

A experiência legislativa de (des)construção da BNCC

Rosana Maria de Souza Alves¹ 

Resumo

O artigo examina algumas lógicas mobilizadas durante a emergência da primeira versão da BNCC, firmadas através da vinculação entre fracasso escolar, reforma curricular e mudança, entendida como melhoria da qualidade da educação. A abordagem considerou que, para além das intenções governamentais, o acontecimento histórico foi marcado por resistências, adesões parciais e produção de sentidos outros. Tais (re)ações emergiram no processo, a partir das experiências dos sujeitos envolvidos. Apesar da tentativa de forjar um consenso em torno da necessidade da BNCC, a análise deixou entrever a multiplicidade de concepções de escola e de currículo, perfazendo expectativas diferentes e contraditórias. Essas produções conferiram especificidade à experiência legislativa em questão.

Palavras-chave: Fracasso escolar; BNCC; Experiência legislativa.

Abstract

The legislative experience of (de)construction of the BNCC

The article examines some logics mobilized during the emergence of the first version of the BNCC, established through the link between school failure, curricular reform and change, understood as improving the quality of education. The approach considered that, in addition to government intentions, the historical event was marked by resistance, partial adherence and the production of other meanings. Such (re)actions emerged in the process, based on the experiences of the subjects involved. Despite the attempt to forge a consensus around the need for the BNCC, the analysis revealed the multiplicity of conceptions of school and curriculum, creating different and contradictory expectations. These productions gave specificity to the legislative experience in question.

Keywords: School failure; BNCC; Legislative experience.

Resumen

La experiencia legislativa de (de)construcción de la BNCC

El artículo examina algunas lógicas movilizadas durante el surgimiento de la primera versión del BNCC, establecidas a través del vínculo entre fracaso escolar, reforma curricular y cambio, entendido como mejora de la calidad de la educación. El planteamiento consideró que, además de las intenciones gubernamentales, el hecho histórico estuvo marcado por resistencias, adherencias parciales y producción de otros significados. Tales (re)acciones surgieron en el proceso, a partir de las experiencias de los sujetos involucrados. A pesar del intento de forjar un consenso en torno a la ne-

¹ Instituto Federal do Maranhão, São Luís, MA, Brasil.

cesidad del BNCC, el análisis reveló la multiplicidad de concepciones de escuela y currículo, creando expectativas diferentes y contradictorias. Estas producciones dieron especificidad a la experiencia legislativa en cuestión.

Palabras clave: Fracasso escolar; BNCC; Experiencia legislativa.

Introdução

Considerando que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) se constitui como um projeto de superação de certas tradições escolares, torna-se importante a interrogação sobre as mudanças que tal reforma pretendeu operar. Tendo em vista que a política examinada, ao projetar a escola como ineficiente e ultrapassada, propagou o combate ao fracasso atribuído a essa instituição, levo adiante o questionamento da relação imediata entre crise, reforma educacional e mudança (Vidal, 2008, p. 12). Nesta empreitada, ilumino a existência de projetos variados, vinculados a diferentes sentidos de escolarização em disputa.

Sendo assim, ainda que a abordagem se debruce sobre uma iniciativa governamental, serão consideradas as discontinuidades que emergiram no processo. Para alimentar a análise, escrutinarei aquilo que foi produzido durante a *experiência legislativa* (Alves, 2022) de (des)construção da primeira versão do documento (MEC, 2015)².

Quanto ao percurso teórico-metodológico, considerado um posicionamento diante de outras abordagens possíveis, o artigo explora uma compreensão da reforma BNCC tanto em seus aspectos prescritivos como atinentes à pluralidade e à dinamicidade das práticas dos sujeitos conclamados a participar de sua elaboração. Nesses termos, a produção legislativa é concebida para além dos atos do poder público, uma vez que, para funcionar, a lei precisa ser legítima e legitimada. Ou seja, deve encontrar formas de persuadir os sujeitos acerca de sua necessidade (Faria Filho, 1998).

Essa maneira de interpelar o fenômeno realça a elaboração da lei em seus aspectos socioculturais: encarnada em tradições, valores, formas institucionais, e também em desconstruções, aversões, negociações e produção de sentidos outros. Assim, apesar do reconhecimento do âmbito regulador, disciplinador e punitivo da legislação, a abordagem compreende a sua produção como um campo de disputas relacionadas à cultura e aos costumes sociais, atrelando-se também às experiências

² Cabe reconhecer que tal experiência comportou mobilizações diversas e disputas de sentidos, exprimindo-se, por exemplo, na vigência de várias versões da BNCC.

dos sujeitos envolvidos. Tais relações historicamente situadas tornam únicas as configurações do acontecimento.

Por esse viés, ao examinar a experiência legislativa de (des)construção da primeira versão da BNCC, torna-se fundamental analisar as (re)ações que emergiram. Trata-se de práticas que despontaram em resposta aos dispositivos de conformação empregados e que poderiam ser subsumidas se nos restringíssemos ao produto da experiência (a lei em si).

A consequência, no tocante ao uso dessas concepções, reflete-se na complexidade empírica que caracteriza o fenômeno. Nesse caso, as fontes examinadas foram textos publicados pelo governo federal, por associações científicas, pelo Movimento Todos pela Educação e por professores e pesquisadores do campo da educação. Tais documentos foram veiculados no período de 2014 a 2016.

