

ATUAÇÃO DA UNDIME NA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR: analisando articulações

UNDIME'S ACTION IN THE COMMON NATIONAL BASE CURRICULAR: analyzing joints

Jorge Luis Umbelino de Sousa¹

Maria Zuleide da Costa Pereira²

Resumo: O texto é construído tomando como referência algumas inquietações que nos desestabilizam no percurso de pesquisadores no campo do currículo e, mais precisamente, no campo das políticas curriculares. A busca por entender, com base no aporte teórico que dialogamos, a política como processo de significação e de representação, leva-nos a nos distanciar de análises políticas que se ancoram na centralização do poder e na ideia de hegemonia à luz dos consensos. Para além dessa perspectiva, ancoramos nossa análise em matriz pós-estrutural para conceber os atores políticos como criadores de significados na política, os quais estão em permanente processo de articulação discursiva e em cenários de hegemônias provisórias e contingenciais. Objetivamos analisar os discursos da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) sobre a Base Nacional Comum Curricular e sobre o papel do município na “implementação” dessa política. A Base Nacional Comum Curricular, como uma política de currículo, desdobra-se em diferentes discursos, os quais tendem a produzir significantes que servem de pontos nodais, tais como qualidade da educação e direito à educação. Apontamos, por meio de um diálogo teórico fecundo e do apoio na Teoria do Discurso, a produção de estratégias discursivas que se tornam híbridas na busca por um currículo nacional.

Palavras-chave: políticas curriculares; gestão educacional; base nacional comum curricular.

Abstract: The text is constructed with reference to some concerns that destabilize us in the course of researchers in the field of curriculum and, more precisely, in the field of curricular policies. The search for understanding, based on the theoretical contribution that we dialogue, politics as a process of signification and representation, leads us to distance ourselves from political analysis that anchor in the centralization of power and the idea of hegemony in the light of consensus. Beyond this perspective, we anchor our analysis in a poststructural matrix to conceive political actors as creators of meanings in politics, which are in permanent process of discursive articulation and in scenarios of provisional and contingent hegemonies. We aim to analyze the discourses of the National Union of Municipal Education Officers (UNDIME) on the National Curricular Common Base and on the role of the municipality in the "implementation" of this policy. The National Curricular Common Base, as a curriculum policy, unfolds in different discourses, which tend to produce signifiers that serve as nodal points, such as the quality of education and the right to education. Through a fertile theoretical dialogue and support in Discourse Theory, we point out the production of discursive strategies that become hybrid in the search for a national curriculum.

Keywords: curricular policies; educational management; common national curricular basis.

1 INTRODUÇÃO

A gestão da educação no município se transmuta em diferentes concepções, das quais inferimos duas perspectivas mais pontuais. A primeira pode ser entendida como técnico-científica, fundada em princípios da Administração Geral que viabiliza uma compreensão de poder de modo linear e

¹ Mestre em Educação na linha de Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFPB). Especialista em Gestão da Educação Municipal (MEC/SEB/UFPB). E-mail: <jorgeumbelinousa@gmail.com>.

² Doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba e Professora Titular da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: <mzul@uol.com.br>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8980-9302>>

hierárquico. As escolas são assinaladas como organizações que devem cumprir o prescrito pelos órgãos administrativo e normativo do sistema municipal de ensino.

Partindo de um entendimento de gestão democrática da educação, fundada no que prever a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/1996), a gestão da educação no município se transveste de novas concepções acerca da organização do trabalho pedagógico no sistema municipal de ensino. Com base nessa perspectiva, os atores sociais são definidores dos princípios que orientam a prática educativa. Compreende pensar o poder em uma abordagem oblíqua que desmonta estruturas fixas e se dissolve nas enunciações e práticas por uma educação pública de qualidade social.

Contudo, no bojo das premissas das quais partem os dirigentes municipais de educação, possibilitamos, em nosso estudo, a tessitura de novos olhares sobre as ideias de participação popular na tomada de decisões no âmbito das políticas educacionais. Defendemos que os atores sociais (professores, gestores escolares, dentre outros profissionais da educação) são produtores de significados no contexto escolar. Sendo assim, nenhuma decisão ou normatividade oriunda da secretaria municipal de educação podem ser vistas como decisões fechadas e finalizadas em atos normativos. São articulações discursivas que se desdobram em diferentes contextos de atuação política, em especial no cenário da micropolítica da escola, onde constantemente estão sendo ressignificados e recontextualizados os textos e discursos das políticas.

No caso brasileiro, cabe destacar que a busca pela construção de um Sistema Nacional de Educação tem norteado os governos em diferentes momentos da gestão pública. Os municípios, em colaboração federativa com os estados e a União, tornam-se o ente responsável pela oferta da educação básica no tocante à educação infantil e ao ensino fundamental, em suas diferentes modalidades (Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Educação Especial, dentre outras). Com isso, têm a possibilidade de organizar seu próprio sistema de ensino, porém deve levar em consideração as normas emitidas em âmbito nacional no momento em que for desenvolver suas normas complementares.

