REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL
ISSN -2359-1382
UFPE CE Centro de Educação dAEPE Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional

Base Nacional Comum Curricular (BNCC): implicações da municipalização e descentralização nos municípios

National Common Curricula Vitae Basis (NCCVB): implications of municipalization and decentralization in municipalities

Jéssica Santos do Nascimento[1]

Resumo

O objetivo desse trabalho foi tecer os limites e possibilidades acerca da Base Nacional Comum Curricular pelo viés da municipalização e descentralização, enquanto texto da lei. Nossa inquietação partiu nessa conjuntura atual de entender o viés possível à municipalização e descentralização da BNCC, sabendo-se de sua congruência com os princípios de mercado. Como metodologia utilizamos o levantamento dos estudos sobre a BNCC de pesquisadores da área da política educacional. Os resultados mostraram que a concepção, passando pela avaliação até a construção dos conteúdos, os municípios não tiveram espaços, os restou apenas o direito a execução, sob auspícios do exercício da autonomia e de melhorar a qualidade da educação.

Palavras-chave: Autonomia;BNCC;Descentralização; Municipalização; Políticas Neoliberais

Abstract

The objective of this work was to weave the limits and possibilities about the National Common Curricula Vitae Basis (NCCVB) by the bias of municipalization and decentralization, in how much text of the law. Our concern started at this current juncture of understanding the possible bias to the municipalization and decentralization of NCCVB, knowing its congruence with market principles. As a methodology we used the survey of studies on the BNCC of researchers in the area of educational policy. The results showed that the conception, going through the evaluation until the construction of the contents, the municipalities did not have spaces, the remaining only the right to execution, under the auspices of the exercise of autonomy and to improve the quality of education.

Keywords: Autonomy; NCCVB; Decentralization; Municipalization; Neoliberal Policies

[1]Mestre em Política Educacional Planejamento e Gestão da Educação-UFPE. E-mail: jessik.cdf@gmail.com

Introdução

O objetivo desse trabalho foi tecer os limites e possibilidades acerca da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), pelo viés da municipalização e descentralização, enquanto texto da lei. A BNCC é uma política educacional de âmbito federal que se propõe em seus documentos à garantia do direito à educação com qualidade. Pela Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, disponibilizada pelo Ministério da Educação (MEC), fica instituída a BNCC, que no capítulo II, do Planejamento e Organização, no Art. 5º afirma que "BNCC é referência nacional para os sistemas de ensino e para as instituições ou redes escolares públicas e privadas da Educação Básica, dos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais, para construírem ou revisarem os seus currículos" (BRASIL, 2017, s/p) e os direitos de aprendizagens. O Ministério da Educação ainda disponibilizou a portaria nº 331, de 5 de abril de 2018, no Art. 1:

> Fica instituído o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular - ProBNCC, com vistas a apoiar a Unidade da Federação - UF, por intermédio das Secretarias Estaduais e Distrital de Educação - SEDEs e das Secretarias Municipais de Educação - SMEs, no processo de revisão ou elaboração e implementação de seus currículos alinhados à BNCC, em regime de colaboração entre estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2018).

A BNCC, de acordo com essa portaria, legitima-se como ação do Estado no âmbito dos municípios e estados da federação brasileira, inclusive, disponibilizando o Programa de Apoio à implementação, utilizando-se da municipalização e da descentralização nessa política.

Salienta-se que a Constituição Federal-1988 valida a municipalização do ensino fundamental, garantindo por meio dela maior autonomia, buscando ampliar e fortalecer a democracia a nível municipal. Nesse trabalho, tomamos a referência de municipalização a partir de Pelozo (2004), quando coloca ser inútil se discutir a municipalização isoladamente, uma vez que o foco deve ser a garantia do atendimento educacional. E para isso, carecemos ampliar o horizonte sobre o debate acerca da

BNCC enquanto política que objetiva melhoria das aprendizagens dos alunos.

A Base Nacional Comum Curricular- BNCC está atrelada às metas 2, 3 e 4 do Plano Nacional de Educação (PNE) que tem duração até 2024, e vem apontando centralidade nos conteúdos, vinculando a avaliação e os materiais didáticos às ideias "globais assentadas na Estratégia 2020 do Banco Mundial (BM) [...], segundo a qual os sistemas educacionais deveriam ser ressignificados e entendidos como um conjunto de situações e estratégias de aprendizagem ofertada pelo setor público ou privada" (ADRIÃO; PERONI, 2018, p.51). Nessa direção, pontuamos ainda que:

> É importante frisar que essa política nacional de reforma curricular resultou de uma ação coordenada pelo setor empresarial, ainda que associado diretamente a agentes governamentais. Esta é primeira e mais ampla dimensão da privatização, um "movimento" de base empresarial que, "por fora" do Estado, é investido de prerrogativas de governo. Mesmo que o texto tenha sido objeto de "consultas" pulverizadas e *on line,* a participação organizada de educadores e universidades foi insuficientemente considerada (ADRIÃO; PERONI, 2018, p. 51).

