

✓ O contexto dos territórios e a análise da trajetória de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC): a experiência de um município mineiro¹

Maria Michelle Fernandes Alves

Universidade Federal de

Ouro Preto (UFOP)

Programa de Pós-Graduação

em Educação

michelle190877@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7264-2817>

Breyner Ricardo de Oliveira

Universidade Federal de

Ouro Preto (UFOP)

Programa de Pós-Graduação

em Educação

oliveira.beyner@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0956-4753>

Resumo: A pesquisa analisou, a partir da atuação da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC) de Contagem/Minas Gerais, para a etapa do Ensino Fundamental (EF), as trajetórias e os contextos de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os processos associados à gestão da implementação da política, através da análise dos contextos dos territórios. Foram analisados documentos nacionais e locais relacionados à formulação e implementação, além de dados provenientes da realização de 18 entrevistas com os burocratas que atuaram/atua na SEDUC, da aplicação de um formulário eletrônico para diretores, pedagogos e professores da Rede de Contagem, atuantes no EF; e de entrevistas realizadas com a equipe gestora de 15 escolas. Os dados revelaram que apesar de as orientações, via SEDUC, serem padronizadas para as instituições escolares em relação à implementação da BNCC, notamos diferenças em relação ao entendimento sobre o uso dos documentos, reforçando que as políticas encontram conexões com os contextos nos quais aterrisam.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Educacionais; Trajetórias e Contextos de Implementação; Base Nacional Comum Curricular; Secretaria Municipal de Educação; Contextos dos territórios.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

EN The context of the territories and the analysis of the implementation trajectory of the National Common Curriculum Base (BNCC): the experience of a municipality in Minas Gerais

Abstract: This research analyzed, based on the actions of the Municipal Education Secretariat (SEDUC) of Contagem/Minas Gerais, for the Elementary Education (EF) stage, the trajectories and contexts of implementation of the National Common Curricular Base (BNCC) and the processes associated with the management of the policy's implementation, through the analysis of the contexts of the territories. National and local documents related to the formulation and implementation were analyzed, in addition to data from 18 interviews with bureaucrats who worked/work at SEDUC, the application of an electronic form for principals, pedagogues, and teachers of the Contagem Network working in EF; and interviews conducted with the management team of 15 schools. The data revealed that although the guidelines, via SEDUC, are standardized for school institutions regarding the implementation of the BNCC, we noted differences in the understanding of the use of the documents, reinforcing that policies find connections with the contexts in which they land.

Key-words: Implementation of Educational Policies; Trajectories and Contexts of Implementation; National Common Curricular Base; Municipal Department of Education; Territorial Contexts.

ES El contexto territorial y el análisis de la trayectoria de implementación de la Base Curricular Común Nacional (BCCN): la experiencia de un municipio en Minas Gerais

Resumen: Esta investigación analizó, a partir de las acciones de la Secretaría Municipal de Educación (SEDUC) de Contagem/Minas Gerais, para la etapa de Educación Primaria (EP), las trayectorias y contextos de implementación de la Base Curricular Nacional Común (BNCC) y los procesos asociados con la gestión de la implementación de la política, a través del análisis de los contextos de los territorios. Se analizaron documentos nacionales y locales relacionados con la formulación e implementación, además de datos de 18 entrevistas con burócratas que trabajaron/trabajan en la SEDUC, la aplicación de un formulario electrónico para directores, pedagogos y docentes de la Red Contagem que trabajan en EP; y entrevistas realizadas con el equipo directivo de 15 escuelas. Los datos revelaron que si bien las directrices, a través de la SEDUC, están estandarizadas para las instituciones escolares con respecto a la implementación de la BNCC, se observaron diferencias en la comprensión del uso de los documentos, lo que refuerza que las políticas encuentran conexiones con los contextos en los que se ubican.

Palabras-clave: Implementación de políticas educativas; trayectorias y contextos de implementación; base curricular común nacional; departamento municipal de educación; contextos territoriales.

FR Le contexte des territoires et l'analyse de la trajectoire de mise en œuvre du référentiel national commun des programmes d'études (BNCC): l'expérience d'une municipalité du Minas Gerais

Résumé: Cette recherche a analysé, à partir des actions du Secrétariat municipal à l'éducation (SEDUC) de Contagem (Minas Gerais) pour l'enseignement primaire, les trajectoires et les contextes de mise en œuvre du Répertoire national des programmes scolaires (RNPS) et les processus associés à la gestion de cette mise en œuvre, grâce à l'analyse des contextes territoriaux. Les documents nationaux et locaux relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre ont été analysés, ainsi que les données issues de 18 entretiens avec des fonctionnaires ayant travaillé ou travaillant au SEDUC, de l'utilisation d'un formulaire électronique par les directeurs, les pédagogues et les enseignants du réseau Contagem intervenant dans l'enseignement primaire, et d'entretiens menés auprès de l'équipe de direction de 15 écoles. Les données ont révélé que, malgré la standardisation des directives, via le SEDUC, pour les établissements scolaires concernant la mise en œuvre du RNPS, des différences ont été constatées dans l'interprétation et l'utilisation de ces documents, confirmant ainsi que les politiques sont intrinsèquement liées aux contextes dans lesquels elles sont mises en œuvre.

Mots-clés: Mise en œuvre des politiques éducatives ; trajectoires et contextes de mise en œuvre ; socle national commun des programmes d'études ; département municipal de l'éducation ; contextes territoriaux.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisou, a partir da atuação da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC) de Contagem/Minas Gerais (MG), para a etapa do Ensino Fundamental (EF), as trajetórias e os contextos de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os processos associados à gestão da implementação da política.

