

# Ambigüidade e Conflito: implementação da BNCC de História em duas escolas cariocas

**Ambigüedad y Conflicto: implementación de la BNCC de Historia en dos escuelas cariocas**

**Ambiguity and Conflict: implementation of the BNCC of History in two carioca schools**

[Deisilucy de Aragão Fernandes Sequeira](#)  [Ana Cristina Prado de Oliveira](#) 

## Destaques

Evidenciamos a implementação da BNCC de História, em duas escolas municipais do Rio de Janeiro.

Destaca-se a utilização do referencial teórico da Ciência Política para a análise da implementação desta política.

Observou-se que a implementação da BNCC no currículo carioca apresentou um contexto de implementação experimental.

## Resumo

Este artigo analisa a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), no que se refere à disciplina História, em duas escolas da rede municipal do Rio de Janeiro, considerando o alinhamento do currículo elaborado pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ). Utilizamos o referencial teórico da Ciência Política que analisa as ambigüidades e os conflitos nos contextos de implementação em uma pesquisa qualitativa, envolvendo análise documental e entrevistas com agentes implementadores. Observou-se que a BNCC apresentou um contexto de implementação política, enquanto o Currículo Carioca apresentou um contexto de implementação experimental (Matland, 1995).

[Resumen](#) | [Abstract](#)

## Palavras-chave

Implementação de políticas educacionais. BNCC. Contexto de implementação.

Ambigüidade. Conflito.

Recebido: 02.03.2023

Aceito: 04.07.2023

Publicado: 11.07.2023

DOI: <https://doi.org/10.26512/lc29202347443>

## **| Introdução**

Este artigo é fruto de uma pesquisa mais ampla, desenvolvida no âmbito de um Mestrado em Educação (Sequeira, 2022), que teve como objetivo estudar a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil, 2017a), especificamente o currículo de História, dos anos finais do Ensino Fundamental, analisando as ambiguidades e os conflitos a partir da percepção dos agentes envolvidos na implementação dessa política, nas escolas municipais cariocas.

Trata-se de uma pesquisa com enfoque teórico-epistemológico no campo das políticas educacionais e que se ocupou da análise do processo de implementação de uma política educacional curricular. Nosso objetivo, assim, está na discussão sobre o contexto e papel dos agentes implementadores neste processo. Foge ao escopo deste trabalho discutir as características desta política desde os estudos do campo do currículo.

Homologada pela Portaria n.º 1.570, de 20 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017b), e instituída em abril de 2018, a BNCC foi elaborada como uma política que tem como principal objetivo garantir a todos os estudantes a aprendizagem de conhecimentos considerados essenciais para a formação do cidadão, definindo a organização do conteúdo escolar a ser ministrado na Educação Básica.

Com relação à instância municipal representada pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ), tem-se o marco legal apresentado por meio da Deliberação nº 37, de 28 de Janeiro de 2020 (Rio de Janeiro, 2020a), em que o Conselho Municipal de Educação (CME/RJ) aprovou o Currículo Carioca da Educação Infantil e do Ensino Fundamental do Sistema Municipal de Ensino do Rio de Janeiro. Esse documento considera o caráter normativo da Resolução do Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno (CNE/CP) nº 02, de 2017 (Brasil, 2017c), que institui e orienta a implantação da BNCC, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Elaborado em um processo que envolveu a participação de diferentes profissionais numa construção coletiva, o documento final, denominado Currículo Carioca, teve sua aprovação deliberada pelo CME/RJ.

Como toda política pública, a BNCC está sendo marcada por diferentes graus de conflitos e ambiguidades, que se apresentam diante de contextos diferenciados de implementação. De acordo com Matland (1995), a ambiguidade se refere ao desenho da política e ao espaço existente para interpretação da norma pelos agentes, ao passo que o conflito diz respeito ao entendimento dos agentes em conformidade ou não com os objetivos, ou com os meios definidos pela política. Com relação à BNCC, por envolver diferentes agentes, a análise de sua implementação deve considerar o alinhamento entre as normativas do governo federal e do município do Rio de Janeiro e as práticas das escolas estudadas. Cabe destacar que estamos considerando o alinhamento entre as normativas do governo federal e municipais, uma vez que o estudo se refere ao Ensino

Fundamental, e no caso do Rio de Janeiro capital, a oferta desta etapa da Educação Básica encontra-se totalmente sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

