

**Marina y Gonzales Leal**

**Mobilização de capacidades estatais  
A atuação da Undime e dos municípios  
na implementação da BNCC**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação, do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Naira da Costa Muyllaert Lima

Rio de Janeiro,  
março de 2023



**Marina y Gonzales Leal**

**Mobilização de capacidades estatais  
A atuação da Undime e dos municípios  
na implementação da BNCC**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação, do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

**Profª Drª Naira da Costa Muylaert Lima**  
Orientadora  
Departamento de Educação – PUC-Rio

**Profª. Drª. Alicia Maria Catalano de Bonamino**  
Departamento de Educação - PUC-Rio

**Profª Drª Ana Cristina Prado de Oliveira**  
UNIRIO

Rio de Janeiro, 29 de março de 2023

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, do autora e da orientadora.

### **Marina y Gonzales Leal**

Graduou-se em Letras - Licenciatura em Língua Portuguesa e suas Literaturas (2020). Atua como professora da Educação Básica na rede privada e coordenadora de pré-vestibular social no município de Cachoeiras de Macacu. Desde 2021 é integrante do Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd), vinculado ao PPGE da PUC-Rio.

### **Ficha Catalográfica**

Leal, Marina y Gonzales

Mobilização de capacidades estatais: a atuação da Undime e dos municípios na implementação da BNCC / Marina y Gonzales Leal; orientadora: Naira da Costa Muylaert Lima. – Rio de Janeiro: PUC: Departamento de Educação, 2023.

138 f.: il. Color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2023.

Inclui bibliografia.

1. Educação – Teses. 2. Capacidades estatais. 3. Implementação. 4. BNCC. 5. Undime. I. Lima, Naira da Costa Muylaert. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD:

*Para meus pais, Rita e Silvio, por todo  
amor e por serem exemplo de educadores.*

## Agradecimentos

A Deus, que direciona, ilumina e protege meus caminhos em todos os capítulos da vida.

À CAPES e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado.

Ao Departamento de Educação da PUC-Rio, em especial à secretaria e à equipe docente, por proporcionarem uma formação ampla, humana e cuidadosa a todos os alunos.

À minha orientadora Professora Naira Muylaert, pela parceria de confiança, paciência, sensibilidade e afeto. Agradeço por sua disponibilidade e por todas as trocas que construíram este trabalho.

Às professoras Alicia Bonamino, Ana Cristina Prado e Zara Tripodi, que compuseram a Banca Examinadora. Agradeço a disponibilidade e as inestimáveis contribuições ao trabalho.

Aos meus pais, Silvio e Rita, por me apoiarem e me acolherem em cada escolha, sendo meu alicerce e inspiração. Agradeço por me criarem com o amor e a liberdade que me permitiram trilhar meu próprio caminho.

À minha irmã Carolina por dividir esta trajetória comigo, por acolher e compreender cada emoção, por ser sempre meu porto seguro e me apoiar nas conquistas e nos obstáculos.

Ao meu noivo Rafael, pelo seu amor e por sua paciência nos momentos turbulentos, por acreditar em mim quando eu mesma não consigo e por não me deixar desistir do que acredito.

À minha família por ser fonte de amor e por acreditar em mim e em cada conquista, em especial, à minha avó Nilza que transmite pelo olhar todo o amor que preciso para continuar.

À minha turma, por cada troca e incentivo, em especial, aos amigos Willer Moravia e Helce Amanda, por trilharem comigo a jornada do Mestrado, compartilhando alegrias e superando cada obstáculo, com abertura e empatia. Sem vocês, este caminho seria muito mais difícil.

Ao meu grupo de pesquisa querido, LAEd, pelo acolhimento e pelas trocas que me ajudaram a desenhar e a desenvolver este trabalho.

Ao representante discente José Maurício Carvalho, amigo que a vida acadêmica me deu, por toda sua generosidade e empatia.

À minha amiga Maria Eduarda Cunha, por andar de mãos dadas comigo na vida acadêmica e profissional, por me lembrar sempre de acreditar na escolha pela educação e por ser inspiração.

Às minhas amigas Alexandra Salvaya, Larissa Heringer, Clara Fonseca e Juliana Valadares por serem meu abrigo e por me lembrarem que tenho sempre para onde voltar.

À equipe diretiva e pedagógica do Instituto Educacional Chave do Saber por acreditar no meu trabalho e pela compreensão nos últimos meses.

Aos meus alunos, por me animarem e me lembrarem, todos os dias, de acreditar na educação e na força dos encontros.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – código de financiamento 001.

## Resumo

Leal, Marina y Gonzales; Lima, Naira da Costa Muylaert. **Mobilização de capacidades estatais: a atuação da Undime e dos municípios na implementação da BNCC**. Rio de Janeiro, 2023. 138p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Na esteira dos trabalhos que se propõem a analisar as especificidades contextuais que circulam os processos relacionados à política curricular nacional em implementação, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), este trabalho busca contribuir para o campo, de forma a analisar a implantação da BNCC à luz do referencial teórico voltado para o conceito de capacidades estatais, tendo em vista a escassez de estudos que articulam tais conceitos no bojo das investigações sobre a política curricular vigente e a atuação municipal neste processo. Entender quem coordena e como se dá a coordenação da implementação da Base no contexto de um Estado cada vez mais heterárquico, envolve compreender a atuação e a interação dos atores e instituições envolvidos. Tal aspecto mostra-se de grande relevância social e científica, uma vez que envolve a constituição do projeto de sociedade de um grupo de ideologias e interesses específicos, a partir de um ponto de vista teórico ainda pouco explorado. Dessa forma, esta pesquisa tem como objetivo geral investigar a atuação da Undime e de duas secretarias municipais de educação na implementação da BNCC, focalizando o mapeamento das capacidades e subcapacidades estatais mobilizadas pelas Secretarias municipais que implementam a BNCC em seus respectivos territórios e pela Undime, além de compreender como se caracterizam as interações estabelecidas entre governo federal-Undime, governo federal-municípios e Undime-municípios. A pesquisa desenvolvida tem caráter qualitativo e foi realizada por meio de análise de documentos e de entrevistas com um representante da Undime-RJ e representantes de duas secretarias municipais de educação do estado do Rio de Janeiro. Os

principais resultados apontam que a Undime, como um ator político híbrido dotado de capacidades estatais, desempenha relevante papel como articuladora do regime de colaboração, de modo a se estabelecer no cenário das políticas educacionais como representante dos interesses e demandas dos municípios diante do governo federal, e, por outro lado, exerce uma função decisiva na garantia de adesão por parte dos municípios às políticas educacionais mobilizadas pelo governo central. Além disso, o estudo apontou que a implementação da BNCC nos municípios estudados, no âmbito da (re)elaboração dos currículos locais, foi promovida por ações e estruturações internas das secretarias municipais, que mobilizaram subcapacidades estatais para alinhamento de seus currículos à BNCC, sem intervenções diretas de outras instituições públicas ou privadas.

### **Palavras-chave**

Capacidades estatais; implementação; BNCC; Undime.



## Abstract

Leal, Marina y Gonzales; Lima, Naira da Costa Muylaert. **Mobilization of state capacities: the performance of Undime and municipalities in the implementation of the BNCC**. Rio de Janeiro, 2023.138p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In the wake of works that propose to analyze the contextual specificities that circulate the processes related to the national curriculum policy in implementation, the Common National Curriculum Base (BNCC), this paper seeks to contribute to the field, in order to analyze the implementation of the BNCC in the light of the theoretical framework focused on the concept of state capabilities, given the scarcity of studies that articulate such concepts in the context of investigations on the current curriculum policy and municipal performance in this process. Understanding who coordinates and how the coordination of the Base implementation takes place in the context of an increasingly heterarchical State involves understanding the performance and interaction of the actors and institutions involved. This aspect is of great social and scientific relevance, since it involves the constitution of the social project of a group of ideologies and specific interests, from a theoretical point of view still little explored. Thus, this research aims to investigate the performance of Undime and two municipal secretaries of education in the implementation of the BNCC, focusing on the mapping of state capabilities and sub-capabilities mobilized by the municipal secretaries that implement the BNCC in their respective territories and by Undime, in addition to understanding how the interactions established between federal government- Undime, federal government-municipalities and Undime-municipalities are characterized. The research developed is qualitative in nature and was conducted through analysis of documents and interviews with a representative of Undime-RJ and representatives of two municipal secretaries of education in the state of Rio de

Janeiro. The main results indicate that Undime, as a hybrid political actor endowed with state capabilities, plays a relevant role as an articulator of the collaboration regime, in order to establish itself in the educational policy scenario as a representative of the interests and demands of municipalities before the federal government, and, on the other hand, plays a decisive role in ensuring adherence by municipalities to educational policies mobilized by the central government. Furthermore, the study pointed out that the implementation of the BNCC in the studied municipalities, in the context of the (re)development of local curricula, was promoted by internal actions and structuring of municipal departments, which mobilized state sub-capacities to align their curricula to the BNCC, without direct interventions from other public or private institutions.

## **Keywords**

State capacities; implementation; BNCC; Undime.

## Sumário

1.	Introdução	17
2.	Marco teórico	21
2.1.	O contexto federativo	21
2.2.	Governança	23
2.3.	Capacidades estatais	25
3.	A Undime e a BNCC	33
3.1.	Origem e consolidação da Undime no cenário brasileiro	33
3.1.1.	Missão, princípios e estrutura organizacional da Undime	40
3.1.2.	Gestão democrática e governança	43
3.2.	A BNCC	44
3.2.1.	A presença da Undime nos documentos normativos da BNCC	48
4.	Hipótese e objetivos	53
5.	Metodologia	55
6.	Análise e discussão de resultados	62
6.1.	Atuação da Undime: nível macro/sistêmico	65
6.2.	Atuação das Secretarias Municipais de Educação: nível meso/organizacional	83
6.2.1.	Cabo Frio	83
6.2.2.	Volta Redonda	102
7.	Considerações finais	117

8.	Referências bibliográficas	125
9.	Anexos	129

## Lista de figuras

Figura 1 – Organograma da secretaria executiva da Undime	41
Figura 2 – Regime de colaboração para estruturação dos currículos alinhados à BNCC	49
Figura 3 – Passos para engajamento dos profissionais no alinhamento do currículo local à BNCC	76
Figura 4 – Explicação do sistema alfanumérico para o segmento da Educação Infantil na BNCC	89
Figura 5 – Código alfanumérico utilizado para especificar objetivo de aprendizagem específico do currículo de Cabo Frio	90

## Lista de siglas

Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CME – Conselho Municipal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNR – Conselho Nacional de Representantes

Consed – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação

DME – Dirigentes Municipais de Educação

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MEC – Ministério da Educação

MPB – Movimento pela Base

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PFL – Partido Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

SME – Secretaria Municipal de Educação

UF – Unidade Federativa

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

## Lista de quadros e tabelas

Quadro 1 – Capacidades estatais – habilidades e recursos	27
Quadro 2 – Subcapacidades e níveis de atuação	29
Tabela 1 – Número de municípios por classificação de alinhamento do currículo à BNCC	58
Tabela 2 – Municípios selecionados para entrevista	59
Quadro 3 – Subcapacidades estatais mobilizadas pela Undime-RJ na implementação da BNCC	120
Quadro 4 – Definição das subcapacidades estatais mobilizadas pela Undime-RJ na implementação da BNCC	120
Quadro 5 – Subcapacidades estatais mobilizadas pelas SMEs na implementação da BNCC	122
Quadro 6 – Definição de subcapacidades estatais mobilizadas pelas SMEs na implementação da BNCC	122
Quadro 7 - Definição de subcapacidades estatais mobilizadas pela Undime e pelas SMEs na implementação da BNCC	122

*Inda que for vaidade  
Que seja agora, antes que vá a idade  
Não sobre nada além do cisco da saudade*

Rafael Bessa, *Amor à Capela*



## INTRODUÇÃO

O cenário contemporâneo é marcado por voláteis relações entre Estado e sociedade, diante de um fenômeno internacional de variações entre as fronteiras e os papéis de instituições e atores estatais e não-estatais (AVELLAR, BALL, 2017). Na dinâmica entre entes de responsabilidades morais, sociais, econômicas e políticas distintas, os processos institucionalizados de consulta, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas são modificados, passando a articular valores, interesses e princípios das iniciativas pública e privada.

No Brasil, a produção literária recente sobre as novas relações entre agentes estatais e não-estatais (AVELLAR e BALL, 2019; TRIPODI e SOUZA, 2018) indica uma atuação intensa de entidades de fora do aparelho do Estado nos espaços de decisão sobre os direcionamentos e determinações acerca da política pública educacional, o que promove novas configurações para as redes políticas já existentes.

De um modo geral, a literatura argumenta que as novas formas de interação entre instituições estatais e não estatais fazem com que as últimas assumam responsabilidades do Estado e integrem uma rede complexa de relações sociais e econômicas, constituindo novos espaços sociais de debate e decisão sobre os caminhos da educação nacional. Isso tem como consequências alterações nos modos de gerenciar e prover subsídios à área (TRIPODI e SOUZA, 2018).

O processo de construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) – objeto deste estudo, foi marcado pela presença de instituições governamentais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e não governamentais – Movimento pela Base, entre outras organizações da sociedade civil organizada – e, também, pela presença de duas instituições que se caracterizam como associações de gestores públicos, conferindo a elas um caráter híbrido, uma vez que são instituições não governamentais, porém seus membros são, obrigatoriamente, gestores públicos em

atuação. Tratam-se da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretarias de Educação (Consed).

A primeira é definida como uma organização civil, sem fins lucrativos, que tem como membros Dirigentes Municipais de Educação (DME) em exercício, de 5.568 municípios brasileiros, com o objetivo de formar uma rede de informações e formações entre as secretarias municipais de educação (UNDIME, 2019). O segundo caracteriza-se como uma associação sem fins lucrativos, de direito privado, constituída pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, tendo por objetivo a integração e a intensificação da participação das redes estaduais de educação em processos decisórios relacionados às políticas nacionais, por meio da promoção do regime de colaboração entre as Unidades Federativas (UFs), na defesa do desenvolvimento da educação pública de qualidade (CONSED, 2022).

Considerando que instituições de diversas naturezas, em especial a Undime e o Consed, participaram ativamente da construção da política curricular nacional – a BNCC –, esta proposta de pesquisa pretende investigar como se dá o processo de implementação da Base, considerando a atuação das secretarias municipais de educação e da Undime. Mais especificamente, o estudo está voltado para a compreensão das capacidades estatais mobilizadas pelas secretarias municipais de educação e da Undime, além das interações que se estabelecem entre Estado/município, Estado/ Undime e Undime/municípios ao longo do processo de alinhamento dos currículos municipais de dois municípios do estado do Rio de Janeiro à BNCC.

Na esteira dos trabalhos que se propõem a analisar os conflitos que circulam nos processos relacionados à BNCC, a pesquisa anunciada neste trabalho busca contribuir para o campo, de forma a analisar a implementação da BNCC à luz do referencial teórico voltado para os conceitos de governança (PIRES e GOMIDE, 2016) e capacidades estatais (SILVA e VALADÃO JÚNIOR, 2022), tendo em vista a escassez identificada pela revisão bibliográfica realizada durante a pesquisa de estudos que articulam tais conceitos no bojo das investigações sobre a política curricular vigente.

Assim, entender quem coordena e como se dá a coordenação da implementação da Base no contexto de um Estado heterárquico<sup>1</sup>, envolve compreender a atuação e a interação dos atores e instituições envolvidos. Tal aspecto mostra-se de grande relevância social e científica, uma vez que envolve a constituição do projeto de sociedade de um grupo de ideologias e interesses específicos, a partir de um ponto de vista teórico ainda pouco explorado.

Além disso, a investigação das capacidades estatais desenvolvidas pelos municípios estudados na pesquisa pode servir como norteadora para compreensão geral do processo de alinhamento dos currículos regionais à BNCC. Ademais, este estudo contribui para investigações que lançam luz sobre os diferentes procedimentos adotados em regiões distintas para implementação da BNCC nas escolas municipais. Além da contribuição teórica, esta pesquisa pode contribuir para a atuação de gestões municipais que queiram investigar e compreender as capacidades e subcapacidades estatais necessárias para implementação de uma política pública educacional em seu território.

O trabalho está organizado em seis partes, incluindo esta introdução. Na seção seguinte, são explicitados e articulados os marcos teóricos nos quais se baseou a pesquisa, sendo estes o contexto federativo, o conceito de governança e a definição de capacidades estatais, além de sua aplicação metodológica no campo da educação.

Em seguida, o terceiro capítulo se concentra em apresentar os objetos do estudo: a Undime e a BNCC. Sobre a Undime, são apresentados dados históricos, sua consolidação no cenário nacional, além de missão, princípios e estrutura organizacional atual da entidade. Acerca da política curricular, é apresentado um breve histórico de sua formulação, envolvendo tensionamentos que marcaram os anos de elaboração da política. No quarto capítulo, são organizados a hipótese e os objetivos do estudo, considerando o referencial teórico adotado. Em seguida, é explicitada a metodologia adotada, com as etapas da realização da pesquisa.

O sexto capítulo, organizado em três subseções, apresenta a análise das entrevistas realizadas com representantes da Undime e das secretarias municipais

---

<sup>1</sup> Para Avellar e Ball (2017), as redes que compõem os espaços de decisão e implementação de políticas públicas envolvem novos atores para além da estrutura estatal, tornando tais processos mais dispersos e complexos. Este cenário configura o que os autores chamam de “Estado heterárquico”, composto por distintos elos – verticais e horizontais – que se tornam pontos de influência, articulação e cooperação nos encaminhamentos das políticas públicas.

de Educação de Cabo Frio e Volta Redonda. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais sobre o estudo realizado, destacando o alcance dos objetivos elaborados para a pesquisa, a hipótese e potencialidades para estudos subsequentes.

## **2**

### **MARCO TEÓRICO**

O contexto contemporâneo é marcado por múltiplos padrões de interação no contexto de produção de políticas públicas educacionais, como já evidenciado em uma gama de estudos no campo (AVELAR e BALL, 2017; TRIPODI e SOUSA, 2018; TARLAU e MOELLER, 2020; CÁSSIO et al, 2020). Para além das articulações estabelecidas entre público e privado, a estrutura federativa e a interação entre os níveis administrativos conferem ainda mais complexidade ao cenário. Nesse sentido, mobilizam-se instrumentos teórico-analíticos para mapear os padrões de interação e seus impactos nas ações dos atores públicos na gestão de políticas em seu território.

Neste capítulo, portanto, após breve discussão sobre o sistema federativo e seu impacto sobre a implementação de políticas nacionais, serão discutidos como aportes analíticos os conceitos de governança e capacidades estatais, de forma a orientar a investigação das ações empreendidas pelo Poder Executivo a nível municipal, tendo em vista a mobilização de recursos e articulações para implementação de uma política nacional em seus territórios subnacionais.

#### **2.1**

##### **O contexto do federalismo**

O tema do federalismo é bastante investigado e debatido por pesquisas que buscam compreender como são formuladas e implementadas políticas públicas educacionais. De forma breve, o federalismo é definido a partir da presença de diferentes governos que coordenam um mesmo território. A própria etimologia da palavra “federação” sugere um pacto estabelecido entre entes federados (SEGATTO, ABRÚCIO, 2016).

Abrúcio (2022) apresenta como origem do conceito de Federação um sistema ancorado em um pacto constitucional de compartilhamento de poder entre os níveis administrativos nacional e subnacionais, tendo em vista a garantia de direitos dos pactuantes, estabelecendo uma relação que combina autonomia e interdependência entre entes federados. Para o autor, os elementos que levam um Estado a admitir o sistema federativo se relacionam a heterogeneidades de diferentes âmbitos – territoriais, socioculturais, linguísticas, étnicas e religiosas – e a uma opção por um “projeto de unidade na diversidade” (2022, p. 131).

Dessa forma, um sistema federativo demanda relações entre diferentes esferas administrativas em um mesmo território (SEGATTO, ABRÚCIO, 2016). Como um relacionamento que se estabelece entre redes administrativas distintas, o federalismo coloca-se como um “sistema político que combina diversidade, autonomia, unidade e interdependência” (MOTA, 2018, p. 28), articulados à ideia de unidade nacional, ao mesmo tempo que preserva autonomia de entes subnacionais.

Mais especificamente no contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 não inaugurou o sistema no país, mas institucionalizou o federalismo como uma forma de garantir uma estrutura de Estado mais equilibrada e democrática, de modo a minimizar as desigualdades territoriais, a partir de uma estrutura triádica (ABRUCIO, 2022), por meio da qual municípios, assim como União e estados, são entes dotados de autonomia nos âmbitos administrativo, tributário, político e financeiro (ALBUQUERQUE, 2021).

Para Segatto (2015), a promoção do federalismo na Constituição de 1988 se deu de modo a proporcionar, por meio de um federalismo cooperativo, a descentralização e a universalização de políticas sociais, sem definir, entretanto, “competências e mecanismos de cooperação”, o que ampliou, de acordo com a autora, diversidades de natureza socioeconômica e institucional.

Tal estrutura de federalismo cooperativo ficou marcado por uma descentralização com ênfase no nível municipal. Esse cenário fortaleceu a autonomia política dos governos locais, além de tornar os municípios peça chave para a implementação de políticas públicas, tendo em vista, principalmente, a oferta de serviços sociais (ABRUCIO, 2022).

No campo educacional, Mota (2018) aponta que o federalismo e o regime de colaboração são os princípios que regem o funcionamento das leis educacionais

brasileiras. Tal regime apresentou-se como prerrogativa da Constituição Federal de 1988 e determina, aos entes federados – estados e municípios – responsabilidades comuns na oferta do ensino fundamental, direciona a responsabilidade do ensino médio às unidades federativas, compartilhada com o nível federal, que responde pela oferta e regulamentação do ensino superior (BRASIL, 1988).

Para Abrucio (2022), a descentralização ao nível municipal conferiu uma imagem paradoxal à administração local no provimento de políticas públicas. Isso se justifica, de acordo com o autor, pela baixa capacidade estatal promovida pela maioria dos municípios – tema discutido mais a frente neste capítulo – em contraste com os grandes poderes conferidos pela estrutura administrativa, conferindo, assim, notória discrepância no exercício de seus papéis como entes federativos.

Dessa forma, nesse cenário de grande autonomia e capacidades desiguais, considerando, ainda, a coordenação federativa como responsabilidade principalmente da União (ABRUCIO, 2022), o nível local exerce grande influência na implementação de políticas, tendo em vista que tal processo abrange, interpretações, tomadas de decisão e está estreitamente relacionado à mobilização de articulações interfederativas e de capacidades (BICHIR, 2011).

Assim, cabe, um olhar mais profundo sobre recursos teóricos que permitem uma análise mais fina sobre as interações ocorridas sob o pano de fundo da estrutura federativa e da mobilização de capacidades estatais a nível local para implementação de políticas públicas no âmbito municipal.

## **2.2**

### **Governança**

Com novos moldes de relação estabelecidas institucionalmente entre estruturas públicas e privadas/governamentais e não-governamentais, ao longo da década de 1990, com a promoção de princípios de flexibilização e de descentralização (BRASIL, 1995; PEREIRA, 2000), foram incluídos novos atores na gestão dos serviços públicos. Isso se deve à redefinição dos papéis de cada instância, incluindo o do Estado, o que levou a novas formas de governança.

De acordo com Rhodes (1996, p. 652), o termo governança, apesar de seu uso popular no campo da gestão pública, é marcado teoricamente por imprecisão, podendo estar relacionado a seis usos distintos, sendo: “Estado mínimo; governança corporativa; a nova gestão pública; 'boa governança'; sistemas sócio-cibernéticos; e redes auto-organizadas”. Para o autor, a ideia de governança está relacionada a uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar. Além disso, o conceito estaria agregado a “redes interorganizacionais auto-organizadas”, uma vez que

essas redes complementam mercados e hierarquias como estruturas de governo para alocar recursos com autoridade e exercer controle e coordenação (RHODES, 1996, p. 652).

Para Tripodi e Sousa (2018, p. 628), governança é entendida como a “introdução de um novo padrão de cooperação entre atores sociais, que estão situados fora do aparelho estatal, materializando-se enquanto sociedade civil”. No mesmo caminho, Pinto et al (2018, p. 628) remontam a uma ideia de governança relacionada a um formato de rede, vista como opção frente ao modelo de administração burocrático, uma vez que “busca envolver diferentes atores interessados em determinada questão em processos caracterizados pela influência mútua, complementariedade de recursos e coordenação mais horizontal”.

Nesse sentido, a ideia de governança envolve a coordenação de diferentes atores políticos e/ou sociais, públicos e/ou privados e de diversos níveis da administração pública. Essa coordenação pode ter vários formatos, interações, canais e fluxos de comunicação e vai adquirindo complexidade quanto maior for o número de atores estatais e não estatais envolvidos na provisão do serviço público, uma vez que as relações entre esses atores redesenham os espaços das políticas públicas, ao incluir valores e interesses, princípios e dados que vão além dos limites estatais.

Esse padrão é observado no trajeto de produção da política curricular brasileira vigente. O processo de construção da Base foi marcado pela presença de instituições governamentais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e não governamentais – Movimento pela Base, ANPEd, entre outras organizações da sociedade civil organizada – e, também, pela presença de duas instituições que se



caracterizam como associações de gestores públicos, conferindo a elas um caráter híbrido, uma vez que são instituições não governamentais, formadas por gestores públicos em atuação: a Undime e o Consed.

O conceito de governança discutido por Tripodi e Sousa (2018) se alinha à definição dada por Pires e Gomide (2016), na medida em que estes autores o entendem como um aprofundamento do distanciamento das estruturas centradas na hierarquia estatal, a partir de arranjos que caminham para a descentralização de responsabilidades, que envolve a participação de outros atores e mecanismos de articulação nos rumos da oferta dos serviços públicos.

Essa interação entre as instituições estatais e as entidades não governamentais exige da esfera pública administrativa o aprimoramento de recursos e formas de relação para desenvolvimento de seu papel e alcance das metas estabelecidas pelas políticas públicas, a partir da mobilização de distintas instituições, agentes e instrumentos. Tal ideia se relaciona ao que Pires e Gomide (2016) chamam de capacidades estatais, discutidas de forma mais aprofundada na próxima subseção.

## **2.3**

### **Capacidades estatais**

Os estudos acerca das capacidades estatais tornam-se relevantes, na medida em que voltam a atenção para a propriedade do Estado de administrar recursos e estabelecer arranjos institucionais de implementação de políticas públicas em um território. Isso se deve à demanda por novas ferramentas administrativas para desenvolvimento da gerência governamental e manutenção da autonomia entre entes governamentais e entidades não governamentais, uma vez que novas redes de interação e influência passam a direcionar os encaminhamentos de políticas públicas.

Nesse sentido, com novas formas de governança estabelecidas pela institucionalização das relações entre o público e o privado, o desenvolvimento das

capacidades estatais se demonstra relacionado ao grau de relação que se estabelece entre tais esferas sobre a oferta dos serviços públicos.

Vale ressaltar, entretanto, como recupera Albuquerque (2021), que a produção acadêmica que relaciona a oferta/qualidade do serviço educacional com as capacidades estatais ainda carece de aprofundamento. Neste trabalho, procura-se investigar a mobilização das capacidades estatais realizadas por dois municípios do estado do Rio de Janeiro para implementação da política curricular nacional em seus territórios.

Pires e Gomide (2016, p. 124) definem capacidades estatais como “habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los”, por meio de ações institucionais. De acordo os autores, a primeira geração dos estudos acerca do conceito aponta para a definição de capacidade estatal como direcionada

à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, o que, por sua vez, exige um conjunto de medidas para a proteção da soberania, como administrar um aparato coercitivo, arrecadar tributos e a administrar um sistema de justiça (PIRES e GOMIDE, 2016, p. 123).

As reflexões da segunda geração de estudos acerca do conceito de capacidades estatais voltam-se para as capacidades do “Estado em ação”, entendido como as habilidades de identificar problemas, estruturar soluções, executar ações e entregar resultados (PIRES e GOMIDE, 2016). Essa segunda noção indica que estão envolvidos nos processos de produção de uma política pública elementos distintos que capacitam o Estado para ofertá-las, incluindo diferentes atores e instrumentos para realização dos seus objetivos.

Para Silva e Valadão Júnior (2022), os estudos acerca das capacidades estatais são relevantes na medida em que levam em conta uma “perspectiva multidimensional”, de modo a permitir a investigação de uma gama mais ampla de ações do governo, em distintas áreas de habilidades e níveis de decisão. Dessa forma, estes autores consideram que capacidades se relacionam à “qualidade das burocracias” – aqui entendidas tanto como politização relacionada aos níveis administrativos quanto à discricionariedade no nível de atendimento à população –

e aos canais de interação mobilizados para ligação do Estado à sociedade (SILVA e VALADÃO JÚNIOR, 2022). Nesse sentido, capacidades estatais são entendidas

a partir de elementos associados às qualidades e competências que o Estado deve ter para desenvolver habilidades de implementar decisões e alcançar fins almejados (GOMIDE, 2016), bem como associados às evidências de elementos que permitam aos governos atuarem conforme suas capacidades (ou incapacidades), contribuindo (ou não) para determinadas condições da formulação e implementação de políticas (GOMES et al., 2017) (SILVA e VALADÃO JÚNIOR, 2022, p. 5-6).

A partir disso, ao refletir sobre uma estrutura que permitisse a análise e a medição de capacidades estatais, Silva e Valadão Júnior (2022) propõem um modelo teórico de aplicação teórica para mapeamento das capacidades em distintos níveis de governo. Com base na compreensão de capacidades estatais como “um conjunto de habilidades e recursos necessários para performance das funções políticas”, Wu et al. (2015, p. 2) os autores sugerem uma estrutura geral de análise das capacidades estatais baseada em três habilidades e competências chave nas ações governamentais – analíticas, operacionais e políticas – e três níveis de recursos e capacidades – individual, organizacional e sistêmico – como ilustra o quadro abaixo.

**Quadro 1: Capacidades estatais – habilidades e recursos**

Nível de recursos e capacidades	Habilidades e competências		
	Analítica	Operacional	Política
<b>Individual</b>	Capacidade analítica individual	Capacidade operacional individual	Capacidade política individual
<b>Organizacional</b>	Capacidade analítica organizacional	Capacidade operacional organizacional	Capacidade política organizacional
<b>Sistêmico</b>	Capacidade analítica sistêmica	Capacidade operacional sistêmica	Capacidade política sistêmica

Fonte: Wu et al., 2015.

De acordo com Silva e Valadão Júnior (2022), as habilidades e competências de natureza analítica se referem às capacidades relativas à solidez técnica das ações. Já as capacidades de perfil operacional estão relacionadas ao alinhamento de recursos para implementação da ação. Por fim, as capacidades políticas são os apoios obtidos para pôr as ações em prática.

Os níveis de recursos e capacidades relacionam-se ao nível da estrutura de governo mobilizada em cada capacidade. Nesse sentido, o nível sistêmico/macro relaciona-se aos atores políticos que estabelecem laços internacionais ou regionais, a nível nacional ou subnacional (SILVA e VALADÃO JÚNIOR, 2022). Os atores do nível organizacional/meso correspondem a departamentos e organizações – governamentais e não-governamentais – envolvidos no processo de produção de políticas públicas e, ao nível individual/micro, cabem atores individuais, como profissionais, funcionários públicos em posição de analistas e implementadores de políticas (SILVA e VALADÃO JÚNIOR, 2022).