Segundo o Ministério da Educação (MEC), a BNCC é um documento normativo que estabelece o conjunto de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas da Educação Básica, assegurando os direitos de aprendizagem e de desenvolvimento. A trajetória de formulação desta política perpassou dois ciclos de governo: Dilma Rousseff (PT) (2011-2016) e Michel Temer (PMDB) (2016-2018). Em Contagem, *lócus* do estudo, a trajetória de implementação englobou três ciclos: Carlin de Moura (PCdoB) (2013- 2016), Alexis de Freitas (PSDB) (2017-2020) e Marília Campos (PT) (2021-atual).

A implementação da BNCC fundamenta-se nos princípios da coordenação, cooperação e colaboração federativa, definidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/1996. O MEC apresentou propostas/ações que induziram estados e municípios a (re)elaborarem os currículos, a partir de diretrizes nacionais, criando condições de participação e governabilidade entre os entes federados. Tal dinâmica induz uma gestão multinível de implementação uma vez que se mobiliza e cria-se uma rede com diferentes atores, fluxos de decisão e produção de normativas em diferentes níveis e camadas hierárquicas na cadeia de implementação.

Segundo Silva, Alves Neto e Vicente (2015), Abrucio e Viegas (2022), este processo – não apenas para as políticas educacionais, mas para qualquer política que dependa deste arranjo para ser implementada em nível subnacional – é complexo pois conta com a interferência de inúmeras variáveis, desde a mudança dos governos, passando pela descontinuidade administrativa da burocracia local, bem como pelas capacidades de estados e municípios em implementar programas.

Quanto aos dados da pesquisa, foram analisados documentos (níveis nacional, estadual e municipal), bem como a realização

de entrevistas com burocratas que atuaram/atuam na SEDUC e com a equipe gestora de 15 escolas, além da aplicação de um formulário eletrônico (*survey*) para diretores, pedagogos e professores da Rede de Contagem, atuantes no EF.

Para a análise, utilizamos o modelo de análise de contextos desenvolvido por Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022). Este referencial visa compreender as trajetórias de implementação de políticas públicas, aprofundando e articulando aportes teóricos e metodológicos que dialoguem com o campo das políticas. Tem como conceito fundante a noção de trajetória (Gussi; Oliveira, 2016; Oliveira, 2019), partindo do princípio que analisar uma política pública implica compreender o seu itinerário, ou seja, analisar seus efeitos, resultados, impactos e as questões associadas ao desenho e sua implementação, de modo transversal.

Os autores apresentam cinco contextos de análise compreendidos de modo entrelaçado: conjunturas, conteúdos da política, institucionais, experiências e territórios, sendo este último analisado neste artigo. O *contexto dos territórios* analisa as especificidades locais, pois, é na prática cotidiana em que há a interação de diversos atores para que a política efetivamente aconteça.

Além da introdução, das considerações finais e das referências, o artigo está organizado em três seções. Na primeira, discutimos o conceito de trajetória e a relevância desse conceito para a análise de políticas. Na segunda, abordamos a metodologia. E na terceira seção, apresentamos as análises feitas a partir *dos territórios*.

2 A NOÇÃO DE TRAJETÓRIAS E CONTEXTOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Souza (2006) afirma que há na literatura modelos que visam analisar as políticas públicas. Um desses modelos é o ciclo clássico, que parte do princípio de que a política percorre fases lineares: definição de agenda; formulação das políticas e programas; implementação e avaliação. Entretanto, há autores que se opõem a essa visão cartesiana do ciclo, isto é, a essa visão linear e uniforme de etapas, afirmando que as políticas nem sempre

operam sob um fluxo ordenado e contínuo de fases, podendo haver uma sobreposição entre elas.

Nesta direção, Gussi e Oliveira (2016) enfatizam que a política pública não tem apenas um único sentido, pois pode ser ressignificada de acordo com seus desdobramentos na instituição ou na comunidade destinatária da política. Oliveira (2019) afirma que as políticas possuem trajetórias – um processo de sucessivos sentidos a elas atribuídos, uma sucessão de avanços e rupturas que dão movimento ao caminho percorrido. Pode-se considerar que as trajetórias das políticas são definidas dinamicamente na medida em que elas navegam por diferentes governos, organizações e múltiplas arenas. Logo, analisar uma política pública, segundo Oliveira (2019, p. 58), implica compreender o seu itinerário, ou seja, “[...] analisar seus efeitos, seus resultados, seus impactos e as questões associadas ao desenho e sua implementação [...]”.

Na literatura, há autores que dialogam diretamente com o conceito de trajetória. Lejano (2012), por exemplo, propõe análises de políticas públicas pautadas no contexto, na experiência e na complexidade. O autor esclarece que os diferentes modelos hegemônicos procuraram, de maneira geral, reduzir as políticas a sistemas de análise demasiadamente simplificados. Esses modelos, assim como o ciclo clássico, partem de uma lógica linear, centrados na mensuração do objeto de estudo, o que impede a compreensão da política na forma como ela realmente ocorre e é vivida, experienciada por uma multiplicidade de atores.