A necessidade de reforma curricular: argumentos governamentais

Quanto ao aspecto normativo da experiência legislativa, a BNCC foi prevista na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, tendo ganhado em efetividade quando da sua previsão no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, instrumento que gerou obrigações jurídicas pautadas nas metas estipuladas para os 10 anos de sua vigência. É importante ressaltar que o caráter prático do PNE foi pontuado na BNCC, atrelado à finalidade de subsidiar políticas para melhorar a educação e possibilitar o alcance dos níveis desejados para o desenvolvimento do país.

A BNCC apareceu no PNE em cinco momentos:

- 1) Polêmicas e destaques:** neste tópico introdutório, a BNCC foi vinculada às disputas em torno da substituição da expressão “expectativas de aprendizagem” por “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento”. Nesse caso, a reforma acabou vinculada à aquisição dos direitos que devem ser garantidos a todos os estudantes da educação básica.

As disputas no uso dessas expressões sinalizam diferentes paradigmas que se desenvolveram na arena em torno dos significados de escola e de currículo. Nesse caso, referem-se às ênfases da ação pedagógica, na qual a expressão “direitos e objetivos de aprendizagem” está relacionada à estipulação das intencionalidades do processo educacional de forma a garantir

aos estudantes a formação integral e as condições para o exercício da cidadania. Já a noção de “expectativas de aprendizagem” está pautada na estipulação das aprendizagens “mínimas” ou “essenciais”, ligadas às aquisições que os estudantes devem ter ao final de cada etapa do ensino, geralmente medidas nas avaliações em larga escala.

- 2) **Meta 2:** universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a 14 anos e garantir que, pelo menos, 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada. Nesse caso, a BNCC foi apontada como referência para a fixação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os estudantes do ensino fundamental e, também, vinculada à estipulação de uma “adequada” relação idade-série;
- 3) **Meta 3:** universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (lógicas semelhantes ao que foi apontado na meta 2);
- 4) **Meta 7:** fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais projetadas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Aqui a BNCC se vinculou à necessidade de estabelecimento de diretrizes pedagógicas para a educação básica visando subsidiar a melhoria dos resultados estatísticos na educação;
- 5) **Meta 15:** referente à construção da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, em que a BNCC foi tomada como referência para a reforma dos cursos de licenciatura e estímulo à renovação pedagógica, visando assegurar o foco no aprendizado do aluno.

Cabe ressaltar que o PNE não detalhou argumentos que indicassem como a BNCC iria, efetivamente, melhorar a qualidade da educação. A dificuldade em estabelecer esses vínculos foi apontada quando da tramitação da lei na Câmara de Deputados. Uma crítica apresentada no tópico “PNE na história” trouxe pistas para uma interpretação sobre os argumentos ausentes, onde os deputados apontaram o avanço do PNE de 2014, tendo em vista a inserção do rol de estratégias tidas como necessárias para o cumprimento das metas. Entretanto, foi criticada a ausência do tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”.

Fruto dessa mobilização, o documento “PNE 2014–2024: linha de base” teve o objetivo de “desencadear o debate a respeito dos indicadores mais adequados para o acompanhamento das metas estabelecidas no Plano” (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015, p. 3). No texto, o PNE foi exposto como subsídio para os esforços visando consolidar um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua integralidade. Adiante, apontou as situações a serem enfrentadas: dissolver as barreiras para o acesso e a permanência na escola, reduzir as desigualdades, promover os direitos humanos e garantir a formação para o trabalho e o exercício da cidadania. Para a concretização dessas pautas, definiu quais seriam os parâmetros: garantir não apenas as oportunidades de acesso de todos os cidadãos às escolas, mas que “encontrem nelas as condições propícias para concluir, na idade certa, suas etapas com níveis satisfatórios de aprendizagem” (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015, p. 11).

A seguir foram estabelecidos *patamares objetivos* a serem atingidos até 2024. Para o governo, as séries estatísticas demonstravam o avanço nos indicadores, evidenciando os processos de melhoria em curso. Contudo, as análises pontuaram desigualdades em função de fatores como raça, nível socioeconômico e localização de residência dos indivíduos (Ministério da Educação, 2014, p. 12).

Com isso, foi possível indiciar as lógicas ativadas pelo Ministério da Educação (MEC) no tocante àquilo que permaneceu como obstáculo, apesar dos investimentos. No caso, houve a defesa de que o maior fracasso do sistema educacional brasileiro foi a persistência de dificuldades quanto à garantia do direito à educação básica.

Indicando uma apropriação desequilibrada das oportunidades educacionais, o MEC defendeu que os indicadores estatísticos “assumem um significado especial quando se tem em conta sua função de explicitar onde e sobre quais populações recaem as privações do direito educacional” (Ministério da Educação, 2014, p. 12). Além disso, os desafios vincularam-se à necessidade de ampliar o acesso à educação e à escolaridade média da população, à baixa qualidade do aprendizado, à valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática e ao financiamento da educação (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015, p. 13).

Temos aí as principais pautas identificadas como deficientes, tendo em vista o modelo de educação idealizado. Nota-se a amplitude das demandas, cujos investimentos requerem ações em diferentes frentes.