Para Silva e Valadão Júnior (2022), com o envolvimento de outras entidades, o conceito de capacidades estatais vai além da estrutura governamental e se relaciona à combinação entre recursos e habilidades de níveis distintos. Além disso, embora haja uma ênfase dos estudos no nível sistêmico na investigação de capacidades estatais, as capacidades deste nível não existem no vácuo (WU et al., 2015; SILVA e VALADÃO JÚNIOR, 2022), o que indica a relevância de se analisar as ações de atores individuais e de instituições organizacionais, tendo em vista o impacto de suas funções no nível macro.

Dessa forma, buscando-se a efetividade da implementação de políticas públicas no cenário marcado pela descentralização de autonomias e responsabilidades, Silva e Valadão Júnior (2022) argumentam que, para além de decisões relacionadas a formulações e implementações, é preciso considerar a modernização do Estado, que se traduz como

produto de interações institucionalmente estruturadas entre múltiplos atores, com recursos, competências e perspectivas variadas. É no plano da articulação entre arranjos institucionais e atores “locais” que o processo de implementação é construído, envolvendo adaptação, contextualização e disputas (Pires & Gomide, 2016) (SILVA e VALADÃO JÚNIOR, 2022, p. 10).

Nesse sentido, a implementação de uma política pública no pano de fundo do federalismo envolve capacidades relacionadas às capacidades locais de adaptação, tradução e efetivação da política em seu território. A partir disso, Silva e Valadão Júnior (2022) propõem uma possibilidade de estruturação para investigação das capacidades estatais municipais, a partir de subcapacidades, na busca por indicar elementos e demandas que produzem interferências em ações estatais a nível local. O uso do termo “subcapacidade”, com base em Silva e Valadão Júnior (2022), a um conjunto de elementos que compõem a capacidade de atuação do ator político nos distintos âmbitos de ação da administração pública, compreendendo, portanto, a capacidade como um todo, que pode ser analisado por distintas abordagens, a depender do perfil do agente e da política.

Com base em Saquin et al. (2018), Silva e Valadão Júnior (2022) apresentam uma proposta de análise metodológica de capacidades estatais, considerando o nível macro/sistêmico a partir da esfera municipal, sem desconsiderar os outros níveis de governo, tendo em vista o sistema federativo. Assim, o nível sistêmico é composto por integrantes estratégicos do governo municipal, com a capacidade de atuar sobre “acordos, pactos, planos e diretrizes” (SILVA e VALADÃO JÚNIOR, 2022, p. 11).

O nível meso se relaciona a estruturas organizacionais da administração municipal, que se diferenciam por área de atuação, representadas principalmente pelas secretarias, conselhos municipais e organizações sociais. Já o nível micro, referente a posições mais individuais, relacionadas aos servidores dos sistemas municipais, aos integrantes dos conselhos e dos funcionários das associações civis (SILVA e VALADÃO JÚNIOR, 2022).

Além disso, os autores ainda recuperam de Saguin et al. (2018) a ideia de domínios/subcapacidades/categorias, relacionadas a distintas áreas de atuação pública na esfera municipal: administrativa, reguladora, institucional, fiscal, política, financeira, analítica e avaliadora, conforme descrito no quadro 2.

**Quadro 2: Subcapacidades e níveis de atuação**

<b>Domínios/ subcapacidades/ categorias</b>	<b>MACRO</b> Sistêmicos (atores políticos nos pactos/alianças; governos nacionais/subnacionais Governo Municipal	<b>MESO</b> Organizacional (departamentos e organizações sem fins lucrativos e governamentais autônomas/ou quase)	<b>MICRO</b> Individual (funcionários públicos ou trabalhadores das ONGs, analistas ou implementadores de políticas) Servidores e conselheiros
---	--	--	--

		Secretarias e conselhos	
<b>Administrativa</b>	Capacidade de identificar, formular e implementar decisões políticas e garantir a uniformidade com foco no campo estratégico (SAGUIN et al., 2018).	Capacidade de controlar diferentes sistemas de gerenciamento e capacidade de identificar, formular e implementar programas ou políticas mantendo as funções organizacionais adequadas (SAGUIN et al., 2018).	Capacidade de executar atividades conforme o cargo e garantir a formação/perfil adequado para funções operacionais necessárias às políticas. Capacidade de transformar conhecimento tácito em explícito e inovar.
<b>Reguladora</b>	Capacidade de monitorar e aplicar regras/procedimentos estabelecidos por meio de uma estrutura reguladora distinta, garantindo conformidade nas políticas (SAGUIN et al., 2018)	Capacidade de aplicar regras/procedimentos estabelecidos por meio de uma estrutura reguladora distinta, com base na autonomia do órgão (GRIN e ABRUCIO, 2018). Capacidade de elaborar manuais administrativos adequados às políticas (cargos, funções, salários, responsabilidades).	Capacidade de atender aos manuais e contribuir no processo de adequação entre as normas e as necessidades específicas a cada política.
<b>Institucional</b>	Capacidade para cultivar uma imagem forte e preservar posições estratégicas de Aliança entre diferentes governos. Capacidade de experimentar novas ideias de políticas, informar seu desenho, além da capacidade de tomar decisões estratégicas e orientar a adoção dessas decisões (SAGUIN et al, 2018).	Capacidade de desenvolver uma direção estratégica para melhorar o desempenho organizacional (SAGUIN et al, 2018).	Capacidade de desenvolver relações entre as políticas de servidores e a comunidade assistida (CONDÉ et al., 2017; FLEURY, 2004; PIRES e GOMIDE, 2016)
<b>Fiscal</b>	Capacidade de coletar e aumentar receitas. Capacidade de manter a prudência fiscal por meio do monitoramento de operações financeiras, mantendo responsabilidade e transparência no processo orçamentário (SAGUIN et al, 2018).	Capacidade de manter o equilíbrio fiscal, responsabilidade e transparência no processo orçamentário (lei da Transparência) (Lei Complementar n. 131, 2009) e administrativo.	Capacidade de desenvolver atividades com responsabilidade e transparência.
<b>Política</b>	Capacidade de mobilizar apoio e consentimento da sociedade na busca por objetivos políticos, além de coordenar e controlar interesses divergentes, reconciliando ideologias políticas, mantendo legitimidade e soberania (SAGUIN et al, 2018).	Capacidade de transitarem diferentes níveis de burocracia e manter relações, que incluem mobilizar apoio burocrático e adesão administrativa de alto nível para avançar nas metas organizacionais (SAGUIN et al, 2018).	Capacidade de manter relações de cooperação com vistas ao apoio profissional/operacional.
<b>Financeira</b>	Atribuição aos governos Federal e Estadual – Capacidade de gerar receitas adicionais e de controlar as atividades econômicas, importante	Capacidade de garantir continuidade das funções organizacionais (SAGUIN et al, 2018). Capacidade de gerenciar a organização	Capacidade de conhecer e atender às exigências previstas em cargos, salários e responsabilidades.

	para manter a estabilidade macroeconômica de um país ou região, permitindo a funcionalidade contínua do governo. Atribuição ao nível sistêmico – Capacidade de manter níveis sustentáveis de receita real no curto prazo e ativos reais no longo prazo, permitindo a continuidade do governo municipal (SAGUIN et al, 2018).	considerando o orçamento e as diretrizes das políticas.	Capacidade de desenvolver relações sindicais.
<b>Analítica</b>	Capacidade de coordenar e formalizar sistemas/programas de apoio tecnicamente sólidos para que sejam adequados ao potencial de implementação das ações.	Capacidade de gerar <i>insights</i> , fornecer conselhos sobre políticas e comunicá-las aos tomadores de decisão e ao público (SAGUIN et al, 2018). Capacidade de adequação entre propostas e potencial de implementação das ações.	Capacidade interna e externa de adquirir, processar e utilizar o conhecimento para formulação de políticas (SAGUIN et al, 2018), conforme o potencial executor de atividades.
<b>Avaliadora</b>	Capacidade de formalizar meios para acompanhar e avaliar as políticas de forma coordenada, utilizando ferramentas de controle, planos de readequação e mecanismos de informação.	Capacidade para avaliar conteúdo, processo e impacto de diferentes ações, gerar lições, programar readequações e informar aos atores de nível superior do governo. Capacidade de desenvolver programas de avaliação de desempenho.	Capacidade para avaliar conteúdo processo e impacto de diferentes ações. Capacidade interna de cada trabalhador em gerar eleições e informar aos atores de nível superior do governo (SAGUIN et al, 2018).

Fonte: Silva e Valadão Júnior (2022, p. 12).

O quadro 2 sintetiza os três níveis de gestão: macro, meso e micro e os oito domínios/subcapacidades/categorias, propostos por Silva e Valadão Júnior (2022). Para este trabalho, colocaremos o foco em seis subcapacidades – administrativa, reguladora, institucional, política, analítica e avaliadora dos níveis macro/sistêmico e meso/organizacional. O foco nessas seis subcapacidades justifica-se pelo interesse principal da pesquisa em compreender os aspectos técnicos, políticos e pedagógicos na implementação da BNCC. Por isso, o estudo não se debruçará sobre as subcapacidades fiscal e financeira. Ademais, seguindo o modelo analítico do quadro 2, os níveis macro/sistêmico e meso/organizacional são o escopo da análise, uma vez que nos interessa olhar para a atuação da Undime, e das Secretarias Municipais de Educação de dois municípios fluminenses implementação da BNCC.

De forma sintética e com base na proposta metodológica de Silva e Valadão Júnior (2022), esta pesquisa terá dois níveis de análise:

1) o nível macro/sistêmico, onde se situa a Undime. Compreende-se que a Undime se situa nesse nível pois se caracteriza como um ator político que articula diversas instituições governamentais (da União e dos municípios) e não governamentais (entidades do terceiro setor) na formulação e implementação de políticas educacionais, tendo, portanto, uma abrangência nacional. Em particular, na política curricular, a Undime teve e tem um papel relevante não só no processo de formulação como também, nos processos de implementação da BNCC nos municípios brasileiros.

2) nível meso/organizacional, onde, de acordo com o esquema analítico de Silva e Valadão Júnior (2002), se situam as Secretarias Municipais de Educação, pois são órgãos governamentais, no âmbito municipal, envolvidos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. São as Secretarias as principais instituições responsáveis pela implementação de políticas educacionais (sejam elas nacionais, estaduais ou municipais) no território local.

Dentro de cada um desses dois níveis serão mapeadas e caracterizadas, a partir de documentos normativos e de entrevistas realizadas com representantes da Undime e de duas Secretarias Municipais de Educação de dois municípios do estado do Rio de Janeiro, seis, das oito subcapacidades (administrativa, reguladora, institucional, política, analítica e avaliativa) descritas no quadro 2.



### 3

## A UNDIME E A BNCC

Este capítulo concentra-se em apresentar o cenário de fundação da Undime e o seu papel nos processos relacionados ao desenvolvimento de políticas públicas educacionais ao longo dos anos até o atual momento, com ênfase no seu envolvimento com a política curricular em curso. Para isso, será feito um recorte histórico de momentos relevantes para a constituição da associação. Além disso, discute-se, também, o papel determinado à Undime pelos documentos normativos relacionados à implementação da política curricular nos municípios brasileiros.

### 3.1

#### Origem e consolidação no cenário brasileiro

Ao longo dos anos 1960 e 1970, a América Latina foi marcada por múltiplos regimes autoritários e, a partir dos anos de 1980, passou a oferecer inúmeros exemplos de “novas democracias” (MALHEIROS, 2006), em meio a processos políticos de transição que carregam ainda características do autoritarismo. Com a forte presença das lutas populares, neste cenário, colocam-se em discussão temas relacionados à compreensão clássica de democracia: “a soberania popular, a representação política, a divisão de poderes, o império do direito, o exercício das liberdades e as dimensões da igualdade” (MALHEIROS, 2006, p. 31). Nesse caminho, ganha espaço o debate acerca da necessidade de descentralização de ações governamentais em contraste à centralização prezada pelo poder autoritário.

Assim, para Malheiros (2006), no período da “Nova República”, de 1985 a 1989, o assunto da descentralização na educação ganhou força com as mudanças ocorridas no sistema federativo brasileiro, no bojo da crise do regime autoritário do início da década. Como justificativa, Pereira (2001) aponta a cultura de ineficiência, de corrupção e de limitação da participação nos espaços de decisão como produtos do centralismo característico do regime militar. Dessa forma, a partir da visão da

descentralização como algo positivo que se opõe ao autoritarismo na gestão, tal ideia é compreendida “como um recurso das políticas públicas democráticas, sendo ela uma estratégia a partir da qual se submete a ampliação da autonomia das instituições em diversos níveis” (MALHEIROS, 2006, p. 34), na defesa da distribuição de responsabilidades e funções entre todas as esferas administrativas federativas. Entretanto, convém ressaltar que, neste cenário, descentralização não pode ser confundida com desconcentração, de acordo com Malheiros (2006), uma vez que indica “a distribuição da responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos”, não estando relacionada à transferência de autoridade ou autonomia de decisão.

No âmbito do debate sobre a descentralização, fortalece-se o tema da municipalização, dando ênfase ao poder local, na constituição de uma estrutura social mais democrática e justa (MALHEIROS, 2006). A partir de 1982, com a eleição dos governadores, conferiu-se aos eleitos, prestígio e legitimidade, o que aumentou a importância dos níveis estaduais e municipais nos processos de elaboração e implementação de políticas educacionais e, também, o nível de conflitos e obstáculos nas relações entre governos estaduais e municipais, devido a divergências relacionadas aos posicionamentos políticos de seus governantes (MALHEIROS, 2006).

Além disso, recaía sobre o município a demanda por educação, devido à proximidade do nível administrativo com o cotidiano dos cidadãos, em uma época em que a maioria, assim como discute Malheiros (2006), não demonstrava capacidade técnica ou financeira para assumir esta tarefa.

É neste cenário que se forma a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), em 1986. Em agosto de 1985, em Pernambuco, uma reunião de secretários municipais de educação, em maioria, da região metropolitana do estado, foi realizada para articular os municípios em oposição ao governo estadual (AZEVEDO, 2001).

A partir disso, foi realizado o 1º Encontro Nacional de Dirigentes Metropolitanos de Educação, ocorrido em Recife, em março de 1986, reunindo mais de mil dirigentes de educação brasileiros. Em outubro do mesmo ano, ocorreu o 1º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, sediado em Brasília/DF, evento que articulou dirigentes de todo o país e institucionalizou a união tendo em vista a defesa da educação pública e o fortalecimento das gestões

municipais no provimento de políticas públicas educacionais (UNDIME, 2019; 2020).

Com isso, a associação de gestores municipais de educação passou a se articular para promover pautas relacionadas ao desenvolvimento da educação pública, como financiamento, provimento de recursos, capacitação de gestores e professores, autonomia interfederativa, determinações legais sobre a educação, no que instaura um novo padrão de relacionamento entre as três esferas administrativas (MALHEIROS, 2006). Além disso, as propostas da Undime para a educação se baseavam nos princípios da municipalização do ensino, na descentralização de recursos e na definição das responsabilidades de cada uma das três esferas de ensino (AZEVEDO, 2001).

Malheiros (2006) ainda considera a possibilidade de a criação da Undime, em 1986, ter sido induzida pelo próprio MEC – na época, ocupado pelo Partido Frente Liberal (PFL) – como uma forma de atuar de maneira mais direta nos municípios, sem a intermediação de governos estaduais, que, em sua maioria, estavam em oposição ao governo central, aliados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Sobre o cenário de constituição da Undime, Cruz e Marcassa (2020, p. 606) destacam que o surgimento da instituição, assim como a criação do Consed, em 1982, tinham em vista a “ampliação dos espaços de participação a partir do estreitamento das relações entre as diferentes esferas de governo”.

A partir de 1987, foram criadas as seccionais estaduais da Undime, o que conferia integração e articulação cada vez mais significativas dentro do território brasileiro e diálogo com o MEC. Dessa maneira, a Undime passou a integrar as discussões de importantes propostas para a educação básica, ao participar de cúpulas de decisão sobre as determinações direcionadas à estruturação da educação no Brasil, constituindo-se como importante agente nas decisões governamentais e na produção de consensos (CRUZ e MARCASSA, 2020).

A Constituição Federal de 1988 apoia e consolida a reivindicação pela municipalização do ensino, tendo em vista a definição de um novo arranjo federativo para o território brasileiro (MALHEIROS, 2006), estabelecendo o protagonismo estadual e municipal no provimento do serviço educacional básico, por meio da organização em regime de colaboração entre unidades da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), (BRASIL, 1988). Com isso, aos

municípios, foram garantidas força e autonomia, tendo em vista a gestão de seus sistemas de ensino e de seus programas de atendimento à população, considerando a participação cidadã (MALHEIROS, 2006).

A Carta Magna ainda definiu as responsabilidades e prioridades conferidas a cada nível da gestão educacional, cabendo aos municípios, prioritariamente, a pré-escola e o ensino fundamental, o segundo, compartilhado com o nível estadual, este responsável também pelo Ensino Médio. Porém, a Constituição Federal não regulamentou como a cooperação entre os níveis administrativos se constituiria, o que resultou em distintas formas de interação intergovernamental (MOTA, 2018).

Com os papéis federativos assumidos e o regime de colaboração previsto na redação constitucional, a Undime e o Consed receberam ainda mais legitimidade para influenciar os caminhos das políticas nacionais e atuar nos processos de elaboração e implementação de programas e políticas nos territórios subnacionais.

Ainda em 1989, foi realizado o 5º Fórum Nacional da Undime e, no evento, além da nomeação de Paulo Freire como presidente de honra da associação, discutem-se propostas para a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), incluindo temas relacionados ao trabalho como um princípio educativo, à gestão e organização do sistema de ensino com base nos princípios da democracia, aos recursos financeiros e à carreira no magistério (UNDIME, 2022a).

Sob o pano de fundo do federalismo, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, movido pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), é entendido como responsável por uma alteração no desenho federalista, ao proporcionar aparatos legais para as novas relações estabelecidas entre o Estado e organismos de fora de seu aparelho (BRASIL, 1995). Dessa forma, instaura-se um modelo de Estado gerencial, caracterizado pela defesa da flexibilização da responsabilidade estatal da oferta de serviços e pela redefinição dos papéis do Estado, dos entes federados e da sociedade civil organizada.

O Plano de FHC assume a busca pelo fortalecimento do Estado como regulador e coordenador de serviços públicos, a nível federal, e a sua progressiva descentralização da oferta educacional para os níveis estaduais e municipais, com a participação da sociedade. Tal processo se daria a partir da redução do tamanho do Estado, por meio de programas de privatização, terceirização e “publicização” –

o último, entendido como uma transferência de serviços ao setor público não-estatal – e da redução de sua interferência, entregando mecanismos de controle ao setor não estatal (PEREIRA, 2000).

Admite-se o lançamento dessa nova forma de administração pública como uma flexibilização da administração de serviços públicos ancorada em princípios racionais-burocráticos. Essa flexibilização se efetiva pela descentralização da oferta de serviços, baseada nos valores de “eficiência e qualidade” – típicos da administração privada – na prestação de serviços públicos, a partir do desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações e da concentração da sua forma de controle nos resultados (BRASIL, 1995).

Essa nova forma de gestão pública, também conhecida como gerencialismo, se opõe à estabilidade funcional uma vez que reorganiza a administração pública, voltando-a para alcançar o cidadão a partir dos princípios mercadológicos de eficiência, qualidade e produtividade, tornando-o “cliente privilegiado” dos serviços do Estado (BRASIL, 1995). O Plano toma como justificativa de sua formulação as exigências dos novos desafios impostos pela globalização econômica. Nesse sentido, o Estado passa a ser entendido não mais como executor ou prestador de serviços, mas sim como “regulador e provedor ou promotor destes” (BRASIL, 1995, p. 13), com ênfase nos serviços sociais, como saúde e educação.

No documento, sob a justificativa da necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade de serviços, tendo por objetivo “o cidadão como beneficiário” (BRASIL, 1995), a descentralização de serviços relacionados ao social é indicada como processo fundamental na redefinição do papel do Estado, visando o desenvolvimento econômico e social, como promotor e regulador desse desenvolvimento.

O documento assume, então, a pretensão de reforçar a governança, definida no PDRAE como a capacidade do Estado de governar

através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento ao cidadão (BRASIL, 1995, p. 13).

De acordo com os elaboradores do Plano, tais medidas iriam conferir ao Estado o aumento de suas capacidades de decisão, envolvendo a separação entre a formulação de políticas públicas e a sua execução, caminhando para a efetivação de uma administração pública gerencial (PEREIRA, 1998). Assim, o Plano Diretor institucionaliza e amplia os espaços de atuação de atores não estatais na provisão de serviços públicos. A partir dessa Reforma, há a redefinição dos papéis do Estado e da atuação de atores não estatais na administração pública, o que fez surgir novas formas de governança.

Para a Undime, o conceito de governança compreende habilidades de liderança por parte do gestor municipal e competências de articulação e cooperação com outros atores sociais que vão além das ações burocráticas da gestão ou dos resultados de uma política pública. De acordo com a entidade, governança está relacionada

“aos padrões de articulação e de cooperação existentes entre atores sociais e políticos, bem como a arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e entre as fronteiras da rede ou do sistema de ensino” (2012, p. 122).

No bojo da reflexão acerca da capacidade governativa do gestor municipal, são incluídas, ainda, redes de hierarquia, de informação e associações de distintos perfis, abrangendo toda a sociedade na governança do serviço educacional (UNDIME, 2012), que vão além das estruturas tradicionais de agregação de interesses, como articulações partidárias.

Neste cenário marcado pela defesa da superação da burocracia e pela articulação com atores da sociedade civil, a Undime destaca a importância de uma atuação em rede por parte dos gestores do serviço educacional municipal, por meio de parcerias com distintas instituições governamentais, da sociedade civil e do terceiro setor com interesses no processo educacional, tendo em vista o desenvolvimento de políticas públicas educacionais (UNDIME, 2015; CRUZ e MARCASSA, 2020).

Na complexidade que envolve a governança das políticas públicas educacionais, a Undime parece ter um papel relevante de mediação entre os diversos atores envolvidos. Essa mediação se dá entre o governo federal (MEC) e

os governos municipais, entre o governo federal e a sociedade civil organizada e entre os governos municipais e a sociedade civil organizada. Em particular, a articulação da entidade com o MEC na defesa das demandas da educação municipal pública gerou alguns pontos de tensão entre a entidade, o governo e outros atores, como o Consed (MALHEIROS, 2006).

Com os novos padrões de relacionamento entre os três entes federados estabelecidos a partir da criação da Undime e do Consed e a determinação do regime de colaboração no provimento de políticas públicas educacionais na Constituição Federal e, mais efetivamente, na LDB, os municípios passaram a receber mais atenção no que diz respeito ao desenvolvimento de suas respectivas responsabilidades como entes federados (MALHEIROS, 2006).

Como representante da articulação entre os gestores educacionais e das demandas da educação municipais, a Undime é presença expressiva no encaminhamento de diferentes políticas públicas nacionais e nas políticas estaduais, por meio das seccionais. A associação compõe comitês, grupos de trabalho, comissões que discutem questões relevantes para o cenário educacional brasileiro e coloca em pauta políticas públicas que afetam o encaminhamento educacional municipal. Além disso, a Undime estabelece relação, além de outras esferas governamentais, com “redes, institutos, fundações e organismos internacionais”, de forma a desenvolver ações em prol da educação pública (UNDIME, 2020, p. 21).

Dentre as políticas que tiveram a representação da Undime na mesa de discussão estão o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a Lei nº 11.738 de 2008, do piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica, o Plano Nacional de Educação, do decênio de 2014 a 2024, e a BNCC – objeto deste estudo.

Compreende-se, portanto, que, ao longo dos anos, a Undime passou a exercer papel de notória relevância no encaminhamento de políticas públicas, por meio do fortalecimento do regime de colaboração, a partir da sua função de articuladora entre as esferas de governo e de defensora dos interesses municipais nos processos de decisão relacionados às políticas públicas educacionais. Nesse sentido, a entidade mostra-se atenta às deliberações feitas acerca dos encaminhamentos da educação básica em distintas esferas administrativas

nacionais e manifesta-se acerca de tópicos que impactam diretamente a oferta e a qualidade do serviço educacional.

Atualmente, destaca-se a intensa participação da Undime nos processos de elaboração e implementação da BNCC a partir do reconhecimento da entidade como peça fundamental para implantação da política curricular no nível municipal, como será discutido mais adiante.

### **3.1.1**

#### **Missão, princípios e estrutura organizacional da Undime**

A Undime apresenta, como missão, as tarefas de articulação, mobilização e integração de dirigentes municipais de educação, na construção e na defesa pela educação pública ofertada a nível municipal, de forma comprometida com a qualidade social (UNDIME, 2022b). De acordo com o Regimento da associação, essa missão tem como visão constituir-se como referência nos processos de proposição, construção, implementação e gestão de políticas voltadas ao serviço educacional, tendo reconhecimento, no plano nacional, como defensora da educação pública de qualidade e com equidade.

Como princípios, a Undime apresenta, no Art. 4º do seu Regimento interno

- I. democracia capaz de garantir a unidade de ação institucional;
- II. afirmação da diversidade e do pluralismo;
- III. gestão democrática baseada na construção de consensos;
- IV. aplicação dos recursos públicos de maneira lícita e transparente;
- V. ações pautadas pela ética, transparência, legalidade e impessoalidade;
- VI. autonomia perante aos governos, partidos políticos, credos e a outras instituições;
- VII. visão sistêmica na organização da educação fortalecendo o regime de colaboração entre as Unidades da Federação. (UNDIME, 2022b)

Dentre as finalidades de existência e ação da Undime listam-se a promoção da ética, da cultura da paz, da cidadania, dos direitos humanos e da democracia, a divulgação de informações relativas a esses temas, a defesa de educação básica como direito subjetivo e de sua qualidade, a representação das demandas da



educação a nível municipal frente às autoridades, a articulação entre os dirigentes municipais na coordenação da prestação do serviço social em questão democrático e libertador e o incentivo à participação de distintos segmentos da população na gestão pública, por meio de encontros nos planos nacional, federais e municipais. Cita-se, ainda, a participação da entidade na formulação e na concretização de políticas públicas educacionais nacionais, junto a seus projetos e programas correspondentes (UNDIME, 2015).

Os membros da Undime são todos os dirigentes municipais que, ao tomar posse de seus cargos nas secretarias de educação em seus municípios, tornam-se membros natos da entidade e, ao afiliar-se a uma seccional, passa a ser membro efetivo (UNDIME, 2015). Ao fim da ocupação do cargo de dirigente municipal, a ele cabe o título de membro solidário. Além disso, pode ser concedido o título de membro honorário a pessoas relevantes para o desenvolvimento da educação municipal, mediante aprovação pelo Fórum Nacional (UNDIME, 2022c).

Atualmente, na estruturação da Undime, estão incluídas instâncias estatutárias, que abarcam dois níveis de organização:

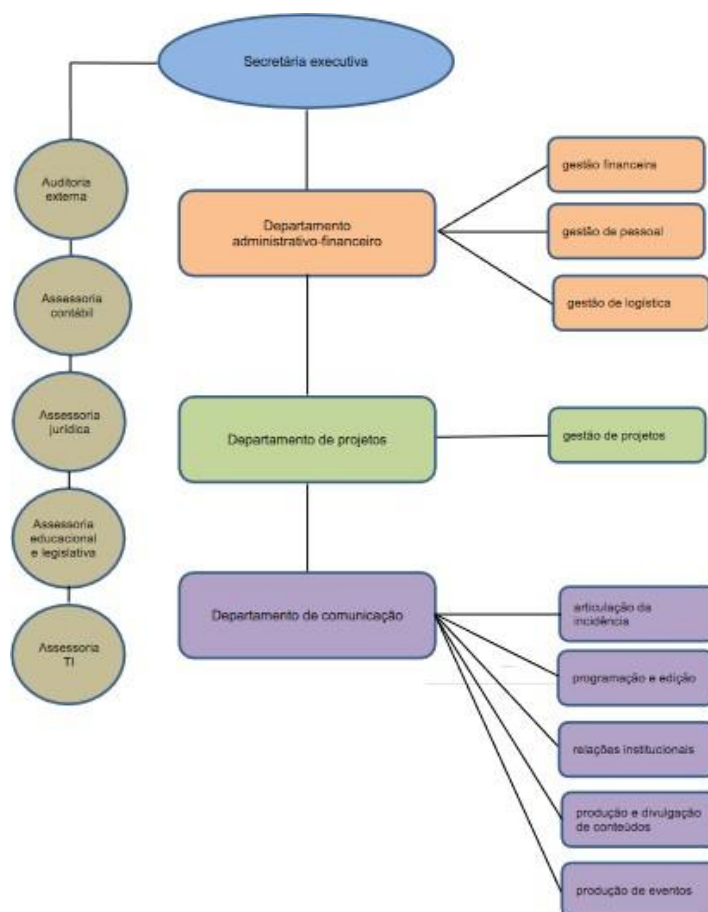
1) Nacional, por meio do Fórum Nacional, órgão máximo de deliberação da Undime, composto por todos os dirigentes municipais de educação do território brasileiro, com reuniões bianuais ou extraordinárias, de acordo com demandas específicas da direção ou da maioria de seus membros (UNDIME, 2015);

2) Seccionais, divisões que organizam os dirigentes municipais de educação dentro de cada estado e do Distrito Federal. As seccionais possuem presidência própria e autonomia entre si, mas preservam a unidade da entidade a nível nacional, apresentando seus estatutos e regimentos de acordo com os documentos da Undime.

Em termos de estrutura organizacional, a Undime é formada por uma Diretoria Executiva, com um presidente, um vice-presidente nacionais – eleitos pelo Fórum Nacional – e cinco secretarias: 1) de Coordenação Técnica; 2) de Articulação; 3) de Finanças; 4) de Assuntos Jurídicos e 5) de Comunicação. Além disso, a Undime é composta pelas presidências regionais – Sudeste, Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sul – pelo Conselho Nacional de Representantes (CNR), responsável pela colaboração com as ações empreendidas pela entidade, formado por quatro titulares e pelos presidentes seccionais, com eleições bianuais, cujo presidente é o próprio presidente da Undime. Há, ainda, três instâncias de atuação nacional: i) o Colegiado Ampliado, formado por membros titulares da diretoria

executiva, pelas presidências das seccionais e pelo dirigente de educação representante do Distrito Federal; ii) o Conselho Fiscal, composto por três titulares dirigentes municipais e três suplentes; iii) as secretarias executivas de cada seccional, cuja estruturação está organizada na figura 1.

**Figura 1: Organograma da secretaria executiva da Undime.**



Fonte: Manual de Governança da Undime 2015.

Vale destacar que todos os dirigentes municipais de educação que ocupam cargos na Undime atuam de forma voluntária, uma vez que, de acordo com seu estatuto, a entidade não gratifica financeiramente nenhum cargo dos níveis da Diretoria Executiva, do Conselho Fiscal ou do CNR, assim como nenhum de seus membros – natos ou efetivos –, uma vez que a atuação de membros e representantes da União é exercida de maneira voluntária (UNDIME, 2022c).

Além disso, vale apontar que a Undime, como uma instituição sem fins lucrativos, mantém-se por recursos doados por entidades públicas e privadas e por contribuições realizadas pelos municípios associados (MALHEIROS, 2006). A

responsabilidade, assim, que cabe aos membros que constituem a Undime é prezar pela garantia de seu caráter público como organização da sociedade civil, de forma a preservar sua independência frente a governos, partidos políticos, correntes religiosas e de instituições privadas (UNDIME, 2022c).