Rodrigues (2016) apresenta uma proposta de avaliação de políticas que também leva em consideração os contextos, tanto os sociais, econômicos, políticos e culturais, quanto os contextos institucionais, as relações de poder, os interesses e valores que permeiam os processos de formulação e de implementação. Apesar da discussão feita pela autora está diretamente inserida no campo da avaliação, partimos da lógica de que as suas considerações são importantes para analisar os contextos ligados a estes processos.

Já no campo educacional, podem ser citadas as contribuições de Stephen Ball e outros autores (Ball; Bowe; Gold, 1992; Ball, 1994; Ball; Maguire; Braun, 2016). Tais autores propõem análises pautadas nas conexões entre os contextos, a partir de outra leitu-

ra do ciclo de políticas. Ao fazerem uma crítica ao ciclo clássico aplicado ao campo da educação, os autores desenvolveram um conjunto de referenciais que permitem analisar programas e políticas educacionais desde sua formulação até sua avaliação, passando pela etapa da implementação, na qual, segundo esses autores, a política acontece.

A partir da discussão teórica proposta por esses autores e de uma sistematização dessa literatura, Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022) propõem um modelo de análise de contextos que visa compreender as trajetórias de implementação de políticas públicas. Os autores elaboraram cinco contextos de análise, interconectados e entrelaçados: a) contexto das conjunturas; b) contexto dos conteúdos da política; c) contextos institucionais; d) contexto das experiências; e e) contexto dos territórios. Este artigo ficou circunscrito aos *territórios*.

Os *contextos dos territórios* analisam as especificidades locais. De acordo com Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022), é na prática cotidiana, em que há a interação de diversos atores para que a política efetivamente aconteça. Assim, por meio deste contexto, é possível analisar dimensões locais e outros aspectos que interferem na forma como as políticas são atuadas, bem como as culturas, os destinatários das políticas, a mobilização e as interações entre diversos atores.

A palavra território vem do latim *territorium* que deriva de *terra* e significa “pedaço de terra apropriado” (Fernandes, 2012). Neste artigo, em conformidade com Uttida, Gomes e Salvatori (2022, p. 704), compreendemos território para além das fronteiras e demarcações definidas pelo Estado-Nação que delimitam, por exemplo, a extensão de um país. Segundo os autores, o território é considerado como a “universalização da vida”, porque todas as ações dos seres humanos se dão nele e a partir dele. Logo, os territórios nos remetem àquilo que nos pertence como experiência real e concreta das relações em que estamos imersos. São espaços de vida, de relações, de interações, de conflitos, de disputas que revelam significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. Nesse sentido, as escolas estão inseridas e conectadas com os territórios.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E LÓCUS DA PESQUISA

A pesquisa desenvolvida foi de natureza quali-quantitativa e descritiva, estruturando-se por meio das pesquisas bibliográfica, documental e de campo. O município de Contagem (macro território) foi o *lócus* da pesquisa. Situado na região central do estado de MG, é um dos 34 municípios integrantes da região metropolitana de Belo Horizonte. É o terceiro município mais populoso do estado, de grande porte, com 621.863 pessoas. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), é considerada a terceira cidade mais rica de MG e a segunda em geração de empregos. A renda *per capita* (2021) é de R\$54.136,41 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é de 0,756 (IBGE/Munic, 2024).

Conforme dados disponibilizados pela União dos Dirigentes Municipais de Educação/MG (UNDIME), o município, juntamente com mais 39, conta com um Sistema de Ensino Próprio. Isso significa que Contagem tem autonomia (capacidade discricionária) para definir estratégias relacionadas à política educacional.

O município está dividido em oito regionais: Sede, Eldorado, Riacho, Industrial, Ressaca, Nacional, Petrolândia e Vargem das Flores. Ao todo, a Rede Municipal de Ensino (RME) conta com 150 unidades escolares englobando Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs), escolas municipais e anexos, além de creches conveniadas. Particularmente, sobre o quantitativo de alunos matriculados, no total, conta com 56139 alunos. Informamos, ainda, que o município tem um total de 137 diretores, eleitos pela comunidade escolar, e 395 pedagogos: 130 atuantes na Educação Infantil (EI) e 265 no EF. Com relação ao número de professores, o município conta com um total de 4219 docentes que lecionam no EF, sendo 2420 lecionam para o 1º ao 5º ano (Professores da Educação Básica 1 – PEB1) e 1799 para o 6º ao 9º ano (Professores da Educação Básica 2 – PEB2).

Quanto aos dados, foram consultados, ao todo, 473 documentos (32 em nível nacional e 441 em nível subnacional). Foram também realizadas 18 entrevistas com os burocratas que atuaram/atua na SEDUC (1: alto escalão – 17: médio escalão) e

a aplicação de um formulário eletrônico (*survey*) para diretores, pedagogos e professores da Rede de Contagem, atuantes no EF. Ao todo, foram obtidos 40 formulários preenchidos. Também foram realizadas entrevistas com as equipes de gestão escolar de 15 escolas (25 entrevistas, perfazendo um total de 34 sujeitos: 22 pedagogos – 8 diretores – 4 vice-diretores).

A análise dos territórios foi feita tendo como referência o modelo de análise de contextos proposto por Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022). Foram utilizadas as seguintes categorias: (i) dimensões e especificidades locais; (ii) práticas, dinâmicas e estratégias locais de implementação; e (iii) adesão, autonomia e discricionabilidade na execução da política.