No campo do currículo, diferentes tentativas de centralização curricular por parte da União podem ser percebidas por meio de políticas como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's). No contexto atual, após a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) um intenso movimento na construção de uma proposta de direitos e objetivos de aprendizagem que configurou na Base Nacional Comum Curricular é a pauta no que o governo denomina de “agenda” para as políticas públicas na educação.

As políticas de currículo, numa perspectiva recorrente, levar-nos-ia a entender que são formuladas através da identificação de um problema social que se torna prioridade na agenda pública. A formulação da política se daria mais precisamente no contexto dos governos e passaria a ser implementada, monitorada e avaliada. Contrariamente a esse posicionamento, indagamos a política de currículo como arenas de negociação de significados e espaço-tempo de representação política. Balizamos nosso estudo em uma leitura pós-estrutural da política, dando primazia a linguagem e a criação de significados.

Como ponto de partida, propomos analisar como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) “significa/interpreta” a Base Nacional Comum Curricular em seus discursos e como analisa o papel dos municípios na “implementação” dessa política de currículo. Para tanto, analisamos o discurso de dirigentes municipais de educação atuantes nesse terreno de articulação política, integrantes da rede de política que se movimenta na luta pela hegemonia. Durante o processo tomamos como objeto de análise uma teia de textos que se interconectam sem produzir uma única significação. O percurso metodológico da pesquisa utiliza uma abordagem metodológica com base na Teoria do Discurso em Laclau e Mouffe.

Como o dirigente municipal de educação, representado pela UNDIME, interpreta a Base Nacional Comum Curricular e o “papel” do município na “implementação” dessa política? Quais discursos são produzidos pelo DME? Como a UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) atua em rede política na tentativa de fixar sentidos sobre a centralização curricular no contexto atual brasileiro? Com base nessas interrogações desenvolvemos um estudo de caráter qualitativo, imersos em contextos que Stephen Ball (1992; 1994) denomina de contexto de influência, contexto de produção do texto da política e contexto da prática. Essas formulações são resultantes dos estudos desenvolvidos pelo autor acerca de um ciclo contínuo de políticas, nos quais podemos perceber diferentes articulações discursivas em variados espaços de significação.

Para o sociólogo Stephen Ball (2012) as políticas educacionais não são implementadas em uma perspectiva linear de poder, mas “encenadas” no contexto da prática. Esse processo de atuação política está permeado por interpretações e traduções, por estratégias e táticas utilizadas pelos atores sociais na produção de textos e discursos. Partir desse princípio, permite perceber o dirigente municipal de educação como um ator político que participa do processo de criação de políticas ao mesmo tempo em que se torna objeto da “implementação” da política. Ele cria significados no âmbito da secretaria municipal de educação para o currículo a ser desenvolvido no sistema municipal de ensino e os professores em seus contextos de atuação também estão constantemente recriando esses significados.

Destacamos que analisamos o currículo para além da dimensão entre prescrito/em ação, formal/vivido, formulação/implementação. Numa abordagem alternativa, propomos pensar o currículo para além dessas dicotomias, rompendo com as estruturações políticas que viabilizam a homogeneização e centralização curricular. O currículo passa a ser formulado como “redes de significação permeadas por relações de poder, e, em constante processo de deslocamento” (PEREIRA, 2009, P. 170). Desestabilizamos, portanto, o entendimento de currículo como conjunto de competências, ou seleção de “aprendizagens essenciais”, assim como prever a Base Nacional Comum Curricular.

A discussão que nos articula neste texto toma como aposta um trato metodológico na pesquisa em políticas de currículo que assume todo tipo de objeto como político e a ideia de poder como “lugar vazio”. Sendo assim, os movimentos de centralização curricular devem ser analisados por vias da disseminação de sentidos que põe à vista a contingência de toda decisão. Por isso, a busca em analisar o discurso da Undime sobre a Base Nacional Comum Curricular, permite perceber que as tentativas de “fixação” de sentidos sobre currículo na proposta em articulação, são falhas devido à precariedade de todo contexto e à historicidade de toda hegemonia (LACLAU, 2000).

Tencionamos assim, apresentar um diálogo profundo com o referencial teórico com o qual operamos para a investigação de políticas educacionais, aprofundando o enfoque discursivo no caminho investigativo proposto por Stephen Ball, reafirmando que a gestão da educação no município é um processo de negociação e que as políticas de currículo são permeadas por fluxos caracterizados por movimentos constantes e divergentes, forjam-se em processos híbridos de significação.

2 GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO E POLÍTICAS DE CURRÍCULO: questionando a dimensão pedagógica

Em nosso estudo, compreendemos que uma análise da gestão educacional em âmbito municipal implica nos alicerçarmos no bojo das políticas educacionais no cenário da educação básica. Tais políticas são, por nós compreendidas, como atos de poder e de significação (MOUFFE, 2000). Nenhuma política educacional é, ela mesma, estática ou o seu processo de “implementação” é pensado de modo linear e uniforme. Ancorados em Ball (1992; 1994; 2012), operamos com a premissa de que as políticas educacionais são textos e discursos interpretados e traduzidos nos contextos da prática, por meio de atuações políticas, mas que esses processos estão constantemente sendo regulados por relações e formas de poder. Sendo assim, uma outra possibilidade de atuação social é pensada, pois estamos operando com uma compreensão de poder disseminado.