### 3.1.2 Gestão democrática e governança

Dentre as ações mobilizadas pela Undime para incentivar a articulação e a capacitação dos dirigentes municipais de educação (DME), de forma a aprimorar sua atuação e, conseqüentemente, a oferta do serviço educacional, está o lançamento periódico de documentos e guias de orientação à gestão municipal da educação. Entre estes documentos estão a *Agenda dos Cem Primeiros Dias* e o *Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação*, lançados desde 2009. Estas publicações evidenciam valores e projetos defendidos pela Undime, além de definirem responsabilidades e funções do DME nos diferentes âmbitos da gestão educacional municipal, na visão da associação.

Dentre os pontos norteadores para o compromisso com o provimento de um serviço educacional com qualidade social, a Undime destaca as diferentes dimensões da gestão educacional: a pedagógica, a administrativa e a democrática (UNDIME, 2020). A primeira está relacionada à promoção da aprendizagem, considerando o compromisso do DME com a universalização do acesso à educação de qualidade, à permanência no espaço de estudo e a escolarização no tempo adequado. A segunda diz respeito à gestão de recursos humanos e financeiros, no âmbito da secretaria e das escolas do sistema, à aquisição de bens e serviços e à organização de atividades pedagógicas que interferem diretamente na oferta da educação básica (UNDIME, 2020).

A terceira dimensão, a democrática, de acordo com a Undime (2020), relaciona-se ao eixo que perpassa também as outras dimensões da gestão pública da educação e diz respeito a uma aproximação efetiva com a comunidade, que expõe suas demandas sobre a educação municipal e influencia os direcionamentos e a prestação do serviço.

Para além das ações burocráticas implementadas pelos DMEs necessárias no âmbito da gestão democrática do seu município, a associação compreende que

o cenário contemporâneo exige do dirigente articulações com distintos segmentos sociais, de acordo com a lógica da governança. A associação ainda admite que estão além dos fatores tradicionais de associação e articulação de interesses, os motivos que promovem tais alinhamentos entre distintos atores, incluindo redes sociais informais e hierarquias que permeiam toda a sociedade.

### **3.2**

#### **A BNCC**

O avanço dos princípios econômicos do mercado globalizado segue uma tendência internacional de influenciar nos processos de estruturação das sociedades e passam a interferir no âmbito das políticas dos países, atrelando as decisões públicas a seus valores e ambições. Isso ocorre, tendo em vista o estabelecimento das condições que atendem às demandas dos sistemas dos mercados globais (FORTES, 2019). Nesse caminho, iniciativas são empreendidas por parte dos setores não governamentais na agenda política educacional de diferentes países, como a *Comon Core* americana e a BNCC.

Os discursos dessas reformas educacionais combinam objetivos econômicos e educacionais, definindo a educação como uma ferramenta para a mobilidade social, o sucesso no mercado de trabalho, a atuação de forma competitiva numa economia global (FORTES, 2019, p. 19).

Nesse contexto de mobilização internacional da atuação não estatal para definição curricular, no Brasil, as movimentações se iniciam de fora das cúpulas governamentais, a partir de eventos articulados pela iniciativa privada, reunindo administradores públicos, fundações nacionais e organizações da sociedade civil para debate sobre uma reforma educacional no país, a partir do compartilhamento de experiências estrangeiras, no ano de 2013, marcando a institucionalização de articulações a favor de reformas educacionais (AVELAR e BALL, 2017).

Após uma série de eventos de acompanhamento que estabeleciam interações diretas, pessoais e institucionais, entre cadeiras do setor administrativo público e do

plano corporativo educacional, a base curricular comum é posta nos espaços de discussão pública e sua primeira versão é apresentada no ano de 2015, ainda no governo de Dilma Rousseff.

A elaboração da Base Nacional Comum Curricular encontra alicerce legal no artigo 210 da Constituição de 1988, que confere à União a responsabilidade de legislar sobre as diretrizes e bases da educação no plano nacional e afirma a necessidade de fixação de conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica, garantindo, ainda, o respeito a “valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 1988).

Além disso, a política curricular tem sustentação também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) – que coloca como incumbência da União a tarefa de estabelecer o conteúdo mínimo para todas as fases da educação básica, em parceria com as redes de ensino, tendo em vista a formação mínima comum – e orientada pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, de 2013.

Em 2014, o estabelecimento do Plano Nacional de Educação reforçou, em sua Meta 7, a implantação de parcerias interfederativas e de “diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos” (BRASIL, 2014), com a definição de objetivos de aprendizagem para cada etapa de escolarização, respeitando as diversidades regionais e culturais.

Apesar do arcabouço jurídico que legitima a elaboração de uma base curricular, seu processo de construção se mostrou conflituoso, desde a sua primeira versão, levantando muitos debates e posicionamentos distintos nos âmbitos político e acadêmico acerca de sua legitimidade, seus objetivos e sua forma de constituição. Ao longo dos anos de discussão e construção da proposta e das diferentes versões da BNCC, uma instituição do terceiro setor teve participação efetiva e constante nos processos relacionados ao andamento da política curricular. O Movimento PelaBase (MPB) é uma entidade não-governamental, sem fins lucrativos, que articula pessoas vinculadas ao campo da educação e que concentra sua atuação para fomentar duas das principais políticas educacionais vigentes: a BNCC e o Novo Ensino Médio (MOREIRA et al, 2022). Tendo como objetivo o andamento dessas políticas, as ações do grupo estão voltadas ao fomento de evidências, debates e consensos de modo a gerar apoio para a implementação das políticas pelas redes dopaís.

Por meio de uma organização discursiva, o MPB justifica a defesa pela BNCC baseado em uma demanda pela criação de uma base comum para a promoção de um mínimo de competências e habilidades a serem desenvolvidas e trabalhadas por todas as escolas ao longo de todas as etapas da educação básica. Por reunir grandes nomes do meio corporativo, como a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Natura e o Instituto Itaú Social, o estreito envolvimento do MPB com as políticas educacionais e, especificamente com a política curricular, gerou e gera, ao longo dos anos de construção e implementação da BNCC, tensionamentos e críticas relacionadas à lógica de privatização e ao empresariamento da educação pública.

Na outra ponta do debate, está a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) que, no mesmo ano da primeira versão do documento da BNCC, elaborou uma carta apontando motivos que justificavam seu posicionamento contrário à Base e ao seu modo de elaboração. Dentre outras críticas, a ANPEd argumenta que o documento da BNCC descaracterizaria o estudante e converteria o direito da aprendizagem em uma “lista de objetivos contínuos a serem aprendidos” (ANPEd, 2015, p. 1), uma vez que os conceitos de currículo, de direitos dos estudantes, de práticas pedagógicas e de avaliação que compunham os fundamentos da BNCC não garantiriam o comprometimento com o direito à aprendizagem.

Uma série de estudos acadêmicos críticos destacam que os processos de elaboração e implementação da política curricular são marcados pela participação ativa de instituições não governamentais (PIRES, 2020) e pela aguda instabilidade política desde o momento em que ela começou a ser discutida, em 2015. De acordo com essa produção literária, a BNCC representaria a definição do projeto de sociedade neoliberal instituído pela inclusão do setor privado na definição do que deveria ser aprendido pelos estudantes brasileiros, além do condicionamento da formação docente e das práticas pedagógicas às avaliações externas padronizadas (ANPEd, 2015; FORTES, 2019; PIRES, 2020).

O lançamento e o processo de consulta da segunda versão da Base ocorreu durante o ápice da instabilidade política, no decorrer do conturbado processo de impeachment da então presidenta petista ao longo de 2016. Nesse ano, uma série de seminários foram realizados em todas as unidades federativas, sob organização do Consed e da Undime, com a participação da sociedade civil, com o objetivo de

incluir a BNCC na agenda nacional, atingindo os níveis estadual e municipal, a partir de consulta pública sobre o documento elaborado.

As críticas, naquele momento, dirigiram-se à metodologia de consulta pública adotada, lida por alguns participantes como um “processo burocrático de preenchimento de formulário” (ANPED, 2021) que partia do documento previamente elaborado, sem uma discussão sobre a diferença entre base e currículo e a relação entre os dois conceitos. Isso está registrado no “Posicionamento conjunto de Consed e Undime sobre a segunda versão da Base Nacional Comum Curricular”, ao indicar que representantes de São Paulo argumentam que

“É preciso maior clareza na definição da diferença entre Base e Currículo. O documento ora se apresenta como norteador da elaboração, pelos sistemas de ensino e escolas, do currículo e das propostas curriculares, ora não apresenta espaços para essa elaboração. Além disso, não há definições claras entre objetivos de aprendizagem e procedimentos de ensino, em áreas como a Matemática, apresenta conteúdos, em Ciências, procedimentos de ensino e em Língua Portuguesa, onde quer chegar, isto é, objetivos de aprendizagem.” (CONSED, UNDIME, 2016)

Com o lançamento da terceira versão do documento para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, apresentada ao CNE em 2017, o MEC lançou um estudo comparativo entre as versões, citando as contribuições do Relatório Consed e Undime. A essa altura, as críticas mobilizadas pela academia e por docentes do país se direcionaram para o que foi considerado como um caráter tecnicista do documento (SILVA e ALMEIDA, 2018). Isso se deve ao fato de o texto da Base tecer uma crítica ao “excesso de componentes curriculares e uma abordagem pedagógica distante das culturas juvenis e do mundo do trabalho” (BRASIL, 2018, p. 461).

Tal aspecto, na visão da ANPEd (2021), desperta certa preocupação quanto às interferências de forças mercadológicas e conservadoras, tendo em vista que a versão apresentada manteve a obrigatoriedade apenas às disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa para o Ensino Médio, além de dissolver a indicação de discussões sobre sexualidade e gênero dos conteúdos programáticos, frequente até a segunda versão do documento (SILVA e ALMEIDA, 2018).

Além disso, os Direitos à Aprendizagem, discutidos nas duas primeiras versões, foram substituídos por competências gerais, relacionadas a saberes compreendidos como habilidades e suas capacidades de mobilizá-los e aplicá-los, a partir da justificativa de aproximação com padrões internacionais e avaliações externas (BRASIL, 2018).

Alterando alguns pontos específicos de polêmica – como a inclusão de outras disciplinas obrigatórias na etapa do Ensino Médio – e mantendo seu caráter conflituoso, a versão oficial da BNCC foi homologada pelo então ministro da Educação Mendonça Filho, no final de 2018, com a inclusão da etapa do Ensino Médio.

Em sua introdução, a Base se define como um “documento de caráter normativo” (BRASIL, 2017a, p. 7), não como o currículo em si, mas como um conjunto de referências obrigatórias para a construção curricular pelas redes. Dessa forma, a implementação da política consiste na adequação dos currículos locais à base nacional comum para posterior implantação nos respectivos sistemas de ensino no país.

Isso lança sobre os municípios o desafio de mobilizar recursos e estrutura para reconstrução e adequação dos currículos a serem aplicados pelas escolas de suas redes a ser efetivada até o ano de “2019, e no máximo, até início do ano letivo de 2020” (BRASIL, 2017a, p. 11). É neste cenário que se desperta o interesse de investigação sobre a atuação da entidade que articula os interesses municipais no contexto de implementação de uma política que exige dos municípios movimentação de capacidades para alcance dos objetivos previstos no documento a serem alcançados no plano nacional a longo prazo, considerando, ainda, o cenário de alto tensionamento relacionado à BNCC.

### 3.2.1

#### **A presença da Undime nos documentos normativos da BNCC**

Ao longo de todas as versões do documento, a BNCC evidenciava a importância de parcerias entre esferas de governo e outras instituições para sucesso da implementação da política. Em sua última versão, no documento final da BNCC, que já inclui a parte do Ensino Médio, é indicado que, por ser uma política de



cobertura nacional, demanda colaboração de diferentes organismos relacionados ao campo da educação (BRASIL, 2017a).

Nesse sentido, o documento aponta para a Undime e o Consed, em parceria com o MEC, como responsáveis pelo “fortalecimento de instâncias técnico-pedagógicas” (BRASIL, 2017a, p. 21) das redes de oferta da formação básica, enfatizando a prioridade que cabe aos municípios com escassez de recursos técnicos e financeiros, tendo em vista a garantia da autonomia dos entes federados.

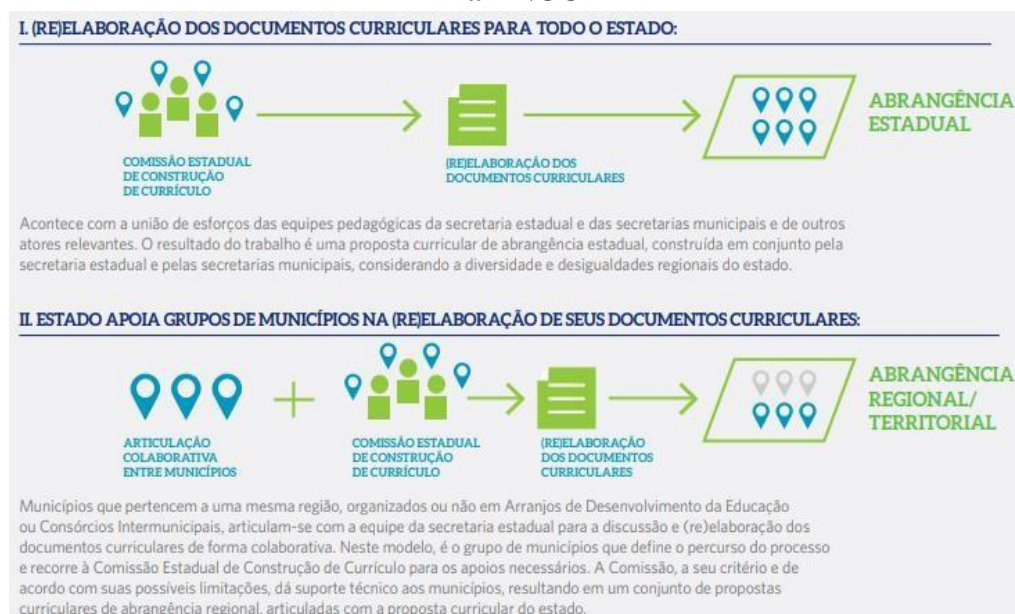
Compreende-se, assim, que a Undime, neste processo, é reconhecida e tem sua atuação legitimada na implementação na política, para articulação e apoio aos municípios nas etapas que o cabem. Assumindo tal função, desde a homologação do documento, a Undime, junto a outras entidades, publicou documentos guias para a implementação da BNCC, de modo a apoiar gestores educacionais no percurso de reelaboração dos currículos locais.

No guia publicado em 2018, em parceria com a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, o Consed e o MEC, a Undime compõe, junto às duas últimas entidades, o Comitê de Implementação da BNCC – figura 2 – na estrutura de governança para implementação da política no nível nacional. De acordo com o site oficial do Ministério da Educação<sup>2</sup>, este comitê foi formado com a finalidade de acompanhar e orientar o processo de implementação da BNCC e a participação de outros órgãos públicos na implantação da política. Os documentos reforçam a importância e indicam a articulação entre estados e municípios para elaboração do currículo, tendo em vista o fortalecimento do regime de colaboração para efetiva implementação da política curricular nacional.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/62071-comite-vai-trabalhar-pela-implementacao-da-base-nacional-comum-curricular>. Acessado em: 08 de dez. de 2022.

**Figura 2: Regime de colaboração para estruturação dos currículos alinhados à BNCC**



Fonte: *Guia de Implementação da Base Nacional Comum Curricular: Orientações para o processo de implementação da BNCC*, 2018.

Em 2022, a Undime, em parceria com o Movimento pela Base e a Comunidade Educativa CEDAC, lançou o “Guia de implementação dos currículos alinhados à BNCC para educação infantil e ensino fundamental” (UNDIME, 2022d), para auxiliar os gestores educacionais com orientações e reflexões sobre práticas educacionais, tendo em vista a implementação de currículos alinhados à BNCC. Tal publicação reconhece o atravessamento da pandemia da Covid-19 no processo de reestruturação e a aprofundamento das desigualdades e diversidades relacionadas ao processo de implementação da BNCC no território brasileiro.

As entidades reconhecem a necessidade de um novo olhar sobre “o que, como para que e quem ensinar” (UNDIME, 2022b, p. 4), além de uma redefinição de rotas e práticas para aprendizagem de todas as faixas etárias dos processos de escolarização. Dessa forma, reconhecem a necessidade de articulação de diferentes setores da sociedade para garantia da efetiva implementação a política e do direito educacional.

Além disso, destacam a participação dos docentes e da comunidade escolar – familiares e educandos – para garantia da aprendizagem de acordo com “as marcas culturais, ambientais e sociais de cada região” (UNDIME, 2022d, p. 35 ). Como ilustração, o guia apresenta um organograma – figura 2 – apresentando todos os atores envolvidos na implementação e seus respectivos papéis.

Para além dos guias, a Undime organizou, ao longo dos anos, em suas diferentes seccionais, distintos eventos, fóruns, *lives* e materiais, divulgados no site oficial da Undime nacional e das seccionais, voltados para o alinhamento dos currículos pelos municípios e sua implantação nos sistemas de ensino, visando a capacitação dos gestores educacionais, diretores escolares e professores, de acordo com a política nacional.

A título de exemplificação, vale citar uma série de eventos *online* promovidos pela seccional da Undime-RJ ao longo dos anos de 2021 e 2022 voltados para a situação de implementação da BNCC no estado fluminense. Na transmissão “Conexão Undime-RJ: Implementação da BNCC no RJ”, realizada em maio de 2021, a então presidente da seccional apresentou dados sobre a situação da implantação da política curricular no território do estado, evidenciando a baixa quantidade de municípios que haviam homologado e publicado por meios oficiais, à época, suas propostas curriculares. Dessa forma, o evento buscava sistematizar informações e experiências relacionadas ao itinerário de alinhamento de seus currículos à BNCC de modo a promover, entre os municípios fluminenses, a ampliação do número de propostas curriculares adequadas à política nacional.

Mais ao fim do mesmo ano, sob uma nova gestão, a seccional voltou a fazer eventos remotos sobre a implementação da BNCC no estado focando em aspectos específicos da adaptação curricular à política nacional, destacando a diferença entre a BNCC e o currículo e como implementar nos sistemas de ensino municipais. Os eventos reuniam representantes da Undime-RJ e de outros estados, do MEC, além de instituições do terceiro setor.

Pode-se perceber, portanto, que, ao confeccionar esses materiais e implantar diversas ações de apoio aos municípios, a Undime, fomenta o desenvolvimento de capacidades locais analíticas e operacionais, de forma a mobilizar informações e recursos pertinentes ao alinhamento dos currículos locais à luz da BNCC. Tais capacidades ampliadas por meio dos eventos promovidos pela Undime e suas seccionais relacionam-se, respectivamente, à solidez técnica das ações, conforme apontam Silva e Valadão Júnio (2022) – tendo em vista a mobilização de experiências e direcionamentos adaptados às realidades estaduais, por meio de ações das seccionais – e à articulação de recursos informacionais e operacionais para (re)construção dos componentes curriculares municipais. Dessa maneira, levanta-se o interesse pela investigação da participação da Undime no processo de

implementação da BNCC e a hipótese sobre sua posição de coordenadora do processo, tendo em vista o estreito envolvimento da entidade, por meio de suas seccionais, com os municípios.

## 4 HIPÓTESE E OBJETIVOS

A partir do cenário discutido anteriormente, a hipótese inicial levantada por esse estudo era de que, embora o governo federal venha disponibilizando materiais de orientação no site<sup>3</sup>, a coordenação da implementação da BNCC no nível municipal tem se efetivado por meio da atuação da Undime e de sua interação com os municípios, tendo em vista a proximidade ao nível local, às realidades municipais e a intensa atuação das seccionais na produção e compartilhamento de informações, experiências e direcionamentos ao alinhamento da BNCC.

Dessa forma, as perguntas que orientam este estudo são as seguintes: Como se caracteriza a atuação da Undime e das Secretarias Municipais de Educação no processo de implementação da BNCC? Quais são as principais capacidades e subcapacidades estatais (SILVA E VALADÃO JUNIOR, 2022) desenvolvidas pelas Secretarias Municipais de Educação no processo de implementação da BNCC? Como se caracteriza a interação das instituições envolvidas na implementação da BNCC nos municípios?

Com base na literatura apresentada acima e no cenário de envolvimento da Undime com a política curricular nacional, a presente pesquisa tem como objetivo geral investigar a atuação da Undime e das Secretarias Municipais de Educação de dois municípios fluminenses no processo de implementação da BNCC em seus respectivos territórios.

Dentre os objetivos específicos, estão:

- Mapear as capacidades e subcapacidades estatais mobilizadas por duas redes municipais que implementam a BNCC em seus respectivos territórios;

---

<sup>3</sup> Os materiais de apoio à implementação disponibilizados na página oficial da BNCC contam com vídeos explicativos sobre cada área de conhecimento, exemplos estrangeiros de currículos nacionais comuns, a pedagogia das competências, métodos de consulta pública sobre os currículos regionais, guias de implementação para gestores educacionais. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/implementacao/pro-bncc/material-de-apoio/>. Acessado em: 02 de mar de 2022.

- Investigar as atividades promovidas pela Undime junto aos municípios voltadas para o alinhamento dos currículos municipais à BNCC;
- Compreender as principais ações das Secretarias Municipais de Educação para a implementação da BNCC.

## 5 METODOLOGIA

A pesquisa é de caráter qualitativo e envolve uma análise documental para investigação das articulações estabelecidas entre distintas entidades estatais (Secretarias Municipais de Educação) e híbridas (Undime) nos processos de implementação da BNCC, a partir dos textos disponibilizados nos sites da Base (mantido pelo MEC), da Undime e de suas seccionais, de fundações, institutos, e conselhos educacionais (nacional, estaduais e/ou municipais) que compõem a rede de apoio à implantação do currículo comum, com ênfase às atividades da Undime relacionadas à BNCC.

Ademais, são realizadas entrevistas com atores de instituições chave nos processos de implementação da BNCC. Inicialmente, definimos alguns critérios que serão melhor explicados a seguir, para a escolha de três municípios fluminenses. No entanto, devido às contingências da pesquisa, realizamos entrevistas com representantes de apenas dois municípios. Dessa forma, foram entrevistados representantes da Undime e de dois municípios do estado do Rio de Janeiro.

A Undime, assim como o Consed, é uma associação parceira do MEC na elaboração do documento e na implementação da Base, sendo entendida, junto ao Conselho Nacional de Educação (CNE), como órgão responsável pela criação e pelo fortalecimento de instâncias técnico-pedagógicas para sustentação da política pública nas redes de ensino municipais, priorizando aquelas com maior limitação de recursos financeiros e técnicos (BRASIL, 2018).

Dessa maneira, a entrevista com representante da Undime é proposta com a finalidade de compreender como esta associação atua na implementação da BNCC nas redes de ensino públicas municipais.

Também foram realizadas entrevistas com representantes de duas secretarias municipais de dois municípios do estado do Rio de Janeiro. A escolha das redes levou em conta o perfil socioeconômico e o andamento da implementação

da BNCC nas suas escolas, de acordo com dados retirados do site Observatório da BNCC, mantido pelo Movimento pela Base. Para definição do perfil dos municípios e classificação quanto à situação de implementação, foi elaborada um quadro com os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro e as seguintes informações: distância em relação à capital do estado<sup>4</sup>; mesorregião administrativa; população dos municípios, de acordo com o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Índice de Desenvolvimento Humano Municipal<sup>5</sup> (IDHM), a partir do site oficial do IBGE; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica<sup>6</sup> (Ideb) Observado e Meta Projetada, com base nos dados de 2019 do site oficial do Ideb; e tamanho da rede municipal, considerando números de escolas, professores e alunos, a partir da plataforma do Observatório da Base.

Para análise do processo de implementação, foram considerados os seguintes elementos: 1) a situação de implementação – apresentada, pela plataforma, por meio de uma data oficial de alinhamento do currículo municipal à BNCC – a partir das classificações “Currículo alinhado à BNCC” e “Sem data de alinhamento”; 2) a apresentação de um documento comprobatório do alinhamento, assinado pela secretaria municipal de educação, podendo ser o currículo já finalizado, um ato normativo ou outros documentos como publicações de aprovação do currículo local no Diário Oficial do município.

A partir disso, considerando a última atualização realizada na plataforma até o dia 08 de julho de 2022, foram definidos grupos, de um a seis, quanto à classificação da situação do currículo municipal, organizados, respectivamente, sob os seguintes títulos:

---

<sup>4</sup> Essa informação foi estabelecida como um critério, caso houvesse necessidade de deslocamento da pesquisadora.

<sup>5</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no Brasil, numa escala de 0 a 1, considera as três dimensões do índice global – saúde, educação e renda – e incorpora características e indicadores adequados ao contexto nacional, incluindo mais de 180 indicadores socioeconômicos que ampliam a investigação e a compreensão de fenômenos no nível municipal (Dados retirados do portal oficial do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), disponível em <https://www.ipea.gov.br/sites/22-idhm/50-sobre-o-idhm>).

<sup>6</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um indicador que reúne dois conceitos relacionados à qualidade do serviço educacional, sendo esses o fluxo escolar e o desempenho médio dos estudantes em avaliações. Para constituição do Ideb, são considerados os dados sobre desempenho escolar retirados do Censo Escolar e as médias de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O índice é considerado um condutor de políticas públicas educacionais, tendo em vista o alcance de metas projetadas territorialmente de qualidade para cada período (Dados retirados do portal oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), disponíveis em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>).



- Grupo 1: “Aprovado e publicado”, indicando que o currículo, referente a todos os segmentos oferecidos pela rede, já foi publicado integralmente;
- Grupo 2: “Aprovado e não publicado”, categoria relativa aos municípios que indicavam a aprovação do documento curricular pelos conselhos municipais, mas sem divulgação no site do Observatório;
- Grupo 3: “Publicado parcialmente”, referindo-se ao grupo de municípios que divulgaram a proposta curricular de apenas parte dos segmentos ofertados pelo serviço educacional da rede;
- Grupo 4: “Em construção”, indicando municípios que divulgavam documentos indicativos sobre o processo de construção do currículo estar ainda em andamento;
- Grupo 5: “Currículo estadual”, relativo aos municípios que não desenvolveram seu próprio currículo e adotaram o Documento de Orientação Curricular do Estado do Rio de Janeiro, elaborado pela Secretaria Estadual de Educação, em 2019, em parceria com a Undime e o Consed; e, por fim,
- Grupo 6: “Nenhuma informação”, referente aos municípios que, até a data de consulta ao site, não haviam divulgado nenhuma informação relativa ao alinhamento do currículo local à BNCC.

Dos 92 municípios tabelados, 31 se alocaram na classificação do Grupo 1, “Aprovado e publicado”, enquanto o segundo grupo registrou 20 municípios. O Grupo 3 contou seis municípios e o Grupo 4, 13 municípios. Os municípios dentro da classificação de “Currículo estadual” foram cinco, deixando à última classificação, “Nenhuma informação”, 16 municípios. Essas informações estão sistematizadas no quadro 3 e indicam que, possivelmente, há 21 municípios (cerca de 23% do total de municípios do estado) que não possuem um currículo próprio, uma vez que cinco utilizam o currículo estadual e 16 não disponibilizaram informações sobre os seus documentos curriculares, o que pode ser um indício de que eles não possuem, ainda, currículos próprios publicados. Importa mencionar

que a BNCC estabelece um prazo até, no máximo, o ano de 2020 para que as redes de ensino adequem seus currículos ao documento nacional (BRASIL, 2017b)

Esse prazo não foi cumprido por 34 municípios (37% do total de municípios do estado), uma vez que 13 municípios ainda estão construindo seus documentos, cinco utilizam o currículo do estado e 16 não publicizaram informações sobre os seus currículos. Outro dado que chama a atenção é o baixo número de municípios que conseguiram aprovar e publicar integralmente seus documentos curriculares: apenas 31, o que corresponde a aproximadamente 34% do total dos municípios do estado.

Esses dados revelam certa dificuldade que os municípios estão enfrentando em elaborar e publicizar seus documentos curriculares – o que é uma prerrogativa prevista no documento da BNCC – indicando que os municípios precisam de apoio técnico e financeiro para a formulação de seus currículos a partir das diretrizes da BNCC.

**Tabela 1: Número de municípios por classificação de alinhamento do currículo à BNCC**

Classificação	Número de municípios	Percentual aproximado
Grupo 1 - Aprovado e publicado	31	33,70%
Grupo 2 - Aprovado e não publicado	20	21,70%
Grupo 3 - Publicado parcialmente	6	6,50%
Grupo 4 - Em construção	13	14,10%
Grupo 5 - Currículo estadual	5	5,40%
Grupo 6 - Nenhuma informação	16	17,40%
<b>TOTAL</b>	<b>92</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração da autora.

Como a intenção do estudo é compreender a implementação da BNCC nos territórios municipais, buscou-se selecionar municípios dentro dos grupos que indicavam níveis avançados de alinhamento do currículo local à política curricular em vigência no país. Vale ressaltar, nesse sentido, que o fato de os municípios já terem passado pelo processo de reestruturação curricular de acordo com a política nacional já indica uma mobilização de capacidades estatais demonstradas pelas localidades investigadas neste estudo.

Dessa forma, os grupos utilizados para a escolha dos municípios a serem investigados foram os que estavam nos Grupos 1 (Aprovado e publicado), 2, (Aprovado e não publicado) ou 3 (Aprovado e publicado parcialmente). Assim,

havia a possibilidade de escolha de 31, 20 e 6 municípios dentro dos grupos 1, 2 e 3, respectivamente, totalizando 57 municípios com possibilidade de serem selecionados.

Para a escolha dos municípios, o próximo passo consistiu na definição do perfil dos municípios, em que se buscou por municípios que compartilhavam características semelhantes, considerando população, IDHM, Ideb, Ideb alcançado em 2019 e a meta projetada para o mesmo ano, além do tamanho da rede. Nesse caminho, foram selecionados municípios que não representavam redes com número muito elevado de alunos, com mais de 100 mil alunos, e nem muito pequenas, com menos de 5 mil estudantes matriculados. Por fim, chegou-se a três municípios que possuíam características sociodemográficas e educacionais semelhantes e pertenciam, cada município a um grupo (Grupo 1: currículo aprovado e publicado; Grupo 2: currículo aprovado e não publicado; Grupo 3: Publicado parcialmente). No entanto, dificuldades de contato dentro do prazo estabelecido da pesquisa e a falta de abertura à realização do estudo no local, impossibilitou a participação de um dos municípios na pesquisa. Por isso, selecionamos apenas dois municípios, Volta Redonda e Cabo Frio, que pertencem aos grupos 1 e 3, respectivamente. Abaixo, o quadro 5 sintetiza as principais características sociodemográficas e educacionais desses dois municípios.

### **Tabela 2: Municípios selecionados para entrevista**

Fonte: Elaboração da autora.

Os municípios selecionados encontram-se em diferentes mesorregiões dentro do estado do Rio de Janeiro, estando Cabo Frio localizado na Baixada Litorânea, a 156km da capital, e Volta Redonda, no Sul Fluminense, a 130km da capital. As diferenças relacionadas à localização dos municípios selecionados dentro do território estadual, ainda que não sendo o foco principal de análise, foi considerada de forma a ampliar a análise pelo mapa estadual.