A BNCC foi citada uma única vez no diagnóstico, relacionada aos indicadores da Meta 7 do PNE. O documento trouxe a série histórica do Ideb e os índices estipulados até 2021. Nesse caso, a Base foi atrelada às estratégias de melhoria da aprendizagem dos alunos, para o qual foi realçada a necessidade de “estabelecer e implantar diretrizes pedagógicas e a base nacional comum dos currículos”. A reforma apareceu, assim, vinculada aos processos de quantificação da aprendizagem estudantil:

assegurar que, no quinto ano de vigência do PNE, pelo menos 70% dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 50%, pelo menos, o nível desejável, e que, no último ano de vigência deste PNE, todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado e 80%, pelo menos, o nível desejável (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015, p. 115).

Quanto aos argumentos incluídos no site criado para a consulta pública referente à primeira versão da BNCC, a reforma foi apresentada como norteadora para a elaboração dos currículos dos sistemas e redes de ensino, como também para as propostas pedagógicas de todas as escolas do país. Na oportunidade, o MEC expôs que ela deveria estabelecer conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica, somando-se aos propósitos que direcionam a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.

Explorando os argumentos governamentais construídos durante a experiência legislativa, vale recorrer à série “perguntas frequentes”, contida no site da Base. Como não há referência sobre as formas e critérios de coleta e seleção dos questionamentos, existe a possibilidade do uso desse recurso como estratégia de reafirmação das principais diretrizes da reforma. Por exemplo, a primeira “pergunta frequente” trouxe a seguinte indagação: “Como a BNCC irá contribuir para a melhoria da educação no Brasil?”. Nesse caso, a questão carrega a perspectiva de que a BNCC *irá contribuir* para a melhoria da qualidade da educação.

A resposta remeteu à ausência de indicações nítidas, no sistema atual, acerca do que todos os alunos devem aprender para que possam enfrentar (com êxito) os desafios do mundo contemporâneo. Em seguida, a BNCC foi apresentada como instrumento de enfrentamento do problema, ao indicar “com precisão” quais são as competências e habilidades a serem desenvolvidas.

A segunda resposta referiu-se à pergunta: “A Base Nacional Comum é a solução para todos os problemas educacionais do Brasil?”. Aqui, novamente, a construção remete a uma estratégia de convencimento. Embora o MEC tenha respondido que não, acrescentou que a BNCC irá permitir a identificação, o planejamento e a prática de soluções para uma melhoria sistêmica da educação. Afirmou ainda que, ao estipular um patamar de qualidade, “poderá haver um alinhamento de todo o sistema educacional em torno dela”.

As áreas alinhadas à BNCC seriam: a formação de professores, a troca de experiências bem-sucedidas, a produção de materiais didáticos e a elaboração de avaliações padronizadas que medem os avanços educacionais. Segundo o governo, “tudo isso passa a ser pensado, planejado e praticado a partir desse conjunto de conhecimentos e habilidades essenciais” (MEC/Portal da BNCC).

A terceira questão apontou: “Por que ter uma Base Nacional Comum Curricular?”, na qual foi reiterada a *necessidade* da BNCC como instrumento de promoção da qualidade com equidade, acrescentando que ela poderá favorecer que cada aluno saia da escola apto a concretizar seu projeto de vida, além de formar os cidadãos que contribuirão ativamente para o desenvolvimento da sociedade.

Restringindo-me aos argumentos explicitados durante a (re)elaboração da primeira versão da Base, cabe reafirmar que o fracasso concernente à “realidade educacional” foi associado à ausência de parâmetros objetivos para subsidiar as intervenções governamentais. No caso, a esperança de melhoria foi depositada na estipulação de patamares de aprendizagem que possibilitassem a sua mensuração em avaliações como o Ideb. Nesse contexto, afirmou-se a vinculação da BNCC às mudanças na gestão da educação, como forma de monitorar e controlar os resultados escolares para *fazer funcionar* um modelo idealizado de escola³.

³ Não raramente, tem sido naturalizado certo modelo escolar pautado, por exemplo, numa divisão em níveis de ensino, na seriação, no estabelecimento de idades adequadas para cada série, nos anos de estudo obrigatórios, nas disciplinas curriculares etc.

A melhoria da educação como pauta (urgente) no Brasil: a atuação do movimento Todos pela Educação

No site do movimento Todos pela Educação (2021) (MTPE)⁴, grupo que tem atuado decisivamente na interlocução com o governo federal, conforme apontado em pesquisas e documentos relacionados à experiência legislativa examinada (Alves, 2022), alguns cenários da educação foram apontados como alvo de “mudanças urgentes”. O primeiro cenário registrou alguns números que visavam demonstrar que “no Brasil, a educação é gigante pela própria natureza”. Já o segundo trouxe índices de atendimento escolar e de conclusão dos estudos por parte dos jovens, no ensino médio e fundamental.

No comentário inicial foi ressaltada a “escala espantosa” do atendimento escolar dos quatro aos 17 anos, embora o MTPE tenha reconhecido que o país estava caminhando para a universalização do ensino. Tal constatação foi contrastada aos *desafios de aprendizagem* tidos como enormes, apontando que havia muito trabalho a ser feito para garantir um ensino melhor de norte a sul do país. Para que isso fosse possível, concluiu recorrendo ao imperativo moral incitador da necessidade de uma mobilização nacional em favor de reformas.