Segundo Gracindo e Bordignon (2008, p. 147) a gestão da educação no município “transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas”. Contudo, ressaltamos que esse processo de “concretização das políticas educacionais no município” é permeado por jogos de poder e se instauram em arenas de negociação, na medida em que diferentes atores estão produzindo sentidos em seus discursos e práticas frente a *clausura* da política. Portanto, ainda que a gestão da educação possa ser compreendida como um processo permanente, participativo e democrático, as políticas educacionais entendidas como texto e como discurso, tentarão não permitir leituras incoerentes.

A gestão da educação é um processo que acontece dentro da ação administrativa da organização educacional. E sobre isso, Lück (2008) descreve:

Gestão educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometido com os princípios de democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo. (p. 35 e 36).

Ao fazermos referência à gestão democrática não tomamos, nesta discussão, a concepção de gestão como superior ou inferior à concepção de administração, nem desta àquela. Em nossa análise, gestão se caracteriza como um processo político-administrativo contextualizado e coordenado por organizações, neste caso, educacionais, as quais se responsabilizam pela condução da prática social da educação de forma orientada, organizada e viabilizada. Para tanto, entendemos que “esse processo se fundamenta e é conduzido segundo uma determinada concepção de educação e de sociedade.” (BORDIGNON; GRACINDO, 2008, p. 149).

A gestão da educação no município passa a ser entendida como um movimento macro/micropolítico. Para além de uma concepção técnico-científica da gestão, dialogamos com Ball (1989) ao pensar uma teorização da organização escolar que, afastando-se de categorias e conceitos ortodoxos, propõe uma perspectiva alternativa ancorada no conflito, na atividade política, no poder, dentre outros conceitos-chave elaborados pelo autor. Sendo assim, a gestão da educação no município não se desenvolve por meio de uma autoridade, consenso e consentimento. Diferentes arenas de negociação são instituídas entre os atores no contexto macro (sistema municipal de educação) e micro (escolas).

No bojo da gestão da educação no município, entendemos que diferentes dimensões podem ser evidenciadas (administrativa, pedagógica, democrática, financeira, dentre outras). Aqui, interessa-nos discutir a dimensão da gestão pedagógica do sistema municipal de ensino e suas conexões com o desenho do currículo nas escolas municipais. Segundo o documento “*Orientações aos Dirigentes Municipais de Educação: fundamentos, políticas e práticas*”, a Undime apresenta a gestão da educação no município em quatro dimensões: gestão pedagógica, gestão administrativa, gestão político-institucional e gestão orçamentária e financeira.

De acordo com o documento citado, “o centro das atenções da gestão pedagógica é o estudante, e o sentido de todo esforço é a garantia do seu direito de aprender” (UNDIME, 2012, p. 111). Sendo assim, “a gestão pedagógica deve considerar a articulação das unidades escolares em rede como um avanço para a Educação de qualidade social” (UNDIME, 2012, p. 111). Esse entendimento de gestão pedagógica centrada na aprendizagem e sua relação com a qualidade da educação, torna-se objeto de questionamento em nosso estudo, uma vez que subentendemos o “desenvolvimento curricular” no município pontuado como o princípio para a concretização desse direito de aprender de cada estudante.

A dimensão da gestão pedagógica, segundo a Undime, deve priorizar o Projeto Político-Pedagógico Municipal. Este, dentre suas dimensões, deve possibilitar “a reorganização dos conteúdos curriculares a partir do reconhecimento de novas concepções de currículo e de projetos pedagógicos escolares” (UNDIME, 2012, p. 115). Interessa-nos interrogar como a gestão pedagógica pode ser compreendida em contraste com o controle do trabalho pedagógico nas escolas, por meio da definição de um currículo normativo.

Notamos que a gestão pedagógica abarca o currículo como um elemento essencial para o desenvolvimento de tomada de decisões (negociações) sobre conhecimentos, entendidos/significados de diferentes maneiras (conteúdos, competências, objetivos, dentre outros). A gestão pedagógica do sistema municipal de ensino, segundo Sousa (2014) deve reconhecer o estudante, o professor e a escola como um eixo tríade dessa dimensão, o que nos remota a pensar uma intrínseca relação com a significação curricular e a formação de professores. Ainda segundo o autor, uma gestão pedagógica do sistema municipal de ensino deve partir 1) da formação de objetos à formação cidadã; 2) do currículo fragmentado ao currículo contextualizado e interdisciplinar; 3) das metodologias de ensino tecnicistas/bancárias às metodologias educativas/cidadãs.

O currículo, nessa dimensão, assume diferentes significações de acordo com os contextos dos sistemas de ensino e as escolas. Equipes pedagógicas das secretarias de educação e os professores, com base nas políticas de currículo produzem significações para o currículo por meio de disputas conflitantes, das quais sempre se pode notar um antagonismo inerradicável. O currículo que em muitos casos é desenhado/arranjado de acordo com as políticas de currículo, tais como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's), Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's) e, mais recentemente, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), é sempre um processo de ressignificação e representação contingencial.

