



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2205 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

Gênese do conceito de BNCC no PNE

Rejane Maria Emilio - UNISANTOS - Universidade Católica de Santos

Agência e/ou Instituição Financiadora: Capes

O presente trabalho é parte de pesquisa de doutorado em educação em que estão sendo investigados os contextos de influência e de produção de discurso no processo de construção e de implantação da Base Nacional Comum Curricular/BNCC. Foram utilizadas as abordagens conceituais apresentadas por Stephen Ball e por colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994) como referencial teórico-metodológico, com o objetivo de buscar a origem do conceito de BNCC no Plano Nacional de Educação/PNE. Neste texto, por meio de análise documental em fontes primárias será apresentada a trajetória de documentos produzidos no âmbito das Conferências Nacionais de Educação (CONAE, 2010, 2014) e do Projeto de Lei do PNE (BRASIL, 2010) e seus substitutivos aprovados pelo Congresso Nacional. Os resultados parciais apontam para a compreensão de que a produção das políticas geralmente envolve um conjunto de autores e no processo ocorrem codificações e decodificações sucessivas. Com relação ao PNE (BRASIL, 2014f) constatou-se que, embora grande parte das formulações tenham se originado nas discussões da CONAE 2010, há aspectos importantes que não passaram pelas conferências, ficando restritos ao âmbito dos poderes legislativo e executivo.

1 Considerações iniciais

O presente trabalho é parte de pesquisa de doutorado em educação em que estão sendo investigados os contextos de influência e de produção de discurso presentes no processo de implantação da Base Nacional Comum Curricular/BNCC.

Tendo em vista que a implementação de uma base nacional comum curricular foi definida como obrigatória pela primeira vez na Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014f), que aprova o Plano Nacional de Educação/PNE, e considerando que o Ministério da Educação afirmou que “[...] o PNE foi elaborado com os compromissos, largamente debatidos e apontados como estratégicos pela sociedade na CONAE 2010, os quais foram aprimorados na interação com o Congresso Nacional [...]” (BRASIL, 2014a, p. 9), identificou-se a necessidade de buscar a origem do conceito de BNCC nos documentos que deram origem a esta lei.

No contexto da metodologia qualitativa, optamos por utilizar a técnica de análise documental em fontes primárias, verificando documentos gerados no âmbito das esferas executiva, legislativa e de entidades e movimentos acadêmicos, sindicais e filantrópicos, que participaram do processo de construção da lei que aprovou o PNE.

Considerando o interesse em pensar na política não apenas como documento, mas em buscar sua trajetória, seu movimento e, principalmente, seu processo de modificação enquanto se move optamos pelas ferramentas conceituais e analíticas propostas por Stephen Ball e por colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994).

Com esse objetivo, rastreamos o surgimento do conceito de BNCC, partindo do texto final da Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014f) e seguindo um movimento inverso ao da cronologia de produção do texto legal, analisamos os documentos gerados no âmbito das conferências (CONAE, 2010, 2013, 2014), do projeto de lei do PNE elaborado pelo executivo (BRASIL, 2010), e dos respectivos substitutivos publicados pelo legislativo (BRASIL, 2012c, 2013, 2014e). Além disso, analisamos as sugestões de propostas de emendas apresentadas por diversas entidades (BRASIL, 2012a, 2012b), assim como os pareceres, relatórios e atas emitidos pelo legislativo (BRASIL, 2014b, 2014c, 2014d).

Nesse sentido, a pesquisa tem foco direcionado para a análise dos ciclos de política, levando em consideração que os contextos de produção apresentam arenas, lugares e grupos de interesse e que cada um deles envolve disputas e

embates.

2 Do conceito de qualidade à obrigatoriedade legal de construção da BNCC

A discussão sobre a qualidade da educação foi pauta vastamente discutida na Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010, em cujo Documento Final observa-se haver a recomendação de que fossem consideradas entre as diretrizes a “[...] indicação das bases epistemológicas que garantam a configuração de um **currículo** que contemple, ao mesmo tempo, uma **base nacional** demandada pelo sistema nacional de educação e as especificidades regionais e locais [...]” (CONAE, 2010, p. 40, grifos nossos).