Os números da “realidade educacional” brasileira foram apontados como ilustrativos da máxima encampada pelo movimento: “estamos indo mais à escola, o problema é sair cedo demais”. Adiante, foi enfatizado o desafio da aprendizagem, uma vez que, por exemplo, “a cada 100 crianças, só 53,7% sabe ler aos 8 ou 9 anos”.

Após serem elencados índices⁵ para explicar o que consideravam uma *crise educacional* vivida no país, concluíram que “O cenário é crítico. Mas, dá para mudar”, ao passo que acrescentaram as cinco iniciativas identificadas como caminhos para a melhoria da educação (Educação Já; Financiamento e Equidade; Profissão Professor; Observatório do PNE; Reduca). Ao lado destas, foi exposto o seguinte comentário:

⁴ Segundo o PNE de 2014, trata-se de “movimento que reúne como mantenedores institutos e fundações privadas empresariais que se preocupam com a escolaridade da população e a melhoria da qualidade da mão de obra, insatisfatória para as necessidades do mercado” (Brasil, 2014, p. 18).

⁵ Alguns deles: na escola, passamos apenas 1h44 aprendendo; para 28% dos alunos, o material didático leva de dois a três meses para chegar; 14,3% das escolas públicas não possuem ao menos uma parte da estrutura básica; só 57,3% dos jovens mais pobres terminam os estudos até os 19 anos. Informações disponíveis em 26/02/2020.

A Educação não só pode, como deve ser de qualidade e para todos, independentemente de onde ou em quais condições vivam. É por isso que nós estamos sempre ouvindo a sociedade, especialistas e gestores, produzindo e divulgando conhecimento, monitorando as metas, informando dados confiáveis à imprensa e propondo novos caminhos e soluções [...] (Todos pela Educação, 2021).

É importante pontuar que o site do MTPE (2021) passou por inúmeras transformações, o que afetou diretamente as análises realizadas neste artigo, tendo em vista que uma mudança significativa ocorreu no final de 2017. Em matéria publicada em 2018, que trouxe uma avaliação das realizações do movimento naquele ano, foi mencionada a criação de um novo site que conferia uma “nova cara” para o “Todos”, com mais cores e com a reafirmação dos princípios e compromissos com o leitor e com todas as crianças e jovens da educação básica pública brasileira. Essa mudança radical pode ter ocasionado o apagamento de matérias relacionadas à BNCC.

Dito isto, cabe pontuar que no período em que foram realizados os downloads das páginas (fevereiro de 2019), eram poucas as referências ao processo de reelaboração da Base⁶. Os documentos encontrados enfatizavam os baixos índices alcançados pelos estudantes nas avaliações em larga escala, a “crise de aprendizagem” e a “má qualidade” da escola pública brasileira. Após essas argumentações, encontrava-se o reforço ao compromisso do “Todos” com as mudanças defendidas pelo Movimento.

Segundo Bocchetti e Silva (2016), essa estratégia argumentativa muito utilizada no campo educacional tem como característica a “artilharia retroativa do novo” que, para a sua legitimação, necessita realçar o atraso do que lhe é anterior. Utilizando-se de nomes, cores, imagens, números e circunstâncias, os cenários apresentados produzem sonhos e representações que, a partir de renovados “jogos de desespero”, tornam o acontecimento *educação para todos e aprendizagem na idade certa* algo inquestionável e necessário.

A estratégia visa ao convencimento para adesão aos projetos prescritos, atrelando aos “diagnósticos sombrios” a (única) via solucionadora dos problemas enunciados. Efeito dessa produção discursiva autolegitimadora é a redução das possibilidades de resistência aos seus imperativos. Transformados em política pública, esses discursos concorrem para o enraizamento de algumas certezas que têm

⁶ Apesar disso, é necessário pontuar a atuação do MTPE junto ao “Movimento pela Base”, criado em 2013. Para saber mais, consultar: <https://movimentopelabase.org.br/>. Acesso em: 12/12/2023.

contribuído para subsumir os diversos sentidos que pode assumir a educação/escolarização na contemporaneidade.

Diante do exposto, corroboro com a perspectiva de que o fracasso escolar é produzido, também, a partir das projeções dos diferentes grupos, sendo as construções estatísticas cada vez mais acionadas para a legitimação das reformas prescritas. Trata-se de índices elaborados em função de um modelo escolar, a partir dos quais são criados cenários desoladores úteis à afirmação das políticas como necessidades.

ANPEd e BNCC: luta, resistência e negação

A Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd) apresenta-se como uma entidade sem fins lucrativos que congrega programas de pós-graduação em educação, professores e estudantes e demais pesquisadores da área.

Em linhas gerais, os textos que abordaram a primeira versão da BNCC no site da entidade trouxeram posicionamentos críticos à sua proposição. As objeções referiram-se tanto à metodologia de elaboração – que subalternizava o diálogo com as comunidades escolares – quanto a suas implicações nos processos de avaliação, de ensino e aprendizagem. Opuseram-se, ainda, à homogeneização das matrizes curriculares, ao reducionismo da formação docente (subsumida à BNCC) e destacaram os prejuízos quanto à autonomia das escolas.

A esse respeito, convém acompanhar algumas questões abordadas nos textos publicados entre 2015 e 2016, período em que se localiza a experiência legislativa examinada.