Destacamos que no caso da educação brasileira, os municípios, por meio de seus sistemas de ensino, atuam apenas na formulação de normas complementares. Esse entendimento pode fazer com que percebamos que em muitas situações o currículo é entendido como um documento normativo/prescritivo/oficial/legal que deve ser tomado como referência pelos entes subnacionais na construção de suas propostas curriculares.

Segundo a Undime (2012, p. 115),

Na gestão pedagógica, deve-se considerar o currículo como um conjunto de práticas educacionais, articulando experiências e saberes dos estudantes com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, científico e tecnológico em meio às relações sociais que se manifestam nos espaços institucionais e na comunidade.

A forma como concebemos o currículo em nossas discussões, variam de acordo com perspectivas teóricas nas quais nos alicerçamos. No entendimento da Undime, pontuado acima, o currículo como práticas educacionais poderia ser pensado como institucionalizado de modo a operacionalizar o processo de ensino-aprendizagem. Aliado às normatividades que tornam o currículo instrumento de gestão, devem estar as experiências e saberes dos estudantes com os conhecimentos científicos (escolares).

Nessa perspectiva, problematizamos o currículo dialogando com Pereira (2009, p. 170), pois entendemos o currículo

como redes de significação permeadas por relações de poder, e, em constante processo de deslocamento. Esses deslocamentos tornam-se importantes porque dão significação múltipla a prática social e cultural nele produzida. Essas práticas mediadas pelo poder produzem uma dinâmica complexa que se estabelece a partir de negociações.

Sendo assim, as políticas de currículo são tentativas de hegemonização de sentidos para o currículo que se dão em relações de poder por meio de um processo agonístico. Percebemos que as demandas diversas para uma dada significação instigam a exclusão de sentidos que se apresentam como antagônicos na forma de um exterior que acaba por lhe ser constitutivo. Tal exterior não é um outro concreto, mas “o símbolo daquilo que torna impossível qualquer nós” (MOUFFE, 2000, p. 29).

Em âmbito municipal, diferentes tentativas de hegemonização para os sentidos de currículo e, conseqüentemente, de educação são articuladas pelos atores que agem no contexto social da escola. Esses atores, encarados como deslocados, assumem demandas que divergem e se inserem em arenas de negociação, nas quais um pretenso consenso pode não ser atingido. A busca por um sentido como totalidade, leva-nos a produção de significantes vazios (LACLAU; MOUFFE, 2015).

Como estamos tratando a gestão pedagógica do sistema municipal de ensino entendida como uma dimensão da gestão da educação municipal, o currículo se torna central nessa discussão, uma vez que é entendido como “saber/conhecimento escolar” e se torna indispensável para que sua apreensão se traduza em qualidade social. Mas quem define o currículo? Quais conhecimentos são legitimados? Por que o currículo, aliado à formação de professores, torna-se central na dimensão da gestão pedagógica? O currículo é instrumento de gestão? Qual o papel do município? Quais os vínculos entre currículo e qualidade da educação?

Partimos dos questionamentos apontados para analisar os sentidos de currículo que os discursos articulados pela Undime têm ecoado nos diferentes municípios brasileiros por meio de textos, orientações, guias, dentre outros, os quais tentam hegemonizar a política curricular como estanque e estática, devendo ser implementada pelos municípios que, em muitos casos, não têm possibilidades de participação fecunda na criação de tais políticas. Contudo, como políticas são textos e discursos, tendem a ser interpretadas e traduzidas o que as levam a serem traídas nos contextos fugidios do social. À despeito dessa asserção, o MEC (2006, p. 115) pontua que

embora, nos últimos anos, a prática curricular tenha sofrido várias tentativas de transformação, observa-se, ainda, uma grande distância entre o que preconiza a atual legislação educacional brasileira e a literatura sobre a temática e o que efetivamente vem sendo praticado nas escolas, sendo ainda grandes as dificuldades experimentadas pelas escolas no sentido de promoverem mudanças qualitativamente significativas em seus processos de organização e de renovação do saber escolar.

Por isso, defendemos que a gestão pedagógica não se faz por meio de instrumentos técnicos ou burocráticos que tendem a produzir uma cultura de monitoramento e avaliação de políticas fundamentada na implementação, uma vez que, segundo Stephen J. Ball, ao analisar a *policy enactment* em entrevista concedida a Avelar (2016, p. 6),

A política é ‘implementada’ ou a ‘implementação’ falha, a política é fixada no texto, algo que alguém escreve e planeja, e outra pessoa a ‘implementa’, ou não. O que eu queria fazer era substituir isto com a noção de atuação e ver a atuação, de um lado, como um processo criativo, no qual o produto do processo de atuação é algo diferente daquilo que estava escrito no texto. Mas também, por outro lado, reconhecendo que a atuação é em parte produzida discursivamente, que as possibilidades de se pensar e falar sobre políticas são na verdade articuladas dentro dos limites de certas possibilidades discursivas.