Para compreendermos esse processo, ainda em curso, realizamos uma pesquisa exploratória sobre a implementação do novo currículo de História, com base na readaptação curricular realizada a partir da BNCC, na rede municipal do Rio de Janeiro<sup>1</sup>. A pesquisa envolveu uma análise documental e contextual sobre a adaptação curricular desenvolvida na SME/RJ, com base na implementação da BNCC, e que originou o Currículo Carioca, em fase de implementação. Em um segundo momento, realizamos um estudo empírico qualitativo, que envolveu entrevistas semiestruturadas com diferentes agentes envolvidos na implementação do novo currículo, desde o nível central — SME/RJ — até os agentes locais (2 unidades escolares escolhidas como campo para esta pesquisa).<sup>2</sup> A pesquisa recebeu parecer favorável e foi autorizada pela SME/RJ. Todos os participantes assinaram Termos de Consentimento Livre e Esclarecido e seus nomes não são mencionados neste artigo para a garantia de confidencialidade.

**Figura 1**  
Sujeitos da Pesquisa



Fonte: as autoras.

As duas escolas escolhidas para este estudo de caso pertencem à 2ª Coordenadoria Regional de Ensino (CRE), que abrange, territorialmente, 153 unidades escolares em bairros da Zona Sul e parte da Zona Norte carioca. A escolha desta CRE se deve à autorização de pesquisa do grupo de pesquisa já em curso, à qual esta investigação alinha-se. Cabe destacar que, devido à organização territorial do município do Rio de Janeiro, cada CRE representa um microcosmo da distribuição das desigualdades educacionais do município (Oliveira, 2018). As duas escolas escolhidas cumpriam os critérios: atender aos anos finais do Ensino Fundamental; apresentar características sociodemográficas semelhantes; apresentar resultados educacionais discrepantes; uma com

1 A rede possuía (em 2021) 1.543 unidades escolares em funcionamento, com um total de 644.138 alunos matriculados, e é dividida, territorialmente, em 11 Coordenadorias Regionais de Ensino (CRE).

2 Para mais detalhes sobre a escolha e as características das escolas, consulte Sequeira (2022).

atendimento em turnos parciais e outra com Turno Único – horário integral<sup>3</sup> (Sequeira, 2022). Os entrevistados foram selecionados considerando seu papel central: na adaptação/formulação do Currículo Carioca (SME/RJ), na mediação do processo de implementação (identificando o Agente da CRE responsável pelas questões curriculares) e na implementação do Currículo nas unidades escolares (Diretores, Coordenadores e Professores de História). Em cada escola, havia somente um professor de História. Conforme acordado com a SME/RJ, bem como a 2ª CRE, todo contato com os sujeitos de pesquisa se deu remotamente, através de videoconferências, devido à pandemia do Coronavírus/*Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19). Assim, como principal instrumento de coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com uma amostra dos agentes implementadores da BNCC na rede municipal de educação do Rio de Janeiro (conforme Figura 1) através de videoconferências gravadas (realizadas entre 2020 e 2021) e posteriormente transcritas. O roteiro continha perguntas comuns a todos os entrevistados, e outras específicas, considerando o papel de cada um.

A análise do material empírico se deu a partir de uma perspectiva exploratória, que envolveu uma leitura de aproximação, de onde emergiram as categorias que mais se aproximaram dos referenciais teóricos utilizados e que representaram as falas dos entrevistados. Neste artigo, exploramos os achados referentes às categorias: ambiguidade e conflito.

O artigo está organizado em três seções após a Introdução. Na primeira seção, com base nos estudos sobre implementação de políticas públicas, discutimos os conceitos de ambiguidades e conflitos (Matland, 1995) a serem analisados na implementação da BNCC no contexto desta política. Na segunda, observamos o desenho da implementação do Currículo Carioca, desde a formulação coletiva do documento. Por fim, na terceira seção, são apresentados os resultados parciais da pesquisa em relação aos contextos de implementação da BNCC e do Currículo Carioca, considerando ambiguidades e conflitos no que se refere, especialmente, ao Currículo Carioca de História.

## **| Implementação de políticas: ambiguidades e conflitos**

Com relação ao conceito de política pública, pode-se dizer que é o processo através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações para produzirem resultados ou mudanças desejadas. Desta maneira, os estudos focados nas políticas públicas pretendem investigar de que maneira estas são moldadas pela ação das burocracias que fazem parte desse processo (Pires, 2019). Os estudos de implementação de políticas já passaram por diferentes gerações. Nos anos 1970, uma corrente de pensamento trazia consigo a preocupação normativa baseada em um ideal democrático weberiano. Essa primeira geração via o processo de implementação de cima para baixo (*top-down*), chamando mais atenção para o desenho institucional da política (regras e estruturas formais). Em face dessa visão, outra corrente se desenvolveu entre os

