (infraestrutura, base nacional comum, formação de professores, avaliação), financiamento, regras de supletividade, papéis de coordenação, normatização e controle social, entre outros. Dada a complexidade dos debates, os avanços só serão alcançados por meio do diálogo com diferentes atores em círculos concêntricos de contínua aproximação.* (SASE, 2014, p. 24, grifo nosso)

A análise dos relatórios das secretárias do MEC foi realizada com a intenção de rastrear os seminários realizados em Yale. Entretanto, não foi encontrada nenhuma menção nos relatórios consultados. A citação acima, porém, chama atenção por evidenciar a intenção de um consenso e de um atrelamento a um possível currículo nacional, à formação de professores e à política de avaliação. Ainda que a base referente à formação de professores¹¹ tenha sido apresentada após a publicação da BNCC, durante o governo de Michel Temer, há a impressão de que o desenho de um projeto estava sendo formulado desde o ano de 2013.

Tarlau e Moeller (2020) realizaram uma série de entrevistas com diferentes sujeitos que estiveram de algum modo ligados à construção da BNCC. Uma das entrevistas foi com o professor Manoel Palácios como podemos observar no trecho a seguir. Palácios ocupou o cargo de Secretário da Educação Básica entre fevereiro de 2015 e maio de 2016. Apesar do “troca-troca” de ministros da Educação no segundo governo Dilma, o secretário permaneceu em seu cargo durante o governo da presidenta.

Quando perguntamos a Palácios por que a BNCC se tornou uma grande iniciativa de política pública no segundo mandato de Dilma, ele não conseguia lembrar as origens da ideia: Não precisei inventar nada não, já era uma questão na agenda da Secretaria, o tema já estava lá. Numa das primeiras reuniões com o ministro para tratar do assunto, o pessoal da Lemann, por exemplo, já estava lá. Eu acho até que a reunião foi provocada pela Lemann. (Tarlau, Moeller, 2020, p. 572)

Diogo Brazão (2018), rastreou as relações dentro da SEB, ao identificar que Manoel Palácios, titular da Secretaria de março de 2015 a abril de 2016, e Hilda Aparecida Linhares da Silva

¹¹ “Em 19 de dezembro de 2019, por meio da Portaria n.º 2.167, foram homologadas as novas Diretrizes Curriculares para Formação Inicial de Professores da Educação Básica e instituída a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC Formação)”. Para maiores informações, verificar em: NOGUEIRA, Adrinelly; BORGES, Maria Célia. A BNC-Formação e a Formação Continuada de professores. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 25, n. 1, p. 188–204, 2021. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13875>. Acesso em 14 nov. 2024.

Micarello, sua assessora e coordenadora da BNCC, provinham do mesmo departamento da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Outro nome destacado pelo trabalho de Brazão é Rossieli Soares, vice-presidente do CONSED-Norte, que, após a abertura do *impeachment*, assumiu o cargo de Palácios.

Assim, Brazão relata:

Nesse contexto, vale ainda destacar a ligação existente entre Palácios, Micarello e Soares, todos oriundos da UFJF (os dois primeiros como docentes, enquanto Soares obteve seu título de Mestrado profissional em Gestão e Avaliação Educacional na mesma instituição, no ano de 2017). Bem como se deve salientar, nessa curiosa rede de conexões, a associação dos mesmos ao Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAEd/UFJF. Manuel Palácios e Hilda Micarello são professores ligados a instituição e Rossieli Soares foi orientando da professora Lina Kátia Mesquita de Oliveira, também vinculada ao CAEd. (Brazão, 2018, p. 39-40)

Observa-se, com o cruzamento das leituras, que a escolha de Manoel Palácios e posteriormente a de Rossieli Soares pode ter sido por interferência de interesses de grupos privados. O site do CAEd apresenta a seguinte informação em sua página inicial:

O Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) é referência em avaliação educacional em larga escala, formação de gestores da educação pública e desenvolvimento de tecnologias de gestão escolar. Com foco em pesquisa e produção de medidas de desempenho e fatores relacionados à aprendizagem dos estudantes, o CAEd atua há mais de vinte anos em parcerias com o governo federal, as redes municipais e estaduais de ensino e instituições e fundações da área educacional. (CAEd, 2021)¹²

É interessante perceber que a escolha dos nomes que integraram os cargos de secretário(a) de Educação Básica e de coordenação da BNCC no ano de 2015, no segundo governo de Rousseff, e que ficaram na função até a sua saída, foi de pessoas integrantes de um centro de avaliação educacional de larga escala, um centro notório em aplicação de exames nas redes educacionais estaduais e municipais do país.