Por fim, para embasar teoricamente a análise, usamos os trabalhos de Lipsky (1980), Lejano (2012), Ball, Maguire e Braun (2016), Ratier (2018), Cardoso e Marengo (2019), Oliveira (2019), Segatto, Exner e Abrucio (2021). Também utilizamos as discussões de Esteve (1995), Cavaco (1995), Arroyo (2002), Libâneo (2004), Canário (2005), Ratier (2018), Lima (2019), Magner (2020), Bueno (2022) e Jakimiu (2023).

4 CONTEXTOS DOS TERRITÓRIOS: MATERIALIZAÇÃO DA BNCC NAS INSTITUIÇÕES ESCOLARES

Dimensões e especificidades locais: breve caracterização das escolas

Conforme mencionado na seção anterior, participaram da pesquisa 15 escolas oriundas de oito regionais do município investigado. O Quadro 1 apresenta um panorama das escolas em relação às etapas atendidas, ao quantitativo de turmas e alunos do EF, bem como a porcentagem de professores efetivos. Também menciona quais profissionais da equipe gestora foram entrevistados.

Quadro 1 – Caracterização escolas

Regional	Escola	Etapas	Número de turmas e alunos do EF	Porcentagem professores efetivos	Profissionais entrevistados
Eldorado	A	Pré-escola Anos iniciais EF	22 turmas 543 alunos	90%	Diretora 2 Pedagogas
	B	Anos finais EF Educação de Jovens e Adultos (EJA)	25 turmas 676 alunos	90%	Diretor 2 Pedagogas
Industrial	C	Anos iniciais e finais EF	36 turmas 972 alunos [Anos iniciais: 432 alunos 18 turmas] [Anos finais: 450 alunos 18 turmas]	90%	Diretor 2 Pedagogas
	D	Pré-escola Anos iniciais EF EJA	16 turmas 383 alunos	85%	Pedagoga
Nacional	E	Pré-escola Anos iniciais EF (1º ao 4º ano)	16 turmas 373 alunos	95%	Diretora Pedagoga
	F	Anos iniciais e finais EF	43 turmas 1256 alunos [Anos iniciais: 639 alunos 24 turmas] [Anos finais: 617 alunos 19 turmas]	90%	Diretora 3 Pedagogas
Petrolândia	G	Anos iniciais EF EJA	28 turmas 710 alunos	85%	Vice-diretora Pedagoga
Ressaca	H	Pré-escola Anos iniciais EF (1º ao 4º ano) EJA	42 turmas 1021 alunos	90%	Diretor Pedagoga
	I	Anos iniciais (5º ano) e anos finais EF	32 turmas 919 alunos [Anos iniciais: 210 alunos 7 turmas] [Anos finais: 709 alunos 25 turmas]	90%	2 Vice-diretoras 2 Pedagogas

Riacho	J	Pré-escola Anos iniciais EF	23 turmas 539 alunos	85%	Pedagoga
	K	Anos iniciais e finais EF EJA	20 turmas 512 alunos [Anos iniciais: 203 alunos 9 turmas] [Anos finais: 309 alunos 11 turmas]	90%	Diretor Pedagoga
Sede	L	Pré-escola Anos iniciais e finais EF EJA	20 turmas 471 alunos [Anos iniciais: 248 alunos 11 turmas] [Anos finais: 223 alunos 9 turmas]	90%	Pedagoga
	M	Anos iniciais e finais EF	32 turmas 845 alunos [Anos iniciais: 482 alunos 19 turmas] [Anos finais: 363 alunos 13 turmas]	80%	Vice-diretora Pedagoga
Vargem das Flores	N	Anos iniciais EF	26 turmas 605 alunos	95%	Diretora 2 Pedagogas
	O	Anos iniciais e finais EF EJA	38 turmas 1013 alunos [Anos iniciais: 445 alunos 19 turmas] [Anos finais: 568 alunos 19 turmas]	90%	Pedagogo

Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Nas entrevistas realizadas com as equipes gestoras foram percebidas especificidades que remetem ao cotidiano das instituições. Nas escolas E, K, L e O, por exemplo, foi possível perceber a escola, para além da dimensão educativa, pois foi caracterizada como um espaço que: (i) lida com conflitos, (ii) acompanha de perto a realidade dos alunos; (iii) se configura

como um espaço de inclusão; e (iv) que tem um valor/importância para a comunidade. Tais aspectos nos remetem às discussões de Canário (2005) e Algebaile (2009), pois os autores enfatizam a escola na articulação com o contexto local, bem como na sua função social.

Além disso, notamos uma expressiva porcentagem de professores efetivos nas escolas. Os entrevistados enfatizaram como este aspecto é importante para as atividades desenvolvidas, devido ao planejamento e à continuidade de projetos. Cardoso e Marengo (2019) afirmam que um dos indicadores relacionados à qualidade da burocracia local refere-se ao fato dos servidores serem efetivos, pois remete à autonomia e ao desempenho técnico.

Há de se destacar a importância da participação da comunidade, nas atividades das escolas, enfatizadas principalmente pelos entrevistados das instituições D, N e O. Canário (2005, p. 157) ressalta que esta relação representa uma ruptura com a ideia de “fechamento da escola para si mesma”. A interação com a comunidade induz outra forma de lidar com os alunos, isto é, de valorizar as suas experiências, os seus saberes, encarando-os como a “comunidade dentro da escola”. O autor também enfatiza que a interação com a comunidade pode representar uma nova forma de entendimento sobre a ação educativa, pois determinados desafios que ocorrem na escola, como aspectos ligados à alfabetização, podem ser encarados de uma maneira integrada, pois há vários vetores que podem influenciar esse processo, sejam escolares, sejam familiares.