Então, com o protagonismo dos empresários na construção da BNCC, foi dizimada a participação dos sujeitos locais no debate sobre as demandas do texto da lei (MACEDO, 2019). A base, de acordo com a análise de Adrião e Peroni (2018) vem se expressando como meio de submissão dos estados e municípios ao poder central, se apresentando como uma política que vai na contra-mão do fortalecimento do PNE como política de Estado, principalmente, por partir de orientações de organismos internacionais como as do Banco Mundial. Diante disso, Dourado (2018) parte da ideia de que as políticas atuais como a BNCC se constituem em "desafios à materialização do PNE [...], especialmente se a luta política for pela materialização do PNE como plano de Estado" (Ibidem, p. 35).

Dessa forma, nossa justificativa para o presente trabalho partiu da inquietação nessa conjuntura atual de entender o viés possível à municipalização e descentralização da BNCC, sabendo-se de sua congruência com os princípios de mercado.

Políticas educacionais objetivando a qualidade educacional se intensificaram a

partir dos anos 90, tais como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC/ 2007) e o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC/ 2012), e são exemplos de investimentos a nível estadual e nacional, respectivamente. O primeiro é um programa do governo estado do Ceará, ainda em vigência; e o segundo foi um programa a nível nacional, ambos destinados a melhorarem alfabetização dos alunos, disponibilizando formações, apresentando referências de currículos para os docentes, além de utilizarem o formato de regime de colaboração entre os entes para serem implantados.

Ainda em nível nacional desde 2003, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) tenta sobrepujar o analfabetismo e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil. O programa vem sendo desenvolvido em toda federação, em regime de colaboração entre o Distrito Federal, estados e municípios – focando nos municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo. Essas iniciativas expressam em épocas diferentes que o Estado persegue o objetivo de melhorar a qualidade educacional, apostando na maioria das vezes, em programas e políticas semelhantes.

A história das políticas educacionais no Brasil, como a BNCC, vem sendo marcada hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, conforme Dourado (2007), Saviani (2010), Oliveira (2011) afirmam. Esses autores consideram que as políticas educacionais vêm ao longo do tempo se reiterando, sendo repetitivas nos objetivos e até em suas estruturas. Inclusive, com objetivos semelhantes e abarcando uma parcela significativa dos investimentos públicos em políticas, cujas parceiras são propostas aliadas aos parâmetros globais em detrimento das necessidades locais, que são realidades que carecem de mudanças em longo prazo e mais perenes nos estados e municípios.

Ainda, conforme Dourado (2007), na década de 90, as políticas neoliberais se proliferavam intensivamente, e, "conjunto de ações, de modo parcial ou pouco efetivo, sob a ótica da mudança educacional, mas que, de maneira geral, contribui para desestabilizar o instituído, sem a força política de instaurar novos parâmetros orgânicos à prática educativa" (ibidem, p. 926).

Para tecer os limites e possibilidades acerca da Base Nacional Comum

Curricular (BNCC) pelo viés da municipalização e descentralização, enquanto texto da lei, a metodologia utilizada nesse trabalho partiu da concepção de abordagem qualitativa que contempla a compreensão nas relações em sua esfera mais ampla, analisando para além das informações contidas nos dados quantitativos. Desse modo, "a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc" (SILVEIRA; CORDOVA, 2009, p. 31).

O procedimento metodológico envolveu uma pesquisa bibliográfica, "feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites" (FONSECA, 2002, p. 32). Os pesquisadores da área da política educacional privilegiados e que embasaram a pesquisa documental foram Aguiar e Tuttman (2020), Zanotto e Sandri (2018), Dourado (2013; 2019) e Adrião e Peroni (2018).

Após leitura das pesquisas de tais autores e dos documentos norteadores da BNCC, classificamos os dados em categorias e analisamos, segundo a análise de conteúdo de Bardin (1989). As 5 categorias foram: A BNCC e Base Nacional Comum (BNC); A BNCC e a Construção coletiva; A BNCC e a Centralização do currículo e avaliação; A BNCC e a Parceira público e privada; A BNCC e o desdobramento nos municípios.

Política educacional: Descentralização e Municipalização

Nos aparamos na compreensão de que Jobert e Muller (1987, apud AZEVEDO, 2004, p. 45) quando conceituam política pública como sendo o "Estado em ação", uma vez que a política pública logra-se da capacidade de intervir em um problema social. Geralmente os políticos elegem um determinado problema, o que legitima o uso do poder, em meio a tantos outros para que sejam pensadas soluções pelo Estado. Esse por sua vez, organiza e articula atividades políticas que mobilizam a sociedade a fim de solucioná-lo.