O primeiro documento trouxe uma análise das repercussões na mídia após o MEC veicular a proposta e a BNCC foi considerada necessária por parte significativa das pessoas consultadas pelos jornais, portais e revistas mencionados. A ANPEd destacou, contudo, a recorrência a um movimento da sociedade civil e a uma organização sem fins lucrativos, cujos nomes não foram citados. A ausência, em todas as matérias, de especialistas acadêmicos e de grupos de pesquisa universitários foi criticada.

Quanto às opiniões veiculadas, oscilaram entre objeções e elogios. As críticas destacaram a incompletude do documento que não continha os conteúdos de história. Outra objeção foi a “pouca ousadia” quanto à abordagem de questões como diversidade e gênero. Também houve crítica à falta de garantias de que estados e municípios cumpririam o percentual de 40% do currículo para o conteúdo

regional, além da pouca contribuição para a interdisciplinaridade no ensino médio. Por fim, continham ressalvas quanto aos curtos prazos estipulados para a implementação da reforma.

De forma elogiosa, a BNCC foi vista como ponto crucial para o avanço da educação brasileira. Uma das matérias examinadas apresentou a defesa do ensino religioso, contemplada na proposta do MEC. Também foi elogiada a capacidade de eliminar desequilíbrios regionais, além do realce à pleiteada articulação das disciplinas e à esperança no papel da BNCC na formação de professores. Em geral, os documentos fizeram chamamentos à sociedade para a participação na consulta pública.

É importante pontuar que as análises funcionaram como estratégia de convencimento em torno da importância de uma mobilização nacional para discutir a reforma. Nota-se a intenção de influenciar os rumos da experiência legislativa investigada, seja oferecendo espaço na pauta do dia, seja selecionando os sujeitos e instituições cujas opiniões mereciam destaque na mídia.

Publicada logo após essa matéria, ainda em 2015, encontrava-se a “Exposição de Motivos sobre a Base Nacional Comum Curricular”, assinada pela ANPEd, em parceria com a Associação Brasileira de Currículo (ABdC). Tal documento foi anexado ao ofício encaminhado à professora Márcia Ângela Aguiar (Presidente da Comissão Bicameral da BNCC).

Produzida por uma equipe pesquisadores, a exposição de motivos avaliou como “problemático e impróprio para as finalidades a que se destina” o documento submetido à consulta pública. O posicionamento foi sustentado no entendimento de que a desejável diversidade, fundamental ao projeto de nação democrática expresso na Constituição de 1988, não foi reconhecida, na medida em que a BNCC subentende uma única forma de ver as escolas, os currículos e as avaliações.

Para os autores, há na versão preliminar

uma descaracterização do estudante em sua condição de diferença, bem como a desumanização do trabalho docente em sua condição criativa e desconsideração da complexidade da vida na escola. A conversão do direito a aprender dos estudantes numa lista de objetivos contedutinais a serem aprendidos retira deste direito seu caráter social, democrático e humano (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2015).

O texto pontuou que o MEC vinha, progressivamente, cedendo voz ao projeto unificador e mercadológico na direção que apontavam as tendências internacionais de

centralização curricular, testagem em larga escala e responsabilização de professores e gestores. Nesse cenário, a BNCC foi vista como um instrumento de desvalorização e privatização dos sistemas públicos de ensino.

Concluiu pontuando que as objeções focavam no caráter homogeneizador da Base, fruto de uma perspectiva administrativa centralizadora que resulta na eliminação da diferença ou do diferente em seus direitos à singularidade. Nesses termos, pontuaram um equívoco no entendimento do nacional como homogêneo e do comum como único.

Também foram criticados os entendimentos do direito à aprendizagem, uma vez que a estipulação de uma lista de conteúdos que deve ser aprendida por todos os alunos confere ao processo uma obrigação de aprender (e não um direito). Para os autores, tal concepção reduz o direito à educação ao direito à escolarização.

A centralidade da lógica do ensino de conteúdos tidos como universais e a sua seleção por especialistas foi criticada. Para a ANPEd/ABdC, a reforma desconsidera que essa seleção é produzida em meio a relações de poder que operam pela exclusão de outros conhecimentos.

Um último ponto de crítica aludiu a metodologia de construção da lei, guiada pela pressa e indefinição sobre etapas e critérios do processo. Segundo os autores, os prazos foram antecipados, os debates minimizados, as participações reduzidas a seminários de audiência muda e a consultas eletrônicas mobilizadas apenas para legitimação da reforma.

Quanto às defesas e esperanças, focaram-se na valorização das adversidades e diversidades locais e individuais, relativas a interesses e capacidades de aprendizagem, e ao respeito aos conhecimentos construídos antes e fora da escola. Para as entidades, as reformas que não tenham como ponto de partida o “chão das escolas” não representam o entendimento das comunidades de educadores organizadas nas referidas associações.

Temos aqui a atuação direta da ANPEd na experiência legislativa, envolvendo sujeitos vinculados a diversas universidades, que se articularam para interpelar e criticar as instâncias governamentais oficiais quanto ao conteúdo da BNCC e à forma como estava ocorrendo o processo de consulta pública.

O terceiro texto publicado constituiu-se como artigo de opinião, produzido por Hilda Micarello e Isabel Frade, ambas atuantes nas comissões da BNCC. Trazendo as marcas de uma escrita elaborada no período do golpe que destituiu a presidente Dilma Rousseff, o artigo denunciou as ameaças à democracia na educação. Para as autoras, essas eram fortalecidas pelos discursos conservadores que ganhavam espaço na mídia, caracterizados pelo reposicionamento da gramática no ensino de língua portuguesa; pela concepção eurocêntrica que guiou a formulação da proposta de história; e pela compreensão de que modelos internacionais pudessem pautar uma concepção de currículo para o Brasil.