Como as políticas entram nos contextos, sem os destruir, sendo contingencial e local, a gestão da educação se dará sempre em operações e investimentos de poder como princípio organizacional fundamental das relações sociais. O município, em regime de colaboração com os demais entes federados, deve “implementar” políticas de currículo para a educação básica (educação infantil, ensino

fundamental e suas modalidades), mas entendendo que os contextos são plurais e que a significação será permanente “como um jogo formal de diferenças. Isto é, de rastros” (DERRIDA, 2001, p. 32), considerando que sempre serão atravessados por tentativas de regulação e, por isso, a necessidade de (re)inscrição de currículos múltiplos deve ser mantida.

3 BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR: Tensões da política

No ano de 2014 com a aprovação da Lei nº 13.005, de 24 de junho muitas discussões em torno de uma Base Nacional Comum foram se instaurando em espaços de debate. Vários atores sociais foram em seus contextos de atuação, permitindo que reflexões em torno do Plano Nacional de Educação se concretizassem. Contudo, à sombra de interesses diversos, esses grupos e indivíduos sociais se organizaram em movimentos de apoio ou resistência aos discursos que vinham sendo tecidos em todo o território nacional.

A UNDIME e o CONSED, em articulação com o Ministério da Educação, organizaram diversos seminários para discutir uma “proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e do desenvolvimento” que se configuraria em uma base nacional comum. Alinhando-se a esses movimentos, algumas instituições privadas, empresários, dentre outros, construíram uma rede política de articulação do que veio a ser chamado de Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

O Ministério da Educação, então, nomeou uma comissão composta por 116 especialistas que se responsabilizaram pela elaboração do texto da política. A primeira versão foi apresentada à sociedade em setembro de 2015 acompanhada do lançamento de um portal eletrônico que reuniu textos, documentos e experiências de outros países com a criação de um currículo nacional.

Com o texto da primeira versão da BNCC divulgado, vários especialistas começaram a se posicionar sobre o documento e opiniões diversas foram veiculadas em periódicos e eventos científicos. Sendo assim e em meio a essa panaceia de discursos, os quais inclusive perpassaram as mídias em cadeia de intertextualidade, podemos entender que neste contexto de produção de texto político

A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir ‘vozes’, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade. [...] Na prática, os atores estão imersos numa variedade de discursos, mas alguns discursos serão mais dominantes que outros (MAINARDES, 2006, p. 54)

A partir do texto da primeira versão disponibilizado surgiram algumas questões: Quem disse quais são os conhecimentos legítimos? Como os professores participarão desse debate? O que de fato é a BNCC? Como implicará em nossa prática? Quais efeitos? E, caso seja aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, como seguiremos na prática social da escola? Essas tensões foram postas no centro do debate para propiciar uma leitura atenta da conjuntura de um currículo nacional.

Após um processo de consulta pública, uma segunda versão da BNCC foi apresentada e discutida nos seminários estaduais realizados pela Undime e o Consed. Depois de um processo que muitos participantes julgaram incoerente com a ideia de participação social, elaboraram uma terceira versão entregue ao Conselho Nacional de Educação incumbido de analisar o documento, emitindo uma resolução sobre mesmo (RESOLUÇÃO CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017) e sendo homologado pelo Ministro da Educação em dezembro de 2017.

4 A UNDIME E SUA ATUAÇÃO NA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR: analisando articulações

Como objeto de análise selecionamos o que denominamos de “teia de textos” que englobam diferentes discursos sobre a Base Nacional Comum Curricular, articulados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Tais textos são veiculados em seminários, sites, guias, dentre outros canais. Ao selecionarmos alguns deles, confrontamos posições, significações e interpretações que os sujeitos, ao representarem a entidade da Undime, têm enunciado nos diferentes espaços de participação.

Para o nosso estudo, textos em diferentes linguagens são coletados e servem de análise para atender aos objetivos propostos. Tais textos, articulam discursos que tendem a fixar determinados sentidos para o movimento político de formulação e/ou implementação da Base Nacional Comum Curricular. Destacamos, ainda, que os textos selecionados estão encadeados numa intertextualidade e num movimento de indecidibilidade/ambiguidade.

Sendo assim, nossa compreensão de discurso não necessariamente está restrita às áreas da fala e da escrita, “mas qualquer complexo de elementos no qual as *relações* cumpram um papel constitutivo. Isto quer dizer que os elementos não preexistem ao complexo relacional mas se constituem através dele” (LACLAU, 2005. p. 68). A relação se constitui como objetividade na pluralidade do social, no qual os elementos/momentos são posições diferenciais articuladas no interior de um discurso. Nessa representação, as articulações apresentam pontos nodais que desenvolvem a função de fixar parcialmente os sentidos na cadeia discursiva e na polissemia incerta e contingente do social. O discurso, portanto, é uma totalidade articulada resultante da prática articulatória e antagônica de elementos hegemonizados.

Cabe destacar que a estrutura discursiva não é um agrupamento homogêneo de elementos, uma vez que uma heterogeneidade de articulações se constitui como um processo contínuo, constituído de antagonismos entre elementos. Cada discurso está, pois, inserido em um jogo político de inclusão e exclusão. Há um caráter eminentemente antagônico. O discurso é temporariamente articulado, haja vista que outros elementos disputam a significação hegemônica. A possibilidade de estancar os fluxos ou controlar os excessos é sem sucesso total.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), de acordo com Azevedo (2001, p. 142), teve seu registro de nascimento em outubro de 1986, quando realizou o seu primeiro fórum. Esse momento, que a entidade denomina de fórum dos Dirigentes Municipais de Educação (DME), acontece até os dias de hoje, anualmente, em diferentes cidades brasileiras, abordando inúmeros assuntos ligados à gestão da educação no município.