Essa intervenção política reflete as concepções de tempo e espaço de uma sociedade, pois representa a concepção de homem, de mundo e educação. Porquanto,

todo o processo de decisão se provém de um determinado grupo, que marca a política com sua visão de mundo. Para que esse processo não se limite ao panorama de determinados grupos, existe a luta democrática pela ampliação dos espaços decisórios. No Brasil, essa luta se intensificou após ditadura militar. A partir dela tivemos a efervescência pela redemocratização que presumia compartilhamento dos espaços de decisão, expressando a retomada do avanço da representatividade populacional, viabilizada por meio da descentralização, uma vez que:

> A globalização coloca cada dia um dado novo, cada dia, uma coisa nova. Há necessidade de adaptação e de constante revisão do que está acontecendo. Então, **isso gera a necessidade de que o poder decisório esteja exatamente onde a coisa acontece. Porque, até que ele chegue aonde é necessário, já houve a mudança,** as coisas estão diferentes, e aí aquela decisão já não tem mais sentido (MACHADO, 1999, p.89, grifos nossos).

Sob o ponto de vista de Machado (1999), a descentralização produz efeitos de ampliação dos espaços com os sujeitos interessados no poder da decisão e em negociação das políticas que são vivenciadas pela maioria. No entanto, o projeto de sociedade neoliberal conferiu rumos diferentes ao processo de descentralização, que em vez de partilhar do espaço decisório, vê apenas o repasse das prestações de contas e execução, ficando centralizado em políticas neoliberais, o controle, a avaliação, os recursos econômicos. Com isso, desde 1990 se intensificaram as políticas educacionais municipalizadas:

> Como hoje se afigura, mantendo a centralização do poder decisório na Federação, acabou por forjar o que se pode denominar divisão técnica e política da gestão da Educação Básica, rompendo com a figura solidária da colaboração que havia marcado, significativamente, o avanço democrático das novas relações propostas entre as áreas de poder federadas, tanto no que concerne à Constituição Federal de 1988, quanto à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996 (SOUZA; FARIA, 2004, p. 925).

As políticas após 1990 tiveram influência de políticas globais que mitigaram a atuação do Estado como provedor social, as que incidiam sobre os problemas sociais. Em vez disso, essas políticas e ações foram descentralizadas, transferindo para os municípios maior responsabilidade, com o argumento de que eles dispunham de

autonomia. Logo, o analfabetismo, por exemplo, um problema social, é ainda vivenciado nos municípios, com recursos escassos, sob forte controle por parte do Estado, mediante avaliações como a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA); Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); Provinha Brasil, além das avaliações estaduais. Com isso, os municípios ficam encarregados de superarem as barreiras, como analfabetismo, mediante diversas cobranças.

Assim, a definição da concepção política neoliberal revela diretamente a concepção de um Estado que cada vez mais vem se eximindo de garantir o direito à educação, previsto pela LDB-96 e pela CF-88, incapaz de conferir cidadania aos sujeitos atendidos. Então, a conjuntura em que a política da BNCC foi apresentada à sociedade, de acordo com o contexto de produção do seu texto, para Aguiar e Tuttman (2020) decorreu da elaboração de três versões, com concepções de educação diferentes. Nela tivemos as que defendiam a qualidade para todos em meio às desigualdades, mas que sobressaíram, no final, as que privilegiaram a formação voltada para o mercado.

O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff foi à brecha ideal para fortalecimento da versão final, à favor dos interesses econômicos. Todavia, "'tudo na vida tem o seu contrário', será no chão da escola que as políticas curriculares instituídas serão postas àprova" (AGUIAR; TUTTMAN, 2020, p. 88). E nesse sentido, os municípios mereceram destaque pelo viés da municipalização e descentralização nas discussões que envolvem a BNCC.

A BNCC

Como afirmado anteriormente, a BNCC é uma política nacional que preconiza para a garantia dos direitos de aprendizagens, a partir de um currículo padronizado a todas as escolas da educação básica. Ela se assenta nos documentos legais que norteiam a educação brasileira. A LDB-96, no Art. 22 define que "a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação **comum** indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no

trabalho e em estudos posteriores" (grifos nossos).

Ainda na Constituição (1988), o Art. 210 orienta que "Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica **comum** e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais". A CF (88) aborda essa formação comum, especialmente, no ensino fundamental. No PNE (13005) na estratégia 2 da meta 2 temos que os entes federados encarregam-se da "implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional **comum** curricular do ensino fundamental" (grifos nossos).

Esse termo **comum** presente, presente na LDB-96 e CF-88, chegou à BNCC imprimindo obrigatoriedade aos entes federados. Assim, passou a se configurar como requisito na educação básica desde 2018. Tal ideia de estabelecer um critério mínimo já foi abordada por Friedman (1962) de forma clara e objetiva:

> A educação do meu filho contribui para o seu bem-estar em termos de promoção de uma sociedade estável e democrática. Não é possível identificar os indivíduos particulares (ou famílias) que se beneficiam em tal caso e taxá-los por serviços usufruídos. Há, portanto, substancial "efeito lateral". Que tipo de ação governamental está justificado por tal efeito lateral? O mais óbvio seria exigir que cada criança recebesse pelo menos o mínimo de instrução de um tipo específico. Tal exigência poderia ser imposta aos pais sem nenhuma outra ação governamental - da mesma forma que proprietários de prédios e de automóveis são obrigados a obedecer a determinados padrões para protegerem a segurança alheia (ibidem, p. 44).