---

<sup>3</sup> Na SME/RJ algumas unidades escolares funcionam com jornada escolar estendida de 7 horas, o Turno Único, política que ainda está sendo implementada na rede. Para mais detalhes sobre a implementação desta política, ver Oliveira et al. (2022).

anos 1970 e 1980, a segunda geração, que via a implementação da política de baixo para cima (*bottom-up*), e privilegiava o olhar para os agentes de implementação, suas ações, comportamentos e formas de interação com os usuários dos serviços públicos (Pires, 2019). Ainda nos anos 1980, uma série de estudos organizacionais e da sociologia passou a ter foco nos agentes que estavam mais próximos da implementação da política. Estes agentes eram denominados burocratas de nível de rua, termo cunhado por Michael Lipsky em sua obra *Street-Level Bureaucracy*. Lipsky (2019) identifica a burocracia de nível de rua como as organizações e o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos.

Nos anos 1990, a terceira geração de estudos teve como foco os modelos sintéticos de análise de implementação, que trazem a ideia de que a formulação e a implementação são processos decisórios que se entrelaçam e envolvem as políticas e os seus resultados (Lotta, 2019). Dentre outros representantes dessa corrente está Matland (1995), importante referência nos estudos acerca dos efeitos do contexto sobre a implementação. De acordo com Lotta et al. (2021), são poucos os autores que se dedicaram ao estudo do contexto e seus efeitos na implementação, sendo o trabalho de Matland (1995) uma referência, uma vez que ele foi um dos autores que mais orientou os estudos sobre o tema. Inspirado na teoria organizacional, propôs um modelo de análise com base em duas variáveis centrais: ambiguidade e conflito. “Para o autor, todo contexto de política pública é marcado por graus diferentes de conflito e ambiguidade; a interdependência entre estes dois elementos leva a contextos mais ou menos propícios a implementações resolutivas e efetivas” (Lotta et al., 2021, p. 397).

Podemos considerar, conforme apontam Lotta et al. (2021), que o conflito estaria relacionado à interdependência entre agentes (para implementar uma política, é necessária a ação de diferentes agentes em diferentes posições) e à incompatibilidade de objetivos (mesmo quando os objetivos do texto da política estão explícitos e definidos, sua adaptação a partir da leitura dos diferentes agentes envolvidas é, muitas vezes, divergente). Assim, como destacam Lotta et al. (2021, p. 397), “toda organização e política pública carregam controvérsias que se materializam em maior ou menor grau de conflito entre agentes”. Neste sentido, temos: conflito com relação aos fins (os diferentes agentes implementadores não concordam com os objetivos da política) e conflito em relação aos meios (não concordam com as maneiras de atingir os objetivos, ou seja, consideram diferentes formas de implementar a política). Já a ambiguidade, refere-se ao texto político e sua prescrição para a implementação, e diz respeito, assim, ao espaço dado pela política para interpretação e adaptação tanto com relação aos meios, como aos fins (Matland, 1995).

Dentro dos estudos de implementação, a ambiguidade pode apresentar efeitos positivos ou negativos, pois, por um lado, pode permitir aprendizado, experimentação e adaptação (Hecl, 1978), e de outro, pode ser um erro do desenho da política, quando esta apresenta falhas nas especificações, abrindo espaço para decisões não previstas e buracos na democracia (Rothstein, 1998). A associação entre essas variáveis — conflito e ambiguidade — pode gerar

contextos diferenciados de implementação: implementação administrativa; implementação experimental; implementação política; e implementação simbólica, conforme apresentados no quadro a seguir:

**Quadro 1**

Contextos da ambiguidade e do conflito – Matland

	Baixo Conflito	Alto Conflito
Baixa Ambiguidade	Implementação administrativa	Implementação Política
Alta Ambiguidade	Implementação Experimental	Implementação Simbólica

Fonte: Matland (1995, p. 160). Tradução das autoras.

A implementação administrativa vai demonstrar, ao mesmo tempo, baixo conflito e baixa ambiguidade. São políticas com os objetivos e meios bem definidos para serem alcançados; tendem a possuir uma padronização, através de um baixo grau de discricionariedade dos agentes envolvidos, e cujos resultados podem ser previsíveis (Matland, 1995).