Como organização dos dirigentes municipais de educação, a Undime pontuou o objetivo de “introduzir a questão da municipalização no debate educacional do país”, assim como pontuou um documento produzido pelo Coletivo de Dirigentes Municipais de Educação, citado por Azevedo (2001). Nesse movimento, entendemos que em 1986 no 1º Encontro de Dirigentes Metropolitanos em Educação, na cidade do Recife-PE, a entidade passou a ser gestada.

A Undime tem “por missão articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social”, assim como pontuam em seu site institucional. Cabe destacar também que, um dos objetivos da entidade é “PARTICIPAR da formulação de políticas educacionais, fazendo-se representar em instâncias decisórias, acompanhando suas aplicações nos planos, programas e projetos correspondentes”.

No contexto atual, em que o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024 – Lei nº 13.005/2014), apresenta uma série de desafios para a concretização de uma educação de qualidade em suas diferentes significações, a Undime busca dialogar com instâncias governamentais, assim como também com entidades do setor privado na tentativa de traçar caminhos para a “implementação” das metas e estratégias postas no PNE.

Nesse contexto e partindo para um processo de análise do discurso da Undime sobre a BNCC, assim como nos aponta Laclau e Mouffe (2015, p. 180):

Afirmamos que: a) todo objeto é constituído como objeto de discurso, uma vez que nenhum objeto é dado fora de condições discursivas de emergência; e b) qualquer distinção entre o que usualmente se chama de aspectos linguísticos e comportamentais de uma prática social ou é uma distinção incorreta, ou deve

ter lugar como diferenciação na produção social de sentido, que é estruturada sob a forma de totalidades discursivas.

No bojo do Plano Nacional de Educação, uma das políticas que emergem no debate público é a construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Para a Undime “a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento normativo que define o conjunto progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo da Educação Básica”.³ Em nossa discussão, tal entendimento neutraliza o sentido de currículo como competências, na medida em que apresenta a ideia de “aprendizagem essencial”. Questionamos o currículo “como documento normativo”, pois a centralização da norma expulsa do debate “a centralidade da escola como lócus privilegiado do fazer curricular” (MACEDO, 2016, p. 49).

Cabe destacar que a Undime participa do movimento de construção da BNCC em articulação com o CONSED e outras instituições públicas e privadas. Essa articulação, de acordo com Ball (2012) se dá por meio do entendimento de “comunidades políticas”, definidas como redes, descentradas e articuladas em torno de problemas sociais comuns, na objetividade de alcançar soluções. Para o autor, os cenários nos quais os agentes políticos se localizam não estão marcados por abstrações generalizantes da distinção entre local e global ou entre público e privado, apontando a existência de um movimento global marcado pela celebração de princípios de mercado em contraste com à ineficiência do setor público.

Situamos a Undime na rede de políticas que tem atuado na construção de sentidos para o movimento da Base Nacional Comum Curricular, a qual inclui agentes públicos e privados. Inferimos que tais agentes têm lutado pela significação do currículo como um elemento garantidor da educação pública de qualidade social. Nesse contexto, tem apresentado suas demandas articulatórias que comungam com os pressupostos do Ministério da Educação (MEC) na construção da política em análise. Contudo, alguns desencontros também podem ser pensados entre os agentes dessa rede, pois as demandas são distintas e “cada uma delas é em si uma comunidade política constituída por diferenças que não se dissolvem pelas equivalências de algumas posições”.

Para nós, os sentidos produzidos para base nacional comum curricular e qualidade da educação pronunciada são múltiplos e híbridos. A Undime, como integrante da rede, atua com estratégias discursivas de convencimento da sociedade, mais precisamente, de convencimento dos dirigentes municipais de educação sobre a necessidade de uma base nacional comum curricular para a garantia de uma educação de qualidade no território municipal.

A entidade participa de diferentes espaços de debate sobre a construção de base nacional comum curricular, dentre os quais seminários na Câmara dos Deputados e em eventos organizados pela iniciativa privada que tem defendido fortemente a construção da BNCC. A presidente da Undime no estado do Maranhão, ao participar de um desses seminários, afirmou que a base nacional comum curricular “não define um currículo nacional, mas estabelece conhecimentos essenciais que os estudantes devem apropriar-se ao longo da sua trajetória escolar”.⁴

Em situação anterior, a entidade participou de um debate, promovido pela Comissão de Educação da Câmara de Deputados, em 31 de junho de 2016, na qual foi afirmado pela representante Iolanda Barbosa (Undime-PB): “eu acho que pela base nacional se constrói uma política de estado. É ela (a base) que nos une, dentro de um momento em que nós precisamos pensar em equidade e efetivar essa equidade no campo das políticas educacionais para gerar qualidade na educação”.