A proposta de Friedman (1962), como vimos, foi de colocar um critério mínimo que conferisse valor aos que tivessem acesso aos conteúdos mínimos. E para todos os efeitos de acordo com ele, teríamos como ter definidos nichos diferentes, a partir de um critério comum. Entendemos que a BNCC tem sua proposta análoga àquela proferida por Friedman (1962), porquanto a Base lança à sociedade orientações curriculares que devem homogeneizar os conteúdos nas escolas, por meio do que é Comum Curricular. A Resolução que institui a BNCC, inclusive, afirma no Art. 7 que

> Parágrafo único. Os currículos da Educação Básica, tendo como referência à a BNCC, devem ser complementados em cada instituição escolar e em cada rede de ensino, no âmbito de cada sistema de ensino, **por uma parte diversificada, as quais não**

> **podem ser consideradas como dois blocos distintos justapostos, devendo ser planejadas, executadas e avaliadas como um todo integrado.** (BRASIL, 2017, s/p, grifo nosso)

Portanto, essa centralidade da BNCC implica, sobretudo, numa organização e redefinição dos Estados, Distrito Federal e Municípios no seu atendimento. Nesse sentido, compreendemos que do ponto de vista do texto da política na elaboração da BNCC, se abriu um largo espaço para a iniciativa privada, ao passo que se firmou um afunilamento da autonomia dos entes federados na definição de seus currículos.

O governo federal, considerando a implementação como uma etapa importante da BNCC, disponibilizou o PróBNCC pela Portaria MEC nº 331, de 5 de abril de 2018[2]. Este programa servirá de apoio as Secretarias estaduais e municipais. O apoio se dará mediante:

> 1. Assistência financeira, via Plano de Ações Articuladas - PAR às Seduc, com vistas a assegurar: (I) a qualidade técnica na construção do documento curricular em regime de colaboração entre estados, Distrito Federal e municípios para toda a Educação Básica, e (II) a implementação dos currículos elaborados à luz da BNCC;
>
> 2. Formação oferecida pelo MEC para equipes de currículo e gestão do Programa nos estados;
>
> 3. Assistência técnica que contempla: (I) pagamento de bolsas de formação para os professores da equipe ProBNCC, via FNDE (II) contratação de analistas de gestão, (III) equipe alocada no MEC para o apoio na gestão nacional do Programa, (IV) material de apoio, e (V) plataforma digital para apoiar a (re)elaboração do currículo e as consultas públicas.

Por meio do PróBNCC, os estados e Distrito Federal realizam as formações docentes, e os coordenadores escolhidos pelos municípios recebem bolsas de estudos, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Abaixo, no **Quadro 1,** há os perfis das funções que os entes federativos ocupam participando da execução da BNCC e suas respectivas atribuições:

1 [2] Essa portaria foi alterada pela Portaria MEC nº 756, de 3 de abril de 2019, para inserir aspectos específicos a implementação da BNCC para o Ensino Médio.

Quadro 1 – perfis dos entes federativos	
Perfis	**Atribuições**
I – Coordenador Estadual;	Os Coordenadores devem enviar as informações gerenciais e estratégicas quando solicitadas pela equipe do ProBNCC do MEC;
II – Coordenador de Etapa – Educação Infantil;	Participar das reuniões de planejamento e acompanhamento das formações continuadas para Educação Infantil e Ensino Fundamental, como parte da equipe central de formação e, eventualmente, nas equipes regionais;
III – Coordenador de Etapa – Ensino Fundamental	
IV – Coordenador de Etapa – Ensino Médio;	Realizar reuniões periódicas, semanais ou quinzenais, de planejamento e acompanhamento das atividades com os Articuladores de Itinerários, Articuladores entre Etapas e os Coordenadores de Área;
V – Redator Formador de Currículo – Educação Infantil;	Participar das reuniões de planejamento e acompanhamento das formações continuadas para Educação Infantil e Ensino Fundamental, como parte da equipe central de formação e, eventualmente, nas equipes regionais de formação;
VI – Redator Formador de Currículo – Ensino Fundamental – Componentes Curriculares;	
VII – Redator Formador de Currículo – Ensino Médio – Área/Componente;	Participar das formações e encontros presenciais e a distância promovidos para apoiar a revisão dos currículos (formação geral básica e itinerários formativos);
VIII – Articulador de Regime de Colaboração;	Participar das reuniões de planejamento e acompanhamento das formações continuadas para Educação Infantil e Ensino Fundamental, como parte da equipe central de gestão e, eventualmente, nas equipes regionais de gestão;
IX – Articulador dos Conselhos de Educação;	Assegurar e orientar os Conselhos e suas entidades nacionais representativas, sobre a aprovação dos novos currículos;
X – Coordenador de Área – Ensino Médio;	Participar de reuniões periódicas de alinhamento com a equipe de currículo para ser informado do processo de (re)elaboração do novo currículo e para informar sobre a posição do Conselho de Educação