Ressaltamos, ainda, que os próprios entrevistados mencionaram diferenças entre as Regionais com relação, por exemplo, ao tamanho, à vulnerabilidade social, ao acompanhamento das famílias nas atividades da escola, à localidade de algumas instituições (centrais/periféricas/limitrofes), o que interfere na escolha dos professores para atuarem nestes ambientes, e o aumento pela procura de vagas.

Gestão da implementação da BNCC no âmbito das escolas: conhecimentos, estratégias, saberes e práticas locais

Para a implementação da BNCC, a SEDUC, por meio da Diretoria de Formação (DF), na gestão Alexis (2017-2020), elaborou um programa de formação continuada e em serviço, no período de 2017-2018, destinado para professores e pedagogos da RME. Para os professores especialistas (PEB2) (anos finais) e pedagogos, os formadores eram os servidores da DF (equipe de formação) e aconteciam em um dia determinado no mês fora do contexto escolar. Para os professores PEB1 (anos iniciais), os pedagogos seriam responsáveis pelas formações nas escolas, na função de multiplicadores, ou seja, formariam os professores a partir das formações/orientações que eles recebiam via SEDUC. Deste processo formativo, foi elaborado um documento orientador, denominado *Referenciais Curriculares*, que apresentava objetivos de aprendizagem, organização dos conteúdos, das competências e habilidades de cada componente curricular (disciplina) e uma nova proposta de progressão e sequenciamento dos conteúdos alinhados com a BNCC.

No cotidiano das escolas, os dados das entrevistas com os pedagogos revelaram que essas formações aconteciam no tempo pedagógico dos professores PEB1 em discussões em grupo, no coletivo, de acordo com os anos do EF (formação com os professores do 1º ano, com o 2º ano e assim por diante).

Na escola F (Regional Nacional), a pedagoga que vivenciou este processo na escola investigada, entendeu que esse momento foi muito mais um repasse de informação do que necessariamente um momento de formação. Além disso, nem todos os professores conseguiram participar deste momento “formativo” por vários motivos, dentre eles o fato de os professores estarem de atestado ou estarem em sala substituindo um colega. Esse mesmo entendimento apareceu na escola A (Regional Eldorado), pois, segundo a diretora, que na época era pedagoga desta instituição, na prática, houve mais um repasse de informação do que necessariamente formação.

Se, por um lado, a função de multiplicadores dos pedagogos contribui positivamente no cotidiano das escolas, em relação,

por exemplo, à interação e ao trabalho conjunto entre os profissionais, por outro lado, a partir do posicionamento destas entrevistadas, revelou também a “fragilidade” deste processo, em virtude de algumas dimensões apontadas, como a falta/substituição de professores. Por isso, Arroyo (2002) argumenta a importância de mudar a crença ingênua do efeito multiplicador.

O pedagogo da Escola O (Regional Vargem das Flores), que também atuava na SEDUC, na Diretoria de Alfabetização (gestão Marília), na época da entrevista, relatou diferenças entre os anos iniciais e finais quanto às discussões da implementação da BNCC no município. Nos anos iniciais, as discussões sobre a Base foram mais consistentes. Consideramos que essa consistência estaria relacionada ao fato de as formações terem acontecido no contexto das escolas. No entanto, conforme mencionado anteriormente, algumas entrevistadas consideraram esse momento como mais um repasse de informação do que necessariamente uma formação.

Nos anos finais, por sua vez, o pedagogo considerou que houve uma maior dificuldade pelo viés mais politizado das formações de algumas licenciaturas como História. Este dado vai ao encontro com as informações obtidas com os servidores da SEDUC que afirmaram resistências, por parte de alguns professores, em relação às discussões da BNCC, incluindo os professores desta disciplina.

Quanto à possibilidade de levar em consideração às diferenças dos alunos em relação ao seu processo de aprendizagem, associadas aos territórios, a pedagoga da escola D (Regional Industrial), ao relembrar do processo vivenciado na RME, mencionou que um dos questionamentos feitos, à época, pelos professores era o fato de ter que listar conteúdos, habilidades, competências para os alunos na construção dos *Referenciais Curriculares*, a partir das diretrizes da BNCC, sem levar em consideração a realidade deles, ou seja, o seu processo de aprendizagem.

Além desse aspecto, na escola A (Regional Eldorado), a diretora, que na época era pedagoga desta instituição, afirmou dificuldades devido ao engessamento das habilidades por trimestre sem a possibilidade de trocas na organização do planejamento do professor. Supomos que tais aspectos podem trazer

algumas consequências no cotidiano de trabalho nas escolas: o impedimento da problematização em sala de aula, bem como na construção de conhecimentos a partir das demandas dos alunos. Tais elementos estão em sintonia com Ratier (2018) e Jakimiu (2023) ao enfatizarem que um currículo centralizado e engessado pode desconsiderar as especificidades regionais.

Nas entrevistas com os diretores/vice-diretores destacamos a experiência da diretora da escola N (Regional Vargem das Flores), que, na época, era vice-diretora desta instituição. Foi mencionado que houve resistências iniciais dos professores, em relação a implementação da Base, pelo fato deles serem mais tradicionais e não muito adeptos às mudanças. Nas demais entrevistas com diretores/vice-diretores, não foram encontrados muitos elementos, pois a maioria deles assumiu a gestão na escola após 2018 (gestão Alexis) e, por isso, não acompanharam o programa de formação, nesta função, apesar de atuarem na RME como professores ou pedagogos.