A implementação experimental acontece em contextos com baixo conflito e alta ambiguidade, em que não se questiona a necessidade da política, mas vai existir abertura para que os agentes possam adaptá-la ou interpretá-la, surgindo uma forma experimental de se criar a política. Negociação é o que se busca fazer nesse contexto, no qual os resultados dependem principalmente de quais agentes estão mais envolvidos e ativos em cada contexto local. Como as condições contextuais são o principal fator a influenciar a implementação, podem ser verificados processos e resultados bastante diversos, uma vez que o conjunto de agentes envolvidos e as pressões que recaem sobre eles são diferentes. Segundo Matland (1995), em contextos experimentais, há uma margem considerável para a inovação e para o desenvolvimento de novas capacidades.

A implementação política acontece em contextos em que há alto conflito e baixa ambiguidade. São situações em que existe conflito, embora seja decidido colocar o tema na agenda para ser implementado. Isso se dá via incentivo ou coerção, permitindo que o conflito seja superado por meio de formas de implementação padronizadas e *top down*. Normalmente, são políticas com temáticas conflituosas, mas que fazem parte de uma agenda de governo (Matland, 1995). O processo de implementação consiste, em última instância, em garantir a obediência e conformidade dos agentes de cujos recursos o sucesso da política depende, tornando os mecanismos coercitivos ou remunerativos, portanto, predominantes.

Por último, a implementação simbólica acontece em contextos com alto conflito e alta ambiguidade. Geralmente são políticas com muita ambiguidade, que exigem posicionamentos por parte do governo, porém faltam recursos para serem colocados em prática. Desta maneira, os governantes reconhecem a importância, mas deixam de enfrentar o conflito e não procuram diminuir a ambiguidade para que a política efetive-se. Tais atitudes se justificam, eventualmente, por falta de interesse do governante em implementar a política ou por não possuir meios políticos e materiais para realizá-la. A tendência de políticas deste tipo é de não

gerar resultado efetivo, sendo, por consequência, chamadas de implementação simbólica (Matland, 1995).

Desta feita, utilizando este modelo analítico, propomos o estudo sobre a implementação da BNCC, entendendo que a formulação faz parte da implementação, visto que atravessa a cadeia decisória dos diferentes agentes. Consideramos, conforme Matland (1995), a relevância da análise da formulação e da implementação a partir de duas variáveis centrais nos estudos organizacionais: conflito e ambiguidade. Em contextos como o da implementação da BNCC, de uma política prescritiva de conteúdos genéricos, em um ambiente conflituoso no qual existem inúmeras divergências entre os seus agentes, sejam com relação aos fins ou aos meios, é imprescindível a contribuição dos estudos de Matland (1995) para entender como a atuação dos diferentes agentes promove e percebe ambiguidades e conflitos nesse processo de implementação da política.

## **| O desenho da implementação do Currículo Carioca**

Após a Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017c), que instituiu e orientou a implantação da BNCC a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica, a SME/RJ, após várias reuniões de formação e de equipes, homologou a Deliberação nº 37, de 28 de janeiro de 2020 (Rio de Janeiro, 2020a), que aprovou o Currículo Carioca da Educação Infantil e do Ensino Fundamental do Sistema Municipal de Ensino do Rio de Janeiro.

Importante ressaltar que toda política curricular é constituída de propostas e práticas curriculares, não sendo possível, de forma absoluta, separá-las e desconsiderar suas inter-relações. Trata-se de um processo de seleção e de produção de saberes, de visões de mundo, habilidades, valores, de símbolos e significados e, também, de culturas, capaz de instituir formas de organizar o que é selecionado, para colocá-lo em prática (Lopes, 1999).

Em conformidade com o relato da agente da SME/RJ responsável pela coordenação da reorganização curricular em 2017, a Secretaria, através das equipes pedagógicas, organizou internamente seminários para a discussão das últimas versões da BNCC. Segundo ela, “foi uma discussão interna, no nível central. Cada equipe faria a discussão, leitura e análise dos documentos da BNCC e depois iria organizando seminários internos” (Agente 1, Coordenação Geral da Reorganização Curricular). Desta maneira, a partir de um trabalho coletivo, todas as equipes, dentro de um cronograma, tinham como tarefa apresentar o seu trabalho e as discussões que consideravam interessante de serem feitas a partir do documento da BNCC.

Ao final de 2017, as CREs<sup>4</sup> foram chamadas para esses seminários internos. Foi criada, em 2018, a Coordenação de Revisão Curricular, expandindo essa

---

4 As CREs – Coordenadorias Regionais de Educação articulam as orientações da Secretaria com a comunidade escolar. Elas acompanham o dia a dia de cada uma das unidades escolares, incluindo diferentes aspectos e estratégias. Fonte: <https://educacao.prefeitura.rio/coordenadorias-regionais/>

discussão para o nível regional e para as escolas. Segundo a Agente 1 da SME/RJ, a Secretaria realizava reuniões em todas as coordenadorias, com todos os diretores, e foi montado um projeto de formação com os diretores de todas as unidades escolares sobre currículo. A SME/RJ realizava, também, reuniões com todos os coordenadores pedagógicos, e as equipes de cada um dos setores foram fazendo a discussão com os professores da sua área afim.