XI – Articulador de Itinerários Formativos – Ensino Médio;	Realizar busca ativa por entidades que podem ser envolvidas na elaboração e implementação dos itinerários e criar as estratégias e mecanismos para assegurar o efetivo envolvimento dessas entidades
XII – Articulador entre Etapas, Ensino Médio.	Organizar reuniões e atividades de alinhamento entre os coordenadores estaduais e o coordenador de etapa do Ensino Médio, também entre os coordenadores de etapa de Educação Infantil e Ensino Fundamental e os coordenadores de área do Ensino Médio

Fonte: elaborado pela autora[3]

Essas orientações presentes no **Quadro 1** são para todos os estados, Distrito Federal e municípios. Nos documentos da BNCC constam, ainda, orientações em relação ao recebimento de recursos via PAR. Para o início do recebimento dos recursos, os estados devem assinar o termo de compromisso disponibilizado no PAR. As orientações no Documento Orientador 2019 são que:

> 4. Aceite do **Termo de Compromisso** via SIMEC, no módulo PAR, pela Secretaria Estadual de Educação;
>
> 5. Envio do **Plano de Trabalho,** via SIMEC, assinado por representantes da Secretaria Estadual de Educação e da seccional Undime;
>
> 6. Envio do(s) **Termo(s) de Referência**, via SIMEC, detalhados, segundo a Resolução FNDE/CD/MEC nº 20, de 3 de outubro de 2014, assinado por representantes da Secretaria Estadual de Educação e da seccional Undime;
>
> 7. Envio de **Publicação em Diário Oficial da UF**, via SIMEC, **com membros da Comissão Estadual de Construção do(s) Currículo(s)**, tendo o Secretário Estadual ou Distrital de Educação e o Presidente da Seccional da Undime no estado em sua composição.

Diante dos fatos, percebemos que a história da política educacional brasileira é reformulada em atendimento de interesses resultantes das disputas de poder de quem as elabora. O conjunto mais recente de políticas vêm expressando uma centralidade quanto à elaboração e uma descentralização no que diz respeito às incumbências, com amplo protagonismo dos empresários na definição do que vem a ser entregue a população. Investir em pesquisas que discutam essa questão é legitimar o direito à educação no debate

[3] Quadro elaborado pela autora com base no documento denominado Documento Orientador 2019 disponibilizado pelo MEC. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/implementacao/doc_orientador_probncc_2019.pdf

acadêmico.

O que dizem os estudos sobre os limites e possibilidades acerca da BNCC pelo viés da municipalização e descentralização?

Os estudos de Zanotto e Sandri (2018), Aguiar e Tuttman (2020) e Dourado (2013) traçam uma discussão inicial sobre a concepção da BNCC. Eles diferem a base nacional comum (BNC), definida na LDB (9394) da BNCC. Para Zanotto e Sandri (2018, p. 135) "a gênese do debate sobre base comum curricular tem como norte a definição de conteúdos essenciais para o currículo". Para Zanotto e Sandri (2018, p. 135):

> Importante delimitar e diferenciar essas concepções, pois o documento orientador da BNCC ressalta que a ideia de "base comum curricular" está prevista na Constituição Federal de 1988, na LDBEN 9.394/96, como se a BNCC fosse a consolidação do debate traçado na elaboração dessas leis. [...]. A concepção de "base comum curricular" discutida nos anos de 1980 e no processo de elaboração da LDB 9.394/96 está mais próxima da perspectiva presente nas Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN para as etapas da Educação Básica, do que para a definição presente na BNCC. [...]. **Podemos indicar que a BNCC é desnecessária** (grifos nossos).

Compreendemos que essa ideia de base comum curricular destoa da concepção presente na BNCC. No mesmo sentido, mas utilizando o termo Base Comum nacional, Dourado (2013) explica que:

> Base comum nacional não é definição nacional de matriz curricular, ou de maneira ainda mais restrita, retomada de currículos mínimos ou dinâmicas similares. Ou seja, trata-se de estabelecimento de diretrizes nacionais para a formação de professores que garantam unidade na diversidade o que não se coaduna à padronização ou rigidez curricular. É preciso considerar, ainda, que tais processos formativos devem extrapolar o horizonte institucional stricto sensu (DOURADO, 2013, p. 377).