Associado a esse aspecto, os diretores/vice-diretores alegaram que mesmo entrando na gestão após esse período, eles também não acompanharam tão de perto as questões pedagógicas, pois concentraram as suas atividades mais na parte administrativa. Este dado está em conformidade com Segatto, Exner e Abrucio (2021), quando afirmam que, muitas vezes, os diretores delegam, quase que exclusivamente aos pedagogos, a função de acompanhar a implementação dos currículos e dos projetos nas escolas, isentando-se das atribuições pedagógicas de seu cargo. É relevante afirmar que a literatura sobre gestão escolar ressalta que os diretores são os profissionais responsáveis pela coordenação do trabalho educativo, o que inclui compromissos com práticas pedagógicas, administrativas e relacionais (Libâneo, 2004).

Ressaltamos, ainda, que nas escolas analisadas, no que se referem aos dados das entrevistas com as equipes da gestão escolar, não foram encontradas evidências que pudessem sugerir que houve nas discussões sobre a BNCC, no seu processo de implementação, no âmbito das escolas, uma preocupação com as diversidades e especificidades destes contextos, em virtude do local em que elas estão inseridas (regionalidades), uma vez que foi relatado um processo definido pela SEDUC, para

a execução das escolas. Além disso, não foi possível perceber práticas locais, influenciadas pela regionalidade, que pudessem justificar procedimentos diferentes em relação ao processo de implementação da BNCC. Em outras palavras, não foi possível perceber o seguinte aspecto: o fato de a escola estar localizada em uma determinada regional, se isso influenciou nas discussões sobre a Base.

Adesão e discricionariedade na execução da política

Quanto à adesão aos *Referenciais Curriculares*, documento construído na gestão Alexis (2017-2020) e alinhado com as diretrizes da BNCC, os entrevistados, tanto pedagogos quanto diretores/vice-diretores, afirmaram que houve uma aceitação e, conseqüentemente, apropriação e utilização destes *Referenciais* como documento orientador para o planejamento dos professores. Mencionaram que é um documento ainda utilizado na gestão Marília (2021-atual) por ser uma referência na RME. Apesar de a diretora e das pedagogas da Escola A (Regional Eldorado) enfatizarem que não há mais um engessamento quanto às habilidades por trimestre, pois pode haver trocas a partir da necessidade do aluno.

Esteve (1995) e Arroyo (2002) afirmam que, diante das mudanças curriculares, que impactam no planejamento e na organização do trabalho docente, é comum os professores apresentarem embates, resistências, receios, inseguranças e conflitos. Os professores, bem como pedagogos e diretores/vice-diretores, muitas vezes, terão que ressignificar, fazer escolhas e adaptações da sua prática educativa, dos seus saberes e capacidades.

Canário (2005), apesar de não utilizar o termo implementação, desenvolveu o conceito “territorialização das políticas educativas”. Isso significa que as políticas, determinadas em nível nacional, são organizadas e postas em prática pela administração local. Para o autor, tão decisiva quanto o planejamento deste processo, é a tomada de medidas “[...] descentralizadoras e favorecedoras da autonomia a partir de metodologias que são, em si, extremamente centralizadoras, de ordem administrativa: “racionalização” da Rede escolar e reformulação das normativas

de gestão das escolas” (Canário, 2005, p. 80). Tal aspecto também ocasiona resistências, tensões e receios no cotidiano escolar.

As resistências, em relação às novas diretrizes curriculares, foram visualizadas, sobretudo na escola E (Regional Nacional), escola G (Regional Petrolândia) e escola A (Regional Eldorado). Apesar de a adesão/aceitação aos *Referenciais Curriculares*, as entrevistadas mencionaram resistências iniciais quanto à sua utilização no cotidiano escolar em relação, por exemplo, ao fato de o professor querer utilizar um documento de um outro município ou querer fazer o planejamento do seu jeito pela angústia do novo, bem como pela falta de compreensão dos *Referenciais Curriculares* quanto a discussão sobre conteúdos e habilidades.

Ball, Maguire e Braun (2016) afirmam que os atores, no processo de implementação, em nível local, não são meros executores das políticas, mas atores-chave pelo fato de fazerem adaptações, traduções da política no contexto da prática e por exercerem a sua discricionariedade. Visualizamos este aspecto na utilização de códigos presentes nos *Referenciais Curriculares*, bem como na BNCC, que visam identificar o objeto de conhecimento e as habilidades a serem desenvolvidas com os alunos.

Os dados revelaram diferenças demarcadas pelas pedagogas da escola E (Regional Nacional), escola G (Regional Petrolândia), escola H (Regional Ressaca), escola I (Regional Ressaca) e escola A (Regional Eldorado). Foi mencionado que essa utilização acontece nas avaliações e/ou nos planejamentos. Além disso, algumas relataram que essa é uma orientação da SEDUC e outras afirmaram que esse uso está mais relacionado à dinâmica da escola, para otimizar o trabalho, bem como ao perfil do pedagogo que solicita o uso aos professores com caráter obrigatório.

Enfatizamos que, em 2020, houve no município a adesão ao Currículo de Referência de Minas Gerais (CRMG), vigorando como documento norteador para as instituições escolares, somando-se aos *Referenciais Curriculares*. Os dados evidenciaram uma pouca adesão deste documento nas escolas participantes do estudo. Segundo os pedagogos e diretores/vice-diretores entrevistados, a pouca adesão e, por conseguinte, uma pouca utilização no cotidiano da escola deve-se ao fato de Contagem ter o seu documento orientador, além dele ser pouco comen-

tado pela SEDUC e de não ter ocorrido formações a respeito dele na RME.