Além disso, foram consideradas as populações de cada município, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 – último realizado e divulgado pelo IBGE até a realização da pesquisa – levando em consideração populações de proporções

médias e as discrepâncias dentro do território fluminense, em que a densidade demográfica dos municípios variam de cerca de 5 mil habitantes (Macuco) a 6 milhões (Rio de Janeiro). A partir disso, chegou-se aos municípios de Cabo Frio e Volta Redonda, que apresentam, respectivamente, densidade populacional de, aproximadamente, 186 mil habitantes e 256 mil habitantes, respectivamente.

A reflexão acerca da densidade demográfica dos municípios impacta as informações relacionadas ao tamanho da rede consideradas para definição do perfil de escolha do município. Assim, Cabo Frio e Volta Redonda apresentam, respectivamente, em suas redes de ensino: 90 escolas, 2.823 professores e 30.682 alunos; e 94 escolas, 2.149 professores e 36.116 alunos.

Os IDHMs dos municípios apresentam certa paridade, sendo todos referenciados com a classificação “médio”, entre 0,5 e 0,799. Assim, Cabo Frio possui IDHM de 0,735, enquanto Volta Redonda registrou a marca de 0,771. Outro indicador considerado foi o Ideb, de modo que os municípios sob análise compartilhassem de um cenário similar quanto à situação do serviço educacional prestado. Nesse sentido, os dois municípios escolhidos apresentam Ideb alcançado em 2019 abaixo da meta projetada para o mesmo ano. O Ideb projetado para Cabo Frio, em 2019, foi de 5,8, enquanto o alcançado foi de 5,0. Da mesma forma, para Volta Redonda foi projetada a meta de 6,5, já o Ideb observado foi de 6,2.

Vale ressaltar, entretanto, que, embora os dois municípios não tenham alcançado a meta projetada do Ideb para o ano de 2019, verifica-se que Cabo Frio ficou 0,8 distante de sua própria meta projetada enquanto Volta Redonda teve apenas 0,3 de distância entre a meta projetada e alcançada. Além disso, destaca-se que, em Volta Redonda, a meta projetada e o índice alcançado são significativamente superiores aos números de Cabo Frio. Mesmo não sendo escopo desta pesquisa, a análise desses dados contextuais fez levantar a hipótese de uma possível associação entre a qualidade da educação (mensurada pelo Ideb) e o currículo (re)elaborado pelas redes de ensino de cada município. A associação dessas duas dimensões (Idéb e currículo) também pode contribuir para a análise da capacidade de cada município.

Após definição dos municípios, o contato com as Secretarias Municipais de Educação foi feito por meio de e-mails e telefonemas. As entrevistas com os representantes foram realizadas por meio da plataforma Google Meet. Já a entrevista com o representante da Undime-RJ foi realizada presencialmente.

Mediante autorização por parte dos entrevistados, os encontros foram gravados para posterior análise.

As entrevistas, em formato semiestruturado (ver anexos 2 e 3), tiveram como objetivo a compreensão sobre como tais instituições entendem suas funções e suas responsabilidades na implementação da BNCC. Em vista disso, o teor das perguntas colocadas para os participantes se relaciona à função que o órgão ao qual o participante está vinculado desenvolve na implementação da política curricular no nível municipal, a percepção do entrevistado acerca da política curricular nacional e municipal, as ações desenvolvidas para implementação da BNCC na rede municipal de ensino, as ações mobilizadas para elaboração dos currículos regionais e implantação nas escolas, os graus de interação entre a secretaria/UNDIME/MEC, a percepção do entrevistado sobre a atuação das demais instituições na implementação da política curricular, em especial, o papel do MEC (governo federal).

Neste capítulo, serão analisados não somente os documentos normativos referentes à BNCC disponibilizados em sites oficiais dos governos federal e municipais, do terceiro setor e da Undime e Consed, como também as falas dos representantes da Undime e dos dois municípios que foram entrevistados.

No entanto, antes de se iniciar as análises, importa retomar o esquema analítico de Silva e Valadão Júnior (2022), apresentado no quadro 2, no capítulo do referencial teórico, onde foram apresentados os três níveis de atuação (macro/sistêmico, meso/organizacional e micro/individual) e as oito subcapacidades (administrativa, reguladora, institucional, fiscal, política, financeira, analítica e avaliativa). Conforme mencionado, a análise focaliza os níveis macro/sistêmico (pois é onde se situa a Undime) e meso/organizacional (pois é onde se situam as Secretarias Municipais de Educação) e seis subcapacidades, excluindo-se da análise as subcapacidades fiscal e financeira, uma vez que o recorte analítico focalizou as dimensões técnicas, políticas e pedagógicas da implementação da BNCC nos municípios.

Com relação ao nível macro/sistêmico, consideramos a Undime como ator político pertencente a esse nível, pois trata-se da união de dirigentes municipais de educação, ou seja, de agentes públicos. Conforme já mencionado, entendemos a Undime como uma instituição híbrida, uma vez que ela não pertence ao aparelho do Estado, mas é composta por gestores públicos com atuação estatal. Nesse sentido, admitimos que a entidade é dotada de capacidades/subcapacidades estatais, tornando-se um ator político e técnico nos processos de formulação e implementação de políticas educacionais. A partir desse entendimento, consideraremos o esquema analítico de Silva e Valadão Júnior (2022) para investigação da atuação da Undime na implementação da BNCC.

Com base nas perguntas norteadoras e nos objetivos que guiam essa pesquisa, operamos com as seis subcapacidades no nível macro/sistêmico,

(referente à atuação da Undime) propostas no esquema de Silva e Valadão Júnior (2022), da seguinte forma:

1. Subcapacidade Administrativa: diz respeito à capacidade da Undime e de suas seccionais em identificar, formular e implantar ações que contribuam para a implementação da BNCC nos municípios, garantindo não apenas a efetividade da política como também, a equidade, de forma que a BNCC seja implementada de forma uniforme no território brasileiro.
2. Subcapacidade reguladora: refere-se à capacidade da Undime em regular, monitorar e orientar os municípios quanto à aplicação das regras e das ações de implementação da BNCC, de forma a garantir conformidade e alinhamento entre o currículo local e o nacional.
3. Subcapacidade institucional: capacidade da Undime de articulação estratégica das entidades governamentais (em especial governo federal e governos municipais) e não governamentais (terceiro setor) envolvidas nos processos de implementação da BNCC. Mais especificamente, trata-se de compreender a capacidade da Undime em tomar decisões e contribuir para o desenho da política junto às demais entidades.
4. Subcapacidade política: refere-se à capacidade da Undime em mobilizar apoio e adesão da sociedade visando a construção de consenso sobre os objetivos e os processos de implementação da política, além de coordenar os conflitos e os interesses divergentes, garantindo a legitimidade da política.
5. Subcapacidade analítica: diz respeito à capacidade da Undime em coordenar, criar e/ou formalizar sistemas/programas de apoio técnico para a implementação da BNCC nos municípios.
6. Subcapacidade avaliadora: capacidade da Undime em criar formas de acompanhamento/monitoramento e avaliação da implementação da BNCC nos municípios.

Sobre as seis subcapacidades operacionalizadas para o nível meso/organizacional (referente à atuação das Secretarias), a análise será fundamentada da seguinte forma:

1. Subcapacidade Administrativa: para a finalidade do nosso estudo, pretendemos compreender a subcapacidade administrativa das Secretarias para formular e implantar ações que visem a efetiva implementação da BNCC no município, tendo em vista o alinhamento dos currículos locais à BNCC. Partimos da premissa de que o grau de subcapacidade administrativa das Secretarias está relacionado ao grau de inércia ou de adesão às ações promovidas pelo MEC ou criatividade e inovação de promover ações próprias e contextualizadas. Ou seja, por um lado, a inércia na adoção de ações para a implementação da BNCC está ligada à baixa subcapacidade administrativa das Secretarias e, por outro lado, a adoção de ações próprias, coladas ao contexto local, é um indicativo de que as Secretarias possuem um alto grau de subcapacidade administrativa.
2. Subcapacidade reguladora: para analisar esta subcapacidade, partimos da hipótese de que as Secretarias podem ou não aplicar as regras e os procedimentos estipulados na formulação da política. Mais do que isso, as Secretarias podem criar/adaptar/modificar essas regras de acordo com as características do contexto local. Nesse sentido, Secretarias que não aplicam as regras determinadas da formulação da política e nem criam/adaptam/modificam as regras são caracterizadas como Secretarias com baixa subcapacidade reguladora. Por outro lado, Secretarias que não só aplicam as regras/normas/procedimentos, como também criam e/ou adaptam as regras ao contexto local são entendidas como Secretarias de alta subcapacidade reguladora.
3. Subcapacidade institucional: neste aspecto, interessa-nos compreender se as Secretarias reorganizaram sua estrutura institucional para a implementação da BNCC. Ou seja, se houve a criação de setores, departamentos, direções, grupos/equipes de trabalho ou nomeação de um funcionário para se dedicar ao alinhamento do currículo local à Base. Se não houve nenhuma ação de reorganização institucional, entendemos que há baixa subcapacidade institucional. Se houve alguma alteração na



organização institucional no âmbito da Secretaria, então, entendemos que há média ou alta subcapacidade institucional.

4. Subcapacidade política: compreendemos que se as Secretarias mantêm relações e interagem com outros níveis da burocracia municipal e/ou governamental e conseguem mobilizar apoio burocrático e adesão administrativa do alto escalão da burocracia municipal para a implementação da BNCC, então há indícios de alta subcapacidade política, ao passo que Secretarias que não conseguem interagir e/ou mobilizar apoio burocrático de outros níveis de burocracia para a implementação da BNCC, então a subcapacidade política é baixa.
5. Subcapacidade analítica: sobre este aspecto, partimos da hipótese de que as Secretarias que conseguem analisar a política e oferecer orientações e aconselhamentos para o público e para os agentes implementadores de linha de frente da política sobre as normativas da BNCC e suas possíveis adaptações ao contexto local possuem alta subcapacidade analítica. Por outro lado, Secretarias que não oferecem orientações/aconselhamentos para os atores envolvidos na implementação da BNCC são consideradas de baixa subcapacidade analítica.
6. Subcapacidade avaliadora: diz respeito à capacidade das Secretarias de avaliar o conteúdo, o processo e os impactos das ações de implementação da BNCC, bem como a capacidade de aprender com os processos, (re)programá-los para melhor alcançar o objetivo proposto pela política e comunicá-los aos atores envolvidos. Secretarias que conseguem fazer avaliações dessa natureza com relação à implementação da BNCC podem ser caracterizadas com alta subcapacidade avaliadora ao passo que Secretarias que não conseguem realizar as ações de avaliação da política são entendidas nesse estudo como Secretarias de baixa subcapacidade avaliadora.

A seguir serão apresentados e analisados os dados do material empírico à luz dos dois níveis de atuação e das seis subcategorias do esquema analítico de Silva e Valadão Júnior (2022).

## 6.1

### Atuação da Undime: nível macro/sistêmico

Como discutido anteriormente, o teor das perguntas elaboradas para a entrevista com o representante da Undime-RJ direciona-se à investigação do papel desempenhado e das ações empreendidas pela instituição no âmbito da implementação da BNCC nos municípios do Rio de Janeiro. A entrevista foi realizada a partir de um roteiro (anexo 1), dividido em quatro blocos. O bloco 1 consistiu na apresentação da pesquisadora e da pesquisa e de questões que buscassem mapear as características sociodemográficas e profissionais. O bloco 2 contou com questionamentos que buscaram compreender a atuação da Undime e algumas percepções do entrevistado sobre a política educacional brasileira, em especial a BNCC e seu processo de formulação e implementação nos municípios. O bloco 3 de perguntas visou compreender a relação da Undime com o MEC e o bloco 4 foi composto por itens que buscaram compreender a avaliação do entrevistado sobre a BNCC e seus processos de implementação.

O representante da Undime, aqui denominado de *João*<sup>7</sup>, se autodeclara branco, tem 63 anos, é formado em Educação Física e possui dois diplomas de pós-graduação, um em Gestão Pública e outro em Orientação, supervisão e gestão. Na sua experiência profissional, já foi professor, diretor de escola, e, atualmente, exerce cargo de secretário municipal de educação<sup>8</sup>. Desde 2021, atua no âmbito da Undime, tendo assumido funções como diretor financeiro e outros cargos diretivos. Atualmente, exerce um cargo de representatividade na Undime<sup>9</sup>.

Para *João*, nos últimos tempos, a atuação da Undime foi se direcionando ao apoio de gestão para municípios menores e com defasagens técnicas, o que fez com a Undime passasse a desempenhar um caráter formativo dos gestores de educação pelo território brasileiro por meio de suas seccionais. A ativa presença da Undime por todos os estados e sua participação junto aos gestores de educação dos municípios conferiu à instituição, papel chave na discussão e no encaminhamento de políticas públicas educacionais no país. No seu entendimento, a Undime, ao

---

<sup>7</sup> Nome fictício criado de modo a manter o anonimato do entrevistado, de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pelo participante.

<sup>8</sup> Atuar como secretário de educação é exigência para desempenhar algum cargo na Undime. Para manter o anonimato, o município de atuação do participante foi omitido, de modo a preservar o anonimato.

<sup>9</sup> A fim de preservar o anonimato do entrevistado, não será informado seu cargo atual.

contribuir com as políticas públicas nacionais, ganhou respeito e legitimidade entre distintas instituições ligadas à educação no Brasil, com uma atuação apartidária e com interesse voltado para a educação pública de qualidade e equitativa.

“[A Undime] **vem discutindo todas as políticas públicas nacionais e ganhamos um respeito**, uma consideração nacional muito, muito importante pela seriedade com a qual a Undime vem atuando, sem cor partidária, não é? No sentido de **a gente fazer aquilo que é melhor para garantir uma educação pública de qualidade para todos**, né? Com equidade. E ela vem, ao longo do tempo, se estruturando cada vez mais, não é? Cada vez mais tendo mais importância dentro do contexto, porque ela tá ligada a todas as discussões educacionais brasileiras, não é? Então, a gente tem aí o respeito de todas as instituições ligadas à educação.” (João, Representante da Undime-RJ)

O desenho desse perfil da entidade apresentado já aponta para as subcapacidades administrativa e política da instituição. No trecho acima, ele menciona, por duas vezes, a palavra discussão. A partir do momento que a Undime promove discussões com os atores educacionais de diferentes entes federados e com diferentes atores do terceiro setor, a associação desenvolve sua subcapacidade administrativa. Na medida em que essas discussões versam sobre mobilização e apoio por parte dos gestores públicos, demonstra-se a subcapacidade política da associação. Segundo *João*, a Undime desenvolve um importante papel na articulação política dos entes federados para a garantir a efetividade das políticas públicas. Isso fica evidente quando relata a implementação da Educação Conectada.

“Afim de contas, a Undime tem aí 5.600 municípios ao entorno dela, não é? Com as suas seccionais. E **a gente consegue falar com a ponta**, não é? Então, **alguns erros de algumas instituições que têm tentado fazer fora da Undime e não têm tido resultado adequado e vêm procurar a Undime para o apoio**, não é? (...) Até do governo federal, por exemplo, vou dar um exemplo aqui, o projeto da Educação Conectada. Quando o Ministério da Comunicação chegou até a escola direto, sem passar pela educação, sem chamar a Undime para conversar, não avançou adequadamente. Hoje, o Ministério de Comunicação, ele procurou o MEC, o Ministério da Educação e a Undime para poder garantir um resultado mais positivo da Educação Conectada, né?” (João, Representante da Undime-RJ)

“E isso que a Undime faz, não é? **Ela vai com capacitação, buscando e apresentando saídas, buscando no MEC**, como ocorreu agora o encontro de Educação Conectada. Trouxemos técnicos do MEC para poder falar com os secretários de educação do estado, para entender melhor como que isso vai se dar na educação do estado do Rio de Janeiro, em especial aqui, mas a nível de Brasil está acontecendo isso também, não é? Então, **a UNDIME tem um papel muito importante na formação da equipe técnica também das secretarias, dos dirigentes municipais de educação, né?**” (João, Representante da Undime-RJ)

Nos trechos acima, *João* aponta não somente para a importância da Undime na promoção do regime de colaboração entre os entes federados, como também destaca o papel que a Undime tem na capacitação dos gestores públicos e de suas respectivas equipes técnicas.

Sobre a promoção do regime de colaboração, *João* destaca que a presença da associação como articuladora do regime de colaboração contribui para o sucesso e para a adesão de uma política pública pelos outros níveis da federação. Embora, no presente trabalho, não haja uma investigação específica sobre o projeto Educação Conectada, promovido pelo Ministério das Comunicações, ou qualquer análise sobre o nível de adesão à política, salienta-se a ausência da Undime como um fator expressivo e que é lido, pelo entrevistado, como um dos motivadores do insucesso do projeto. Em outras palavras, entendendo a Undime como ator responsável pelo processo de mediação entre os entes federados, a ausência da entidade nos espaços que debatem políticas públicas educacionais, aumenta as chances de a política não ser implementada de forma efetiva. Operacionalizando os conceitos analíticos de Silva e Valadão Júnior (2022), o trabalho de articulação do regime de colaboração da Undime se relaciona à subcapacidade política, pois demonstra a capacidade da instituição de estabelecer conexões em distintos níveis da administração pública, promovendo a adesão aos procedimentos e objetivos das políticas centrais. É possível a interpretação que essa adesão pode ocorrer por uma atuação da Undime que busca reduzir conflitos e coordenar interesses divergentes, garantindo maior aceitabilidade da política no nível municipal.

Os dois trechos acima ainda mencionam o papel da Undime como promotora de capacitação técnica para os gestores e suas equipes, ao afirmar que a instituição “tem um papel muito importante na formação da equipe técnica também

das secretarias, dos dirigentes municipais de educação”. Ao contribuir com a formação desses atores educacionais, a Undime desenvolve a subcapacidade analítica, uma vez que demonstra esforço da entidade de estabelecer meios de apoiar e instruir tecnicamente as gestões municipais de educação acerca dos procedimentos e objetivos relacionados à reforma curricular nacional.

Quando indagado especificamente sobre a BNCC, João revelou uma leitura positiva sobre a política curricular alegando que países que reformaram seus currículos obtiveram “melhores resultados”. Esse posicionamento se alinha ao do MPB, uma vez que a instituição afirma que

A adoção de uma base curricular não é um movimento solitário. Outros países federativos, como a Austrália, também promoveram reformas nacionais importantes em seu sistema educacional, sendo a centralização do currículo um dos pilares importantes dessas reformas (Capano, 2014). Até mesmo países como os EUA, marcados por uma trajetória mais descentralizada, avançaram na aprovação de mecanismos de coordenação nacional, como o *Common Core* (MOVIMENTO PELA BASE, 2022).

Isso aponta o alinhamento da Undime com outras instituições de fora do aparelho estatal, como o MPB, do qual a Undime é uma das apoiadoras institucionais, assim como outras entidades do terceiro setor.

Além disso, segundo o representante de Undime-RJ, a BNCC proporciona a superação do título de “sociedade conteudista” e contribui para a mobilização de todos os professores, de distintas séries e disciplinas, na aprendizagem efetiva dos alunos.

“O professor no quarto, terceiro ano, percebeu que o aluno não sabe ler e interpretar direito o que está lendo, ele tem que trabalhar a leitura do aluno. Se as quatro operações estão sendo utilizadas para a vida, ele tem que trabalhar isso com aluno. (...) Então **a gente tem que também, aliado à essa nova BNCC, criar um ambiente permanente de capacitação profissional, de educação continuada para que ele possa estar dominando isso.** (...) O que a gente tem que fazer é um ajudar o outro. E com a nova BNCC, criou-se um ambiente de união entre os professores. Um vai depender do outro. Então um vai querer ajudar o outro.” (João, Representante da Undime-RJ)

Nesse sentido, João ressalta a necessidade de criação de um ambiente permanente de capacitação profissional e de formação continuada para os docentes no âmbito da nova política curricular em implementação, pela perspectiva da função de dirigente municipal de educação. João reafirma ainda que a BNCC “é extremamente importante para esse momento de evolução”, de superação do conteudismo e de maior integração entre docentes, reconhecendo que alguns professores podem enfrentar dificuldades de “ensinagem” e que isso pode criar um ambiente mais propício à troca entre docentes, em que um ajuda o outro.

A necessidade de constante formação e capacitação profissional deve-se, em certa medida, à percepção que João tem sobre o alto nível de qualificação que os atores educacionais, em especial o gestor, devem ter para a implementação de políticas educacionais, citando o caso da gestão dos recursos do Fundeb<sup>10</sup>:

“Então hoje a gente tem aí, com a nova BNCC, um apontamento de que **nem qualquer um pode ser mais secretário de educação de um município, nem qualquer um pode ser mais diretor de escola**, né? É, se isso ocorrer, a prefeitura perde ICMS, por exemplo, que é a base para pagamento do funcionário e corresponde a quase 80% do Fundeb, perdendo arrecadação por má gestão, não é? Compromete salário. Então está tudo bem amarradinho. Vai ser difícil, mas a gente consegue avançar...” (João, Representante da Undime-RJ)

Dessa maneira, o entrevistado argumenta que a falta de conhecimento por parte dos gestores educacionais sobre as políticas em andamento causa prejuízos orçamentários aos seus municípios. Isso reforça o entendimento de que a Undime compreende seu papel no acompanhamento dos gestores educacionais municipais e se coloca como elemento chave na superação do problema, uma vez que a Undime

---

<sup>10</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo especial para financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação pública brasileira constituído de recursos provenientes de impostos e transferências de municípios, estados e Distrito Federal, além da complementação realizada pela União. Por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, o Fundeb passou a ser permanente, regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Os recursos do Fundeb são distribuídos de acordo com o número de matrículas nas escolas públicas, de acordo com o número registrado no último Censo Escolar. (Informações retiradas do portal oficial do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), disponíveis em <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>)

oferece apoio técnico para a capacitação desses gestores. Tal percepção ilustra a subcapacidade reguladora da Undime, que promove ações de orientação junto aos gestores educacionais para a implementação de políticas públicas. No âmbito da BNCC, um exemplo dessas ações foi a *live*<sup>11</sup> realizada pela Undime-RJ no dia 09 de novembro de 2021, com a temática “Como implementar nas redes?”. No evento virtual, a instituição convidou a professora Cíntia Camilo, embaixadora da BNCC pelo MPB, que apresentou para os gestores que acompanhavam a transmissão um passo a passo para reelaboração dos documentos curriculares municipais e de suas possibilidades de implementação.

Um dos elementos do roteiro de entrevista versava sobre o papel desempenhado pela instituição nos anos de elaboração da BNCC. Sobre esse aspecto João indicou para uma atuação como motivadora por parte da Undime-RJ para que as prefeituras dos municípios dos estados, internamente, elaborassem seus currículos alinhados à BNCC. Nesse sentido, percebe-se mais uma vez uma performance de natureza política da instituição, de modo que sua atuação busca promover adesão das administrações municipais à política do governo federal, garantindo assim sua efetividade.

A atuação motivadora compreende a conciliação de conflitos e de divergências dos governos municipais em relação aos direcionamentos da política central. Isso demanda uma atuação política da Undime-RJ, de maneira a equilibrar conflitos partidários por parte dos gestores e a garantir as informações necessárias para atuação das secretarias municipais no processo de alinhamento dos currículos à BNCC. Na entrevista, João apontou para uma atuação específica de dentro da estrutura da instituição no estado do Rio de Janeiro responsável pela motivação dos municípios fluminenses neste processo.

**“A UNDIME foi uma motivadora, não é? A gente tinha a nossa representante, que foi a *Laura*<sup>12</sup>, depois a *Joana*<sup>13</sup> que conduziram esse processo de motivação das prefeituras para que elas elaborassem [seus currículos alinhados à política curricular] a BNCC. (...) **Elas ficam em contato direto com municípios, garantindo a este município informações, a nível de Conselho Nacional de Educação, a níveis de MEC para dar subsídio para****

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wqxnY9inIY8&t=708s>.

<sup>12</sup> Codinome criado de modo a manter o anonimato da pessoa citada na entrevista.

<sup>13</sup> Codinome criado de modo a manter o anonimato da pessoa citada na entrevista.

**que eles pudessem construir a sua BNCC.** Então, na verdade, **a UNDIME ela tem essa função de auxiliar,** né? Nas dificuldades que os municípios têm ou tiveram para a construção da BNCC, e, por outro lado, **é fazer, através da rede social, um contato frequente, permanente dos secretários para que eles pudessem estar apresentando as boas práticas na construção da BNCC.** Então isso também ajudou muito, né? A troca de experiências para a construção da BNCC através da rede social.” (João, Representante da Undime-RJ)

A fala acima sugere que há, por parte da Undime, mobilização de subcapacidade institucional, ao apontar que, na estrutura organizacional da entidade, há um representante específico para realizar este trabalho de motivação dos municípios, com vistas à adesão da política curricular, estabelecendo uma comunicação direta com os dirigentes municipais de educação.

Além disso, este trecho permite a compreensão de que as ações empreendidas para apoio da implementação da BNCC nos municípios fluminenses são demonstrativas da subcapacidade analítica da associação. Isso se justifica na formalização de meios de transmissão de informações e orientações, de modo a conferir, aos municípios, subsídios para elaboração dos seus currículos locais.

Quando questionado sobre os canais de comunicação estabelecidos entre a Undime-RJ e os municípios, o representante indicou a existência de canais pessoais de comunicação e coletivos institucionais, como as redes sociais da entidade. Esses canais estão sempre abertos para os municípios tirarem dúvidas e buscarem informações sobre a política com a Undime-RJ. Neste momento, João indicou como obrigação da Undime-RJ a constante busca por soluções com informações verificadas para prestar um atendimento efetivo aos municípios solicitantes, de forma a trazer informações e soluções adequadas, junto à Undime nacional e outras instituições educacionais.

**“Nós [a Undime] temos a obrigação de estar buscando a solução, seja com informações que a gente já domine ou informações que a gente não domina.** A gente lança mão da nacional para trazer as informações adequadas para os nossos municípios. (...) Quer dizer, é a função nossa antecipar as informações com nossos dirigentes.” (João, Representante da Undime-RJ)



Tal iniciativa também é um indicativo das subcapacidades política e analítica demonstradas pela Undime-RJ. De acordo com Valadão Júnior e Silva (2022), a primeira, relaciona-se ao estabelecimento constante e do reconhecimento dos elos com outras instituições na verificação e na antecipação de informações sobre as políticas em andamento. A segunda se demonstra no estabelecimento de canais de comunicação para distribuição das informações verificadas e relacionadas aos processos e etapas das políticas públicas.

Isso demonstra que a atuação da Undime e a mobilização de subcapacidades estatais da qual é dotada a instituição, como um ator político de relevância no cenário da educação brasileira, também são demonstrativas de que a atuação da associação busca a ampliação das subcapacidades políticas, institucionais e analíticas dos entes subnacionais. Isso se justifica, uma vez que a Undime tem uma atuação que busca oferecer recursos informacionais para os municípios de forma que sua atuação esteja atrelada aos direcionamentos, objetivos e processos estabelecidos pelas políticas centrais.

A disponibilização dos canais de comunicação por parte da Undime necessita de uma postura proativa por parte dos municípios, no sentido de buscar esses canais para se informar e tirar dúvidas. João destaca que “todos os municípios podem acionar a Undime (...) no momento em que eles quiserem, com as dúvidas que eles quiserem.” Ou seja, para que as ações da Undime tenham efetividade é preciso engajamento dos municípios.

Isso indica que a atuação da Undime contribui para a ampliação das subcapacidades estatais dos municípios, uma vez que a própria proatividade e engajamento do município já são indicativos de subcapacidades estatais, pois exigem a mobilização de certos elementos de gestão estatal, como orçamento e/ou infraestrutura, tempo de gestão, organização das equipes técnicas da secretaria, conhecimento dos canais de comunicação e dos apoios que a Undime oferece etc.

Um aspecto relevante da fala de João diz respeito à legitimidade que a Undime tem nos processos de instituição, idealização, formulação e implementação de políticas e que essa legitimidade é reconhecido pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC do governo vigente (2019-2022).

“A Secretaria de Educação Básica é muito aberta para todos os municípios, e de todas as ações do MEC interfere

também. **A gente também dá a nossa opinião**, não é? Por exemplo, vai haver alguma mudança a nível estrutural legal para educação. **Nós nos posicionamos e o que tem ocorrido, nos últimos tempos, que tem sido muito positivo, é que todas as mudanças que porventura venham a ocorrer através do MEC, o MEC tem chamado a Undime primeiro para conversar e alinhado ao pensamento da Undime**, que representa todos os municípios do Brasil, para eles tomarem essa posição, acho que de forma até inteligente, porque eles vão errar menos, porque, às vezes, eles vão estar tendo informações que talvez eles não estivessem vendo e, através da Undime, eles passam a ver. Porque é, a gente fala com o Brasil inteiro, não é? (...) E aí, **quando o MEC chama para conversar, chama o Brasil inteiro através da UNDIME.**” (João, Representante da Undime-RJ)

Tal trecho evidencia a forma como a Undime é reconhecida pelo governo central como um ator político influente nos processos relacionados às políticas públicas educacionais, atuando como articuladora do regime de colaboração entre o governo federal e os governos municipais. Essa atuação pode ter como efeito a diminuição de resistências dos municípios em aderir à política federal. Isso confere à Undime uma posição estratégica para que o Governo Federal garanta às suas políticas, alta possibilidade de adesão pelos governos municipais.

Além disso, o trecho ressalta a diversidade abarcada pela Undime – que representa mais de 5.500 municípios. Dessa forma, “chamar a Undime para conversar” é um indicativo de maior compromisso do MEC com as várias realidades. Isso aumenta a chance de a política ser mais adaptável aos contextos dos municípios, garantindo, conseqüentemente, maior efetividade aos programas promovidos pelo Governo Federal.

No entanto, se há vários indícios de que a Undime atua no sentido de efetivar a colaboração entre os entes federados, há aspectos que apontam para dissonâncias e conflitos que inviabilizam, ou pelo menos dificultam, a implementação das políticas federais nos contextos municipais. Um exemplo foi citado por João. Trata-se de uma proposta do MEC no qual a Undime se posicionou veementemente contra e, até o momento do desenvolvimento desta pesquisa, não havia sido amplamente discutida ou publicada, o que pode ser um indicativo de que a política não logrará sucesso.

**“(...) estão querendo criar um ambiente de um empresário faz uma escola, ele administra aquela escola durante 20 anos, com dinheiro público, mais professor e tal, a gestão é uma gestão compartilhada, empresário e público. Nós somos contra. Nós estamos nos posicionando seriamente contra isso. Porque precisamos que o governo federal construa escola e não coloque empresário para construir. Aí eles questionam que tem muitas obras inacabadas no Brasil. Só que a gestão dessas obras, no que diz respeito ao Governo Federal, não foi feita. E quando não é feita, não funciona, até porque, às vezes, o recurso que vem [do governo federal para os municípios] não é adequado e eles não fizeram essa gestão, não. Aí está parada, culpa do município? Bom, vamos lá. É muito fácil botar a culpa no município quando eu disse também que a educação básica não está bem, é o todo, uma conjuntura, não é? Então, avaliar as conjunturas é no que Undime vem trabalhando. Você tem educação de qualidade para todos com equidade. Você precisa entender como funciona a máquina administrativa do município (...).”** (João, Representante da Undime-RJ)

Se por um lado a Undime é uma instituição importante na articulação do regime de colaboração para que as políticas federais sejam implementadas com sucesso nos contextos locais, por outro, ela pode ser uma instituição de resistência na adesão das políticas do MEC. No caso trazido por João, a resistência se deu no âmbito da formulação, de tal forma que a Undime, como entidade representativa dos municípios brasileiros, se posicionou contrária a adesão a esta política – que prevê a construção de escolas pelo empresariado e uma gestão escolar compartilhada. Nesse sentido, a atuação da Undime pode promover o regime de colaboração ou desmobilizar essa colaboração.