E, contextualizando o período de adoção da atual concepção da BNCC, temos Aguiar e Tuttman (2020, p 78), onde verificamos que "No governo de Dilma Rousseff os documentos da Secretaria de Educação Básica (SEB) tratavam da Base Nacional Comum e não da Base Nacional Comum Curricular" (AGUIAR; TUTTMAN, 2020, p 78). Logo, a elaboração da BNCC, virtude da saída da Presidenta, contou com outra orientação que

imprimiu mudanças na denominação da política nacional bem como em suas orientações.

Ainda dentro do contexto da própria concepção da BNCC, os estudos mostram que diferentemente do desejo da comunidade acadêmica e entidades civis, a BNCC não decorreu de um processo transparente e coletivo, pois "O MEC e o CNE tinham pressa para aprovar a versão final da BNCC, ainda no governo Temer, e, sem o texto final ter sido divulgado" (AGUIAR; TUTTMAN, 2020, p 86).

A ausência de transparência permeou a construção da BNCC, em que "depois de elaborada a "primeira versão" da BNCC, a mesma foi submetida a uma apreciação pública, sendo a maior parte das contribuições individualizadas, sem passar por um processo coletivo de discussão" (AGUIAR, 2018, p. 15). A versão final da BNCC apresentada à sociedade não expressou a vontade dos que iriam vivenciá-la, como gestores escolares e professores.

A BNC, o termo presente na LDB-96, para Zanotto e Sandri (2018, p. 135)

> não deveria ser determinada pelo governo, nem por intelectuais ou assembleia de educadores, mas precisava partir das análises, dos debates e experiências para então se chegar à definição dos elementos considerados importantes para a formação de professores.

Verificamos que a BNCC herdou a concepção de mundo, concepção de educação e sociedade da conjuntura política à época de sua elaboração, em que se excluíram os profissionais de educação de sua construção. Diferentemente da construção da BNCC, "Na gestão de LULA, a Conferencia Nacional de Educação Básica que reuniu entorno de duas mil pessoas para discutirem sobre o Sistema Nacional de Educação e realização das Conae 2010 e 2014, marcos referente do PNE 2014-2024" (AGUIAR; TUTTMAN, 2020, p 73).

Um outro elemento, a avaliação. faz parte do processo de ensino de aprendizagem. Por isso deve ser pensada dentro do conjunto da proposta da BNCC. Entretanto, explica Dourado (2019, p. 301):

> Os processos que orientam a política do currículo na BNCC alinham outra dimensão que lhe é constitutiva: a articulação entre 'regulação e avaliação'. Essa dimensão ganha centralidade quando se regula o que vai ser ensinado, regula-se como vai ser implementado e acompanhado, regula-se a formação de professores, regulam-se os livros didáticos que serão distribuídos a partir da Base, avaliam-se os cursos de formação de professores e seus currículos e Diretrizes, avaliam-se os professores, avaliam-se os estudantes.

Assim, a avaliação vinculada à regulação desconsidera aspectos importantes ligados aos sujeitos avaliados, tais como as condições das escolas, o contexto social dos alunos, as condições de acesso e permanência e as diversas situações de vulnerabilidades sociais que atingem os estudantes, principalmente da rede pública de ensino. Nesse sentido, Aguiar e Tuttman (2020, p 73) "chama atenção à área da avaliação focada no modelo de formação de competências, onde implicaria em um gerenciamento nas práticas em sala de aula". Para Zanotto e Sandri (2018, p. 140):

> Na educação, a avaliação, ora serve como fulcral na desqualificação da educação como um indicador para dar suporte às reformas econômicas, ora serve para mobilizar a elaboração de políticas curriculares (BNCC), e ainda serve para balizar o fracasso da educação pública com anúncios de parceria público-privado, entre outros desdobramentos. Assim, a avaliação, da forma como vem sendo utilizada na política educacional, tem a finalidade de controlar os sujeitos envolvidos no percurso educativo.

Essa fala de Zanotto e Sandri (2018) revela o sentido da avaliação presente na BNCC, expressando afinidade com as demandas de mercado, o que pouco contribui para a aprendizagem e ratifica essa política como paralela à educação brasileira, como vimos em sua conjuntura de concepção e elaboração, anteriormente.

Ainda do ponto de vista da afinidade da BNCC com as demandas capitalistas, para Adrião e Peroni (2018, p. 51):

> Destaca-se o papel condutor e indutor de sua aprovação e disseminação exercido pela Fundação Lemann associada ao Cenpec, Instituto Natura, Instituto Ayrton Senna, Instituto Unibanco, Fundação SM, Insper e Instituto Fernando Cardoso. [...]. Importante frisar que essa política nacional de reforma curricular resultou de uma ação coordenada pelo setor empresarial, ainda que associados a agentes governamentais. **Esta é a primeira e mais ampla dimensão de privatização, um "movimento" de base empresarial que, "por fora" do Estado, é investido de prerrogativas de governo**. [...]. O texto aprovado da BNCC alinha-se as orientações globais assentadas na Estratégia 2020 do Banco Mundial (BM) (grifo nosso).