Embora reconhecendo a legitimidade das discordâncias quanto ao conteúdo da BNCC, as autoras questionaram as tentativas de desqualificação do processo. Para elas, a consulta pública vinha procurando garantir a representação das redes estaduais e municipais, de universidades e associações ligadas à educação. À época, já estava sendo discutida a segunda versão, momento em que eram articuladas reuniões, comissões, debates e eventos. Fruto dessas mobilizações, foram apontadas as mais de 12 milhões de contribuições coletadas.

Apesar desse engajamento, as autoras denunciaram a tentativa de deslocamento das decisões sobre a BNCC das instâncias legítimas para o Congresso Nacional. Trata-se de um posicionamento público que a ANPEd buscou realçar, um recuo diante das mudanças de rumo que aconteciam no cenário político, situação peculiar que conferiu especificidade à experiência de (re)elaboração da BNCC.

As repercussões do processo fogem ao escopo do artigo. Por ora, cabe enfatizar uma mudança entre o primeiro texto (marcado pela crítica à falta de participação das entidades científicas e das comunidades escolares) e o referido artigo de opinião que reconhece a melhoria nos processos de participação de sujeitos ligados ao chão da escola.

Sobre re-existências curriculares: dossiês temáticos e deslocamentos de certezas sobre a necessidade da BNCC

Conformando a experiência de (des)construção da primeira versão da Base, cabe ressaltar a existência de sentidos outros, construídos para além da relação de adesão ou de resistência à reforma. Tais sentidos de escola e de currículo circularam (e circulam) no cotidiano escolar.

Embora não seja possível analisar detidamente as contribuições de diversos dossiês produzidos no período da experiência legislativa analisada, faz-se importante ressaltar a atuação de sujeitos que se organizaram para intervir no debate público. Refiro-me aos professores e *professorespesquisadores*⁷ que publicaram artigos em dossiê mobilizado pela ABdC, no ano de 2014⁸. Os textos trouxeram indícios das articulações em torno da identidade de interesses acentuada pela crítica à BNCC e pela construção de re-existências curriculares.

O dossiê “Debates em torno da ideia de Bases Curriculares Nacionais” (Revista *e-curriculum*, 2014) foi apresentado como “uma valiosa contribuição” quando o MEC se propunha a uniformizar as decisões e as práticas curriculares no país. Ao provocar uma “leitura desconstrutiva dos discursos em curso” (Macedo, 2014), diversos autores afirmaram a expectativa de que suas escritas possibilitassem a reativação de sentidos que tais políticas tentavam expurgar.

Dentre as questões levantadas, pode-se citar o exame das disputas pelo controle do currículo e, inclusive, o realce à vigência de discursos pedagógicos que reforçavam a BNCC, tais como aqueles pautados na defesa de que a função da escola é garantir o domínio do “conhecimento socialmente acumulado” ou do “conhecimento poderoso”. Nesse caso, foi apontado que as projeções dessas lógicas pressupunham a noção de currículo como “arma social”. Para Sússekind (2014, p. 1514), trata-se de uma perspectiva que enfatiza o caráter transformador da sociedade pelo acesso ao conhecimento científico que, embora amplamente utilizada e debatida como política, segundo ela, habita o campo da crença.

Além do questionamento sobre a ideia de que o conhecimento pode “libertar” os indivíduos das desigualdades e diferenças que marcam sua existência real e cotidiana, o dossiê trouxe críticas ao entendimento de currículo enquanto *documento* uniformizador de um roteiro de conhecimentos que serviria para normatizar e controlar as práticas dos estudantes, professores e escolas.

⁷ Segundo Alves (2014), ao utilizar os termos reunidos em itálico, tais autores vão de encontro aos binarismos, realçando o desacordo quanto às visões que tomam os pesquisadores universitários como teóricos da educação e os professores da educação básica como reprodutores dessas teorias.

⁸ Sobre outras produções realizadas no período, sugiro a leitura dos dossiês “A produção biopolítica das definições curriculares no Brasil contemporâneo” (2015) e “O avanço do conservadorismo nas políticas curriculares” (2016), ambos publicados pela revista Teias, em parceria com a ABdC.

Tal entendimento escriturário subestima as interações sociais e as negociações que se desenvolvem no chão da escola. Ou seja: desconsidera o uso, o consumo, a apropriação dos saberes escolares. Como desdobramento, a noção de currículo é despida de complexidade, tornando-o *um objeto* supostamente capaz de orientar massas de professores sobre o que ensinar e como ensinar, bem como servindo para avaliar e definir o que sabem e o que não sabem milhões de estudantes (Süssekind, 2014, p. 1514).

Macedo, Nascimento e Guerra (2014) afirmaram que a concepção centralizadora de currículo contribui para camuflar os aspectos sócio-históricos relativos à diferença e às discriminações étnicas. Além disso, a ideia de base comum, articulada à noção de identidade nacional, foi vista como dissociada das lutas pelo reconhecimento da diversidade como condição sociocultural da educação que se realiza em vários contextos brasileiros.