Sobre esse ponto em particular, João destaca que no caso do Rio de Janeiro, o regime de colaboração entre o estado, os municípios e o governo federal ainda é frágil e desequilibrada. Isso se deve ao que João chamou de “um monte de erros” cometidos pelo governo do estado nos últimos anos. João menciona um desses erros apontando a necessidade de colaboração entre estado e municípios, uma vez que o aluno ocupa o mesmo território, que é municipal e estadual.

**“(...) quem passa bem na educação infantil, chega bem no ensino fundamental. (...) Então ele é aluno do estado também inserido no estado, sim, não é? E o aluno do ensino médio, é do município. Então, é por isso que tem**

que ter regime de colaboração, ele não é do município? O ensino médio não é do município? É. Ele está lá no estado, não é gerenciando a formação dele, mas ele é do município. Ele mora no município. Então essa situação não pode separar, não é? O estado, o município, não pode. **Tem que ser uma união dos dois, no interesse de formação futura do aluno.** Não é? Então, por isso que a gente acha que o estado pode ajudar no ensino fundamental." (João, Representante da Undime-RJ)

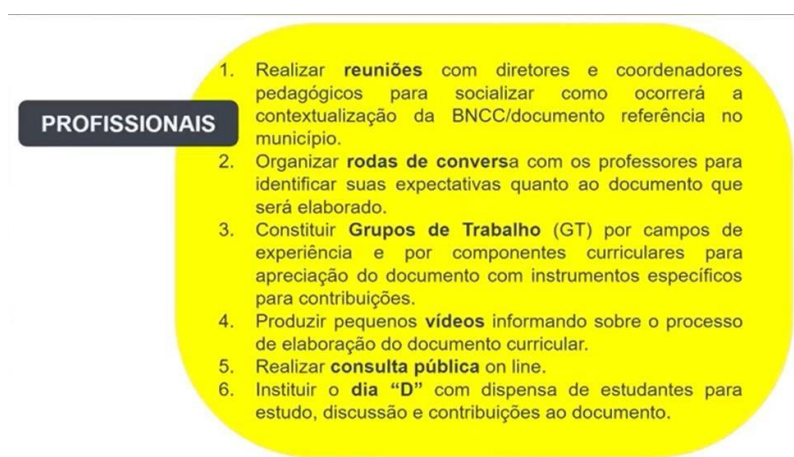
É relevante apontar que a versão final da BNCC, da qual a Undime é uma das signatárias, coloca que a política se legitima pelo pacto federativo e deve ser entendida como um meio de superação da fragmentação de políticas educacionais, fortalecendo o regime de colaboração entre as três esferas de governo, de modo a estabelecer um patamar comum de aprendizagem a todos os estudantes (BRASIL, 2018). No cenário fluminense, essa fragmentação ainda vigora, e o desafio da colaboração entre os entes permanece. Isso pode gerar dificuldades nos processos de implementação da BNCC.

Ao ser questionado sobre a formação dos profissionais da educação para a implementação da BNCC, João diz que tal responsabilidade é das próprias secretarias de educação e que o MEC encaminha recursos financeiros para este fim por meio dos estados, cabendo, portanto, ao último a distribuição das verbas aos municípios, responsáveis por realizar a capacitação dos profissionais atuantes em suas redes voltada para a BNCC. Além dos recursos do MEC destinados à formação, a própria Undime-RJ promove atividades de capacitação profissional sobre a BNCC, por meio de eventos *online*, voltados para os gestores de educação dos municípios filiados.

Vale reforçar que os eventos de apoio técnico promovidos pela Undime são direcionados para a formação dos gestores municipais de educação – implementadores da política na etapa de (re)elaboração dos documentos curriculares regionais alinhados à BNCC. Compreende-se, assim, que a formação dos professores – implementadores dos currículos municipais no cotidiano escolar – torna-se responsabilidade dos gestores locais.

Como ilustração desse fator, vale destacar a fala de Cíntia Camilo no evento da Undime-RJ citado anteriormente, “Como implementar nas redes?”, que aborda a relação das secretarias municipais com os profissionais das redes no caminho da implementação da BNCC nas escolas, a partir dos seguintes tópicos.

**Figura 3: Passos para engajamento dos profissionais no alinhamento do currículo local à BNCC.**



Fonte: apresentação feita por Cíntia Camilo em evento online promovido pela Undime em 2021 com o título “Conexão Undime-RJ – Especial BNCC – Episódio 2: Como implementar nas redes?”.

Sobre a participação de outras instituições nos processos de implementação da BNCC, João destacou o Conselho Nacional de Educação e o Todos Pela Educação – Consed, destacando que o Todos Pela Educação é um movimento de “pessoas importantes” do campo da educação, que tem feito contribuições positivas para a educação e que são “acatadas”, uma vez que a democracia compreende a participação de todos. Na perspectiva do entrevistado, as contribuições da organização da sociedade civil aumentam a chance de acerto das políticas e diminuem a probabilidade de erro.

“O Todos Pela Educação é um movimento de... a palavra intelectuais não é adequada, mas de **pessoas importantes na educação que se unem para discutir a educação e o caminho que a educação deve percorrer**. Então, é uma entidade que tem feito muitas, **muitas intervenções positivas, tendo em vista até que é feito por pessoas extremamente preparadas para falar sobre o assunto**, e eles reúnem também a opinião deles e a gente também é acata, porque, **dentro da democracia, a gente tem que ouvir todo mundo e ouvindo todo mundo, a gente tem**

**certeza que a gente vai errar menos e vai acertar mais também, não é? A gente vai estar mais próximo ao ideal.** Porque, ouvindo todo mundo, às vezes, você não está enxergando coisas que o outro está enxergando e o Todos Pela Educação é uma boa a gente ouvir sempre, que é um grupo muito, muito capaz de estar interpretando o contexto educacional.” (João, Representante da Undime-RJ)

Esta fala se aproxima do posicionamento da Undime de articulador dos distintos atores do jogo político, incluindo fundações e instituições do setor privado e do terceiro setor, sob a lógica de governança defendida pela instituição e discutida anteriormente, relacionada a competências de cooperação com outros atores sociais, além das ações burocráticas da estrutura estatal, a partir do atual cenário político de redes políticas. Além disso, é possível compreender que a participação das iniciativas privadas na educação é bem aceita pela Undime quando se dá no âmbito do apoio informacional, da oferta de dados que apoiam ações estatais no provimento do serviço educacional pelo Estado.

Esta articulação da Undime com outras instituições e a sua abertura a contribuições advindas de fora do aparelho do Estado também são indicativos da subcapacidade institucional. Baseado no trabalho de Silva e Valadão Júnior (2022), compreende-se esta subcapacidade como a capacidade da instituição de se estabelecer em uma posição estratégica em relação a outras entidades e órgãos de modo a participar das tomadas de decisão e orientar a adesão de procedimentos relacionados às políticas públicas. Nesse sentido, a Undime se relaciona de maneira estratégica com o terceiro setor, o que, de alguma forma, impacta sua forma de se relacionar com os municípios e o governo federal, sobretudo no que diz respeito às demandas e direcionamentos promovidos pela Undime nas discussões sobre políticas públicas educacionais, dentre elas, a BNCC.

Quando questionado sobre a relação estabelecida entre a Undime e o MEC especificamente no processo de implementação da BNCC, João relatou uma relação positiva entre os órgãos. Esta relação é gerenciada pelo presidente nacional da Undime, Luís Miguel Martins Garcia (dirigente municipal de educação do município de Sud Mennucci-SP), que busca levar ao MEC, representantes regionais, de modo a estabelecer as discussões entre MEC e Undime de maneira democrática, com representantes de todo o país.

Do mesmo modo, a relação da Undime com os municípios se dá de forma institucionalizada e uniforme, não havendo, segundo João, nenhuma ação direta e particular com algum município específico. Assim, a Undime não interfere nos processos de implementação de políticas públicas de cada município. O único apontamento realizado pela Undime para todos os municípios é que o texto base da BNCC seja seguido pelos currículos municipais ao adequarem suas grades às realidades locais. João ainda destacou a necessidade que as secretarias discutam com os docentes a construção do currículo, de forma a incluir suas demandas.

**“Ele [o currículo] tem que ser discutido com a categoria, tem que ser discutido com os professores, tem que ter a participação de todos no processo de construção do currículo. Então, a secretaria ela também vai conduzir a diante todos os atores que vão estar participando da construção desse currículo, até que faz um fechamento final do currículo municipal. Entendeu? (...) Não tem intervenção pontual, no sentido de a UNDIME vai lá fazer o currículo? Não, não é assim, não é para ser assim. Se não, há interferência inadequada.”** (João, Representante da Undime-RJ)

Compreende-se, com esta fala, que a Undime-RJ reconhece seu papel de apoio técnico, como previsto nos documentos normativos da BNCC, de modo a respeitar e compreender que os municípios são dotados de autonomia no processo de formulação, publicação e implementação de seus currículos. Nesse sentido, a Undime produz distintas ações e materiais para apoio técnico aos gestores municipais de educação. Cabe, portanto, aos municípios decidir sobre a utilização dos materiais e das ações promovidas pela Undime. A subcapacidade analítica da Undime, de coordenar, mobilizar ou criar estratégias e programas de apoio à implementação da BNCC nos municípios se dá de maneira geral, fomentando a adesão e contribuindo para o aprimoramento das capacidades municipais.

O texto da versão final da BNCC prevê que a Undime e o Consed atuem junto ao MEC na tarefa de monitorar a implementação da BNCC pelo território brasileiro. De acordo com a redação oficial do documento,

Por se constituir em uma política nacional, a implementação da BNCC requer, ainda, o monitoramento pelo MEC em colaboração com os organismos nacionais

da área – CNE, Consed e Undime. Em um país com a dimensão e a desigualdade do Brasil, a permanência e a sustentabilidade de um projeto como a BNCC dependem da criação e do fortalecimento de instâncias técnico-pedagógicas nas redes de ensino, priorizando aqueles com menores recursos, tanto técnicos quanto financeiros. Essa função deverá ser exercida pelo MEC, em parceria com o Consed e a Undime, respeitada a autonomia dos entes federados (BRASIL, 2017a, p. 15).

O representante da Undime-RJ, ao ser perguntado sobre ações de monitoramento da implementação da BNCC promovidas pela entidade disse que este é o passo que está sendo dado a partir do ano de 2022, em que, todos os municípios do estado do Rio de Janeiro estariam com seus currículos elaborados e iniciariam a implementação nas práticas escolares. O entrevistado ainda reconhece que o processo de implementação dos currículos municipais enfrentará muitas dificuldades, uma vez que a reforma curricular exige dos professores uma mudança de práticas e isso exige um monitoramento constante para oferecer formação adequada para que eles possam implementar a BNCC.

**“Professores que não dominam muito bem a diversidade de metodologia educacional. Como ele aprendeu uma metodologia, ele implementa na escola. E aí ele não consegue atingir 100% dos alunos. Alguns alunos não conseguem avançar, então a gente tem que identificar isso e munir os professores de novas metodologias para atuarem de maneira que possa estar conseguindo atingir 100% dos alunos.”** (João, Representante da Undime-RJ)

Esta fala permite a compreensão de que existe, por parte da Undime, uma preocupação de oferecer indicativos sobre as metodologias de ensino e as práticas pedagógicas dos professores. E, nesse ponto, João chama atenção para a necessidade de capacitação dos profissionais da educação, docentes, coordenadores pedagógicos e diretores por parte das secretarias municipais, como meio de garantir a efetiva implementação da política curricular no cotidiano escolar. O representante da Undime diz que, nesse âmbito, o papel da instituição é de estimuladora, por meio do compartilhamento de boas práticas, sem interferir diretamente nos processos de implementação da política nos municípios. Isso se mostra como mais um indicativo



da subcapacidade política da Undime, de atuar de modo a promover adesão à política, por meio de apoio técnico e de articulação entre os níveis administrativos.

“Esse diálogo que a Undime promove com todos os secretários é que é o grande x da questão para que a gente possa avançar, porque **a Undime não tem o direito de estar interferindo na gestão do município. A gestão do município é do município.** Então, a gente pode estar ajudando, a gente vai ajudar. Tem uns que querem outros que não querem, tem isso também, não é?” (João, Representante da Undime-RJ)

No trecho acima, o entrevistado cita que o foco do trabalho da Undime é estar em constante diálogo com os dirigentes municipais, sem interferir em suas atuações, reconhecendo a autonomia e a independência da gestão municipal. Por outro lado, também se indica a possibilidade de lidar com resistências por parte de alguns municípios que, de acordo com a fala de *João*, não desejam apoio por parte da Undime-RJ.

Outro dificultador da relação da Undime com os municípios é a rotatividade do cargo de secretário municipal.

“E uma coisa que tem acontecido também, que tem atrapalhado bastante, atrapalhou esse ano, é **a troca de secretários, isso é um problema para a gente sério**, não é? É muito secretário sendo substituído. **Isso cria um ambiente muito negativo para a continuidade**, né?” (João, Representante da Undime-RJ)

Como já identificado, a Undime tem um papel fundamental na articulação do regime de colaboração e no apoio técnico aos municípios para a implementação de políticas federais. Entretanto, quando há muita inconstância no cargo de secretário municipal, o trabalho da Undime perde continuidade, afetando diretamente a efetividade da política. Isso também impacta a atuação da Undime, que pode desempenhar um trabalho repetitivo de ter que, constantemente, promover ações e repassar informações técnicas aos novos gestores.

Por fim, João destacou que a implementação da BNCC depende da atuação das universidades, no sentido de preparar os professores considerando a política curricular vigente. Destacou ainda que implementar a BNCC é uma “tarefa de

diversas mãos”, incluindo universidade, gestão municipal, coordenador pedagógico e professor, como uma ação em rede. O entrevistado reforçou sua perspectiva de que a BNCC é benéfica e necessária para a educação brasileira, superar o conteudismo e tratar o aluno e sua aprendizagem “com mais carinho”.

De forma sintética, o material empírico produzido a partir da entrevista com o representante da Undime-RJ traz três apontamentos importante: 1) O fundamental papel da Undime como articulador do regime de colaboração dos entes federados na implementação de políticas públicas educacionais, em especial, a BNCC; 2) O trabalho de apoio técnico e de capacitação que a Undime oferece aos gestores municipais; 3) O desenvolvimento de quatro subcapacidades estatais: reguladora, institucional, política e analítica.

Retomando, portanto, as definições de Silva e Valadão Júnior (2022), a subcapacidade reguladora da Undime, refere-se à capacidade de prestar orientações e promover ações que forneçam informações e auxiliem a implementação da BNCC pelos município. Já a subcapacidade institucional, diz respeito ao posicionamento estratégico da Undime como articuladora entre as organizações de dentro e de fora do aparelho estatal, participando dos processos relacionados à implementação da política. A subcapacidade política, por sua vez, refere-se às ações empreendidas pela Undime com vistas a mobilização de apoio e adesão dos dirigentes municipais de educação, buscando um consenso acerca dos objetivos e procedimentos relacionados à política e aos projetos em discussão. Por fim, a subcapacidade analítica é demonstrada pela formalização da Undime como um apoio técnico para a implementação da BNCC nos municípios, ao estabelecer canais de comunicação e eventos voltados para fornecer informações técnicas aos implementadores relacionadas à política.

Importa mencionar que a atuação da Undime se dá na relação com as secretarias municipais de educação, não chegando ao nível da escola. A análise dos dados permite inferir que a implementação da BNCC se dá numa perspectiva *top down*, em que as secretarias municipais recebem da Undime e do MEC apoio técnico e capacitação sobre os processos de implementação da BNCC. Estas, por sua vez, devem promover ações de apoio e capacitação juntos aos professores, coordenadores pedagógicos e diretores escolares da própria rede.

Assim, as ações da Undime estão direcionadas à interlocução e articulação entre as esferas de governo e outras instituições educacionais (como o Todos pela

Educação), de modo a garantir 1) adesão e aceitabilidade da política entre os gestores municipais de educação; 2) apoio e capacitação técnico aos municípios, de modo a efetivar a implementação da BNCC e de outras políticas federais no município.

## 6.2

### **Atuação das Secretarias Municipais de Educação: nível meso/organizacional**

As entrevistas realizadas com os municípios tinham como objetivo o mapeamento das ações empreendidas pelas respectivas gestões para implementação da BNCC em seus territórios. Nas próximas subseções, são apresentadas e analisadas as falas das representantes das secretarias municipais de educação de Cabo Frio e Volta Redonda.

#### 6.2.1

##### **Cabo Frio**

De acordo com informações obtidas a partir do *site* Observatório da Implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio, a rede de Cabo Frio, no momento da consulta, encontrava-se na classificação de currículo “publicado parcialmente”, uma vez que, pelo portal utilizado como fonte, em julho de 2022, constava apenas como publicado o currículo relativo à Educação Infantil. Dessa forma, as perguntas foram elaboradas de modo a compreender a movimentação local para (re)elaboração da proposta curricular de acordo com a BNCC.

A representante da SME cabofriense, chamada, neste trabalho, de *Lúcia*<sup>14</sup>, autodeclara-se parda, tem 55 anos, é concursada da rede municipal de Cabo Frio há 16 anos, já atuou em sala de aula, dentro e fora do sistema público de ensino, é pós-graduada e considera morar perto do trabalho.

Em um primeiro momento, ao ser questionada sobre a sua trajetória profissional na secretaria junto ao histórico de implementação da BNCC, Lúcia narrou que, em 2013, o MEC encaminhou à rede um primeiro material de estudo

---

<sup>14</sup> Nome fictício criado de modo a manter o anonimato da entrevistada, de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (anexo 1) assinado pela participante.

direcionado à Educação Infantil, já com intenção de introduzir debates sobre a atualização da proposta curricular. De acordo com Lúcia, em 2014, iniciou-se um movimento, nas redes municipais para análise mais direcionada à reforma curricular.

A mobilização para análise do documento enviado pelo MEC para estudo inicial dos profissionais das redes municipais já revela um grau de adesão à proposta do governo central para início da reforma curricular. Isso já é um indicativo da subcapacidade administrativa (SILVA, VALADÃO JÚNIOR, 2022), uma vez que há movimentação por parte da secretaria para participar das ações promovidas pelo MEC de introdução ao debate sobre uma reforma curricular.

**“Em 2013, toda a rede recebeu um material enviado pelo MEC de estudo, em várias áreas, tanto a linguagem corporal, a música... Nós recebemos um material na linha da Matemática direcionado para a Educação Infantil. O MEC enviou isso para as escolas em 2013, um material riquíssimo. Muito bom... Já com a intenção do que os professores tivessem análise, estudo desse material. 2014 começou um movimento nas redes municipais para o estudo e análise de informações de uma proposta curricular atualizada. A nossa rede tinha o Rede Infantil para o material de proposta curricular, de 2006, 2008, que nós tínhamos, então, chegou o momento de a gente estar, de a rede estar toda se mobilizando para atualizar a proposta curricular.”** (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

A fala de Lucia, indica que o material enviado pelo MEC foi um ponto de partida para a discussão de atualização do currículo da Educação Infantil. Ou seja, o material do MEC, julgado por Lucia como “muito bom”, levou à mobilização dos profissionais da rede municipal de Cabo Frio para a reestruturação curricular local. Tal mobilização aponta para a percepção de uma alta subcapacidade reguladora (SILVA, VALADÃO JÚNIOR, 2022), uma vez que o município se apropria de procedimentos previstos pela estrutura da política central e se debruça sobre o próprio material prévio para refletir sobre a necessidade de (re)elaboração curricular a partir da nova política curricular nacional.

No ano de 2016, Lúcia participou da série de seminários promovidos pela Undime e pelo Consed por todo o território brasileiro de consulta pública à proposta da segunda versão da BNCC. Neste período, ela atuava como coordenadora em um

município vizinho, Armação dos Búzios, por conta de uma série de greves ocorridas em Cabo Frio, e que lá foram organizados encontros para que os professores opinassem e contribuíssem com o texto da política promovido pelo governo federal.

Em Búzios, a entrevistada foi responsável por sistematizar as contribuições feitas pelos professores sobre as primeiras versões da BNCC disponibilizadas pelo MEC. Além disso, afirma ter participado como representante do município nos seminários de consulta pública realizados pela Undime e pelo Consed e de ter coordenado o processo de discussão da BNCC na rede municipal de Búzios, no segmento da Educação Infantil. Embora o município esteja fora do escopo da pesquisa, é relevante destacar a experiência adquirida por Lucia, visto que ela teve uma participação importante no processo de formulação da BNCC em Búzios e que a experiência vivenciada, certamente contribui para o trabalho recente de Lucia em Cabo Frio.

“Enquanto coordenadora da Educação Infantil, em outro município [Armação dos Búzios], eu participei de seminários que a Undime promoveu, junto com a primeira infância, já se pensando na BNCC e, em 2016, **nós participamos daquela consultoria pública de todos os municípios, perguntando sobre o que achavam da proposta deles, da BNCC.** Não sei se você estava nesse momento. E aí, nós mandamos, nós fizemos encontro com os professores e os professores davam a opinião e a contribuição para a BNCC. E nós fizemos toda essa parte na área da Educação Infantil. Acredito que os outros segmentos também tinham esse movimento de fazer as intervenções. Então, na época, o município nós enviamos o que que eles gostavam, o que precisava ser acrescentado. (...) **Nós enviamos o material que o Governo Federal enviou e aí eles tinham a possibilidade de fazer as mudanças.** Nós fizemos encontros. (...) Então, na semana, no mês, a gente encontrava e os professores tiveram de posse desse material e ali eles fizeram várias é intervenções e aí eu peguei esse material, junto ao site do MEC, e coloquei o que que a gente achava que era necessário, o que que não era necessário dentro desse material da BNCC.” (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

A partir de 2017, de volta a Cabo Frio, com a terceira versão da BNCC homologada para Educação Infantil e Ensino Fundamental, Lucia relatou ter participado da promoção de eventos para que professores da rede elaborassem a

matriz e a proposta curricular alinhados à BNCC. Essa estruturação interna do município considerando a participação dos profissionais para estudo do novo documento da rede vai ao encontro da orientação dada pelo documento produzido a partir da união entre MEC, Consed e Undime (2018, p. 33), que reconhece a participação de múltiplos atores – dentre eles, a comunidade escolar – nos processos de consulta como um elemento fulcral para “um processo de (re)elaboração curricular participativo e democrático”, de modo a fortalecer a legitimidade da reforma curricular.

“Quando chegou em dezembro de 2017, foi promulgada a BNCC em 20 de dezembro de 2017. Né? Então, agora, o que que a gente tinha que fazer? **Estudo da nova BNCC, da Base, e fazer a nossa matriz curricular de acordo com a BNCC também.** A proposta e a matriz que são dois documentos diferentes. (...) Dentro da rede de Cabo Frio, em 2018, então, o que a gente fez, né? **Todo esse acompanhamento, esse movimento de reunir os professores ou representantes que, no caso aqui, foram chamados os diretores, a equipe de assessoramento pedagógico, diretor supervisor, inspetor escolar, orientador educacional e fizemos um fórum.**” (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

De acordo com o ponto de vista teórico adotado neste estudo, este movimento de mobilização interna para estudo e análise do material direcionado pelo governo federal é indicativo, por mais uma vez, da mobilização da subcapacidade reguladora (SILVA, VALADÃO JÚNIOR, 2022) por parte da secretaria cabofriense. Essa subcapacidade diz respeito à capacidade da organização municipal de aderir e adaptar as regras da política ao contexto local. Uma vez que as orientações para implementação da BNCC no território brasileiro contaram com distintos níveis de consulta aos profissionais da educação e preveem que o alinhamento dos currículos à Base conte com a participação pública, a adoção de tal medida demonstra, ainda, adesão aos procedimentos prescritos pelo texto da política.

Além disso, ao promover a análise do texto da BNCC, demonstra-se a preocupação da secretaria em refletir sobre a necessidade de adaptações e modificações de regras e objetivos da política, a partir da contribuição coletiva ao material, de modo a adequá-los ao cenário municipal. Tal movimentação demonstra

alta subcapacidade reguladora (SILVA, VALADÃO JÚNIOR, 2022), ao promover adesão somada à adaptação da política ao contexto local.

Seguindo a entrevista, *Lúcia* informou que a matriz elaborada neste fórum ficou em fase de aprovação pelos profissionais da rede entre os anos de 2018 e 2019. Paralelamente, enquanto o fórum deliberava para a aprovação da matriz, a secretaria promoveu vários encontros com os profissionais da rede, onde foi criada a proposta curricular alinhada à matriz elaborada pelo fórum e à BNCC.

“Ela [a matriz curricular] ficou nesse processo e em 2018, 2019. Juntamente com a mudança da matriz, nós trabalhamos para fazer a proposta curricular da rede em consonância com a BNCC. E aí, **em 2018 e 2019, tiveram vários encontros nas escolas, em que eles tinham, diante deles, a proposta antiga do município, que era o Rede Infantil. Eles tinham a BNCC e tínhamos que criar, agora, nossa própria proposta curricular** e essa questão não aconteceu só na Educação Infantil, não. Esse movimento aconteceu no Fundamental 1 e no 2, para que a nossa proposta ficasse toda na linha da BNCC. Então, nós conseguimos isso em 2019, com esse material.”  
(Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

O trecho anterior cita o programa Rede Infantil, proposta curricular utilizada pela rede de Cabo Frio na Educação Infantil, anterior à BNCC. O trabalho de reelaboração orientado por um material que já era utilizado no cotidiano das escolas somado à nova estrutura da BNCC, no contexto cabofriense, é mais um indicativo da subcapacidade reguladora demonstrada pelo município no cenário de reelaboração curricular.

Isso se deve à adaptação da norma geral da política curricular nacional à realidade local, considerando práticas e materiais já anteriormente utilizados pelos profissionais. Este fator também é apontado como premissa da política, uma vez que a BNCC não é apresentada como currículo, mas um conjunto de aprendizagens essenciais (BRASIL, 2017a) balizadores para elaboração dos currículos regionais e que devem ser trabalhadas com todos os alunos. Isso exige esforços dos outros níveis de administração pública, sob o pano de fundo do sistema federativo, traduzindo-se em capacidades de criação/adaptação do texto curricular a partir das especificidades e do histórico de cada território.

Em seguida *Lúcia* diz que o documento para a Educação Infantil foi finalizado no início de 2020. Com a pandemia da COVID-19 iniciada em março do mesmo ano, o município enfrentou desafios para iniciar a implementação da nova política curricular nas escolas da rede. Com a necessidade de adequação ao ensino remoto, a implementação da BNCC na rede de Cabo Frio também precisou ser adaptada ao contexto educacional emergencial, modelo que perdurou por dois anos.

“Em 2020, nós começamos a fechar todo o documento. A [parte] da Educação Infantil nós conseguimos aprontar no início de 2020 e a do fundamental, ela já estava praticamente saindo no início de 2020 também. Só que **com a pandemia, muitas coisas tiveram que ser paradas, nós não conseguimos colocar propriamente dito a nossa proposta em prática.** Nós usamos sim, através de atividades que foram enviadas para as escolas de forma remota. **Em 2020, nós tivemos todo o trabalho da proposta alinhada à BNCC.** Nós fizemos remotamente 2020 e 2021.” (*Lúcia*, representante da SME de Cabo Frio)

A necessidade de adaptação ao planejamento prévio da implementação da BNCC que considerava o formato presencial é indicativo da capacidade de análise da proposta curricular elaborada pela secretaria e revela a capacidade de reorientação do trabalho com os conteúdos programáticos e dos professores da rede para o novo contexto. Isso indica a manifestação de capacidade analítica por parte da secretaria de Cabo Frio que, embora haja o relato de que muitas práticas previstas não foram efetivamente implementadas, mobilizou adaptações possíveis ao contexto pandêmico a partir das normativas da BNCC e do currículo local.

Após a pandemia, com o ensino retomado ao presencial e a nova redação curricular municipal elaborada, a entrevistada relatou que as práticas e materiais utilizados no cotidiano das escolas, na Educação Infantil, já estavam alinhados à BNCC. Além disso, *Lúcia* relatou a realização de reuniões periódicas com professores e equipes pedagógicas para acompanhamento e sugestões alinhadas à BNCC. A entrevistada dá ênfase ao trabalho com os campos de experiência e os direitos de aprendizagem<sup>15</sup> no segmento da Educação Infantil.

<sup>15</sup> De acordo com a BNCC (BRASIL, 2017), os direitos de aprendizagem são as competências, habilidades e conhecimentos que os estudantes devem adquirir ao longo de sua formação. Eles são organizados por etapas de ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), de



Esta rotina relatada na fala de *Lúcia* revela que há, por parte da secretaria, mobilização de subcapacidades de natureza analítica. Isso se deve ao fato de a secretaria promover orientações constantes aos implementadores de linha de frente da BNCC – os docentes, que atuam nas salas de aula. A iniciativa de promover direcionamentos periódicos aos docentes acerca da BNCC está atrelada a uma alta subcapacidade analítica, uma vez que esta está relacionada à “capacidade de gerar insights, fornecer conselhos sobre políticas” (SILVA, VALADÃO JÚNIOR, 2022, p. 12), considerando as especificidades do contexto local.

Em seguida, quando questionada sobre as impressões acerca da política curricular nacional, a gestora educacional de Cabo Frio indica uma leitura, de modo geral, positiva em relação à BNCC, que se alinha ao posicionamento manifestado pelo representante da Undime-RJ.

“Ele [o texto da BNCC] é bem amplo e trabalha com bastante coisas relacionadas às habilidades e competências das crianças. **Antes, a gente era muito mais conteudista e agora ele está ali, abre um leque para trabalhar, propriamente dito, a experiência da criança e aí a gente percebe, assim, o cuidado com os direitos de aprendizagem.** Porque ele também remete a questão dessas leis que são as Diretrizes Curriculares Nacionais, porque ele vem com os eixos estruturantes que trabalham com as interações e brincadeiras, brincadeiras, que antes não estava sendo tão colocado. E dentro desses direitos de aprendizagem que são falados lá, dos eixos são falados lá nas diretrizes curriculares, ela vem para BNCC como também os campos [de experiência]. E aí, a gente pode trabalhar determinada atividade que você trabalha até com as crianças, **você consegue alcançar os cinco campos de experiência, os direitos de aprendizagem, é ele é muito rico, né?** Então eu vejo também essa ligação de um conversar com o outro. Por exemplo, a área da Ciência e da Matemática está muito ligada às experimentações, que a BNCC traz para as crianças.” (*Lúcia*, representante da SME de Cabo Frio)

---

modo que os professores possam planejar e desenvolver atividades que contribuam para que os estudantes alcancem esses objetivos. Os campos de experiência, por sua vez, são áreas temáticas que orientam o trabalho pedagógico e a organização do currículo. Eles estão presentes tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental, sendo os seguintes: o eu, o outro e o nós; corpo, gestos e movimentos; traços, sons, cores e formas; escuta, fala, pensamento e imaginação; espaços, tempos, quantidades, relações e transformações; os seres vivos; brincadeiras e interações; escrita domundo; diversidade cultural e identidade; os objetos, os sistemas técnicos e o mundo natural e social.

Assim, como a fala de *João*, *Lúcia* entende que a BNCC como um documento que supera o conteudismo curricular – marca da educação brasileira. Além disso, um outro posicionamento alinhado ao de João é a relação que se estabelece entre as disciplinas no trabalho com os conteúdos curriculares com estudantes.