A parceria com segmentos da iniciativa privada e a BNCC faz parte dos investimentos para o enfraquecimento do Estado enquanto provedor dos direitos sociais, tal qual a avaliação que discutimos anteriormente, que sob esta orientação, tem por referência

outra realidade, a dos organizamos internacionais e empresas privadas, o que não contribui para aprendizagem dos alunos que vivenciam a BNCC. Para Dourado (2019, p. 296) "'Pedagogia das Competências', como pressuposto pedagógico da BNCC, é claramente definida como resultado de acordos entre os 'organismos multilaterais' e suas pautas de reformas educacionais ancoradas nas políticas neoliberais". Os desdobramentos dos acordos entre organismos multiliberais e os formuladores políticos na maioria das vezes acabam reforçando os baixos níveis de aprendizagens.

A descentralização das políticas educacionais no contexto das políticas neoliberais, tendem a distribuir responsabilidade, sob o argumento da autonomia deliberada após a redemocratização, centralizando a concepção da política e a sua avaliação. Como vimos até o momento pelos estudos dos pesquisadores, a BNCC não cessou essa prerrogativa. Para Dourado (2019, p. 300):

> O discurso e/ou retórica em torno da construção de uma Base defenda a existência de uma parte comum e uma parte diversificada do currículo, o que **se nota é a tendência de padronização e homogeneização dos conteúdos, objetivos e habilidades**. Aquilo que se anuncia como 'base', poder-se-á converter-se em 'currículo mínimo', particularmente em municípios que nem possuem uma Proposta Pedagógica para as Etapas e Modalidades de ensino. Outro risco, em relação à padronização de uma base, é orientar-se por uma lógica restrita do 'direito à aprendizagem'. Não se trata a ter direito a aprender, mas sim, 'direito à educação', uma vez que aprender é uma condição inerente ao ato educativo (grifos nossos).

De acordo com Dourado (2019), notamos o destaque na tendência dos conteúdos serem homogeneizados e isso evidentemente repercutir amplamente nos municípios, pois mesmo havendo nos textos da BNCC "uma parte diversificada", as avaliações são de acordo com a "parte comum", o que obriga os professores à unificação do currículo a fim de atender aos indicadores das avaliações. Para Zanotto e Sandri (2018, p. 139) "o modelo de competências vinculado às demandas empresariais,a padronização curricular que retoma a noção de currículo[…] e os acirramentos do controle sobre o trabalho do professor explicitam a BNCC como "produto" e "fomento" do gerencialismo".

Assim a análise do levantamento dos estudos sobre a BNCC e as possibilidades e limites da municipalização e descentralização mostra que desde a concepção, passando pela avaliação até a construção dos conteúdos, os municípios não tiveram espaço, restou, de

acordo com os documentos oficiais, apenas o direito a execução, sob auspícios do exercício da autonomia e de melhorar a qualidade da educação. Para tanto, reafirmamos que a BNCC é uma política de âmbito nacional, que obrigatoriamente é referência nos currículos escolares.

Considerações

O objetivo desse trabalho foi tecer limites e possibilidades acerca da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) pelo viés da municipalização e descentralização, enquanto texto da lei.

Um aspecto que destacamos como possibilidade na municipalização e descentralização da BNCC é o objetivo dessa política de garantir os direitos de aprendizagens aos alunos, partindo de uma proposta de colaboração entre municípios, estados e Distrito Federal para melhorar a qualidade da educação. A busca pela qualidade da educação é coerente para se garantir num processo democrático o direito à educação, especificamente de qualidade. Obstante o contexto de construção da BNCC e sua estrutura revelarem uma exclusão das necessidades vinculadas às realidades coletivas, aspectos que abarcaram os limites da municipalização e descentralização da BNCC.

Entre os limites da municipalização e descentralização, de acordo com as pesquisas trazidas estão a tentativa de vincular a BNCC com a Base Nacional Comum contida na LDB, negligenciando que há mais proximidade da Base Nacional Comum da LDB as DCN's do que com a BNCC. Nesse sentido, consideram a BNCC dispensável aos municípios, posto que as DCN's já são referenciais nas realidades municipais. A versão final da BNCC, entregue à sociedade, representou muito mais um arroubo nativo da conjuntura política durante o período do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff do que um texto marcado pelas peculiaridades dos municípios para melhoria da qualidade da educação.

Vimos que os autores privilegiados refutam da ideia de que a BNCC partiu de uma construção coletiva, pois durante o governo Temer os encaminhamentos da elaboração da BNCC não passaram pelo processo coletivo de discussão. O debate sobre a elaboração até o presente momento do artigo expressou um distanciamento das questões ligadas demandas dos municípios, locais.

Do ponto de vista da estrutura, prevista no texto da lei, não foi diferente. Os

pesquisadores apontaram centralidade no currículo por meio de competências com foco na regulação e avaliação, além da influência de agências privadas como a Fundação Lemann associada ao Cenpec, Instituto Natura, Instituto Ayrton Senna, Instituto Unibanco, Fundação SM, Insper e Instituto Fernando Cardoso na construção dessas competências.