Observa-se, porém, que ao ser elaborada pelo executivo a primeira versão do Projeto de Lei (PL) do PNE, essa recomendação, transformada em meta, sofreu a primeira reinterpretação:

2.12) Definir, até dezembro de 2012, **expectativas de aprendizagem para todos os anos do ensino fundamental**, de maneira a assegurar a formação básica comum, reconhecendo a especificidade da infância e da adolescência, os novos saberes e os tempos escolares. (BRASIL, 2010, grifos nossos)

Além dessa versão, o PL recebeu diversas modificações em seu trâmite pela esfera legislativa. Foram quase 3.000 (três mil emendas) provenientes dos parlamentares Câmara dos Deputados (CD), do Senado Federal (SF) e de diversas entidades, tais como: CNDE; CNTE; UNE; UBES; CEDES; FASUBRA; PROIFES; ANFOPE e CONTEE (BRASIL, 2012). Nesse texto, porém, o foco da análise será centrado unicamente nas alterações que culminaram com a inserção do conceito de BNCC no PNE.

Dentre as sugestões de emendas, vale destacar que o Centro de Estudos Educação & Sociedade/CEDES manifestou-se pela supressão da estratégia de definição sobre a necessidade de expectativas de aprendizagem para todos os anos do ensino fundamental no PNE, com o seguinte argumento:

Esta é uma das funções do CNE e deve estar articulada às diretrizes da educação básica em suas diferentes modalidades e não como um objetivo isolado, como se as expectativas fossem independentes das Diretrizes Curriculares. Até mesmo no ensino instrumental as expectativas se organizam dentro dos parâmetros curriculares. Essa estratégia está deslocada no PNE, portanto a justificativa de supressão dessa estratégia deve ser considerada. (BRASIL, 2012b)

Portanto é importante assinalar que a ideia de que deveria constar no PNE estratégia sobre a necessidade de definição de expectativas de aprendizagem para todos os anos do ensino fundamental já apresentava resistência de representantes da comunidade científica desde a sua origem.

Na Câmara dos Deputados, ao tramitar pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, recebeu uma segunda versão, na qual observa-se ter havido alteração de redação e de posição da estratégica dentro da meta 2:

2.7) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de **direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) do ensino fundamental**. (BRASIL, 2012c, grifos nossos)

Observa-se que, nessa nova versão, a sugestão do CEDES foi parcialmente acolhida, tendo em vista o reconhecimento da competência do Conselho Nacional de Educação/CNE quanto à definição da matéria. Houve, no entanto, a substituição do termo “expectativas de aprendizagem” para “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento”.

Nesse ponto, é preciso registrar que esta alteração foi também incorporada ao Documento Referência da CONAE 2014 (CONAE, 2013) e aprovada na conferência, conforme pode-se constatar no Documento Final (CONAE, 2014). O que pode ser um indicativo de que houve consenso sobre este aspecto.

No Senado Federal, onde a matéria tramitou por mais de um ano pelas Comissões de Assuntos Econômicos, de Constituição, Justiça e Cidadania e pela Comissão de Educação, sendo também apreciada pelo plenário daquela Casa Revisora, recebeu um Substitutivo no qual a estratégia **2.7** adquire mais relevância, sendo renumerada, desmembrada em duas e reposicionada. E é, nesta nova estratégia, que “surge” a proposta de um pacto para a configuração da Base Nacional Comum Curricular para o ensino fundamental:

2.1) apresentar ao Conselho Nacional de Educação, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do segundo ano de vigência deste PNE, ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para cada ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2013)

2.2) pactuar, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o art. 7º, § 5º, desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a **base nacional comum curricular do ensino fundamental**. (BRASIL, 2013, grifos nossos)

Quando este Substitutivo retorna à Câmara dos Deputados, é submetido a uma Comissão Especial que teve a incumbência específica de analisar as mudanças que os senadores imprimiram ao texto. Segundo consta do Relatório (BRASIL, 2014b), foi realizada uma audiência pública para ouvir diversas entidades da comunidade científica e sindical que atuam na área educacional: UNDIME; ABRAES; FENEP; ANPED; CONFENEM; ABMES; ANACEU; CNDE; PROIFES; FNE; ANEC; FASUBRA; CRUB; CONTEE; CNTE; TE; ANUP; ABGLT; UNE; MOVATE acerca das alterações produzidas pelo Senado Federal no texto do PNE.