O dossiê tencionava, dessa forma, a perspectiva conceitual da BNCC, na medida em que os autores conceberam a aprendizagem como um processo formativo irreduzível, irrepetível, social e culturalmente valorado. Há, nesta concepção, o entendimento de currículo como percurso, ação concreta. Ou seja: o currículo como *acontecimento* que desponta nas relações entre os sujeitos da educação. Por configurar-se *em ato*, trata-se de um processo constante de (re)significação que é, por isto, negociável, imprevisível.

Endossando as críticas, Süssekind (2014) apontou que a homogeneização de conhecimentos proposta tece hierarquias entre conteúdos reconhecidos como válidos, eficientes, adequados ou comuns e aqueles que são desvalorizados, excluídos, invisibilizados. Para Cóssio (2014, p. 1572), a decisão de definir o conhecimento de determinados grupos como o mais legítimo, oficial traz indícios sobre quem orquestra as relações de saber-poder na sociedade. Já Marchelli (2014, p. 1498) argumentou que a tentativa de evitar que currículos de uma mesma série tenham muitas disparidades entre si denota a rejeição à heterogeneidade daquilo que vinha sendo praticado nas escolas.

Sendo assim, ainda que os discursos em favor da BNCC realçassem o entendimento de currículo para além de uma relação de conteúdos, ao se configurar como base comum, apresentava os conhecimentos selecionados como *necessários e obrigatórios* em cada etapa da escolarização. Tal concepção realça o currículo como território de planejamento e aferição da eficiência da pessoa/escola/sociedade. Revela-se,

portanto, mercadológica, sendo fomentada por organizações financeiras que reinam nos debates atuais:

Com, nem sempre declarados, interesses econômicos na solução para problemas da educação, veementemente descrito como a “crise da educação”, defendem a necessidade de “currículo claro e objetivo” que nos deem caminhos para superar a “falta de preparo dos professores” e a “inadequação dos materiais didáticos”; assim, alimentando uma dicotomia *escola-sociedade* calcada na ideia de “obsolescência da escola” e incompetência ou despreparo dos professores (Süssekind, 2014, p. 1515).

Macedo (2014) concordou com esta perspectiva. Para ela, está em curso a construção de uma nova arquitetura de regulação, cujos sentidos hegemônicos buscam o controle do que será ensinado e aprendido nas escolas. E ponderou: “que sentidos de educação estão sendo excluídos quando a BNCC significa educação de qualidade como aquela que pode ser avaliada? Ou o que se exclui como educação sem-qualidade?”. A resposta que as próprias políticas querem construir é: tudo aquilo que se vem fazendo e que tem sido responsável pelo suposto fracasso escolar. Trata-se de um conjunto difuso de inimigos da qualidade: gestão pública, desperdício de recursos, professores mal-formados pelas universidades (Macedo, 2014, p. 1549).

Outra questão pontuada foi a atuação de agentes políticos não públicos na construção e implementação de reformas educacionais. Macedo (2014) apontou que os atores privados têm financiado organizações dedicadas a produzir inovação educacional, provendo a educação de soluções de mercado. As chamadas *think tanks* têm criado projetos em parceria com estados e municípios, visando à produção de uma narrativa hegemônica sobre o que é qualidade na educação. Uma das soluções mais aplicadas tem sido o uso de mecanismos de regulação baseados na avaliação, segundo modelos privados de gestão.

Diversos autores indicaram a produção de um *senso de urgência* para a aprovação da BNCC. Além de recorrerem ao aspecto normativo da lei, ou seja, justificando-se no curto prazo (dois anos) para o cumprimento da pauta, os discursos comportavam outros aspectos. Um dos elementos centrais, como já foi afirmado, é a defesa da qualidade como significante capaz de sobredeterminar demandas de diferentes grupos. Entretanto, há nesta arena demandas por equidade, por representatividade de “grupos minoritários”, por universalismo epistemológico, por direito ao acesso e à permanência na escola, por profissionalização, entre muitas outras tornadas equivalentes sob o referido significante (Macedo, 2014, p. 1536-7).

A *promessa da qualidade* responde, portanto, a demandas múltiplas, distintas e dispersas. Para Machado e Lockmann (2014), esse fenômeno se relaciona ao alargamento das funções e missões da escola, responsabilizada por questões que vão desde o combate ao *bullying*, à resolução de problemas disciplinares, à descoberta de novos talentos; passando pela redução de mortes no trânsito, pelo combate à obesidade e pela destruição do meio ambiente, até a melhoria da saúde pública, da produtividade econômica, da cidadania, das performances esportivas. Por fim, chegando à superação das desigualdades sociais.

Essas miradas salvacionistas podem ser interpretadas como aquilo que permite identificar a escola sob o signo do fracasso, haja vista a impossibilidade de atender a expectativas nem sempre convergentes. Como consequência, professores, gestores e estudantes são assediados por narrativas de sucesso pautadas em concepções e metas tão diversas que se tornam impossíveis de serem satisfeitas, posto que muitas ultrapassam as possibilidades da escola.

Nesse cenário, o que nem sempre fica explícito é que a noção de qualidade está atrelada a múltiplos entendimentos de currículo, de escola, de sociedade. Daí ser possível afirmar que *o fracasso escolar é produzido* a partir de discursos que desqualificam o trabalho de professores, gestores e estudantes, culpabilizando-os por não concretizarem expectativas por vezes contraditórias e irrealizáveis.