Através da análise realizada por Tarlau e Moeller (2020), pode-se articular junto das análises de Elizabeth Macedo (2016) e Stephen Ball (2012) como as fundações desenvolveram articulações para a *produção de políticas* públicas educacionais. Com essa questão, evidencia-se o papel que a Fundação Lemann teve na construção de um cenário favorável para a criação e a implementação da BNCC.

Outra questão, também rastreada pelas autoras estadunidenses, é em relação ao processo de instabilidade política ocorrido no Brasil no ano de 2016. Com a abertura do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, a SEB encaminhou ao CNE a segunda versão da Base para que o prosseguimento fosse articulado à UNDIME e ao CONSED.

A partir dessa conjuntura, entre continuidades e descontinuidades nas políticas curriculares no Brasil, reflete-se que a BNCC é parte de uma política pública curricular nacional que reestrutura

¹² Texto retirado do site do CAEd/UFJF: Disponível em <https://institucional.caeddigital.net/>. Acesso em 5 nov. 2021.

toda a organização educacional no Brasil. Através da BNCC, há a Reforma do Ensino Médio¹³ e a Base Nacional para a Formação Inicial de Professores, Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC - Formação Continuada)¹⁴.

Após a abertura do processo de *impeachment*, novos ministros foram nomeados para o governo de Temer (MDB). Para o MEC, houve a nomeação do deputado federal Mendonça Filho¹⁵ (DEM-PE), que, ao assumir, anunciou Maria Helena de Castro como secretária-executiva da pasta.¹⁶

Verifica-se que em seu discurso de posse, Mendonça Filho afirmou que “[...] nenhum dos importantes projetos, das importantes missões, nenhum deles será descontinuado”¹⁷, assim o ministro confirmou o prosseguimento à elaboração da BNCC, acompanhado de Maria Helena de Castro.

A socióloga¹⁸, foi o principal nome referente à elaboração da BNCC no governo de Temer. Em um artigo (2020) sobre a produção da BNCC, a autora afirma ser um relato de quem esteve à frente da presidência do Comitê Gestor da BNCC e da Reforma do Ensino Médio.

Castro (2020) enfatiza que a BNCC é a continuação de uma política educacional e que esta é associada à LDB, relacionando também todas as políticas educacionais no Brasil ao encontro da OCDE realizada em Jomtien em 1990. A autora ainda destaca que as políticas de avaliação se tornaram referência para os sistemas de ensino e que são importantes instrumentos para a compreensão a respeito do nível de ensino e aprendizagem. Como a autora pontua:

A BNCC passou por diferentes momentos. Já no final dos anos de 1990 e na primeira década do século XXI, os resultados insuficientes das avaliações nacionais trouxeram para o centro do debate a questão do currículo e da valorização e formação dos professores como elementos estratégicos nas políticas de melhoria da qualidade e da equidade do sistema educacional brasileiro (Castro, 2020, p. 99)

¹³ A Reforma do Ensino Médio foi realizada como Medida Provisória n.º 746/2016 e oficializada em forma da Lei 13415/2017, posteriormente, temos a Lei: N.º 14.945, de 31 de julho de 2024 que altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis n.ºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023.

¹⁴ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-1-de-27-de-outubro-de-2020-285609724> Acesso em: 7 fev. 2023.

¹⁵ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/201-266094987/36191-mendonca-filho-toma-posse-como-novo-ministro-da-educacao> Acesso em 26 jan. 2022.

¹⁶ Disponível em <https://oglobo.globo.com/politica/ministro-da-educacao-anuncia-nova-secretaria-executiva-da-pasta-19299828>. Acesso em 26 jan. 2022.