Ao que parece, a pressão que as entidades exerceram foi suficiente para promover supressão da ideia de um pacto para a elaboração da base nacional comum curricular no texto da estratégia. A justificativa apresentada no parecer foi a de que “base nacional” e “direitos e objetivos” são conceitos relativos a duas dimensões curriculares distintas:

Na estratégia 2.2 do texto do Senado Federal, optamos por suprimir referência a? base nacional comum curricular tendo em vista que os conceitos dessas dimensões curriculares (a base nacional, de um lado, e os direitos e objetivos, de outro) não são necessariamente os mesmos. [...] De forma a alinhar os comandos legais para as metas 2 e 3 quanto aos direitos e objetivos de aprendizagem, também nos manifestamos pelo retorno da estratégia 3.10 do texto da Câmara dos Deputados e supressão de referência a? base nacional comum curricular na estratégia 3.3 do Substitutivo. (BRASIL, 2014c, p. 14)

A proposta de supressão, no entanto, não se manteve por muito tempo, tendo sido derrubada na 49ª Reunião Ordinária da Câmara dos Deputados, por meio da aprovação do Destaque que reestabeleceu na íntegra a redação da estratégia **2.2** constante no Substitutivo do Senado:

[...]Destaque nº 15/14 - da Bancada do DEM - que aprova, na íntegra, a Estratégia 2.2. do Substitutivo do Senado Federal. Encaminharam a votação a favor do destaque os Deputados Ângelo Vanhoni e Professora Dorinha Seabra Rezende. Em votação simbólica, foi aprovado por unanimidade [...] (BRASIL, 2014d)

Diante da aprovação deste e de outros Destaques, o parecer reformulado (BRASIL, 2014d) encerra as discussões sobre o PNE na esfera legislativa, conforme consta do Relatório Final (BRASIL, 2014e) e, também, da Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014f) que aprova o PNE.

As duas estratégias vinculadas à Meta 2 do PNE foram publicadas com a seguinte redação:

2.1) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental. (BRASIL, 2014f)

2.2) pactuar, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o art. 7º, § 5º, desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental. (BRASIL, 2013, grifos nossos)

Mas, é na Meta 7 do PNE que surgem atrelados os conceitos de qualidade e de resultados educacionais medidos por avaliação: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...] (BRASIL, 2014f).

E é, nessa meta, que a necessidade de elaboração da BNCC ganhastatus de estratégia para se alcançar a qualidade almejada, apontando também para o estabelecimento e implantação tanto de diretrizes pedagógicas, não deixando margens para dúvidas quanto à necessidade da existência dos dois documentos:

Estratégia 7.1: estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos

de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local. (BRASIL, 2014f)

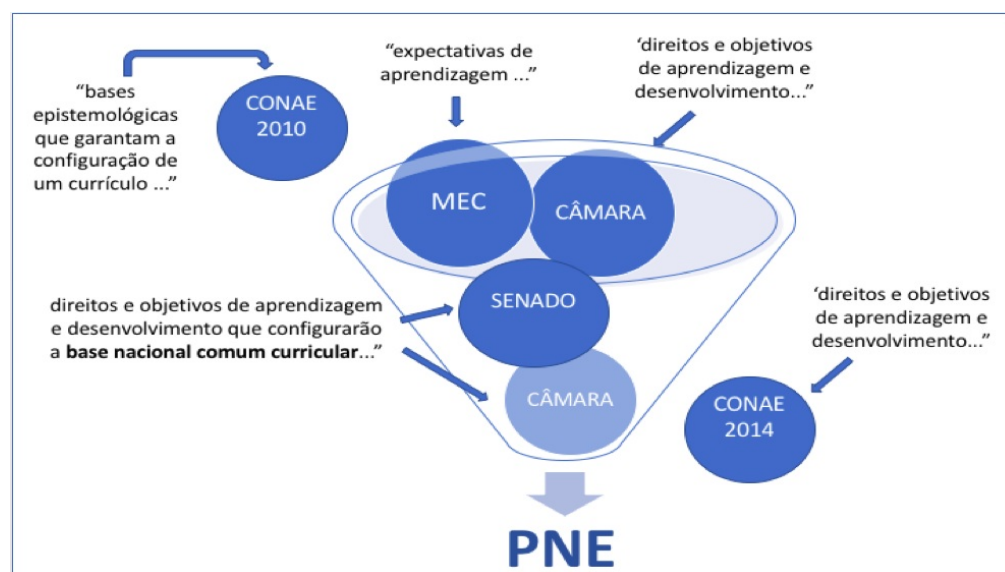
Assim, a partir de 2014, com a aprovação do PNE (BRASIL, 2014f) fica consolidada no país a atribuição do Ministério da Educação de elaborar proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental, em que configure a Base Nacional Comum Curricular.