A representante ainda destacou pontos que considera negativos sobre a BNCC e sua redação:

**“O que eu senti falta, foi que [a BNCC] não apresentou nenhum material específico para a área de educação especial, para área de Educação Física... mesmo ele trabalhando com corpo em movimento, eu achei vazio, acho que pode ser aprimorado. O que que a gente fez? A gente fez uma nova proposta direcionada para trabalhar com os professores de Educação Física dentro da rede, né? É complementando a BNCC, nós tivemos que fazer algumas outras complementações, porque até dentro a proposta toda, tudo aquilo que a gente achou que era assim ainda era pouco... A gente fez uma complementação, tanto é que, naquele sistema alfanumérico, a gente, no final, botou CF de Cabo Frio. Você pode, quando você abrir a proposta, você vai encontrar lá o CF porque o que nós é acrescentamos a BNCC, a BNCC, não, nós acrescentamos a nossa proposta da rede, né? O que não aparecia na BNCC, isso a gente teve que fazer. É na área também da questão do respeito que a gente trabalha, A gente tem um que além do das atividades de ampliação, nós temos uma na nossa matriz chamada diversidade cultural da comunidade, onde a gente trabalha toda essa questão da diversidade que não apresenta tanta coisa na BNCC e ela vai falar muito do respeito, O eu, o outro e o nós. Mas ela bota assim algumas coisas só e a gente complementou também. Nós fizemos uma outra proposta que não está lá nessa daí da educação infantil, complementando.”** (*Lúcia*, representante da SME de Cabo Frio)

No trecho acima, a entrevistada expõe pontos que, na sua perspectiva, seriam limitações na redação da BNCC, ao se referir à falta de direcionamentos específicos acerca da educação especial e a lacunas da disciplina de Educação Física no segmento da Educação Infantil. De acordo com *Lúcia*, o currículo local buscou suprir os vazios encontrados no segmento, o que ficou indicado no sistema alfanumérico do documento curricular cabofriense, por meio do acréscimo da sigla CF ao código dos objetivos de aprendizagem específicos do currículo local.

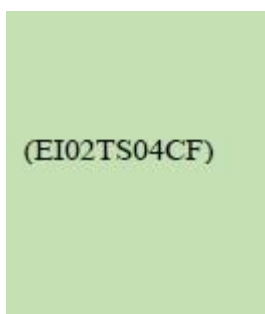
Este código alfanumérico se refere a um sistema de identificação de cada um dos objetivos de aprendizagem, com identificação da etapa de escolarização, do componente curricular e, especificamente na Educação Infantil, a idade de escolarização. As figuras abaixo ilustram o sistema alfanumérico adotado no texto da BNCC e no currículo de Cabo Frio.

**Figura 4: Explicação do sistema alfanumérico para o segmento da Educação Infantil na BNCC**



Fonte: Terceira versão da BNCC (BRASIL, 2017a).

**Figura 5: Código alfanumérico utilizado para especificar objetivo de aprendizagem específico do currículo de Cabo Frio**



Fonte: Proposta Curricular para Educação Infantil (CABO FRIO, 2020).

O preenchimento das lacunas encontradas e a marcação da complementação realizada na composição do currículo cabofriense são indicativos da alta subcapacidade reguladora da secretaria de educação do município. Isso se deve ao fato de a reflexão sobre o currículo local alinhado à BNCC não só aplicar procedimentos e estruturas previstos na política nacional, mas ampliá-los, a partir de uma visão crítica sobre o texto base, adaptando-o às demandas notadas pelos profissionais elaboradores do currículo de Cabo Frio.

Em seguida, a representante da SME de Cabo Frio respondeu à pergunta sobre os processos de formação continuada para os professores da rede municipal

relacionados à BNCC produzidas pela secretaria. A entrevistada respondeu que houve vários eventos formativos relacionados à política curricular central, à estrutura do novo currículo e ao trabalho com os campos de experiência no cotidiano escolar. *Lúcia* indicou que a SME de Cabo Frio possui um canal no YouTube voltado para a formação continuada dos profissionais da rede como um processo interno, promovido pela gestão local sobre o documento da BNCC e as especificidades do currículo cabofriense.

“Se você entrar no canal lá da Coordenadoria de Formação Continuada<sup>16</sup>, no YouTube, você vai encontrar **várias formações relacionadas à BNCC**. Eu mesmo já dei umas duas ou três. Já fizemos na área de Educação Física, já fizemos na área de resgate da BNCC, nós já esmiuçamos cada campo de experiência com elas. Nós fazemos assim. **Nós tivemos também sequências didáticas relacionadas à BNCC. Então, projetos relacionados a BNCC, que nós colocamos os campos e colocamos o material**, por exemplo, nós tivemos um projeto de música, no ano passado, que nós trabalhamos, Villa-Lobos e vários outros autores trabalhando com a BNCC. Tudo relacionado à BNCC. A parte da Literatura, nós fizemos os projetos, tanto é que agora, por exemplo, nós vamos fazer um encontro de Educação Infantil, em outubro [de 2022], para os professores, em equipe de assessoramento, que é Literatura e a BNCC, na área da educação infantil e aí os professores, as escolas vão promover, por exemplo, exposição, apresentação das crianças e a gente vai ter um palestrante também falando toda essa parte de corpo e movimento relacionado à BNCC. Também é relacionada a Base Nacional Comum Curricular. É o que a gente tem promovido enquanto rede, principalmente em relação à formação.” (*Lúcia*, representante da SME de Cabo Frio)

A oferta de processos formativos por parte da SME de Cabo Frio para os professores da rede é indicativo da articulação de duas subcapacidades estatais importantes no processo de implementação da BNCC: a reguladora e a analítica. A integração entre as duas subcapacidades se justifica na iniciativa interna de promover processos formativos que coloquem em diálogo a política central, o currículo municipal e os profissionais locais, de modo a tornar esse processo mais adaptado ao contexto local. Nota-se que a secretaria, neste sentido, não só adere a processos previstos pela política central, como também, cria seus próprios

<sup>16</sup> <https://www.youtube.com/@coordenadoriadeformacaocon5300>.

procedimentos, de modo a promover uma formação continuada que considera a realidade da educação e dos profissionais cabofrienses. Outrossim, isso ainda se relaciona à preocupação contínua de oferecer orientações efetivas aos implementadores locais nos diversos âmbitos envolvidos na reestruturação do currículo local.

A entrevistada indicou na fala que, de início, houve certa resistência por parte dos professores à reforma curricular e que os processos de formação continuada foram importantes para reverter esta situação. Essa modificação também se mostra como resultado da subcapacidade analítica por parte da secretaria, que reconhece efeitos em suas ações de orientação aos profissionais implementadores da BNCC.

**“No começo foi difícil, né, que eles achavam assim “ah, mas só está mudando a nomenclatura, a gente já faz isso”. Mas aí nós começamos a mostrar que o próprio nome já diz, é campo de experiência, esse é um dos campos que vão abrir para que a criança experimente que ela perceba, ela esteja em contato com a natureza, tenha contato com os numerais, ele tem a área da linguagem, da matemática.”** (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

Em seguida, a entrevistada foi perguntada sobre a escolha de materiais didáticos alinhados ao novo currículo local. De acordo com *Lúcia*, como o ano de implementação do currículo reformulado, na rede de Cabo Frio, coincidiu com o início da pandemia, foi necessária uma reorganização técnica para elaboração e construção do material a ser utilizado pelas escolas, que mobilizou profissionais da rede e a secretaria.

**“No ano de 2020, nós ficamos alguns meses sem colocar em prática propriamente assim. Nós começamos a partir do meado do ano, quando a gente viu que a gente não ia voltar. E aí foram criados, organizados grupos de professores, de equipes, com os temas. Elas recebiam os temas e aí elas tinham que organizar uma sequência didática de acordo com a BNCC, com os campos de experiência, direitos de aprendizagem, uma sequência didática e enviado para a secretaria de educação. (...) A gente tinha os campos de experiência, os direitos e recebiam o tema gerador, alguma coisa assim, e fazia a sequência didática. Essa sequência didática era colocada na plataforma e os alunos acessavam a plataforma para ter**

as atividades. Que faziam em casa, né? (...) E aí, essas escolas recebiam o material e trabalhava na plataforma e acrescentava. **E a gente, enquanto coordenador pedagógico, nós tínhamos que analisar todo esse material que o professor preparava para a plataforma, para a sala de aula dele, pro Google Sala de Aula, eles enviavam.** Eu estava em campo, recebia o material do professor. Vou analisar a paz e material está de acordo? Esse vídeo está de acordo, então nós vamos colocar na sala. Aí as crianças acessavam os pais, né? No caso da educação infantil, era umas os pais que acessava, e as crianças preparavam as atividades para aquelas orientações. Era vídeo, eram uma atividade que era impressas também, porque nós começamos a produzir apostilas. A rede com produzia apostilas e os pais buscavam na escola. Tudo em relação à BNCC, não foi só a educação infantil, foi do primeiro ao quinto, sexto ou nono, também passaram por esse processo. Então, todo esse material foi produzido pela Secretaria de Educação, pelas escolas, né? E aí os pais tinham uma data para entregar e fazer a devolutiva, para pegar e dá para entregar as atividades data pra devolver. E aí teve esse processo também no ano de 2021, que foi todo assim, à base de apostila de material didático. As escolas de Educação Infantil prepararam kits também que poderiam ter tinta, massinha, tesoura, essas coisas porque os pais não tinham as coisas em casa para fazer. Aí foi uma forma de eles terem contato. Mas, por exemplo, para eles, eles não sabem que a gente está trabalhando dentro da Base Nacional Comum Curricular. Eles sabem que eles estão recebendo uma atividade que está lá, mas a gente, enquanto coordenador pedagógico, professor, supervisor escolar, nós sabemos o que a gente estava fazendo e passando isso para pessoas.” (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

Ainda que o foco da pesquisa esteja relacionado à implementação da BNCC na fase de (re)estruturação dos currículos locais, é interessante perceber que há, na fala de *Lúcia*, a indicação de que houve uma modificação institucional para a fase de produção de materiais didáticos adequados ao momento pandêmico, que está mais próxima da fase de implementação do currículo reestruturado no cotidiano escolar. Durante este período, houve a formação de grupos de profissionais para planejamento de sequências didáticas a serem trabalhadas por toda a rede.

Este processo indica que houve uma alteração a nível organizacional, apontando para mobilização da subcapacidade institucional, que se relaciona à capacidade de reorganização da estrutura da instituição da rede municipal de

educação, a partir da criação de grupos de trabalho dedicados à criação de materiais didáticos que levavam em conta o novo currículo em implementação no território.

Há ainda, na fala da entrevistada, a indicação do uso da ferramenta virtual Google Sala de Aula para realização dos processos pedagógicos no momento do distanciamento social necessário para contenção dos índices de contágio por COVID-19. Entende-se que essa adaptação ao meio virtual, somada a muitas ações de orientação aos profissionais disponibilizadas no canal do YouTube acerca da utilização da plataforma on-line para prosseguimento das atividades pedagógicas em meio à pandemia, também é indicativo das ações de caráter analítico por parte da secretaria de educação de Cabo Frio que impacta a implementação da BNCC no cotidiano escolar, ainda que em um contexto de muitos desafios educacionais.

A partir do ano letivo de 2022, os materiais utilizados na rede, no segmento da Educação Infantil, de acordo com *Lúcia*, passaram a ser livros didáticos selecionados de acordo com a nova política curricular nacional ofertados pelo Governo Federal por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) 2022 – Educação Infantil.

Dando seguimento a entrevista, buscou-se compreender mais sobre a relação e as interações que ocorrem entre a SME de Cabo Frio e o MEC no que tange ao processo de implementação da BNCC no município. A entrevistada relatou que a secretaria recebe questionários enviados pelo MEC relacionados também ao acompanhamento das metas do PNE e as ações de implementação de políticas no município.

**“A gente tem recebido algumas perguntas, sempre tem questionário sobre o que que a gente está fazendo, o que que a gente está trabalhando. Porque, por exemplo, agora, por exemplo, eu estou respondendo a um questionário da primeira infância, sobre o Plano Nacional da primeira infância. E aí eles estão sempre perguntando, como que está o currículo, como que está a gestão, como que está acontecendo a formação continuada. **Estão sempre perguntando, o que que a gente está fazendo. Por quê? Porque nenhuma verba vem sem o que a gente dê um retorno.** A Undime mesmo, por um tempo, andou fazendo questionamentos, fazendo entrevista, procurando saber o que que a gente está fazendo. E aí, com relação ao MEC, que é o Governo Federal, são os questionários. Eu já participei de fórum também. A minha coordenadora também tem preenchido documentos relacionados a isso, porque a gente tem que estar sempre**

apresentando, de alguma forma, o que que a rede tem feito em relação à BNCC.” (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

Por esta fala, é possível compreender que o MEC promove algum tipo de instrumento para acompanhamento de como as políticas educacionais são implementadas, embora não haja nenhum esclarecimento sobre como este monitoramento avalia a implantação da BNCC nos territórios. Isso exige que as secretarias municipais prestem contas acerca das ações movidas de modo a cumprir os objetivos das políticas públicas, relacionado à política curricular ou a outras políticas educacionais, o que indica um esforço para desenvolvimento da subcapacidade avaliadora, uma vez que exige da SME um trabalho de revisão dos processos e procedimentos adotados, além de prévios resultados relacionados à implementação de políticas educacionais na sua rede, de modo a sistematizar tais informações e transmiti-las à outra instância governamental.

Em seguida, a pergunta proposta buscava ter conhecimento sobre a existência de algum programa de formação continuada relacionado à BNCC promovido pelo MEC e a taxa de adesão dos profissionais da rede e da secretaria de educação a isso. A entrevistada respondeu que sua função, atualmente, na secretaria, é garantir que os profissionais que atuam na Educação Infantil tenham conhecimento sobre os cursos de formação promovidos pelo MEC, em distintas áreas da educação.

**“Enquanto secretaria, hoje, gerente da educação infantil, o que que é o meu papel? Ser uma ponte, um canal para que essas pessoas recebam as informações, para que eles recebam, por exemplo, os cursos que são oferecidos pelo MEC. Não sei se você conhece a plataforma da AVAMEC, que são muitos cursos gratuitos aí que são ofertados, oferecidos para os professores com uma carga horária muito boa e que tem aprendizado em várias áreas, tanto na área de educação especial, na área de gestão, na área de alfabetização, na área de letramento, na área de informática. Eu mesmo já fiz alguns cursos do dessa plataforma da AVAMEC, que é para todos os professores da rede, até para as pessoas que queiram se interessar a fazer. Então isso também são coisas que a gente tem estimulado e feito com que os professores tenham participado desse material também.”** (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)



A AVAMEC<sup>17</sup>, citada no trecho acima, refere-se ao Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação, plataforma do Governo Federal, que oferece cursos de aperfeiçoamento, extensão, especialização e formação continuada para profissionais da educação. Na plataforma, são oferecidos diversos cursos que tematizam a BNCC e cada área do conhecimento, considerando a estrutura do documento e cada segmento.

Diante disso, *Lúcia* aponta para a função de incentivadora à realização dos cursos pelos profissionais da rede, o que se traduz em um desenvolvimento da subcapacidade analítica, relacionada ao oferecimento de informações e direcionamentos que podem impactar a atuação dos profissionais e, consequentemente, a implementação da BNCC na rede.

É relevante a reflexão de que, pelo fato de a subcapacidade estatal analítica estar relacionada à oferta de *insights* e direcionamentos para os implementadores da política, isso demanda domínio, por parte da instituição sobre o texto da política, de suas especificidades e de outros procedimentos e materiais que ampliam a atuação da rede como um todo no que diz respeito aos distintos níveis de implementação da BNCC. Em outras palavras, a subcapacidade estatal analítica também pode ser um indicativo de capacidades relacionadas à sistematização e à aplicação de recursos informacionais demonstradas pela secretaria.

Dessa forma, isso pode se traduzir em uma implementação mais efetiva da política no território tanto no nível da reelaboração do currículo, por demonstrar aprimoramento da equipe técnica da gestão municipal, quanto no nível da implantação do novo currículo no cotidiano das escolas, por proporcionar processos de formação e transmissão de procedimentos e informações mais verificados aos implementadores de linha de frente.

É importante destacar que como meios de interação entre a secretaria e o MEC foram indicados apenas os formulários de acompanhamento da implementação das políticas e aplicação de verbas. Uma hipótese para essa resposta é de que, na estrutura organizacional da secretaria de educação cabofriense, *Lúcia* não ocupe um cargo que se ocupe de maneira mais direto do contato com outros níveis da administração pública. É relevante dizer, entretanto, que o pouco contato

---

<sup>17</sup> <https://avamec.mec.gov.br/#/>

com o MEC não foi apontado pela entrevistada como um empecilho à elaboração e a implantação do currículo local na rede municipal.

A análise sobre os materiais de formação oferecidos pelo MEC junto à informação acerca das interações entre MEC e secretaria se pautarem no acompanhamento por meio de questionários é um indicativo de que há autonomia por parte do município na (re)elaboração do seu novo currículo, sem intervenção direta do governo central sobre os procedimentos adotados pelo município. Esse acompanhamento parece se referir mais à ideia de monitoramento da implementação da BNCC, a fim de identificar os municípios que estão com dificuldades e/ou que apresentam resistências à política. Nesse sentido, o monitoramento do MEC visa oferecer subsídios àqueles municípios que estão com dificuldades e/ou promover ações que busquem diminuir conflitos nos municípios que oferecem resistências à implementação da política.

Em seguida, a entrevistada foi questionada sobre outras instituições que participaram e acompanharam de alguma forma a reforma curricular no município. De acordo com *Lúcia*, algumas instituições privadas promoveram materiais e formações relacionadas à nova política curricular nacional. Entre as entidades citadas, estão o Instituto Itaú, a FTD Educação, a Editora Brasil, a SOMOS Educação e editoras de materiais didáticos.

**“Elas [as editoras] também ofereceram e fizeram as formações com a gente aqui, em parceria com a gente. Porque quando elas não estão no período de escolha, elas podem fazer essas formações. Então, nós fizemos várias formações com as editoras que ofereceram, com relação à BNCC. Até pouco tempo, eles estão fazendo, estão sempre, assim, com profissionais competentes, profissionais das áreas que fizeram que deram os cursos para gente, foram online. Então, foi através das editoras, principalmente, que ofereceram, disponibilizaram os profissionais.”** (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

Esta fala chama a atenção para a participação de instituições do setor privado no processo de implementação de uma política pública, de responsabilidade de atores públicos. Pelo trecho, é possível compreender que a atuação das editoras presta apoio técnico aos municípios, papel delegado, de acordo com o texto da Base,

à União. Chama atenção, ainda, o apelo mercadológico que permeia essa relação, uma vez que as editoras comercializam seus materiais também alinhados à BNCC.

A adesão da secretaria aos eventos formativos e materiais ofertado pelas editoras também pode ser lida como indicativo da subcapacidade estatal analítica. Isso se deve ao fato de estes processos serem mais uma fonte de informações alinhadas à BNCC, o que pode ampliar os procedimentos e as orientações direcionadas pela secretaria aos profissionais da rede.

Em seguida, a entrevista foi direcionada para a investigação sobre a relação e as formas de interação estabelecidas entre a secretaria de educação cabofriense e a Undime. A primeira pergunta sobre o tópico voltou-se para a possibilidade de atuação direta da Undime na implementação da BNCC no município. De acordo com a entrevistada, não houve atuação direta da entidade no município, mas sim, por meio de convite a fóruns relacionados à implementação da BNCC no estado. Além disso, *Lúcia* apontou que não houve a entrega de nenhum material específico oferecido pela Undime à secretaria relacionado à política curricular.

Quando questionada sobre as formas e os canais de comunicação entre a secretaria e a Undime, a entrevistada apontou que, caso houvesse alguma tentativa de contato, não seria estabelecido com ela, mas sim, com uma supervisora. Embora o fato de o contato com a Undime não ser do escopo de atuação da profissional entrevistada na estrutura organizacional da secretaria em que atua, isso não indica que não há nenhuma forma de comunicação estabelecida entre a SME e a Undime. Entretanto, essa fala corrobora a informação dada pelo representante da Undime-RJ de que os canais de comunicação e os fóruns são realizados e oferecidos pela Undime e demandam autonomia dos municípios para, de acordo com suas demandas e dúvidas, recorrerem aos materiais e informações oferecidos pela associação.

Em seguida, a entrevistada foi indagada sobre ações de monitoramento sobre a implementação da BNCC na rede. *Lúcia* indicou que o monitoramento se dá por meio de visitas às escolas municipais em todo o território do município e de relatórios elaborados por supervisores escolares a cada trimestre, no que tange às ações voltadas a implantação do novo currículo.

**“Nós temos um calendário de visitas. Eu saio, visito as escolas, olho as salas de planejamento dos professores,**

**como que eles estão, como que eles estão trabalhando. Esse é a forma que a gente tem de ir para campo mesmo.** (...) Como o município é bem grande, a gente faz várias visitas. **A gente faz visitas sistemáticas em relação a isso e os relatórios dos supervisores também.** E aí os supervisores, a cada trimestre, eles enviam um relatório da ação deles. Existe um registro das ações dos supervisores na escola e essas ações são voltadas para a implementação da BNCC. Todo o material, tudo que eles desenvolveram, os projetos.” (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

Existe, na fala de Lúcia, a indicação da mobilização da subcapacidade avaliadora por parte da secretaria. Isso se deve às atividades periódicas de acompanhamento das ações relacionadas à implementação da BNCC realizado por uma representante do órgão educacional central do município. Considerando que os primeiros anos de implementação do novo currículo foram marcados pela pandemia e por ações distintas de adaptação da política ao contexto emergencial, é possível compreender isso como um indicativo de que, neste momento, as ações de monitoramento se referem à garantia de que os projetos, materiais e atividades propostas em sala de aula estão de acordo com os critérios e objetivos previstos pelo currículo local. Por isso, infere-se que a ação avaliadora ainda não inclui um monitoramento sobre os impactos do novo currículo no cotidiano e nos índices educacionais locais.

Além disso, quando perguntada sobre ações externas de monitoramento da implementação da BNCC no município, ou seja, mobilizadas por instituições de fora as SME – MEC, Undime ou outras instituições -, a entrevistada disse não ter conhecimento sobre qualquer tipo de ação fiscalizadora além da que fica sob sua responsabilidade na rede.

Por fim, a última pergunta feita para a entrevistada buscava compreender um pouco mais sobre sua percepção acerca da nova política curricular nacional, ao perguntar pontos positivos e negativos, na perspectiva da participante, sobre o processo de sua implantação no município. *Lúcia* reforça a visão positiva sobre o documento, pela sua amplitude e integração entre as áreas do conhecimento, e chama atenção a possíveis lacunas a serem superadas nas práticas educacionais, dando ênfase ao segmento da Educação Infantil.

**“Positivo, porque eu acho que abre um leque de possibilidades.** Eu vejo que, por exemplo, eles trabalham

com vários, com os campos de experiência. Dependendo da proposta do professor, ele abre para que a criança aprenda de várias formas diferentes. (...) Outra coisa que a gente viu, assim, como positivo foi não separar a Ciência da Matemática, porque lá na frente, quando ela tiver maior, que ela precisar entender a Biologia, Química, Física, ela vai precisar dessas duas áreas do conhecimento. Não é? (...) O que ela não coloca, o que ela não aponta lá, não tem nada específico, são as questões de educação especial... Nada direcionado aos alunos inclusos. Porque na verdade ela só passa, ela só vem ali com relação aos alunos, impulso ditos normais, né? Não tem uma área específica com relação aos alunos PCD<sup>18</sup>. Mas eu acredito que já tenha seu próprio material específico, por isso que não entrou ali. Mas, na Educação Infantil, a gente faz toda uma adaptação de estratégia e recursos para essas crianças. A gente pode trabalhar com os objetivos de aprendizagem, sim, e aí a gente vai fazer uma adaptação com os recursos que a gente vai usar com essas crianças. Essa é a orientação que a gente dá. Aí eu preciso fazer a adaptação curricular para essas crianças? Não. Eu vou fazer uma adaptação das minhas estratégias, dos recursos que eu vou trabalhar com essas crianças. Se com os outros lá eu usei blocos lógicos, eles entenderam as formas de espessura, tudo o que era necessário ali, com aquele meu aluno que não consegue, eu vou usar outra atividade, eu vou usar outro jogo com ele.” (Lúcia, representante da SME de Cabo Frio)

Mais uma vez, percebe-se que há, na fala da representante de Cabo Frio, a percepção de que existem lacunas no texto da política nacional a serem superadas na prática local com o currículo reformado. Isso reforça a atuação reguladora por parte do movimento de reestruturação curricular de Cabo Frio. Nesta fala, isso se direciona à educação para alunos com deficiência. A entrevistada não sugere uma alteração curricular para atender esta parcela, mas uma adaptação específica da prática com o currículo, de forma a adaptar os objetivos de aprendizagem de acordo com características e demandas dos estudantes incluídos. Isso também demanda ações de natureza analítica da entidade, de modo a apresentar uma análise crítica sobre o texto e, a partir disso, oferecer orientações de acordo com as demandas relacionadas ao contexto local e as percepções dos reelaboradores aos implementadores que interagem diretamente com os alunos em sala de aula.

É possível perceber, em síntese, que há, no processo de reestruturação do currículo cabofriense, alta mobilização, principalmente, das subcapacidades

---

<sup>18</sup> Pessoa com deficiência.

administrativa, reguladora e analítica. O alto grau de mobilização destas capacidades articuladas envolve adesão da política central somada à adoção de medidas de modificação do texto da Base ao contexto local e os constantes direcionamentos acerca da política curricular reformada aos implementadores locais.

Na fala de *Lúcia*, não há indicações sobre modificações na estrutura organizacional da SME com foco na implementação da BNCC, o que seria indicativo da mobilização da subcapacidade institucional, como a criação de núcleos, equipes ou grupos de trabalhos específicos para a reelaboração do currículo. Entretanto, percebe-se que há, em toda a rede, tanto na secretaria quanto na linha de frente, um redirecionamento da atuação dos profissionais para os processos que envolviam a BNCC. Isso envolve desde o estudo dos primeiros documentos enviados pelo MEC, incluindo os eventos para composição dos currículos locais, à atuação relatada pela entrevistada de sistematização de informações recolhidas dos fóruns de consulta dos professores e de visita e reunião com os outros profissionais da rede.

Assim, embora não haja uma reestruturação da equipe da SME para implementação da BNCC, é possível apreender que há, institucionalmente, uma reorientação interna das práticas tendo em vista a reelaboração e a implementação do novo currículo da rede.

Por fim, nota-se que não há, de maneira relevante, mobilização de subcapacidades estatais políticas. Isso se deve ao fato de a fala da entrevistada não revelar ações que pretendessem obter apoio burocrático de outros níveis do escalão burocrático municipal ou de outras esferas de governo no sentido de buscar adesão à implementação da reforma curricular no município.

Importa, ainda, apontar que, embora o município de Cabo Frio tenha sido alocado no grupo dos municípios com currículo parcialmente publicado, a fala da gestora local permite a compreensão de que o currículo de todos os segmentos ofertados pela educação municipal cabofriense foi reestruturado de acordo com a BNCC. Isso aponta para um conflito de informações entre a secretaria e o site do Observatório<sup>19</sup>. Além disso, é relevante apontar que, a partir das informações concedidas pela entrevistada não há indícios de relação entre a SME de Cabo Frio

---

<sup>19</sup> Até a finalização desta pesquisa, em março de 2023, no site Observatório, ainda constava apenas o currículo da Educação Infantil da rede de Cabo Frio.

e a Undime. Isso pode ser relacionado à fala de *João* que aponta que não há uma atuação direta da Undime em algum caso específico relacionado à implementação da BNCC.

### 6.2.2 Volta Redonda

Assim como a entrevista realizada com a representação a SME de Cabo Frio, o teor das perguntas elaboradas para a entrevista com a representante da SME de Volta Redonda direciona-se à investigação das ações mobilizadas pelo órgão responsável pela gestão da educação pública local e pela implementação de políticas públicas educacionais no território com vistas à implementação da BNCC no município.

De acordo com informações obtidas a partir do *site* Observatório da Implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio, a rede de Volta Redonda, no momento da consulta, encontrava-se na classificação de currículo “aprovado e publicado”. Essa classificação se justifica uma vez que, pelo portal utilizado como fonte para o estudo, Observatório da Implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio, em julho de 2022, constava como disponível o currículo relativo à Educação Infantil, aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e à Educação de Jovens e Adultos. Dessa forma, as perguntas foram elaboradas de modo a compreender o processo de (re)elaboração da proposta curricular municipal.

A participante representante da SME de Volta Redonda, aqui denominada *Ana*<sup>20</sup>, é pós-graduada, atua no órgão da gestão municipal de educação desde 2017, sendo concursada da rede desde 2007. Ela se autodeclara branca e afirma morar próximo ao trabalho.

De início, a entrevistada foi indagada sobre o início do processo de reformulação da proposta curricular de Volta Redonda. De acordo com Ana, anteriormente à instituição da política curricular nacional, o município já havia passado por uma reestruturação do currículo, implementada em 2015. No ano de 2019, o currículo local passou por uma revisão, com vistas ao alinhamento à BNCC.

---

<sup>20</sup> Nome fictício criado de modo a manter o anonimato da entrevistada, de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pela participante.

Segundo Ana, a proposta curricular revisada deveria ter sido implementada nas escolas no ano de 2020. Entretanto, o processo foi adaptado por conta da pandemia de COVID-19 e do ensino remoto emergencial.

Em seguida, *Ana* foi questionada sobre as ações implementadas pela SME de Volta Redonda para reestruturação do currículo local. No bojo deste processo de revisão, a entrevistada indicou que todo o processo se baseou no currículo local anterior à reforma da BNCC e no processo de adequação à nova política e a sua estrutura, de modo a comparar e adequar o currículo já vigente na rede à nova política curricular nacional.

**“Nós recebemos o material, nós, aqui da secretaria, a gente se debruçou sobre ele estudou, avaliou as habilidades que vinham lá e de que forma que aquilo se articulava com o nosso currículo... Então, nós fizemos várias seções de estudo, em 2018, em 2019, com os nossos professores, para podermos discutir a respeito desse currículo que nós já tínhamos e aquilo que a BNCC trazia de novo, né?”** (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

A mobilização interna para implementação da BNCC já pode ser interpretada como um indicativo da subcapacidade estatal administrativa por parte da secretaria de Volta Redonda, que implementa adere à política curricular nacional e promove um estudo debruçado no texto da política nacional para comparação com o currículo local, de modo a adequar os processos relacionados à adesão da política curricular ao contexto do município. Essas seções de estudo envolveram os professores locais e influenciou a escolha dos materiais didáticos a serem utilizados pela rede.

**"A gente já tem essa caminhada de estudo com os nossos professores aqui na rede, né? Então, 2018 e 2019 foram anos de estudos sobre toda essa formatação da BNCC e, ao final de 2019, nós fechamos o currículo, tá? E, também no ano de 2019, que foi um ano de escolha de material didático, dos livros didáticos, a gente fez duas reuniões de estudos de uso dos materiais didáticos para ver aqueles que mais atendiam a nossa proposta, né? E se estavam alinhados realmente com a BNCC.”** (Ana, representante da SME de Volta Redonda)



A ação de alinhar os materiais didático ao currículo reformado, com participação dos professores, é indicativo da mobilização da subcapacidade estatal reguladora demonstrada pela secretaria de educação de Volta Redonda. Esta capacidade está relacionada à adoção ou à criação, pela gestão local, de procedimentos visando a efetiva implantação da política, considerando os atores e características locais.