Acerca das reuniões englobando todos os representantes de CREs, de acordo com a Agente 1 da SME/RJ, era solicitado aos professores de cada CRE, que:

Tinham que ter um olhar horizontal, de conversar com seus colegas da série, até conversavam com seus colegas de área. Também terem um olhar vertical, analisando as várias séries da sua área. (Agente 1, Coordenação Geral da Reorganização Curricular)

Foi montado um Grupo de Trabalho (GT) de professores em cada área para estudar a política curricular. A seleção dos professores para participar desses encontros por área se deu, de acordo com o relato da Agente 1 da SME/RJ, considerando os professores representantes que já tinham a característica de participar das formações ou dos grupos de trabalho, ou por vezes, eram professores que a CRE indicava. Assim, os encontros foram desenvolvidos com esses professores por representatividade. No geral, os professores tiveram uma participação muito ativa e de autonomia nesse primeiro momento de reelaboração curricular, na percepção da agente da 2ª CRE responsável pela revisão curricular:

A gente trabalhou com a autonomia dos professores, no que tange eles dizerem para gente isso. Cada coordenadoria quando faz isso, usa da sua autonomia para ter essa visão do território. A opinião que os professores deram foram [sic] direcionadas para aquele território com o qual ele trabalha. É a autonomia que a gente consegue aqui. Essas informações que a gente deu foram para a SME para virar o currículo de História. (Agente da 2ª CRE, Gerente de Educação)

Todas as equipes tiveram consultores — professores universitários — para acompanhar esse processo. Conforme o relato da Agente 1 da SME/RJ, os consultores faziam reuniões com as equipes do nível central, além de seminários e encontros com os professores regentes.

No âmbito da CRE, segundo a Agente da 2ª CRE, houve autonomia para verificar como viabilizar o processo. Sendo a SME/RJ formada por 11 CREs, as reuniões eram realizadas em nível central, e depois, em cada CRE. Nas reuniões centrais, de acordo com o Agente 2 da SME/RJ responsável pela revisão curricular na área de História, havia pelo menos 4 representantes de cada CRE:

Nós temos 11 Coordenadorias Regionais. As reuniões aqui no nível central, depois das reuniões em cada CRE, das reuniões regionais, elas tinham pelo menos 4 representantes de cada CRE. Então, nós não fizemos reuniões com menos de 44 pessoas que representassem aquelas CREs e depois replicariam. Uma coisa importante, nós pedíamos sempre que fossem os mesmos representantes. (Agente 2 da SME/RJ, Coordenação da Reorganização Curricular de História)

Os professores do GT de História, durante pelo menos um ano inteiro, dirigiam-se à SME uma a duas vezes por mês, para debater e analisar as propostas, como relatou o agente da SME/RJ responsável por esta área. Em suma, esse processo de discussão com os professores regentes foi feito por representatividade e essa representatividade era proporcional ao número de professores daquela área. O Agente 2 da SME/RJ relata esse processo de idas e vindas na discussão da proposta curricular:

Cada uma das CREs reuniu, formou grupos de professores e esses professores mandaram sugestões curriculares. Foram trazidas 11 propostas para que fossem depois debatidas num nível maior, num campo maior com representantes dessas CREs junto ao nível central e dali pudesse sair um documento único desse grupo, que buscava, claro, contemplar a BNCC, mas também, que é importante, contemplar a realidade de cada escola e da nossa própria rede. (Agente 2 da SME/RJ, Coordenação da Reorganização Curricular de História)

Este processo de construção, ainda que coletivo e pautado no diálogo — como ressaltaram os entrevistados —, não foi livre de ambiguidades e conflitos, como será visto em seção na sequência.