3 Contexto de influência no processo de elaboração do PNE

Para entendermos os desvios sofridos na proposta inicial do PNE no que concerne aos aspectos referentes ao conceito de qualidade educacional, recorremos à perspectiva de análise proposta por Stephen Ball e colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994), que nos orienta a estudar as políticas como texto, como discurso e a observá-la no campo de atuação dos sujeitos, para compreender os contextos de influência.

Verificamos na análise documental que, embora possa se constatar que parte das formulações aprovadas no PNE tenham se originado nas discussões da CONAE 2010, apenas os textos produzidos pelas esferas executiva e legislativa passaram pelo funil da aprovação, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Alterações textuais



Fonte: elaborado pela autora

Importante destacar que nem mesmo os quase quatro anos de tramitação do PNE garantiram que fosse contemplado em seu texto os anseios sociais, sendo pelo contrário enfatizados os mecanismos de controle de qualidade educacional dissociados do conjunto de proposições expressas nas conferências.

A produção das políticas geralmente envolve um conjunto de autores e no processo ocorrem codificações e decodificações sucessivas. Por isso, conceituar a política como texto, segundo Ball (1993, p. 11), implica entender as intervenções textuais como codificações multifacetadas produzidas por interpretações e reinterpretções públicas autorizadas. Além de que os textos produzidos, nem sempre, são claros ou completos o suficiente.

Da análise do processo de construção do PNE, pode-se inferir que o debate sobre a qualidade da educação nacional passou a associar-se à produção de resultados educacionais obtidos nas avaliações nacionais e internacionais, convergindo para a necessidade de construção de uma base nacional comum curricular como resposta ao desejo de atingir a equidade educacional.

4 Considerações finais

Com relação à gênese do conceito de Base Nacional Comum Curricular no Plano Nacional de Educação, é na análise atenta das alterações pelas quais passou o texto original da lei do PNE que identificamos, como afirmam Ball e Bowe (1992), a importância de rastreamos a trajetória das políticas, considerando o contexto de influência e de produção de discurso.

Estes desvios apontados na elaboração do PNE tiveram consequências importantes quando do processo subsequente

de tramitação da BNCC, visto que provocaram mais um longo processo, de mais de três anos até sua aprovação. Os conceitos de competências e habilidades constantes da proposta levaram grande parte da comunidade acadêmica a manifestar-se, muito intensamente e sem sucesso, de forma contrária à aprovação. Mas, apesar do esforço e da mobilização, as entidades científicas não conseguiram evitar a prevalência de uma visão ainda mais tecnocrática no documento homologado em dezembro de 2017.

Essa breve recuperação histórica visa contribuir para iniciar a análise a partir do nível da elaboração do texto, em seu movimento e processo de modificação. No entanto, para compreender todo o ciclo e rede de relações dessa política, ainda serão analisados, na pesquisa de doutorado em andamento, os outros contextos de influência e de produção de discurso que ocorreram ao longo do processo que culminou com a aprovação da BNCC, para refletir sobre esta nova política educacional.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen. Education markets, choice and social class: The market as a class strategy in the UK and the USA. *British Journal of Sociology of Education* London, p. 3-19, 1993.

BALL, Stephen. *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen; BOWE, Richard. Subject departments and the "implementation" of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies* London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL. *Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação* PL nº 8.035/2010. Brasília: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Sugestões de propostas de emendas ao PNE*. 2012a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Cedes apresenta emendas ao PNE - PL nº 8.035/10*. 2012b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. PL 8.035-B/2010. *Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 103* de 2012. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. PL 8.035-C/2010. *Substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012*, Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. *Planejando a Próxima Década*. Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. *Parecer ao Substitutivo do Senado*. Brasília: Comissão Especial da Câmara dos Deputados, 2014b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. *Ata da 49ª Reunião Ordinária*, realizada em 23 de abril de 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014c. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. *Parecer reformulado ao Substitutivo do Senado*. Brasília: Comissão Especial da Câmara dos Deputados, 2014d. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. PL 8.035-D/2010. *Relatório da Comissão Especial indicando alterações ao Substitutivo do Senado Federal* Brasília: Câmara dos Deputados, 2014e. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 jun. 2014f.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010. *Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias*; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. 164p. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2014. *O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*; Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2013. 96p. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2014. *O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2014. 114p. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.