Tivemos ainda como limites na municipalização e descentralização da BNCC, os resultados da discussão a respeito do que seria "parte comum" para os municípios que dispõe de autonomia executarem a proposta da BNCC visto que essa política é obrigatória,
com forte ênfase nas avaliações que favorecem a homogeneização dos currículos nos municípios estrangulando qualquer tentativa de legitimação de "uma parte diversificada". Assim vimos que os pressupostos travados pelos pesquisadores indicam limites para o exercício da autonomia dos entes na municipalização e descentralização da BNCC.

Além disso, a BNCC manteve parcerias com os setores privados ao passo que ceifou o poder de decisão dos municípios, professores e gestores. Então, essa parceira nos pareceu complementar à conjuntura de construção das políticas neoliberais, que substituem os interessados principais por parcerias de mercado.

Assim, entendemos que a BNCC faz parte do conjunto de políticas educacionais descentralizadas, e que vem demonstrado alinhamento às políticas neoliberais, a partir do momento em que desconsidera as contribuições dos sujeitos que vão vivenciá-la. E nesse sentido, a BNCC por estar paralela às necessidades dos municípios, pode posteriormente ser substituída, uma vez que os formuladores políticos de contextos neoliberais logo lançam outra política semelhante, contribuindo para o processo de "fabricação" de políticas e programas com mesmos teores que são lançados seguidamente, mantendo, às vezes, os objetivos, os formatos e os tipos de regulação.

Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. A formação das novas gerações como campo para os negócios?. In: AGUIAR, M. A. S.; DOURADO, L. F. (Org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024:** avaliação e perspectivas. Recife: Anpae, 2018.

AGUIAR, Márcia; TUTTMAN, Malvina. Políticas educacionais no Brasil e a Base Nacional Comum Curricular: disputas de projetos. **Em Aberto**, Brasília, v. 33, n. 107,

p. 69-94, jan./abr. 2020.

AZEVEDO, Janete. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educ. Soc**., Campinas, v. 23, n. 80, setembro. 2002.
BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1989.

BRASIL. Conselho nacional de educação. Conselho pleno. **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017.** Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades noâmbitoda Educação Básica.Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79631- rcp002-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso: 20/04/19.

_____. **Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018,** que institui o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular – ProBNCC. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27633644_PORTARIA_N_331_DE_5_DE_ABRIL_DE_2018.aspx. Acesso: 20/04/19.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. MEC. **Plano Nacional de Educação** (PNE). Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005>. Acesso em: 11 maio. 2015.

_____. MEC. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).** Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Senado, 1996.

_____. **Base Nacional Comum Curricular. Brasília:** MEC, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNC_C_20dez_site.pdf. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

DOURADO, Luiz. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.,** Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

DOURADO. Luiz Fernandes. A formação de professores e a base comum nacional: questões e proposições para o debate. **RBPAE** - v. 29, n.2, p. 367-388, mai/ago. 2013.

DOURADO, Luiz. Fernando. **Plano nacional de educação:** política de estado para a educação brasileira**.** Brasília : Inep, 2016.

DOURADO, Luiz. Fernando; OLIVEIRA, J. F. Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os impactos nas políticas de regulação e avaliação da educação superior. In: AGUIAR, M. A. S.; DOURADO, L. F. (Org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas.** Recife: Anpae, 2018.

DOURADO, Luiz; SIQUEIRA, Romildo**.**Arte do disfarce: BNCC como gestão e regulação do currículo. **RBPAE** - v. 35, n. 2, p. 291 - 306, mai./ago. 2019

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. LTC. Estados Unidos. 1962.

MACEDO, Elizabeth. Fazendo a Base virar realidade: competências e o germe da comparação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 39-58, jan./mai. 2019.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. Políticas e práticas integradas de formação de gestores educacionais. In: Centro de estudos e pesquisas em educação, cultura e ação comunitária. **Gestão educacional** : tendências e perspectivas. São Paulo : Cenpec, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo a política de Estado: Reflexos sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ**. **Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

PELOZO, Rita. Municipalização: descentralização ou aumento do poder?. **Revista Cientifica Eletrônica de Pedagogia.** Ano II. Número 4. 2004.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação** v. 15 n. 44 maio/ago. 2010.

SOUZA, Donaldo; FARIA, Lia Ciomar. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SILVEIRA, Denise; Córdova, Fernanda. A pesquisa científica. In: Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira. (Org.). **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

ZANOTTO, Marijane; SANDRI, Simone. Avaliação em larga escala e BNCC: estratégias para o gerencialismo na educação. **Temas & Matizes**, Cascavel, v. 12, n. 23, p. 127 – 143, jul./dez. 2018.

Recebido em: 05-10-2020
Revisado em: 04-12-2020

Aceito em: 20-05-2021