Na continuidade da entrevista, foi feita uma pergunta com o objetivo de compreender melhor como se deu a participação dos professores da rede no processo de reformulação da BNCC.

**“Então, a gente tem as reuniões de estudo. No período de 2019, nós tínhamos várias, né? Assim, pelo menos umas cinco ao longo do ano, que a gente convoca os professores, vai documentos, vai memorando para as escolas convocando esses professores, né? E a gente faz esses estudos em dois momentos, no período da manhã e no período da tarde, para atender o maior número de professores. Que a gente tem aqui, aí cada professor, no caso, cada implementador fica responsável pelo seu componente [curricular].”** (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

A fala de Ana indica a responsabilização de determinados profissionais sobre cada componente curricular. De acordo com a entrevistada, na estrutura interna das redes, foram indicados professores implementadores responsáveis por cada componente curricular aos quais cabe a responsabilidade de dialogar com os professores da rede de acordo com cada área de conhecimento, de forma a proporcionar momentos de estudo do material curricular.

O apontamento da criação de um grupo professores implementadores é indicativo de uma reformulação da estrutura organizacional da SME com foco na implementação da BNCC. Esse ponto ilustra a manifestação de uma alta subcapacidade estatal institucional, uma vez que a instituição determina um novo setor focado na implementação da política curricular no município.

Além disso, o trecho também revela esforços de natureza analítica por parte da SME de Volta Redonda. Isso se justifica pelo incentivo, indicado na fala de Ana, à participação e pelo papel dos professores implementadores na realização de reuniões de orientação e acompanhamento à atuação dos professores que atuam em

sala de aula com cada um dos componentes curriculares. Essa articulação da secretaria com os professores da rede se reforça em outro momento da fala da entrevistada. Essa articulação da secretaria com os professores da rede se reforça em outro momento da entrevista, que tematizou o processo de alinhamento entre a revisão do currículo e o acompanhamento da prática dos professores da sala de aula e os professores implementadores.

**“A gente se debruçou em si sobre o material, vimos lá o que nós já tínhamos como proposta, o que que nós temos aqui como intenção de seguir com o currículo da rede. Vou falar de Língua Portuguesa, que, em Língua Portuguesa, a gente tem divisão das frentes, né? Então, a gente tem a frente de gramática, de leitura e de produção de texto. Nós temos professores que atuam nessas frentes. São diferentes, né? Por exemplo, no 6º ano, nós temos três professores diferentes que atuam nessas frentes, né? Porém, assim, a gente faz essa divisão das frentes para garantir que o aluno tenha acesso e trabalhe com essas habilidades que são específicas dessa frente. Mas esses professores trabalham de forma integrada, eles também têm momentos de discussão dentro da própria escola que funciona de maneira bimestral. Então, ao final de cada bimestre, já tem dentro do nosso calendário momento previsto para essas discussões dentro do espaço escolar e também, a cada bimestre, a gente faz essas discussões aqui na Secretaria.”** (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

Nota-se, no trecho acima, uma impressão da BNCC que se aproxima ao posicionamento defendido pelos representantes da Undime e da SME de Cabo Frio. Essa visão compartilhada se refere ao aspecto de que a prática alinhada à BNCC promove a integração entre os professores de distintas disciplinas.

Em seguida, foi solicitado que a entrevistada falasse sobre a sua percepção em relação à BNCC e ao processo de implementação da nova política curricular nos municípios. Ao contrário dos outros entrevistados, Ana sinalizou algumas análises críticas sobre a política.

**“Já sabe que isso, essa discussão da BNCC, ela partiu um pouco de cima, né? Então, assim, dentro do meu componente, eu vejo que algumas coisas ali elas não funcionam da maneira como foi previsto, né? Então, dentro da escola, no chão da escola, funciona de uma maneira completamente diferente, até mesmo pela maturidade dos alunos. Assim, a gente teve bastante**

trabalho, né, de estudar aquilo, de tentar encaixar. (...) Mas, enfim, **a gente está conseguindo como rede executar bem o que foi previsto** não é, dentro daquilo que nós temos como proposta. Temos daquilo que a gente pensa, do que que é a educação para o município de Volta Redonda, né? Enfim... **foi um pouquinho trabalhoso, foi bastante trabalhoso, ainda mais que a gente pegou nesse momento aí de pandemia.**” (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

No trecho acima, a entrevistada reflete sobre a verticalização da proposta curricular nacional afastar o que é previsto no documento, da prática que acontece em sala de aula. *Ana* indica que esses entraves identificados pelos implementadores de Volta Redonda foram contornados, com muito esforço, na revisão e implementação do currículo local.

A percepção crítica quanto ao distanciamento do texto da política curricular nacional em relação ao chão da escola revela que há, por parte da estrutura de reformulação curricular da SME de Volta Redonda, manifestação da articulação de subcapacidades estatais analíticas e reguladoras. A primeira se justifica pela capacidade de leitura e análise crítica em relação ao texto da Base, que se traduz, na prática, em uma reorientação da prática pedagógica de modo a contornar os aspectos interpretados como lacunas no documento nacional. Já a segunda está pautada na adaptação dos objetivos de aprendizagem previstos na BNCC ao que os profissionais da rede consideraram inadequado ao contexto do seu alunado.

Na continuação da fala, Ana diz que ainda não é possível dar uma percepção definitiva da implementação da BNCC no município, tendo em vista os obstáculos gerados pelo contexto pandêmico. De acordo com *Ana*, o novo currículo foi formulado para todos os segmentos ofertados pela rede municipal de educação, apesar de o seu processo de implementação não ter sido efetivo na íntegra, devido à necessidade de adaptação da prática pedagógica durante os anos letivos de 2020, 2021 e 2022.

Quando indagada sobre a escolha e a utilização do material didático alinhado à BNCC, *Ana* reforça os impactos da pandemia na aplicação dos livros selecionados anteriormente pelos professores, alinhados à BNCC. De acordo com a entrevistada, em 2020, a utilização de livros didáticos adaptados aos novos direcionamentos curriculares faria parte do processo de implementação da BNCC na rede municipal de educação. Entretanto, por muitas editoras não

disponibilizarem o material no formato on-line, foi necessária mobilização dos professores para que elaborassem seus próprios materiais didáticos.

**“Em 2020, que seria a implementação, inclusive o ano que nós utilizaríamos o livro didático pela primeira vez, que não foi possível, porque algumas editoras não tinham material on-line, né? Não disponibilizaram esse material. Então, a nossa orientação foi que o professor aproveitasse ao máximo o que ele pudesse do material que ele tinha em mãos. As primeiras aulas de 2020 nós preparamos um material para os alunos, mas depois a gente deixou que os professores caminhassem sozinhos, né, uma vez que eles passaram por várias formações, eles entendiam todo o processo de elaboração daquele material e coube à secretaria fazer esse acompanhamento. Então, a gente tinha uma plataforma que atende a esses alunos e cada professor preparava o seu material semanalmente e nós orientávamos. A gente abriu o material, viu que não estava tão de acordo assim, a gente chamava o professor, orientava... Na medida do possível, né?”** (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

Este trecho da fala da entrevistada revela uma alta subcapacidade estatal reguladora por parte da SME, na medida em que, percebendo as demandas do contexto e a limitação dos materiais selecionados diante da necessidade de instrumentos didáticos adaptáveis ao formato remoto, a secretaria modificou a produção de materiais didáticos. Além disso, o caminho de dar autonomia para o professor desenvolver seu próprio material didático demanda, ainda, alta subcapacidade analítica por parte da gestão educacional municipal, que direciona a atuação do departamento responsável pela implementação da BNCC na rede à fiscalização e à orientação dos materiais elaborados pelos professores em relação a sua adequação ao contexto da educação local.

A entrevistada apontou, em seguida, que, somente em 2022, os materiais didáticos físicos escolhidos pela rede, alinhados à BNCC, e enviados para os alunos começaram a ser, de fato, utilizados. Porém, de acordo com *Ana*, a proposta curricular ainda não foi de fato implementada. Isso se justifica pela necessidade de recomposição de aprendizagens defasadas devido à pandemia.

**“A gente está com contínuo curricular, uma adaptação de currículo ainda. A proposta foi homologada agora, né? Eu acredito que daqui há uns dois anos, três talvez,**

**a gente consiga, de fato, implementar a proposta na íntegra, até que a gente consiga recompor essas aprendizagens** aí que ficaram para trás nesse momento de pandemia. É, vai ser um pouco complicado a gente trabalhar, né?” (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

Embora a participante reconheça o atraso na efetiva implementação da BNCC no cotidiano escolar da rede municipal de educação possa ser interpretada como a falta de determinadas capacidades relacionadas ao apontamento de adaptações e soluções diante das demandas do contexto, mais à frente, na entrevista, Ana apresentou um programa de recomposição de aprendizagens promovido pela SME de Volta Redonda. Este projeto propõe, em paralelo às aulas e disciplinas regulares, intervenções, no cotidiano dos estudantes, por meio de aulas de reforço nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, de modo a identificar e suprir dificuldades de aprendizagem aprofundadas no contexto no ensino remoto.

Segundo a fala da entrevistada, a coordenação deste projeto, em toda a rede municipal, também fica a cargo da equipe dos professores implementadores da BNCC, o que garante que dinâmicas, materiais e atividades utilizados estejam alinhados à política curricular em curso. Isso, portanto, pode também ser interpretado como a criação de ações internas, a partir da identificação das características e demandas do contexto local, de adaptação dos procedimentos de implementação da BNCC na rede educacional de Volta Redonda. Dessa forma, indica-se a mobilização da subcapacidade reguladora por parte da SME, uma vez que, considerando as dificuldades no processo de aprendizagem dos estudantes, criou um projeto que busca suprir lacunas de desenvolvimento geradas/aprofundadas pela pandemia, visando a efetiva implementação do currículo alinhado à BNCC a longo prazo, de maneira mais equitativa. Isso também pode ser lido como uma forma de desenvolvimento da subcapacidade institucional, de gerar uma nova organização na estrutura da secretaria voltada para o planejamento e a realização deste reforço a estudantes da rede.

O processo de homologação recente, realizado no ano de 2022, ao qual a entrevistada se refere, no trecho acima, é justificado a partir de um processo de solicitação de revisão da normativa curricular municipal feita pelo Conselho Municipal de Educação (CME), considerando o contexto pandêmico e as adaptações realizadas no currículo neste período.

**“Nós elaboramos a proposta curricular em conjunto com os professores e a gente utilizou, 2020, 2021 e 2022, essa proposta “essencializada”, vamos dizer assim, né? Aí, no início desse ano [2022], o Conselho Municipal de Educação pediu que nós fizéssemos a revisão desse material da proposta curricular na íntegra. Aí essa revisão foi feita somente no âmbito da equipe aqui da Secretaria, né? Porque isso tudo já tinha sido construído com os nossos professores lá atrás.”** (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

A indicação de que a revisão solicitada pelo CME ocorreu apenas dentro da SME pode ser lida como uma mobilização da subcapacidade institucional local. Embora a entrevistada não faça menção à estruturação de uma nova equipe específica para uma nova revisão do currículo, é possível apreender que isso reforça a institucionalização da equipe de professores implementadores na estrutura organizacional da SME de Volta Redonda.

Após algumas solicitações por revisões pontuais no novo currículo proposto, o documento normativo do município de Volta Redonda foi homologado novamente pelo CME. Embora isso não altere a classificação relativa à situação da aprovação do currículo de Volta Redonda – “Aprovado e publicado” – baseada no site do Observatório e utilizada como critério de escolha do município para o estudo, o documento que foi considerado, nesta pesquisa, como referente ao currículo reformado do município é anterior à nova data de homologação exposta pela entrevistada<sup>21</sup>.

A entrevista seguiu sendo direcionada para a investigação acerca da atuação e das interações entre a SME de Volta Redonda e o MEC. Nesta etapa, a entrevistada foi questionada sobre as formas de relacionamento e interação entre os dois órgãos. Ana respondeu que não houve nenhuma cooperação direta do órgão municipal com o federal e ainda complementou dizendo que não houve interação com nenhum outro órgão que visasse à implementação da BNCC.

**“Essa cooperação direta [entre SME de Volta Redonda e MEC], que eu saiba, nós não tivemos, né? Assim,**

<sup>21</sup> Até a finalização deste trabalho, em março de 2023, não houve alterações, no site do Observatório acerca do documento curricular do município de Volta Redonda. O registro do documento normativo no qual se baseou esta pesquisa foi feito em julho de 2022.

**nenhum outro órgão entrou em contato conosco diretamente para poder nos auxiliar. Nós é que buscávamos esse material**, então tudo o que tinha de material sobre a BNCC, que chegava até nós, era o que nós buscávamos. **Muitas editoras também nos auxiliaram** mandando material para isso tudo. Então, **foi um processo que partiu daqui para fora e não de fora para secretaria.**” (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

A fala de *Ana* transcrita acima revela que os processos de interação da secretaria com outras instituições, dentre elas as editoras de materiais didáticos, estabeleceram-se por meio de iniciativa da própria SME e revela não ter havido contato com a Undime mobilizado pela SME. Isso aponta para uma compreensão de que o processo de reformulação curricular do município se ancorou em recursos e procedimentos internos, sem qualquer tipo de parceria estreita ou consultorias frequentes a outras instituições.

Isto pode ser compreendido de duas formas quando relacionado à análise de subcapacidades estatais. Em um primeiro plano, o não estabelecimento de parcerias com outros órgãos pode ser indicativo de baixa subcapacidade política externa, uma vez que não há, por parte da secretaria, articulação com outras entidades e outros níveis da administração pública. O estabelecimento de parcerias externas pode ser interpretado como uma busca por recursos e informações que alimentam o processo de implementação de uma política pública.

Entretanto, em um segundo plano, isso pode ser compreendido por altos níveis de subcapacidades analítica, administrativa e reguladora pela adesão à política e a movimentação de recursos humanos e informacionais internos para implementação da política curricular nacional, a partir de esforços da SME para interpretar e aderir ao texto base e estabelecer procedimentos próprios para reestruturação do currículo local, considerando o histórico curricular do próprio município.

A percepção de *Ana* sobre envolvimento das editoras no processo de implementação da BNCC se assemelha ao de *Lúcia*, que atua em Cabo Frio. De acordo com *Ana*, os materiais enviados pela editora auxiliaram o processo de reestruturação curricular no município e indica que as orientações disponibilizadas pelos comerciantes de materiais didáticos foram mais relevantes do que as contribuições oriundas do MEC.

Ana ainda indica que mesmo os processos de consulta a materiais orientadores oferecidos pelas editoras foram iniciativas da secretaria. Isso reforça a análise de uma atuação que mobiliza da subcapacidade analítica do município em sistematizar informações no que tange os processos de reelaboração curricular pela rede.

Por outro lado, esse dado pode indicar uma preferência da SME de Volta Redonda em recorrer aos auxílios e informações oferecidos pelas editoras no que tange à implementação da BNCC no âmbito municipal, em detrimento de iniciativas promovidas pelo MEC ou pela Undime. É possível ler esta situação como um processo de escolhas políticas, que reconhece e dá certa preferência à forte atuação das iniciativas privadas no momento de esforços das secretarias municipais de educação para reestruturação curricular.

A partir desta última fala, a entrevistada foi indagada sobre os processos de formação dos docentes relacionados à BNCC. Ana revelou que se manteve a ausência sobre processos de formação para os professores da rede promovidos pelo MEC e que os eventos realizados na rede foram todos organizados pela própria SME.

**“Todas as formações que nós fizemos foram baseadas nos nossos estudos aqui dentro da Secretaria mesmo, né? Nos debruçamos em cima desses materiais, nós distribuímos para os professores, ouvimos nossos professores, construímos a nossa proposta, mas tudo aqui dentro do âmbito do município mesmo. É a minha chefe que tinha contato com outras entidades superiores, mesmo assim, nada veio diretamente lá de cima pra gente entrar.”** (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

Assim como em Cabo Frio, no município de Volta Redonda houve a promoção de eventos para contribuição dos docentes sobre o texto da política curricular e a estruturação do currículo local. Como no outro município, isso demonstra certa subcapacidade analítica de envolver os implementadores na fase de reelaboração e oferecer orientações aos docentes da rede.

Em contrapartida, diante da indicação sobre a plataforma AVAMEC feita pela representante de Cabo Frio que oferece cursos de formação continuada voltada para a BNCC, sua estrutura e seus objetivos de aprendizagem, apreende-se, da fala de Ana, que não houve, em Volta Redonda, acesso aos cursos ofertados



virtualmente pelo MEC. Isso se reforça quando *Ana* aponta que não veio, da estrutura burocrática federal, direcionamentos específicos para a formação dos docentes no que tange à reforma curricular nacional. Entretanto, em seguida, relatou o recebimento de materiais de orientação à implementação da BNCC enviados à SME tanto pelo MEC quanto pelas editoras.

“Chegou muito material para a gente. Foram tantos que eu não sei, nem posso, nem consigo elencar aqui. Do MEC e das editoras. **As editoras, assim, quase todas elas nos enviaram material para estudo, bons, de boa qualidade, livros...** Então, a gente recebeu bastante material. Algumas orientações, né? A própria BNCC, a gente teve acesso, sim.” (*Ana*, representante da SME de Volta Redonda)

O recebimento desses materiais orientadores e a própria tarefa de se debruçar sobre o documento da BNCC, demonstram esforços relacionados à adesão e à adaptação da política na rede municipal. Isso reforça que a implementação da BNCC em Volta Redonda mobilizou subcapacidades estatais de caráter administrativo e regulador.

Em seguida, foi perguntado sobre os meios de comunicação e de interação estabelecidos entre a SME e o MEC para dúvidas ou orientações. *Ana* respondeu que, pela posição que ela ocupa na estrutura organizacional da secretaria, não teria a informação acerca do procedimento de tirar uma dúvida diretamente do MEC. Nesse sentido, *Ana* desconhece os canais de comunicação da SME de Volta de Redonda com o MEC, o que não significa, necessariamente, que essa comunicação não exista.

Na continuidade da entrevista, a investigação se direcionou para a possível relação entre a SME e a Undime. De início, *Ana* respondeu que a equipe de implementadores, da qual faz parte, não estabelece contato com a entidade. Em seguida, apontou que a interação de teve com a Undime ocorreu em eventos de orientação realizados pela instituição durante a pandemia relacionados à implementação da BNCC e às adaptações dos processos de aprendizagem no momento da pandemia.

Neste momento, a entrevistada apontou que, embora o contexto pandêmico tenha proporcionado momentos de formação continuada para os professores sobre

a BNCC e outros tópicos relacionados à educação pública, este já era um hábito interno da rede e se reforçou com a equipe local de implementação da BNCC.

“A gente já tem por costume fazer isso há anos, né? Desde quando eu entrei na secretaria, em 2007, esse trabalho de formação dos professores continua acontecia. Então, pelo menos quatro encontros anuais, a gente faz com os professores, às vezes, né, quando necessário. **No caso do ano da implementação, nós fizemos mais. Sem contar os atendimentos que a gente faz às escolas, porque a gente da implementação também acompanha as escolas.** Então, o professor precisa de algum auxílio? Então, a gente vai até a escola e ajuda o professor a construir atividade, discute com ele o que pode ser melhor para aquela escola, né? Porque nós temos 20 escolas de anos finais aqui e aí a gente tenta, né, ter um olhar mais para aquele espaço, para aquela comunidade da escola. Às vezes, algum suporte pedagógico também para as equipes diretivas. **A equipe da implementação acompanha isso tudo também no âmbito da escola.**” (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

A fala acima permite a percepção da articulação entre duas subcapacidades estatais demonstradas pela SME de Volta Redonda: a institucional e a analítica. Isso se justifica no fato de a reestruturação interna da secretaria, com a criação de um grupo de trabalho responsável pela coordenação da implementação da BNCC, servir como meio de orientação aos professores, no que tange à formação dos docentes e ao acompanhamento das práticas pedagógicas aplicadas em sala de aula.

Em seguida, foi tematizada a questão do monitoramento da implementação da BNCC. A entrevistada respondeu que há ações internas de monitoramento, a partir de avaliações diagnósticas próprias da rede. Além disso, Ana citou, ainda, a realização de uma avaliação unificada, elaborada pelos professores da rede. Isso é indicativo de que a gestão educacional do município detém subcapacidade avaliadora e aplica mecanismos de acompanhamento ao processo de implementação da nova política curricular na rede, por meio da análise do rendimento dos alunos nos mecanismos avaliativos. A entrevistada ainda apontou que havia grande expectativa sobre a aplicação da avaliação unificada no final de 2022, que daria indícios de como os alunos iniciariam o ano letivo de 2023, considerando as práticas pedagógicas adotadas no ano letivo que se encerrava.

Quando indagada acerca de ações externas de monitoramento, a entrevistada citou apenas índices e avaliações em larga escala – IDEB, Prova Brasil e ENEM – realizadas a nível nacional nos distintos segmentos da escolarização básica, entretanto, não citou nenhuma ação específica de avaliação da implementação da BNCC no cotidiano escolar de Volta Redonda. Os resultados obtidos nestes dados gerados por mecanismos avaliativos do governo federal, de acordo com a entrevistada são utilizados como indicadores do processo de implementação da BNCC na rede.

Por fim, foi solicitado que a entrevistada destacasse pontos positivos e negativos relacionados à reforma curricular e à implementação da BNCC no município em que atua. De início, a entrevistada apontou a importância da nova política curricular para o trabalho com as habilidades e a possibilidade de revisar e rever o currículo como aspectos positivos. Em seguida, a resposta da entrevistada reforçou um posicionamento crítico em relação ao texto da Base pela sua verticalidade e pelo distanciamento em relação ao chão da escola.

**“Alguns pontos positivos, esse trabalho com as habilidades, que a gente conseguiu avançar um pouquinho em relação aos descritores, que eu acho bastante interessante. Em Língua Portuguesa, a gente tem aí os campos de atuação que a proposta anterior, a gente também já caminhava de forma muito semelhante, mas com essa separação dos campos de atuação a gente conseguiu mostrar de maneira mais clara para o nosso professor a importância do aluno ter acesso a essas diferentes esferas, né? Eu acho que a gente conseguiu avançar bastante até mesmo para delimitar aquelas habilidades específicas, né? (...) Eu acho que é basicamente isso, essa possibilidade de a gente estudar e rever o currículo constantemente, eu acho interessante. E o ponto negativo é que a gente não teve tempo hábil para poder discutir isso em esfera nacional e algumas questões realmente chegaram para a gente de cima para baixo, né? (...) Esse trabalho que ficou meio atropelador assim. História, por exemplo, o aluno tem que estar indo e voltando, isso acaba gerando uma certa confusão na cabecinha deles, porque o aluno, o pequeno, por exemplo, precisa dessa noção de linearidade no processo, e a BNCC veio desconstruindo essa linearidade. Língua Portuguesa, que a gente vê isso em gramática, né? Quando ele passa uma oração coordenada por sexto ano, sempre quebra a linearidade do processo e os alunos menores de anos finais, eu digo até o ensino médio, eles têm muita dificuldade de acompanhar quando você tem**

essa quebra. Então, a princípio, nós tínhamos muita resistência dos professores em relação a isso, mas como era para a gente executar estudar, a gente tentou fazer o melhor que nós podíamos, né? Com o que nós tínhamos ali em mãos.” (Ana, representante da SME de Volta Redonda)

A fala da entrevistada revela, ainda, que houve resistência dos professores da rede em relação à reforma curricular e à sua estrutura, o que se percebe como uma similaridade em relação à Cabo Frio. Da mesma forma que o município litorâneo, *Ana* revela que as lacunas ou pontos de resistência apontados no texto da BNCC foram contornadas no currículo e na prática locais. Isso se demonstra como mais um indício da mobilização de subcapacidades estatais reguladoras, ao aderir à política nacional modificando procedimentos de modo a adequar o texto da política ao contexto local.

É possível apontar que a atuação da SME de Volta Redonda diante da tarefa de reelaboração do currículo local de forma a alinhá-lo à BNCC se deu a partir da movimentação de subcapacidades que permitiam a adesão à política nacional em curso de modo que esse processo levasse em conta demandas dos profissionais locais, considerando a realidade discente do município e as dificuldades aprofundadas no contexto pandêmico. Percebe-se que a movimentação institucional ocorrida da estrutura organizacional de Volta Redonda impactou o processo de reelaboração do currículo e de sua implementação da rede.

Em termos de avaliação, é possível perceber que há certa preocupação por parte da SME com o monitoramento da implementação da BNCC, embora este processo esteja baseado no rendimento dos alunos em instrumentos avaliativos unificados e não inclua percepção de estudantes, docentes e gestores acerca da reforma curricular no município, o que pode ser interpretado como uma média subcapacidade avaliadora por parte da gestão municipal.

Por fim, percebe-se que há grande preocupação com a adequação do currículo e das práticas adotadas no cotidiano das escolas da rede municipal de Volta Redonda, indicando alto grau de mobilização de subcapacidades de natureza administrativa, reguladora e analítica.

Da mesma forma que em Cabo Frio, a fala da representante de Volta Redonda também indica para a ausência de relações entre a SME e a Undime. Isso também está de acordo com o apontamento de *João*, sobre a ausência de alguma

atuação direta da entidade na estrutura organizacional ou no processo de implementação da BNCC nos municípios.

## Considerações finais

Nesta última seção, busca-se fornecer uma síntese dos procedimentos da pesquisa, destacando seus principais resultados e conclusões alcançados, além de potencialidades para o campo.

Retoma-se, a princípio, a hipótese inicial da pesquisa, de que, embora haja, nos documentos normativos relacionados à BNCC, o reconhecimento da responsabilidade da União de coordenação da implementação da BNCC, por conta da distribuição e da atuação da Undime no território brasileiro, a associação civil de DMEs seria a entidade referência na coordenação da implantação da política curricular nos municípios. Considerando tal suposição inicial, a pesquisa, de caráter qualitativo, buscou, com foco no estado do Rio de Janeiro, investigar a implementação da BNCC em dois municípios fluminenses, de maneira a compreender as ações empreendidas pela Undime-RJ no âmbito da BNCC nos municípios do estado e os procedimentos adotados pelas gestões municipais de educação para implantação da política curricular em seus territórios.

Em um primeiro momento, foram realizados um mapeamento e um agrupamento dos municípios fluminenses, de acordo com a situação da implementação da BNCC em cada território, a partir das informações concentradas no Observatório da Implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio, plataforma alimentada pelo Movimento pela Base. Como o estudo pretendia investigar as ações e as interações ocorridas para alinhamento dos currículos locais à BNCC, a seleção dos municípios buscou as localidades que já apresentavam a situação de currículo alinhado à nova política curricular, além de uma paridade nas dimensões populacionais e do serviço educacional local entre os municípios selecionados.

Além da situação de alinhamento do currículo local à BNCC, considerou-se também a disponibilização de documentos normativos sobre a implementação do novo currículo no município ou do próprio documento curricular na plataforma utilizada como fonte. Nesse sentido, os municípios de Cabo Frio e Volta Redonda

foram selecionados, sendo estes, respectivamente, do grupo 3 – “publicado parcialmente” – e o segundo do grupo 1 – “aprovado e publicado”.

Assim, foram realizadas entrevistas com representantes da Undime-RJ e dos dois municípios selecionados, com o objetivo de compreender a atuação dos órgãos investigados na implementação da BNCC nos respectivos territórios e aferir informações acerca do papel de cada instituição neste cenário.

A pertinência da teoria relacionada a capacidades e subcapacidades estatais neste estudo relaciona-se às responsabilidades direcionadas à esfera municipal na implementação de políticas públicas educacionais, sob o pano de fundo do regime de colaboração. Tal teoria, segundo Silva e Valadão Júnior (2022), aplicada ao nível subnacional auxilia a compreensão do cumprimento do papel das administrações municipais no atendimento às populações locais. De acordo com os autores,

Buscar pelo entendimento da capacidade estatal é considerar uma perspectiva multidimensional para que maior amplitude de ações possa ser considerada e analisada. O estudo da capacidade estatal deve incluir um conjunto de subcapacidades nas variadas áreas de habilidades e competências do governo, assim como seus diferentes níveis de decisão e atuação, seja no seu aspecto mais amplo, que compreenda atividades estratégicas de Estado; seja pelas organizações governamentais direcionadas às atividades e áreas específicas, isto é, pelos indivíduos que compõem a estrutura burocrática do funcionalismo público (SILVA, VALADÃO JÚNIOR, 2022, p. 3).

Em outras palavras, entender a capacidade estatal requer uma abordagem completa e abrangente, que leve em conta os níveis e as formas de atuação do governo, além dos objetivos das políticas públicas, tendo em vista uma implementação mais efetiva dos serviços públicos.

Além disso, a aplicação deste referencial na investigação da atuação da Undime no cenário de formulação e implementação da BNCC justifica-se pela compreensão de que, como uma instituição híbrida, sendo uma associação civil composta por gestores públicos de educação, a entidade é um ator político que ocupa fulcral papel na cena da política educacional brasileira.

Isso se apoia também no fato de que a legislação brasileira norteadora da educação e a estrutura de implementação de políticas educacionais, como a LDB, o

PNE e a própria BNCC, baseia os processos de formulação e implementação de políticas educacionais na estrutura do regime de colaboração. Isso faz com que a Undime, que se consolidou com a instituição de tal modelo de governo, seja também um agente articulador das esferas administrativas públicas e importante movimentador de políticas educacionais.

A entrevista realizada com a Undime evidencia a entidade como um importante ator político nos processos relacionados às políticas públicas educacionais, atuando como articuladora do regime de colaboração entre o governo federal e os governos municipais. Essa atuação pode levar à formulação de políticas com maiores índices de adesão e efetividade considerando o cenário brasileiro e as especificidades sociais, regionais culturais e econômicas.

Além disso, outro ponto importante destacado relaciona-se ao trabalho de apoio técnico e de capacitação que a Undime oferece aos gestores municipais. Nota-se que, em distintos momentos da fala, o representante da associação retomou a relevância do repasse de informações e orientações aos dirigentes municipais de educação e de uma atuação técnica e bem instruída, visando efetiva a implementação de políticas educacionais nos territórios.

Destaca-se, ainda, que, tanto na fala da representante de Cabo Frio quanto na entrevista com a representante de Volta redonda, não há indícios de relação entre as SMEs e a Undime. Isso reforça a fala de *João*, que aponta que a atuação da Undime reconhece a autonomia e a iniciativa dos municípios em estabelecerem seus próprios procedimentos e ações no que diz respeito aos processos relacionados ao seu papel na implementação da BNCC nas respectivas redes municipais. Isso se ilustra nos dados das entrevistas, uma vez que não há uma atuação direta da Undime em algum caso específico relacionado ao alinhamento de currículos municipais à política nacional.

Em síntese, destaca-se o desenvolvimento de quatro subcapacidades estatais: reguladora, institucional, política e analítica. As subcapacidades da Undime são definidas como a capacidade de prestar orientações e promover ações que forneçam informações e auxiliem a implementação da BNCC pelos municípios (subcapacidade reguladora), o posicionamento estratégico da Undime como articuladora entre as organizações de dentro e de fora do aparelho estatal (subcapacidade institucional), as ações empreendidas pela Undime com vistas a mobilização de apoio e adesão dos dirigentes municipais de educação



(subcapacidade política) e a formalização da Undime como um apoio técnico para a implementação da BNCC nos municípios (subcapacidade analítica). Para facilitar a compreensão, essas informações foram organizadas nos quadros abaixo.