Perante os dados apresentados e, levando em consideração uma maior ou menor adesão aos documentos citados, nas entrevistas com os pedagogos e diretores/vice-diretores foi perguntado como na prática das escolas, no seu cotidiano, acontece a articulação destes documentos no trabalho dos professores. Os dados mostraram que essa articulação acontece, principalmente, por meio da conversa com os professores e, consequentemente, via planejamento.

Com esse dado, foi possível perceber diferenças nas perspectivas *top down* e *bottom-up* em relação à dinâmica da implementação. No modelo *top down*, as ações da SEDUC, para as escolas, estavam pautadas no cumprimento de metas e objetivos (padronização). Neste modelo, o exercício da discricionariedade é visto como negativo e danoso (Lima, 2019). Na perspectiva *bottom-up*, a discricionariedade é inevitável, e, por isso, tem-se a possibilidade da flexibilidade, vista, por exemplo, quando os entrevistados mencionaram que fazem a opção pela conversa com os professores para discutirem a articulação dos documentos.

As pedagogas da escola F (Regional Nacional) e da escola I (Regional Ressaca) mencionaram que alguns professores ficam ainda perdidos quanto à utilização destes documentos na sua prática nas escolas, incluindo também a BNCC. Verificamos que as discussões sobre a BNCC tiveram uma centralidade na gestão Alexis, sobretudo no período 2017-2018. Posteriormente, a este período, foram relatadas outras temáticas na RME e uma diminuição desta discussão. Na medida em que se diminui as discussões sobre a BNCC e sobre os documentos locais, podem ocasionar dificuldades de entendimento e de aplicabilidade destas diretrizes. A maneira como os pedagogos lidaram com esta situação foi por meio da conversa e via planejamento, consideradas, neste caso, como práticas de gestão.

Por fim, os dados também revelaram os desafios que as escolas pesquisadas enfrentam, em seu cotidiano, em relação à discussão e aplicabilidade dos documentos citados (*Referenciais Curriculares* e *CRMG*). Destacamos que foi mencionado que o principal desafio é a falta de tempo nas escolas para discutir com o coletivo, uma vez que pelo dinamismo presente no contexto

escolar nem sempre se consegue fazer reuniões com todos os professores, independente dos anos iniciais e/ou finais que eles atuam. Além disso, foi comentada a falta de tempo dos profissionais (professores, pedagogos e diretores/vice-diretores) para o estudo. Estes dados corroboram as pesquisas de Magner (2020) e Bueno (2022), pois um dos principais desafios dos gestores escolares e dos professores é a dificuldade para se dedicar à discussão pedagógica e à formação em razão das urgências e demandas administrativas e pedagógicas.

Assim, concluímos que há diversos contextos de implementação que podem interferir tanto em uma maior ou menor adesão aos documentos, quanto na compreensão dos implementadores (diretores/vice-diretores e pedagogos), pois os dados revelaram que, apesar do governo, por meio da SEDUC, definir diretrizes e induzir a utilização de documentos oficiais, notamos que no cotidiano escolar o grau de adesão/aceitação e, consequentemente, a utilização de tais documentos sofreram variações. Este dado corrobora os estudos de implementação que afirmam que as diretrizes (nacionais/locais) das políticas educacionais, quando chegam nos territórios, são interpretadas e traduzidas conforme o cotidiano das instituições (Ball; Maguire; Braun, 2016; Oliveira, 2019).

Além disso, segundo Cavaco (1995) e Canário (2005), o ambiente vivido na escola depende de múltiplos fatores. Os autores enfatizam que cada escola funciona como um sistema aberto e, por isso, manifesta-se permeável em virtude dos múltiplos contextos que a envolvem desde as dinâmicas relacionadas a pressões dos pais, até por aspectos ligados à normalização oficial, dentre eles o currículo. Por isso, Cavaco (1995) enfatiza que “há escolas e outras escolas”, demarcando as singularidades e as diferenças, mesmo que sutis, inseridas no cotidiano escolar.

5 CONCLUSÕES

Neste artigo, foram analisadas, a partir da atuação da SEDUC de Contagem, para a etapa do EF, as trajetórias e os contextos de implementação da BNCC e os processos associados à gestão da

implementação da política. Para isso, analisamos, por meio dos *contextos dos territórios*, os processos locais de implementação.

Inicialmente, os dados reforçaram a dinâmica que foi utilizada pela SEDUC para a (re)elaboração curricular, ou seja, o programa de formação continuada e em serviço para a RME, principalmente, as formações conduzidas pelos pedagogos para os professores PEB1 realizadas nas escolas. Sobre esse processo de (re)elaboração curricular, as diferenças entre as regionais não apareceram de maneira efetiva para pautar esse processo, já que foi percebida uma tentativa de padronização, sem levar em consideração as especificidades locais.