## **Contexto de implementação da BNCC e do Currículo Carioca a partir da experiência em duas escolas: ambiguidades e conflitos**

Nesta seção, procuramos discutir o contexto de implementação da BNCC — em nível nacional — e do Currículo Carioca — no municipal —, a partir do modelo teórico de Matland (1995). Cabe destacar que, assim como Lotta et al. (2021, p. 398), esta pesquisa tomou o aludido autor como referência “por ser um dos poucos autores que mobilizam variáveis analíticas para compreender contextos de implementação”, sendo um importante parâmetro para estudos sobre o tema. A contar da análise dos documentos, observou-se que a BNCC apresenta um contexto de *implementação política*, por possuir seus documentos normativos bem regulados, deixando pouca margem de interpretação para ambiguidades e interpretações diversas, aumentando, com isso, a margem de conflito entre os agentes implementadores. Esse processo de implementação consiste, em última instância, em garantir a obediência e a conformidade dos agentes através de mecanismos coercitivos de controle. Retomando a análise do Quadro 1, localizamos esse contexto de implementação a seguir:

### **Quadro 2**

Contextos da ambiguidade e do conflito na Implementação da BNCC

	<b>Baixo Conflito</b>	<b>Alto Conflito</b>
<b>Baixa Ambiguidade</b>	Implementação administrativa	<b>Implementação Política</b>
<b>Alta Ambiguidade</b>	Implementação Experimental	Implementação Simbólica

Fonte: Matland (1995, p. 160). Tradução e destaque das autoras.

Para Matland (1995), todo contexto de política pública é marcado por graus diferentes de conflito e ambiguidade, porém, a relação entre estas duas variáveis leva a contextos mais ou menos favoráveis a implementações resolutivas e efetivas. Nesta direção, é possível observar a regulação bem definida dessa política curricular quando, no seu texto legal, considera que a:

Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação. (Brasil, 2017a, p. 7)

Desse modo, através de sua normativa, consideramos que esta estabelece o rol de conteúdos essenciais que são prescritivos em todas as modalidades de ensino para todos os alunos, de forma a deixar pouca margem a qualquer interpretação da lei.

Com relação à BNCC de História, igualmente estabelece os conteúdos e objetivos específicos de aprendizagem para cada ano e seus respectivos alunos, como por exemplo:

No 6º ano, contempla-se uma reflexão sobre a História e suas formas de registro, avançando-se ao período medieval na Europa e às formas de organização social e cultural em partes da África; no 7º ano, as conexões entre Europa, América e África são ampliadas; [...] (Brasil, 2017a, pp. 417-418)

Algumas falas dos agentes demonstraram que o texto da BNCC traz em seu bojo conteúdos determinados, contemplando um baixo nível de ambiguidade da lei, não deixando espaço à interpretação e, portanto, criando conflito entre os agentes implementadores, como pode-se perceber a seguir:

A gente ainda não está acostumado totalmente em trabalhar a Habilidade. A gente vê uma sociedade que está muito voltada pro trabalho conteudista. Com relação de currículo, o que eu ainda percebo um pouquinho de resistência para trabalhar esse paradigma do currículo. De fato, trabalhar com o que vem discriminado lá nesse currículo que a gente tem que atualizar. (Agente da 2ª CRE, Gerente de Educação)

Neste caso, o contexto mostra alto grau de prescrição dos instrumentos e do seu uso, apresentando as competências<sup>5</sup> necessárias ao processo de aprendizagem dos alunos. Neste viés, Matland (1995) afirma que ambiguidade diz respeito ao espaço dado pela política para interpretação e adaptação, tanto com relação aos meios, bem como aos fins. Consideramos que, diante disso, a política demonstra uma baixa ambiguidade, possuindo uma maior regulação, deixando claros e bem definidos seus objetivos.

Observa-se, no entanto, uma relação de alto conflito entre os agentes, no sentido de experimentarem desconforto em relação à capacidade de manter determinados

---

5 A BNCC adota o conceito de competências considerando sua "indicação clara do que os alunos devem "saber" (considerando a constituição de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores) e, sobretudo, do que devem "saber fazer" (Brasil, 2017a)

padrões de poder no nível das escolas e, para isso, recorrem a estratégias possíveis para atenuar esses conflitos existentes. Sobre isso, Lotta et al. (20121p. 400) nos asseveram que as:

estratégias para gerar adesão (diminuindo conflitos e/ou ambiguidade) passam pelos instrumentos de coordenação e controle, como a elaboração de normativas, sistemas de monitoramento, estratégias de capacitação, incentivos etc. Estes instrumentos tendem a ser coercitivos e mandatórios [...] ou de cooperação entre atores.

Percebe-se que os agentes envolvidos nesse processo demonstraram adotar estratégias possíveis para tentar atenuar tais conflitos surgidos na implementação da BNCC, incorporando as habilidades que estão prescritas em seu texto. É possível notar a tentativa de agentes da 2ª CRE em criar cursos de formação para auxiliar na compreensão e na apropriação conceitual e prática, por parte dos docentes, sobre as habilidades a serem desenvolvidas com os alunos.