¹⁷ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/201-266094987/36211-mendonca-filho-assume-com-a-promessa-de-manter-politicas-que-tenham-impacto-direto-na-populacao>. Acesso em 26 jan. 2022. <https://oglobo.globo.com/politica/ministro-da-educacao-anuncia-nova-secretaria-executiva-da-pasta-19299828>. Acesso em 26 jan. 2022.

¹⁸ Maria Helena de Castro ainda ocupou a cadeira de presidente do CNE. Disponível em <https://extra.globo.com/noticias/educacao/novo-enem-deve-ser-cada-vez-menos-conteudista-diz-autora-do-relatorio-do-cne-sobre-mudancas-na-prova-25439653.html>. Acesso em 26 jan. 2022.

Ball (2001), ao analisar a convergência de políticas, na “transferência de políticas” ou nos “empréstimos de políticas”, apreende que a educação está cada vez mais sujeita às prescrições normativas do economicismo. O autor afirma que o relatório da OCDE de 1995 foi um novo paradigma da gestão pública, com a implementação de novas organizações de gestão pública com objetivos de produtividade. Tal relatório trouxe a questão da performatividade, que segundo Ball:

Nas palavras de Lyotard (1984, p. 46), a performatividade é uma cultura ou um sistema de “terror” que emprega julgamentos, comparações e exposição como forma de controle, atrição e mudança. O desempenho (de sujeitos individuais ou organizações) funciona como medida de produtividade ou resultado, ou exposição de “qualidade”, ou “momentos” de produção ou inspeção. Ele significa, resume ou representa a qualidade e o valor de um indivíduo ou organização num campo de avaliação. (Ball, 2001, p. 109)

Ball (2001) aponta que diferentes Estados-Nação produzem essa cultura da performatividade com novas regulações. Entretanto, o autor anuncia que não está afirmando que esses países perderam a sua autonomia ou que há uma transposição da agenda educacional. Ele considera existência de um processo de convergência das políticas educativas.

Assim, percebe-se que a cultura da performatividade tem sido inserida no âmbito da gestão educacional no Brasil desde a década de 1990, com a criação de sistemas de avaliação e rankings. Refletindo sobre a produção das políticas curriculares educacionais, considera-se que, a partir das diferentes leituras citadas anteriormente, há uma continuidade nessas políticas no Brasil, dos governos de FHC à Temer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A BNCC é a expressão de uma política norteadora para toda a Educação Básica. Sua fundamentação foi desenvolvida por décadas no debate público sobre Educação e esteve presente nos principais documentos referentes à área desde o período da redemocratização.

A partir de uma análise do *contexto de influência* desse documento, foi entendido que o Seminário Internacional Liderando Reformas Educacionais: fortalecendo o Brasil para o Século XXI, organizado pela Fundação Lemann, no ano de 2013, foi um divisor no âmbito da construção dessa política pública educacional. Entretanto, a BNCC não é um texto curricular isolado, ela é parte da constituição de uma política curricular nacional alinhada à ideia de um comum e de avaliações, presentes em um jogo político contínuo desde a participação do Brasil em Jomtien.

Dessa forma, destaca-se que a partir da publicação da BNCC, outras políticas educacionais foram estabelecidas numa forma de alinhamento e articulação de todo um processo educacional. Depois da Base, houve a criação da BNCC Ensino Médio, do novo Programa Nacional do Livro Didático, da Base Nacional para a Formação inicial de Professores, da Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNCC - Formação Continuada). É importante ressaltar que, embora as publicações dessas novas diretrizes educacionais tenham sido articuladas e publicadas no governo de Temer, o desenho de uma articulação entre as diferentes esferas da educação em torno de um documento comum parece ter sido articulado em 2013, como se demonstrou na publicação da SASE.

Deste modo, entendemos que a produção de políticas educacionais é objeto de disputas entre diferentes grupos e que houve um redirecionamento na produção destas políticas com a não

publicação do documento referente a política curricular em 2014. Destacamos que são necessários novos estudos e aprofundamentos sobre os diferentes documentos que foram elaborados pelo Ministério da Educação desde então.