Apesar de notarmos orientações (normas/regras) da SEDUC para as escolas que visavam conduzir como a política deveria ser implementada, a partir das formações, bem como pela função dos pedagogos como multiplicadores, os dados revelaram singularidades/particularidades que permearam as instituições: as decisões, as práticas, as interações, as rotinas que atravessam e constituem o cotidiano das escolas. Estes elementos puderam ser visualizados, sobretudo, sobre as percepções dos entrevistados em relação ao processo formativo, visto como “repasso de informação”, os questionamentos sobre a rigidez dos documentos locais, ou seja, pela não possibilidade da troca de habilidades em virtude do perfil dos alunos e da dinâmica do processo educativo, além das dificuldades enfrentadas na rotina escolar para as formações. Nesse cenário, afirmamos que houve *trajetórias* de implementação da BNCC nas escolas investigadas, em virtude das vivências singulares destas instituições durante esse processo.

Os dados encontrados convergem com as discussões teóricas realizadas por Oliveira (2019), Ball, Maguire e Braun (2016), Lejano (2012) e Lipsky (1980). Oliveira (2019), por exemplo, afirma que a implementação de uma política pública/educacional, no nível micro, não acontece somente por meio da definição de documentos e diretrizes, pois apesar de serem marcos institucionais relevantes, não são suficientes para garantir a sua concretização. O autor enfatiza que há um conjunto de variáveis que incidem neste processo, como a interpretação e tradução do texto da política pelos atores locais (professores, pedagogos e diretores). Ball, Maguire e Braun (2016), por sua vez, mencionam que as

políticas educacionais não são meramente implementadas, mas sujeitas a processos de recontextualização e recriação, no contexto da prática.

Apesar de Lejano (2012) e Lipsky (1980) não estudarem especificamente as políticas educacionais, os autores apresentam contribuições relevantes para a análise do processo de implementação em nível local. Lejano (2012) considera que as políticas não são simplesmente colocadas em prática de maneira objetiva e linear, pois elas encontram conexões com os contextos as quais aterrisam. Lipsky (1980) afirma que nos processos locais de implementação, os burocratas exercem alto poder decisório e discricionário. Mencionamos também as contribuições de Cavaco (1995) e Canário (2005) ao enfatizarem que as dinâmicas das instituições são permeadas por inúmeras dimensões, dentre elas a discussão sobre currículo, que influenciam e estruturam o seu cotidiano.

Assim, a partir dos dados e das análises feitas, em relação aos territórios, concluímos que há muitas dimensões, para além dos aspectos institucionais, que permeiam a implementação de uma política e que podem ser entendidas como dimensões subjetivas: decisões, comportamentos, atitudes individuais e coletivas que influenciarão como a política será aplicada na prática. Consideramos que tais elementos nos remetem às experiências e os saberes dos atores implementadores.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; VIEGAS, R. R. **Capacidades estatais das Secretarias Municipais de Educação**: diagnóstico e reforma. 2022.

ALGEBAIL, E. **Escola pública e pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

ARROYO, M. G. **Ofício de mestre**: imagens e auto-imagens. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

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

BALL, S. J.; BOWE, R.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. Londres: Routledge, 1992.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BUENO, M. N. **A BNCC e a prática pedagógica no cotidiano escolar**: a implementação da política curricular em Caxias do Sul. 2022. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade De Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2022.

CANÁRIO, R. **O que é a Escola? Um “olhar” sociológico**. Porto: Porto Editora, 2005.

CARDOSO, L. R.; MARENCO, A. Qualidade Burocrática e Performance Estatal: Desvendando a caixa preta do município. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, p. 1-21, 2019.

CAVACO, M. H. Ofício do professor: o tempo e as mudanças. In: NÓVOA, A. (Org.). **Profissão professor**. Porto: Porto Editora, 1995. p. 155-191.

ESTEVE, J. M. Mudanças sociais e função docente. In: NÓVOA, A. (Org.). **Profissão professor**. Porto: Porto Editora, 1995. p. 93-124.

FERNANDES, M. O. O conceito de território: reflexões conceituais e os enfoques na geografia contemporânea. **Revista de Geografia**, v. 29, n. 2, p. 136-153, 2012.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, p.83-101, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Dados Munic. 2024.

JAKIMIU, V. C. L. Retrocessos do “Novo Ensino Médio”: uma década de lutas e resistências (2013-2023). **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 8, p. 1-23, 2023.

LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão da Escola**: Teoria e Prática, 5. ed. Goiânia, Alternativa, 2004.

LIMA, N. C. M. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 31, set/dez. 2019.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 1980.

MAGNER, M. M. R. **Processos e retrocessos na implementação da Base Nacional Comum Curricular no município de Lages e os desafios das professoras que atuam na Educação Infantil**. 2020. 94 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Planalto Catarinense, Lages, 2020.

OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

OLIVEIRA, B. R.; ALVES, M. M. F.; FICHTER FILHO, G. A. Contextos e trajetórias para a análise de políticas públicas: aportes teóricos para o campo da educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, nov. 2022.

RATIER, Rodrigo. Da expectativa à realidade. **Revista Nova Escola**. Ed. 309, fev. 2018.

RODRIGUES, L. C. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016.

SEGATTO, C. I.; EXNER, M. K.; ABRUCIO, F. L. Gestores escolares como gerentes de nível de rua: Tipologia de diretores em escolas municipais brasileiras. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 29, n. 62, p. 1-18, 2021.

SILVA, I. L. F.; ALVES NETO, H. F.; VICENTE, D.V. A proposta da Base Nacional Comum Curricular e o debate entre 1988 e 2015. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 51, n. 3, p. 330-342, set./dez. 2015.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

UTTIDA, J. W.; GOMES, A. H.; SALVATORI, A. P. Território e políticas públicas: um percurso de Educação Permanente. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 23, n. 3, p. 703-719, jul./set. 2022.