Nós fizemos consultorias focadas no trabalho das habilidades. A gente tem trazido isso nas conversas, a gente tem trazido isso para eles. O problema é essa apropriação que de fato nos faz ter um pouco de preocupação. A gente fez algumas coisas, mas não conseguiu ver ainda esse retorno. (Agente da 2ª CRE, Gerente de Educação)

A partir desse entendimento, alguns conflitos apareceram diante do processo de construção nos primeiros encontros e conversas com os professores junto à SME/RJ, segundo o agente responsável pela coordenação da reorganização curricular de História. Isso fica claro em sua fala quando nos diz que:

A primeira versão do projeto feito pelos professores, de certa maneira, entrava um pouco até em conflito com a BNCC, isto porque havia muita resistência nessa área de História à própria BNCC, vamos falar aqui claramente. (Agente 2 da SME/RJ, Coordenação da Reorganização Curricular de História)

Com relação à construção do Currículo Carioca, é possível ver a ambiguidade no desenho de implementação gerando diferentes interpretações. Em vista disso, a ambiguidade pode tornar-se mais evidente quando a política não consegue atingir seus objetivos, ou seja, seus fins, afetando a capacidade de controle das atividades e a possibilidade de que a política seja entendida da mesma maneira nas diferentes instâncias em que é implementada. Estas diferentes interpretações aparecem no desenho do Currículo Carioca apresentado na seção anterior que, para a SME/RJ, foi um processo coletivo de elaboração. Entretanto, a direção da escola Girassol não percebeu da mesma maneira, afirmando que:

As orientações para a implementação da BNCC no Currículo Carioca chegaram pra gente como uma coisa meio que já fechada pronta. A gente sabia que estava havendo um processo de elaboração de discussão junto à CRE, junto aos professores, mas nada chegou para a gente aqui na escola, nenhum professor, ninguém participou desse processo. Na verdade, a gente não tomou conhecimento desse processo de elaboração do Currículo Carioca. (Diretor 1, Diretor da Escolar da Escola Girassol)

Enquanto a direção da escola Margarida teve outra percepção a esse respeito.

Eram reuniões com professores da própria rede ao longo de 2018 e 2019 todo, e eles foram elencando como a gente poderia reorganizar esse currículo apoiado nas orientações da BNCC. E isso foram muitas e muitas. Se tirava um professor representante que participava de discussões e saía daí as orientações curriculares, que é um documento que tem que refletir algo através dos professores da rede que elencaram conteúdos baseados na BNCC. E aí eu tenho o currículo carioca [...]. Você primeiro tirava um representante, um professor de cada unidade escolar que ia para o encontro, que tinham discussões, provocações que serviam para conversar sobre. [...] Eram minirreuniões que iam saindo representantes. Até que nós tivemos um representante de cada CRE participando desse processo e aí passou a ser dinamizado pela SME/RJ em encontros em que cada um ia mostrando e daí teve troca de experiência, projetos que deram certo, coisas que não deram tão certo e que foram moldando a maneira com que o currículo fosse montado. (Diretor 2, Diretor Adjunto da Escola Margarida)

É possível perceber que, entre os professores, existiram experiências diferenciadas, já que um deles não se sentiu tão participante do processo, e o outro participou mais ativamente.

Chegamos a discutir algumas coisas, nada assim muito aprofundado. Chegamos a fazer planejamento em cima da BNCC, é claro, mas assim não teve grande alteração, pois a gente já trabalhava mais ou menos com essa estrutura de currículo. Mas segundo o que soubemos da SME/RJ, foi que o processo se deu por representatividade (Professor 1, Professor de História da Escola Girassol)

A BNCC chega na rede. Os dois professores de História da escola foram encaminhados para uma consulta sobre o currículo mínimo da BNCC [...] em cada coordenadoria, existe um grupo de representantes. [...] Esses grupos se reuniram em espaços pré-determinados, e aí aconteceram esses debates e foi montado esse primeiro corpo que interligava a BNCC com a base curricular da prefeitura. (Professor 2, Professora de História da Escola Margarida)

As falas dos professores entrevistados demonstram suas percepções em relação a de que maneira a alteração curricular foi conduzida na rede (por representatividade das áreas) e como este novo currículo chega a suas salas de aula (planejamento de cada professor).

Importante ressaltar que os documentos analisados vinculados à reorganização do Currículo Carioca mostram um contexto de implementação de alta ambiguidade e baixo conflito, dando margem a um maior poder decisório aos agentes envolvidos. Segundo Lotta (2019), o aumento da ambiguidade dá espaço à reinterpretação das políticas, permitindo adaptações e interpretações. Diante dessa ambiguidade, parece-nos que o conflito foi reduzido, criando possibilidades de reinterpretações possíveis na produção coletiva do documento, com uma maior discricionariedade dos agentes. Nesta direção, cabe retomar a legislação local referente à implementação do Currículo Carioca para analisar esse contexto.