REFERÊNCIAS:

- BALL, Stephen John. *Educational reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, Stephen John. Diretrizes Políticas globais e relações políticas locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, [S.l.], v.1, n. 2, p. 99-116, 2001.
- BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.
- BRAZÃO, Diogo Alchorne. *Entre o colonial e o decolonial: A Base Nacional Comum Curricular como Território de Disputas*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Formação de Professores, Rio de Janeiro, 2018
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Breve histórico do processo de elaboração da Base Nacional Comum Curricular no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v. 33, n. 107, p. 95-112, 2020. Disponível em <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/17429> Acesso em nov. 2024.
- CHADDAD, Flávio Roberto. Análise crítica da elaboração, da pedagogia e da orientação dos PCNs. *Mimesis*, Bauru, v. 36, n. 1, p. 5-24, 2015.
- CUNHA, Erika; LOPES, Alice Casimiro. Base Nacional Comum Curricular: regularidade na dispersão. *Investigación Cualitativa*, [S.l.], v. 2, p. 23-35, 2017.
- GABRIEL, Carmen Teresa; MONTEIRO, Ana Maria Ferreira da Costa; MORAES, Luciene Stumbo; SILVA, Roberto. Currículos interpelados: desafios político-teóricos. In: 40ª REUNIÃO DA ANPED, Pará, 2021. *Painel Temático. 40º Reunião da ANPEd*. Pará, 2021.
- GALIAN, Claudia Valentina. Os PCN e a elaboração de propostas curriculares no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 153, set. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/198053142768>
- MACEDO, Elizabeth. Por uma leitura topológica das políticas curriculares. *Education Policy Analysis Archives*, [S.l.], v. 4, n. 26, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v24.2075> E
- MATHEUS, Danielle; LOPES, Alice. Sentidos de qualidade na política de currículo (2003-2012). *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 337-357, 2014. Disponível em <https://www.scielo.br/j/edreal/a/4JCT7CZHzyPmbn4nKv5gQdc/> Acesso em nov. 2024.
- MOREIRA, Antonio Flávio Barbosa. A importância do conhecimento escolar em propostas Curriculares alternativas. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 45. p. 265-290, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-46982007000100014>
- MOREIRA, Antonio Flávio Barbosa. As diretrizes curriculares de ensino médio no Brasil: subsídios oferecidos para o processo de sua atualização. *Revista e-Curriculum*, v. 2, n. 11, p. 358-375, 2013.

SAMPAIO, Maria das Mercês. Propostas curriculares de estados e municípios brasileiros para Ensino Fundamental e Médio. Anais do 1º Seminário Nacional: Currículo em Movimento – Perspectivas Atuais Belo Horizonte, novembro de 2010

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

BRASIL. *Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. Brasília: MEC/SEF, 1997.

BRASIL. *Subsídios para Diretrizes Curriculares Nacionais Específicas da Educação Básica*, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica. Ministério da Educação, Brasília, 2009

BRASIL. *Relatório de Atividades 2013 da Comissão de Educação da Câmara de deputados Federais*. Brasília, 2013. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/relatorios-de-atividades> Acesso em 6 nov..2024.

BRASIL. *Relatório de Atividades 2013*. Relatório de Gestão e Exercício da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Coordenação Edições Câmara, 2014.

BRASIL. *Relatório de Atividades 2014 da Comissão de Educação da Câmara de deputados Federais Brasília*, 2014. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/relatorios-de-atividades> Acesso em 6 nov. 2024.

BRASIL. *Base Nacional Curricular Comum*. 1º Ed. Brasília, 2015. Disponível em <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/documentos/BNCC.pd>. Acesso em 6 nov. 2024.

BRASIL. *Relatório de Atividades 2015 da Comissão de Educação da Câmara de deputados Federais*. Brasília, 2015b. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/relatorios-de-atividades>

BRASIL. *Pátria educadora: a qualificação do Ensino Básico como obra de construção Nacional* Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2015c.

Submetido em 28 de agosto de 2024
Aprovado em 14 de novembro de 2024

Informações das autoras

Rafaela Albergaria Mello

Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro - SEEDUC RJ

E-mail: albergariarafeela@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1752-4690>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0248400050728592>

Ana Maria Ferreira da Costa Monteiro

Faculdade de Educação - Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

E-mail: anamonteiro22@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8114-3198>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6098382779643532>