Percebemos que a significação de base nacional comum curricular pela Undime tem sido plural. Sua atuação na construção da política curricular é significativa no que tange ao poder de significação,

³ Guia de implementação BNCC. Disponível em: <http://implementacaobncc.com.br/introducao/>. Acesso em: 21 de agosto de 2017.

⁴ A Undime foi representada pela presidenta da seccional Maranhão e Dirigente Municipal de Educação de Apicum-Açu (MA), Maria Gorethi dos Santos Camelo em seminário realizado no dia 01 de junho de 2017 na Câmara de Deputados para discutir a 3ª versão da BNCC.

uma vez que tem importante papel na articulação com os entes municipais na “implementação” de políticas educacionais. Embora a entidade tenha um caráter social, capaz de ser entendido como participação social na definição de políticas públicas, essa participação é contingente, provisória e precária, pois são muitas demandas dos dirigentes municipais de educação, os quais podem não se sentir representados nas estruturas discursivas tornadas hegemônicas no âmbito da Undime.

A partir da análise da participação da instituição na construção da BNCC, “a Undime reconhece a importância e a necessidade de fazer parte deste processo de construção. Cabe destacar a metodologia utilizada para se discutir a Base: ela foi estratégica pois possibilitou a participação de todos e respeitou as particularidades das diversas regiões do país”.⁵ Relembramos que a Undime foi responsável, junto ao Consed pela organização dos seminários estaduais da base nacional comum curricular que teve como objetivo discutir a 2ª versão do documento.

A base nacional comum curricular seguiu o seu percurso de debates ocasionados pelo Conselho Nacional de Educação, com vistas à sua homologação pelo Ministério da Educação e textos diversos, produzidos pelos atores da rede, apresentando considerações sobre a implementação da BNCC. A publicação “Reflexões de apoio para o desenvolvimento curricular no Brasil: guia para gestores educacionais”, organizado pela Undime e a UNESCO, define currículo como “o conjunto de aprendizagem explícitos que orientam a gestão pedagógica dos docentes” (UNESCO-IBE, 2016). Essa compreensão se sustenta na ideia de um currículo homogêneo e padronizado, do qual todos os docentes devem ter domínio e fazê-lo acontecer na prática pedagógica, garantindo eficiência e qualidade nos serviços educacionais. Essa organização se daria no universo curricular, no universo didático e no universo avaliativo.

Na busca pela implementação da BNCC, a Undime e o Consed lançaram um Guia de implementação, no qual está previsto a garantia de uma articulação entre os entes federados nesse processo. De acordo com o guia:

O trabalho conjunto é princípio central da implementação da BNCC. Buscar maximizar a colaboração entre entes federados assegura que as orientações aqui propostas respondam às diferentes realidades das escolas brasileiras. Mais do que uma possibilidade, a parceria entre estados e municípios é entendida como um importante catalisador desse processo. Por isso, permeia todo o material (UNDIME; CONDED, 2017, p. 2).

A Undime tem atuado na garantia de uma “implementação linear” da BNCC, de modo que a reelaboração curricular por parte dos município prevê a revisão do Projeto Político Pedagógico das escolas, a formação continuada dos professores, adequação de materiais didáticos, e a avaliação e acompanhamento da aprendizagem. Para tanto, é proposto que os municípios e os estados se organizem em regime de colaboração no processo de governança da implementação.

Esse processo se apresenta como um percurso homogêneo a ser seguido pelas redes estaduais e municipais de educação de todo o Brasil. Para tanto, o desenho do currículo em âmbito “local” deve considerar a política nacional curricular. Essa premissa não permite a significação que marca os estudos curriculares no país em um movimento de dinamismo e excitação. Por isso, argumentamos com Macedo (2016, p. 50) “a importância de reativar o exterior constitutivo, que permite a ocorrência de tais discursos de controle curricular, mas que os habita, qual seja a escola – lócus do imprevisível – como espaço e tempo em que o currículo é enunciado e ganha existência”.

Constatamos, portanto, que os discursos circulantes da Undime tentam hegemonizar um sentido de currículo, centralmente organizado, homogêneo e normativo, sem levar em consideração as especificidades das escolas. Ao propor um guia de implementação, sugere orientações

⁵ Fala do presidente da Undime GO, Marcelo Ferreira da Costa, no momento de entrega da BNCC no Conselho Nacional de Educação (CNE).

técnico-operacionais típicas de uma gestão pedagógica engendrada no pragmatismo. Ainda que os discursos sejam diversos, um ponto nodal articula-os: o significante “qualidade da educação” que se apresenta como a categoria mestre de articulações em torno da base nacional comum curricular.