Considerações finais

Considerando as controvérsias, embates e negociações imbricados na arena da experiência legislativa de (des)construção da primeira versão da BNCC, reitero a existência de *sentidos outros* de educação e currículo. Trata-se de um realce às interpelações realizadas pelos sujeitos mobilizados nos dossiês. Nesse sentido, faço coro à reivindicação quanto à teorização de currículo, haja vista o reducionismo que se verifica na atual corrida para quantificar os processos de aprendizagem escolares.

As questões apresentadas trazem questionamentos acerca da “cultura da testagem” (Miller, 2014), instigando-nos a (re)pensar sobre até que ponto os modelos perseguidos valorizam as complexidades humanas inerentes ao cotidiano escolar e social. Por outro lado, as constantes investidas contra os costumes escolares possibilitam indiciar as múltiplas (re)ações de sujeitos e instituições que têm se mobilizado

para combater as atuais incursões governamentais e empresariais na definição do que conta como currículo.

Tais disputas de poder-saber estão pautadas e se direcionam às funções socio-culturais que projetamos para as escolas. Isso me permite afirmar que as noções de democracia, justiça social, liberdade, igualdade de oportunidades, reconhecimento das diferenças e luta por condições dignas de vida e de trabalho encontram-se nas disputas que alimentaram a arena em torno da BNCC.

Essas mobilizações acendem a problematização dos diagnósticos do fracasso escolar e a esperança na criação de aberturas para o ensinar e o aprender, contribuindo para desnaturalizar o projeto vencedor. A pretensão, com isso, é inspirar abordagens que busquem enxergar a legislação em sua dinamicidade, sem negar os interesses políticos e as desigualdades que envolvem a sua produção e realização.

Referências

Alves, N. (2014). Sobre a possibilidade e a necessidade curricular de uma base nacional comum. *Revista e-Curriculum*, 12(3), 1464-1479.

Alves, R. M. S. (2022). *Na arena das reformas educacionais: as experiências legislativas de produção da BNCC e outros esforços para (re)inventar a escola* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. Recuperado em 22/03/2024 de <https://ppge.educacao.ufrj.br/ppge-teses-2022.html>

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. (2018). *ANPEd e a BNCC: luta, resistência e negação*. Rio de Janeiro: o autor. Recuperado em 28 de dezembro de 2021 de <https://www.anped.org.br/content/anped-e-bncc-luta-resistencia-e-negacao>

Bocchetti, A., & Silva, J. C. S. (2016). A revolução dos Bichos e o convite para estranhar algumas “certezas” na modernidade educacional. In D. C. Lemos (Org.), *Distopias e Educação: entre ficção e ciência*. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora.

Cóssio, M. F. (2014). Base comum nacional: uma discussão para além do currículo. *Revista e-Curriculum*, 12(3), 1464-1479. Recuperado em 22/03/2024 de <https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/issue/view/1331>

Faria Filho, L. M. (1998). A legislação escolar como fonte para a história da educação: uma tentativa de interpretação. In L. M. Faria Filho (Org), *Educação, modernidade e civilização: fontes e perspectivas de análises para a história da educação oitocentista*. Belo Horizonte: Autêntica.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2015). *PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília: o autor. Recuperado em em 22/03/2024 de <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/plano-nacional-de-educacao-pne-2014-2024-linha-de-base>

Macedo, E. (2014). Base nacional curricular comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para educação. *Revista e-Curriculum*, 12(3), 1530-1555.

Macedo, R., Macedo, S., Nascimento, C. O., & Guerra, D. M. (2014). Heterogeneidade, experiência e currículo: contrapontos à ideia de base comum nacional e à vontade de exoterodeterminação da formação. *Revista eCurriculum*, 12(3), 1556-1569.

Machado, R. B. & Lockmann, K. (2014). Base nacional comum, escola, professor. *Revista eCurriculum*, 12(3), 1591-1613.

Marchelli, P. S. (2014). Da LDB 4.024/61 ao debate contemporâneo sobre as bases curriculares nacionais. *Revista eCurriculum*, 12(3), 1480-1511.

Miller, J. (2014). Teorização do currículo como antídoto contra/na cultura da testagem. *Revista eCurriculum*, 12(3), 2043-2063.

Ministério da Educação. (n.d.). *Base nacional comum curricular: educação é a base*. Brasília: o autor. Recuperado em 19 setembro de 2023 de <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>

Ministério da Educação. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial União*.

Süssekind, M. L. (2014). As (im)possibilidades de uma base comum nacional. *Revista eCurriculum*, 12(3), 1512-1529.

Todos pela Educação. (2021). *Home*. São Paulo: o autor. Recuperado em 26 de fevereiro de 2021 de <https://todospelaeducacao.org.br/>

Vidal, D. G. (2008). O fracasso das reformas educacionais: um diagnóstico sob suspeita (Rio de Janeiro, 1927-1930). *Educação em Foco*, (esp.), 70-90.

Submetido em: setembro de 2023

Aceito em: novembro de 2023

Sobre a autora

Rosana Maria de Souza Alves

Graduada em pedagogia pela Universidade Estadual do Maranhão e em filosofia pela Universidade Federal do Maranhão. Mestre e doutora em educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pedagoga do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão e professora em programas de formação de profissionais da educação.

E-mail: rosanamaria@ifma.edu.br