**Quadro 3: Subcapacidades estatais mobilizadas pela Undime-RJ na implementação da BNCC**

	Subcapacidades estatais - Nível macro/sistêmico					
	Administrativa	Reguladora	Institucional	Política	Analítica	Avaliadora
<b>Undime</b>		X	X	X	X	

Fonte: Elaboração da autora.

**Quadro 4: Definição das subcapacidades estatais mobilizadas pela Undime-RJ na implementação da BNCC**

	Subcapacidades estatais - Nível macro/sistêmico			
	Reguladora	Institucional	Política	Analítica
<b>Undime</b>	Prestar orientações e promover ações que forneçam informações e auxiliem a implementação da BNCC pelos municípios.	Posicionar-se estrategicamente como articuladora entre as organizações de dentro e de fora do aparelho estatal.	Empreender ações com vistas à mobilização de apoio e adesão dos dirigentes municipais de educação.	Formalizar-se como um apoio técnico para a implementação da BNCC nos municípios.

Fonte: Elaboração da autora.

Dessa forma, é importante destacar que a fala do representante da Undime contraria a hipótese inicial de que a entidade seria responsável pela coordenação central da implementação da BNCC. Isso se justifica, uma vez que a atuação da Undime está voltada para a interlocução e a articulação entre as esferas de governo, de modo a garantir a adesão e aceitabilidade da política entre os gestores municipais de educação, além de apoio e capacitação técnica aos municípios, sem interferir diretamente nos procedimentos adotados pelos gestores no nível local ou mesmo estabelecer um método institucionalizado de monitoramento da reforma curricular nos municípios.

As análises das entrevistas acerca da reestruturação curricular alinhada à BNCC dos dois municípios fluminenses, Cabo Frio e Volta Redonda, apontam para o desenvolvimento das subcapacidades administrativa, reguladora e analítica em

ambos os casos. Entretanto, é importante destacar algumas discrepâncias entre os processos nos dois municípios.

No caso de Volta Redonda, o desenvolvimento de subcapacidades permitiu a adesão à política nacional em curso, levando em conta demandas dos profissionais locais, considerando a realidade discente do município e as dificuldades aprofundadas no contexto pandêmico. Ademais, a movimentação institucional da estrutura organizacional de Volta Redonda impactou o processo de reelaboração do currículo e de sua implementação na rede, tendo em vista que a reestruturação organizacional da SME se mostrou um meio de efetivação de processos especificamente relacionados à reforma curricular no município, além do desenvolvimento de projetos que visam uma implementação efetiva do novo currículo nos processos de aprendizagem dos alunos.

Não há indicação de mobilização da subcapacidade institucional em Cabo Frio, que envolveria a criação de núcleos, equipes ou grupos de trabalho específicos para a reelaboração do currículo. O que há, entretanto, é a indicação de uma reorientação interna das práticas na gestão educacional e no nível das práticas pedagógicas, tendo em vista a reelaboração e a implementação do novo currículo da rede.

Em relação à mobilização de subcapacidades estatais políticas, não há evidências significativas em Cabo Frio e em Volta Redonda, já que as entrevistas não revelaram ações que buscassem apoio burocrático de outros níveis da administração pública municipal ou de outras esferas de governo para a implementação da reforma curricular.

No que diz respeito à avaliação, há certa preocupação por parte da SME de Volta Redonda com o monitoramento da implementação da BNCC, mas esse processo está baseado no rendimento dos alunos em instrumentos avaliativos unificados e não inclui a percepção de estudantes, docentes e gestores acerca da reforma curricular no município. Já em Cabo Frio, o esforço avaliador mobilizado pela SME tem a ver com um acompanhamento mais pessoal das práticas e do trabalho pedagógico dos profissionais, tendo em vista o alinhamento do trabalho cotidiano ao novo currículo.

Além disso, em ambos os casos, percebe-se grande preocupação com a adequação do currículo e das práticas adotadas no cotidiano das escolas da rede municipal, indicando alto grau de mobilização de subcapacidades de natureza

administrativa, reguladora e analítica. Essas informações foram organizadas nos quadros abaixo a fim de facilitar a compreensão dos dados.

**Quadro 5: Subcapacidades estatais mobilizadas pelas SMEs na implementação da BNCC**

	Subcapacidades estatais – Nível meso/organizacional					
	Administrativa	Reguladora	Institucional	Política	Analítica	Avaliadora
<b>Cabo Frio</b>	X	X			X	X
<b>Volta Redonda</b>	X	X	X		X	X

Fonte: Elaboração da autora.

**Quadro 6: Definição de subcapacidades estatais mobilizadas pelas SMEs na implementação da BNCC**

	Subcapacidades estatais - Nível meso/organizacional				
	Administrativa	Reguladora	Institucional	Analítica	Avaliadora
<b>Cabo Frio</b>	Estabelecimento de medidas de adesão ao movimento de reforma curricular nacional.	Criação de regras e procedimentos de adesão à políticas adaptados às demandas e características do contexto local.		Promoção de informações e orientações alinhadas às regras gerais e locais da política curricular para os agentes implementadores das respectivas redes.	Avaliação dos processos e impactos dos procedimentos relacionados à implementação do novo currículo, com o objetivo de estabelecer novas rotas para efetivar a implantação da política no local.
<b>Volta Redonda</b>			Reorganização da estrutura organizacional da SME, construindo uma equipe voltada para (re)estruturação do currículo local.		

Fonte: Elaboração da autora.

**Quadro 7: Definição de subcapacidades estatais mobilizadas pelas SMEs e pela Undime na implementação da BNCC**

Subcapacidades	Nível macro/sistêmico	Nível meso/organizacional	
	Undime	SME Cabo Frio	SME Volta Redonda
<b>Administrativa</b>		Estabelecimento de medidas de adesão ao movimento de reforma curricular nacional.	

<b>Reguladora</b>	Prestar orientações e promover ações que forneçam informações e auxiliem a implementação da BNCC pelos municípios.	Criação de regras e procedimentos de adesão à política adaptados às demandas e características do contexto local.	
<b>Institucional</b>	Posicionar-se estrategicamente como articuladora entre as organizações de dentro e de fora do aparelho estatal.		Reorganização da estrutura organizacional da SME, construindo uma equipe voltada para (re)estruturação do currículo local.
<b>Política</b>	Empreender ações com vistas à mobilização de apoio e adesão dos dirigentes municipais de educação.		
<b>Analítica</b>	Formalizar-se como um apoio técnico para a implementação da BNCC nos municípios.	Promoção de informações e orientações alinhadas às regras gerais e locais da política curricular para os agentes implementadores das respectivas redes.	
<b>Avaliadora</b>		Avaliação dos processos e impactos dos procedimentos relacionados à implementação do novo currículo, com o objetivo de estabelecer novas rotas para efetivar a implantação da política no local.	

Fonte: Elaboração da autora.

Vale destacar, ainda, que em Volta Redonda, há a compreensão de que, embora o currículo e os materiais estejam alinhados às exigências na reforma curricular, a representante da rede reconhece que o novo currículo, por enquanto, não permeou efetivamente as práticas pedagógicas no local. Isso se justifica pelo fato de ainda serem necessárias medidas para repor aprendizagens considerando o contexto pandêmico e os prejuízos educacionais causados pelos anos de isolamento social e educação remota.

É possível afirmar, portanto, que a rede reconhece que, embora exista a proposta curricular e materiais alinhados a BNCC, a prática com o novo currículo deve abarcar a realização ativa das propostas estabelecidas no documento curricular da rede no cotidiano. Essa percepção acerca do próprio contexto indica que a gestão municipal local compreende que o alinhamento da educação local à nova política curricular não ocorre somente a partir de documentos normativos, mas entende a necessidade de se efetivar isso na prática.

Vale ressaltar, ainda, que a análise dos dados permite inferir que a implementação da BNCC se dá numa perspectiva *top-down*, em que as secretarias municipais recebem apoio técnico e capacitação sobre os processos de implementação da BNCC ofertados pela Undime e pelo MEC.

É possível, portanto, apreender que tal análise se faz relevante, tendo em vista que pode ser um orientador da prática de gestão para outras localidades mapearem seus próprios itinerários e procedimentos para alinhamento do currículo. Há, também, indicada uma potencialidade para estudos que busquem compreender as discrepâncias entre os municípios que não haviam implementado o currículo até o momento ou que ainda não publicaram suas propostas curriculares alinhadas à BNCC, levando em conta que a normatização da política curricular estabeleceu como limite o ano de 2020 como data limite para este processo. Isso pode indicar uma relevância em investigações focadas nas desigualdades e lacunas possivelmente aprofundadas ou minimizadas neste processo.

ABRÚCIO, F. L., **Federalismo brasileiro e projeto nacional**: os desafios da democracia e da desigualdade. São Paulo: Revista USP, n. 134, p. 127-142, 2022.

ALBUQUERQUE, L. A., **Relações entre capacidades estatais e qualidade da educação infantil em dezessete municípios fluminenses**. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Educação, 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED). Ofício n. 01/2015/GR. **Exposição de Motivos sobre a Base Nacional Comum Curricular**, Rio de Janeiro, 9 nov. 2015. Disponível em: <https://anped.org.br/news/exposicao-de-motivos-sobre-base-nacional-comum-curricular>. Acesso em 15 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Elaboração da Base Nacional Comum Curricular**: os seminários estaduais em questão. Universidade Federal do Pará (UFPA), 2021. Disponível em: [http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos\\_21\\_23](http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos_21_23). Acessado em: 02 de dez de 2021.

\_\_\_\_\_. **Elaboração da Base Nacional Comum Curricular**: os seminários estaduais em questão. Universidade Federal do Pará (UFPA), 2021. Disponível em: [http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos\\_21\\_23](http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos_21_23). Acessado em: 02 de dez de 2021.

AVELAR, M; BALL S, J. **Mapeando a nova filantropia e o estado hierárquico**: o Movimento pela Base Nacional Comum Curricular no Brasil. International Journal of Educational Development, 2017.

AZEVEDO, N. P., **A Undime e os desafios da educação profissional**. Estudos Avançados 15 (42), p. 141-152, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000200004>. Acessado em: 15 de nov de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Qualificação das entidades como Organizações Cívicas**. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público**. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular: educação é a base**. Brasília, 2017a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017**. 2017b. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_RES\\_CNECPN22017.pdf?query=curriculo](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22017.pdf?query=curriculo). Acessado em: 26 de out. de 2022.

CABO FRIO. **Proposta curricular para a Educação Infantil**. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1kU-9qlXd4mxem1cTxPLxfOYN07Vd3gFR/view>. Acessado em: 08 de jul. de 2022.

CÁSSIO F., AVELAR M., TRAVITZKI R., NOVAES T. A. F. **Heterarquização do estado e a expansão das fronteiras da privatização da educação em São Paulo**. Educ. Soc., Campinas, v. 41, e241711, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.241711>. Acessado em 17 de dez de 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Consed), UNIÃO NACIONAL DE DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). **Posicionamento conjunto de Consed e Undime sobre a segunda versão da Base Nacional Comum Curricular**. 2016. Disponível em: [https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/2016\\_09\\_14-Relato%CC%81rio-Semina%CC%81rios-Consed-e-Undime.pdf](https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/2016_09_14-Relato%CC%81rio-Semina%CC%81rios-Consed-e-Undime.pdf). Acessado em: 01 de dez de 2021.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Consed**. Disponível em: <https://www.consed.org.br/conteudos/sobre-o-consed>. Acessado em 15 de agosto de 2022.

CRUZ, D. B. S.; MARCASSA, L. P., **O papel da undime no processo de afirmação da lógica da governança em redes no campo educacional brasileiro**. Vitória da Conquista: Práxis Educacional, v. 16, n. 43, p. 596-617, 2020. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/6760>. Acesso em: 16 de nov. de 2022.

FORTES, O. B. S., **O neoliberalismo e a educação contemporânea: professores de inglês entre a criticidade, a neutralidade e a censura**. 2019. 146 f. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação Educação, Linguagem e Psicologia) - Faculdade de Educação, 2019.

FRANCO, M. L. P. B., **Análise de Conteúdo**. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2021.

MALHEIROS, S. J. P., AGUIAR, M. A. D., **A UNDIME-PE e a municipalização do ensino no estado de Pernambuco**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2006. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4498/1/arquivo5368\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4498/1/arquivo5368_1.pdf). Acessado em: 18 de dezembro de 2022.

MOREIRA, H. A. de O.; LEAL, M. Y G.; CARVALHO, J. M. A.; TEIXEIRA, P. P., **Estudo sobre a BNCC e o homeschooling a partir do modelo de coalizões de defesa**. Araraquara: Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, v. 17, n. 4, p. 2810–2832, 2022. DOI: 10.21723/riaee.v17i4.16556. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16556>. Acesso em: 26 de jan. de 2023.

MOTA, M. O., **Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores**. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Educação, 2018.

MOVIMENTO PELA BASE. **Movimento pela Base: a mobilização de atores e ideias para a construção da Base nacional Comum Curricular**. 2022. Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2022/08/casos-de-impacto-social-mpb.pdf>. Acessado em: 16 de fev. de 2023.

PEREIRA, L.C. B., **Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998. 365p.

\_\_\_\_\_. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. RAP: Rio de Janeiro 34 (4): p. 7-26, 2000.

\_\_\_\_\_. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição**. Brasília: ENAP, 2001.

PINTO, T. R. G. S., MARTINS, S., LEONEL, D. S., CKAGNAZAROFF, I. B., (2018). **Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local**. Campo Grande: Interações, v. 19, n. 3, p. 627–641, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v19i3.1730>. Acessado em: 18 de dez de 2022.

PIRES, M. D. M. **A influência empresarial na política curricular brasileira: um estudo sobre o Movimento pela Base Nacional Comum**. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, 2020.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RHODES, R. A. W., **The new Governance: governing without Government**. Political Studies, n. 44, p. 652-667, 1996. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.

SEGATTO, C. I., **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. Tese de doutorado. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2015.

SEGATTO, C. I., ABRÚCIO, F. L., **A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros**. Revista Brasileira de Educação, v. 21, n. 65, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>. Acessado em: 17 de dez de 2022.



SILVA, M. A. D., ALMEIDA, P. F., **Um estudo comparativo das versões da Base Nacional Comum curricular para o Ensino Médio**. V Congresso Nacional de Educação, 2018.

SILVA, R. G.; VALADÃO JÚNIOR, V. M. **Capacidades Estatais Municipais: Proposta para uma Agenda de Pesquisa e Percurso Metodológico**. Administração Pública e Gestão Social, [S. l.], v. 14, n. 4, 2022.

TARLAU, R., MOELLER, K., **O consenso por filantropia: Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil**. Currículo sem Fronteiras, v. 20, n. 2, p. 553-603, 2020.

TRIPODI, Z. F., SOUSA, S. Z. **Do Governo à Governança: Permeabilidade do Estado a Lógicas Privatizantes na Educação**. In. Cadernos de Pesquisa v.48 n.167 p. 228-253 2018.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). **Orientações ao Dirigente Municipal de Educação: fundamentos, políticas e práticas**. 2012. Disponível em: [http://undime.org.br/uploads/documentos/phpXS7pwS\\_5703f651a3666.pdf](http://undime.org.br/uploads/documentos/phpXS7pwS_5703f651a3666.pdf). Acessado em: 18 de nov. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Manual de Governança da Undime**. 2015. Disponível em: [http://undime.org.br/uploads/documentos/php498bjh\\_594121cea0da6.pdf](http://undime.org.br/uploads/documentos/php498bjh_594121cea0da6.pdf). Acessado em: 24 de nov. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Undime**. 2019. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/sobre-a-undime>. Acessado em: 14 de nov. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Caderno de orientações ao Dirigente Municipal de Educação: fundamentos, políticas e práticas - Edição 2021**. 2020. Disponível em: [http://undime.org.br/uploads/documentos/phpdS3X2e\\_5ff3095864840.pdf](http://undime.org.br/uploads/documentos/phpdS3X2e_5ff3095864840.pdf). Acessado em: 14 de nov. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Linha do tempo**. 2022a. Disponível em: <https://undime.org.br/linhadotempo/>. Acessado em 13 de nov de 2022.

\_\_\_\_\_. **Regimento**. 2022b. Disponível em: <https://undime.org.br/institucional/regimento>. Acessado em: 18 de nov. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Estatuto**. 2022c. Disponível em: <https://undime.org.br/institucional/estatuto>. Acessado em: 18 de nov. de 2022.

\_\_\_\_\_, MOVIMENTO PELA BASE, CEDAC. **Guia de implementação dos currículos alinhados à BNCC para educação infantil e ensino fundamental**. 2022d. Disponível em: <https://observatorio.movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2022/02/guia-de-implementacao-final.pdf>. Acessado em: 8 de dez. de 2022.

WU, X., RAMESH, M., HOWLETT, M., **Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities**. Policy and Society, n. 34, p. 165-171, 2015.

## 9 Anexos

### Anexo 1: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE  
JANEIRO**  
**Programa de Pós-Graduação em Educação**

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezada(o): \_\_\_\_\_

Neste documento, convido você a participar da pesquisa de mestrado e registramos o aceite de sua participação de forma voluntária e anônima. Para isso, leia integralmente os pontos de descrição do trabalho de pesquisa e dos tópicos de segurança e, por fim, realize os devidos preenchimentos e a sua assinatura na parte final.

**Pesquisa:** Interações federativas: a atuação da Undime e dos municípios na implementação da BNCC

#### **Pesquisadoras responsáveis:**

**Mestranda:** Marina y Gonzales Leal | marinaygleal@outlook.com | Tel (21) 9 9716-0053. **Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Naira da Costa Muylaert Lima | naira@puc-rio.br | Tel (21) 3527-1815 | PUC-Rio: Departamento de Educação. Rua Marquês de

São Vicente, 225, Edifício Cardeal Leme, Departamento de Educação, Sala 1049  
Gávea 22453900 - Rio de Janeiro, RJ – Brasil.

Esta pesquisa passa pela submissão à Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio, instância responsável pela avaliação do ponto de vista ético os projetos de pesquisa dos seus docentes, pesquisadores e discentes, quando solicitada. A Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio está localizada no seguinte endereço: Rua Marquês de São Vicente, 225, Gávea, 22543-900, Rio de Janeiro – RJ. O contato por telefone é feito por meio do número (21) 3527- 1618.

**Financiamento da pesquisa:** Esta pesquisa é financiada com a Bolsa de Mestrado CAPES - Modalidade I.

**Justificativas:** Na esteira dos trabalhos que se propõem a analisar as especificidades contextuais que circulam os processos relacionados à política curricular nacional em implementação – a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a pesquisa anunciada neste projeto busca contribuir para o campo, de forma a analisar a implantação da BNCC à luz do referencial teórico voltado para os conceitos de governança, capacidades estatais e permeabilidade, tendo em vista a escassez de estudos que articulam tais conceitos no bojo das investigações sobre a política curricular vigente. Assim, entender quem coordena e como se dá a coordenação da implementação da Base no contexto de um Estado heterárquico, envolve compreender a atuação e a interação dos atores e instituições envolvidos. Tal aspecto mostra-se de grande relevância social e científica, uma vez que envolve a constituição do projeto de sociedade de um grupo de ideologias e interesses específicos, a partir de um ponto de vista teórico ainda pouco explorado.

**Objetivos:** o presente projeto de pesquisa tem como objetivo geral investigar como se dá a coordenação dos atores envolvidos na implementação da BNCC. Dentre os objetivos específicos, estão: mapear os instrumentos, os canais e os fluxos de comunicação utilizados na coordenação da implementação da BNCC em três municípios fluminenses; investigar as atividades promovidas pela Undime junto aos

municípios; compreender como se caracterizam as interações estabelecidas entre Estado-Undime, Estado-municípios e Undime-municípios.

**Metodologia:** A pesquisa a ser desenvolvida é de caráter qualitativo e envolve uma análise documental para investigação das articulações estabelecidas entre distintas entidades estatais e não estatais nos processos de implementação da BNCC, a partir dos textos disponibilizados nos sites das instituições envolvidas na implementação da Base, em especial a Undime e os municípios. O estudo conta também com uma revisão de bibliografia voltada para as produções existentes e seu trabalho com os conceitos eixos deste trabalho. Além disso, serão realizadas entrevistas com representantes da Undime e representantes de secretarias municipais de três municípios fluminenses. As entrevistas são propostas com a finalidade de compreender como se caracterizam as interações que se estabelecem entre o Estado, a Undime e as secretarias municipais na implementação da BNCC. Os encontros serão realizados no formato presencial ou online, a depender da disponibilidade do entrevistado, com duração prevista de 1h. O teor das perguntas a serem realizadas para os participantes se relaciona à função que o órgão ao qual o participante está vinculado desenvolve na implementação da política curricular, a percepção do entrevistado acerca da política curricular, as ações desenvolvidas para implementação da BNCC em seu município ou sua rede de ensino, as ações mobilizadas para elaboração dos currículos regionais e implantação nas escolas, os graus de interação entre a secretaria/UNDIME/MEC, a percepção do entrevistado sobre a atuação das demais instituições na implementação da política curricular, em especial, o papel do MEC (governo federal).

**Riscos e desconfortos:** As entrevistas serão gravadas e seu conteúdo, de forma integral, será utilizado para fins exclusivamente científicos. As entrevistas e o armazenamento das informações serão realizados com a devida segurança e todo o cuidado necessários para não causar nenhum desconforto aos participantes, embora a presença da pesquisadora possa provocar certa timidez, por conta dos processos de registro do conteúdo dos diálogos. Os participantes são livres para cancelar a contribuição com a pesquisa a qualquer momento, sem nenhum constrangimento.

**Confidencialidade:** Serão tomados os devidos cuidados éticos para garantia do anonimato dos participantes, por meio da substituição dos nomes dos participantes por codinomes. Vale destacar que é garantida a liberdade de desistência por parte dos participantes em qualquer momento de desenvolvimento do estudo, sem nenhum constrangimento ou prejuízo para os voluntários.

**Benefícios esperados:** Espera-se que o estudo contribua com reflexões acerca das relações estabelecidas entre os níveis federal e municipal na implementação da política curricular. Além disso, a articulação com os conceitos analíticos utilizados na pesquisa lança luz sobre as relações de rede de governança que marcam a arena do provimento de políticas públicas nos moldes do Estado gerencialista, o que contribui para reflexões acerca das interações que envolvem a efetiva implementação da política educacional.

**Despesas decorrentes da participação na pesquisa:** Sendo a participação na pesquisa de caráter voluntário, não haverá, em nenhuma etapa da pesquisa, despesas e gastos pessoais para os participantes ou compensação financeira. O participante, em caso de danos causados pelo estudo, será indenizado de acordo com os termos da lei.

**Registro:** Os registros obtidos a partir da realização das entrevistas serão armazenados pela pesquisadora responsável em seu computador pessoal durante o período de 5 anos após defesa da dissertação. Além disso, o conteúdo será guardado, com garantida segurança, no computador da professora orientadora deste trabalho, Naira Muylaert, no Departamento de Educação da PUC-Rio, pelo mesmo período.

### **Termo de Uso de Dados**

Eu, MARINA Y GONZALES LEAL, pesquisadora responsável pelo projeto de pesquisa sob o título “Interações interfederativas: a atuação da Undime e dos municípios na implementação da BNCC”, comprometo-me com a guarda dos dados

oriundos das entrevistas em arquivos de acesso restrito, mantendo, assim, a confidencialidade dos dados coletados, bem como com a privacidade de seus conteúdos. Esclareço ainda que os dados a serem coletados se referem às ENTREVISTAS realizadas no período de outubro de 2022. Declaro entender que é de minha responsabilidade o cuidado com a integridade das informações e garantia de confidencialidade dos dados e a privacidade dos indivíduos que terão suas informações acessadas. Também é minha a responsabilidade de não repassar os dados coletados em sua íntegra, ou parte deles, às pessoas não envolvidas na equipe da pesquisa. Por fim, comprometo-me com a guarda, cuidado e utilização das informações apenas para cumprimento dos objetivos previstos nesta pesquisa.

Nome do

entrevistado: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Tel.: \_\_\_\_\_

Eu, \_\_\_\_\_, de forma voluntária, livre e esclarecida, concordo em participar da pesquisa acima identificada. Estou ciente dos objetivos do estudo, dos procedimentos metodológicos, dos possíveis desconfortos com o tema, das garantias de confidencialidade e da possibilidade de esclarecimentos permanentes sobre eles. Informaram-me de que se trata de uma pesquisa em andamento no Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio. Está claro que minha participação é isenta de despesas e que minha imagem e meu nome não serão publicados em nenhuma hipótese. Estou de acordo com a realização da entrevista para fins acadêmicos. Estou ciente de que os dados obtidos serão guardados pelo pesquisador responsável por essa pesquisa em local seguro e por um período de 5 anos. Estou ciente de que, em qualquer fase da pesquisa, terei a liberdade de recusar minha participação ou retirar meu consentimento, sem nenhuma penalização ou prejuízo.

- ( ) Autorizo a gravação da entrevista
- ( ) Não autorizo a gravação da entrevista

---

Marina y Gonzales Leal

---

[Assinatura do entrevistado]

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

**OBS.:** Este termo é assinado em duas (2) vias, uma do/a participante e outra para os arquivos das pesquisadoras.

## **Anexo 2: Roteiro de pesquisa – Undime**

### **Interações federativas: a atuação da Undime e dos municípios na implementação da BNCC**

Marina y Gonzales Leal  
Orientadora: Profª Naira Muylaert

### **Roteiro de entrevista semiestruturada**

#### **Entrevista com representante da Undime**

##### **→ Bloco 1**

- Apresentação da pesquisadora e da pesquisa
- Apresentação do entrevistado e da função que exerce no órgão ao qual está relacionado
  - Nível de escolaridade, grau de formação, tempo de atuação na secretaria, tipo de vínculo, se já passou pela sala de aula, autodeclaração de raça, mora perto ou longe do trabalho, idade

##### **→ Bloco 2 – Primeiras percepções do órgão sobre a BNCC**

- Pode falar um pouco da história da Undime, o que é a Undime e da estrutura atual da união?
- Você conhece a BNCC? Já leu o documento?
- Qual a sua percepção sobre o documento da BNCC?

- Como se deu a participação da Undime na elaboração da BNCC?
- Quais as ações/atividades/processos de trabalho da UNDIME em relação à implementação da BNCC?
- Qual a percepção que a Undime manifesta sobre a BNCC?
- Qual a função exercida pela Undime na implementação da BNCC?
- Nesse sentido, quais foram as ações desempenhadas pela Undime para alinhamento dos currículos municipais à BNCC?
- A Undime promoveu algum tipo de formação continuada ou treinamento para professores em relação à BNCC e ao alinhamento do currículo municipal?
- A Undime mobilizou alguma ação relacionada ao material didático alinhado à BNCC? (apostilas, material de formulação própria, compra de livros)
- Alguma instituição prestou algum suporte ou apoio na implementação da Base? Se sim, qual instituição? Como se deu esse apoio?

### → Bloco 3 – MEC e Undime

- Qual é a atuação em MEC em relação à implementação da BNCC nas redes municipais?
- O MEC promoveu algum tipo de formação continuada ou de material para os profissionais da rede?
- Quais ações de formação foram implantadas pelo MEC de apoio aos municípios? Qual material é esse? Como essas ações chegaram à rede?
- Existe, por parte do MEC, algum material que foi utilizado para construção e alinhamento do currículo local à BNCC?
- Você conhece o programa Pró-BNCC?
- O programa Pró-BNCC, promovido pelo MEC, chegou ao município?
- Quais são os canais de comunicação entre o MEC e a Undime?
- Como foi/é a atuação da Undime na implementação da BNCC junto aos municípios?
- Pode citar alguma ação da Undime junto a algum município do RJ relacionada à implementação da BNCC?
- A Undime promoveu alguma ação/atividade voltada para implementação da BNCC nos municípios? Como foi o evento?
- Como se deu a participação dos municípios?
- Existe, por parte da Undime, algum material que foi utilizado para construção e alinhamento do currículo local à BNCC?
- Quais são os canais de comunicação entre a Undime e as secretarias?

### → Bloco 3 – Questões finais

- Existe alguma ação de monitoramento de implementação da BNCC?
- Qual instituição promove essa ação de monitoramento?
- Na sua percepção, quais são os pontos positivos e os limites da BNCC e da implementação da política nos municípios?
- Gostaria de acrescentar alguma informação que não esteve nas perguntas?



## **Anexo 3: Roteiro de entrevista – SMEs**

### **Interações federativas: a atuação da Undime e dos municípios na implementação da BNCC**

Marina y Gonzales Leal  
Orientadora: Prof<sup>a</sup> Naira Muylaert

#### **Roteiro de entrevista semiestruturada**

#### **Secretarias municipais de educação – Cabo Frio e Volta Redonda**

##### **→ Bloco 1**

- Apresentação da pesquisadora e da pesquisa
- Apresentação do entrevistado e da função que exerce no órgão ao qual está relacionado
  - Nível de escolaridade, grau de formação, tempo de atuação na secretaria, tipo de vínculo, se já passou pela sala de aula, autodeclaração de raça, mora perto ou longe do trabalho, idade

##### **→ Bloco 2 – Primeiras percepções do órgão sobre a BNCC**

- Quando o currículo da rede foi formulado?
- Como se deu a formulação do currículo da rede?
- Você conhece a BNCC? Já leu o documento?
- Qual a sua percepção sobre o documento da BNCC?
- Quais as ações/atividades/processos de trabalho da secretaria em relação à implementação da BNCC?
- Qual a percepção que a secretaria manifesta sobre a BNCC?
- Qual a função exercida pela secretaria na implementação da BNCC?
- Nesse sentido, quais foram as ações desempenhadas pela secretaria para alinhamento do currículo municipal à BNCC?
- A secretaria promoveu algum tipo de formação continuada ou treinamento para os professores em relação à BNCC e ao alinhamento do currículo municipal?
- A secretaria mobilizou alguma ação relacionada ao material didático alinhado à BNCC? (apostilas, material de formulação própria, compra de livros)
- Alguma instituição prestou algum suporte ou apoio na implementação da Base? Se sim, qual instituição? Como se deu esse apoio?

##### **→ Bloco 3 – MEC e Undime**

- Qual é a atuação em MEC em relação à implementação da BNCC na rede municipal?

- O MEC promoveu algum tipo de formação continuada ou de material para os profissionais da rede?
- Quais ações de formação foram implantadas pelo MEC de apoio aos municípios? Qual material é esse? Como essas ações chegaram à rede?
- Existe, por parte do MEC, algum material que foi utilizado para construção e alinhamento do currículo local à BNCC?
- Você conhece o programa Pró-BNCC?
- O programa Pró-BNCC, promovido pelo MEC, chegou ao município?
- Quais são os canais de comunicação entre o MEC e a secretaria?
  
- Você conhece a Undime?
- Como se deu a atuação da Undime aqui no município no que se refere à implementação da BNCC?
- A Undime promoveu alguma ação/atividade voltada para implementação da BNCC nos municípios, presencial ou online, que a secretaria participou? Como foi o evento? Se não, por que o município não participou?
- Existe, por parte da Undime, algum material que foi utilizado para construção e alinhamento do currículo local à BNCC?
- Quais são os canais de comunicação entre a Undime e a secretaria?

→ **Bloco 3 – Questões finais**

- Existe alguma ação de monitoramento de implementação da BNCC?
- Qual instituição promove essa ação de monitoramento?
- Na sua percepção, quais são os pontos positivos e os limites da BNCC e na implementação da política no município?
- Gostaria de acrescentar alguma informação que não esteve nas perguntas?