Pela leitura da teoria do discurso, as articulações que constituem a construção/implementação da BNCC é uma hegemonia fraca, pois os significantes nodais flutuantes e os antagonismos são pouco claros, produzindo deslizamentos nas cadeias de equivalências. Esse deslizamento de significantes opera em várias cadeias na constituição de múltiplos antagonismos. A base nacional comum curricular nos discursos da Undime, portanto, estabiliza-se por meio de um exterior constitutivo que se transmuta numa fantasia de crise do sistema educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Undime, ao participar da rede que luta pela instituição da recente política curricular no Brasil, intenta instituir um processo de intensa colaboração entre os setores público e privado na luta pela hegemonização de sentidos. Esse alinhamento se dá pelas articulações discursivas em torno de significantes nodais que acabam por se apresentar como vazios nos discursos correntes. Para nós, a partir do objetivo proposto de analisar os discursos da Undime em torno da BNCC, a política educacional é permeada por construções de representação preenchendo parcial e temporariamente o lugar vazio do universal e implicando o caráter discursivo da realidade.

Analisando a base nacional comum curricular como uma política que tende a fixar normas para o currículo nacional, descrevendo objetivo/competências, defendemos que o currículo seja pensado de modo pluralista, para além das prescrições oficiais que tendem a ser lidas/interpretadas/traduzidas em diferentes contextos de atuação política. Damos ênfase a possibilidade de criação de significados no contexto da prática, em âmbito macro (sistema de ensino) e micro (escola), pois ainda que sejam prescritas orientações gerais para os municípios, cada espaço-tempo de vivência dos episódios curriculares no território municipal não serão homogêneos, mas diversos, respeitando-se o caráter do cotidiano e da experiência.

Os discursos analisados em nosso estudo são fortemente articulados, com investimentos claros de demandas que se apresentam como equivalentes e se desdobram na centralização do currículo por parte do Estado. A Undime, ao representar diferentes municípios, tem se ancorado na defesa de uma gestão da educação municipal que operacionaliza o processo da educação pública, desrespeitando, em muitos casos, uma gestão autônoma e pautada nas diferenças que nos caracterizam, tanto em níveis regionais, como culturais e econômicos. Tal afirmação, parte da defesa que enfatizamos de que as políticas não têm origem e estão sempre sujeitas a interpretações. Podendo ser traduzidas, traídas, deslocadas.

Pensar a gestão da educação por vias da dimensão pedagógica, problematizando as políticas de currículo (base nacional comum curricular) se apresenta como um caminho teórico-metodológico passível de aprofundamento, pois reflexões nesse terreno ainda são escassas e contribuem fortemente para os que atuam no contexto dos municípios, os quais parecem estar imersos numa municipalização da educação básica amplamente integrada ao governo federal. Por isso a necessidade de pensarmos um Sistema Nacional de Educação que compreenda as especificidades de cada ente federado e, no âmbito do currículo, reconheça que este é significado muito mais do que um conjunto de conteúdos/habilidades/objetivos, sendo essa descrição uma tentativa de regulação precária do processo de ensino.

REFERÊNCIAS

AVELAR, Marina. Entrevista com Stephen J. Ball: Uma Análise de sua Contribuição para a Pesquisa em Política Educacional. In: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 24, n. 24, 2016.

AZEVEDO, Noroaldo Pontes de. A UNDIME e os desafios da educação municipal. In: *Estudos avançados*, v. 15, n. 42, 2001.

BALL, Stephen J. *Education Reform: a critical post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BRASIL. *La micropolítica de La escuela: hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid. Paidós-MEC, 1989.

JUNEMANN, Carolina. *Networks, new governance and education*. Bristol: The Policy Press.

MAGUIRE, Mag; BRAUN, Annet. *How schools do Policy? Policy enactments in secondary school*. New York: Routledge, 2012.

BORDIGNON, Genuíno e GRACINDO, Regina Vinhaes. *Gestão da educação: o município e a escola*. IN: FERREIRA, N. S. e AGUIAR, M. A. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.

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

BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular – Educação é a base*. Versão final. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_publicacao.pdf. Acesso em 09 de janeiro de 2018>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 09 de janeiro de 2018.

LACLAU, Ernesto. *Nuevas reflexiones sobre la revolucion de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 2000.

LACLAU; Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonia e Estratégia Socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo: Intermeios, 2015.

LÜCK, Heloísa. *Gestão Educacional: uma questão paradigmática*. 4. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MACEDO, Elizabeth. *Base Nacional Curricular Comum: a falsa oposição entre conhecimento para fazer algo e conhecimento em si*. In: *Educação em Revista*, v. 32, n. 02, abril-junho, 2016.

POR UMA LEITURA TOPOLÓGICA DAS POLÍTICAS CURRICULARES. In: *Archivos analíticos de políticas educativas*, v.24, n.26, Fevereiro, 2016.

MODER, Max. *Reflexões de apoio para o desenvolvimento curricular no Brasil: guia para gestores educacionais*. Brasília: UNDIME, 2017.

PEREIRA, Maria Zuleide da Costa. *A centralidade da pluralidade cultural nos debates contemporâneos no campo do currículo*. In: *Revista Currículo sem Fronteiras*, v.9, n.2, PP.169-184, jul/Dez, 2009.

SOUSA, Jorge Luis Umbelino de. *Currículo e projetos de formação: Base Nacional Comum Curricular e seus desejos de performance*. In: *Revista Espaço do Currículo*, v.8, n.3, p. 323-334, Setembro a Dezembro de 2015.

UNDIME. *Orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

Recebido em: 24/04/2018

Aceitoem:29/04/2018

Publicado em: 26/05/2019