A Resolução nº 246/2021 da SME/RJ (Rio de Janeiro, 2021a) estabeleceu a nova Matriz Curricular das unidades escolares da rede pública de ensino da cidade do Rio de Janeiro, definindo a carga horária de História para 2 tempos nos anos finais do Ensino Fundamental, nas escolas que atendem em horário parcial, cuja carga horária anterior era composta de 3 tempos.

Já a Resolução nº 261/2021 da SME/RJ (Rio de Janeiro, 2021b), “estabelece diretrizes para avaliação escolar na rede pública do sistema municipal de ensino no período de pandemia — considerando o Continuum Curricular para o Biênio 2020/2021”.

Por sua vez, a Deliberação nº 42/2020 do CME/RJ (Rio de Janeiro, 2020b) aprova a reorganização do currículo carioca no calendário escolar e estabelece “atividades escolares presenciais e/ou não presenciais na rede pública de ensino do município do Rio de Janeiro no contexto de pandemia”.

E, por fim, a Deliberação nº 48/2021 do CME/RJ (Rio de Janeiro, 2021c) aprova a priorização curricular 2021 na rede pública de ensino do município do Rio de Janeiro no contexto da pandemia. Para a disciplina História, os conteúdos a serem privilegiados são listados no documento Priorização Curricular 2021: Ensino Fundamental, História (Rio de Janeiro, 2021d), disponibilizado no site oficial da SME/RJ.

Cabe dizer que, diante da diminuição da carga horária para a disciplina História prevista na Resolução nº 246 (Rio de Janeiro, 2021a), que estabeleceu a Matriz Curricular, criou-se um cenário de ambiguidade na análise do conjunto das leis, pois, segundo a BNCC, existe uma prioridade em contemplar todos os conteúdos estabelecidos na base curricular, o que agora pode tornar-se inviável devido à priorização curricular e à redução no tempo de aulas de História nas séries finais do Ensino Fundamental, em escolas de tempo parcial.

Diante deste contexto e considerando que a resolução citada tem efeitos diferentes para as diversas organizações das escolas da rede, produziu-se uma margem de possíveis interpretações para a implementação do currículo de História. No campo analisado, isso pode ser percebido quando se diminui-se a carga horária desta disciplina para 2 tempos nas escolas de turno parcial (escola Girassol), e mantém-se 3 tempos de aula para as escolas de Turno Único (escola Margarida). Pensamentos e posicionamentos diferenciados podem ser observados nas respostas dadas pelos entrevistados sobre o tema:

A mudança é para ficar mesmo. A carga de História são dois tempos semanais mesmo. Eu também trabalho na rede estadual e não ficou muito diferente. (Professor 1, Professor de História da Escola Girassol)

[...] Então as políticas educacionais e a quantidade de tempo têm que ser baseadas na carga horária [...] pra mim, deve ser uma maneira de alocar professores de uma maneira mais satisfatória, do ponto de vista de otimizar o trabalho do professor e diminuir as defasagens. [...] Se for isso eu não sei, mas acredito que passe também pela questão de gestão de pessoas. A realidade da rede está mudando pelo perfil de professores que estão entrando. (Diretor 2, Diretor Adjunto da Escola Margarida)

É uma questão de estrutura de cumprimento do planejamento. Existe uma lei federal que diz que a gente só pode dar x tempos de aula. E aí esta lei federal passa a ser posta em prática e nós professores de 16 horas só podemos dar 10 tempos em sala de aula. É uma questão financeira e trabalhista e aí eles entendem que diminuir dois tempos, eles conseguem dar conta dos buracos

que existem da falta de professores. A gente pega mais turma ganhando o mesmo salário. (Professor 2, Professora de História da Escola Margarida)

Mesmo que a Escola Margarida seja uma escola de Turno Único e os seus tempos semanais de aulas de História tenham permanecido inalterados, existe a percepção, por parte dos seus agentes, de que esse aspecto é um fator prejudicial ao desenvolvimento do currículo e da aprendizagem dos alunos:

Eu acredito sim que essa questão da redução aí ela deve ter impactado com certeza principalmente numa escola de tempo parcial, porque o envolvimento do professor com a escola não é tão direto, tão profundo como no Turno Único, porque o professor está aqui de segunda a sexta sempre, pois mesmo quando ele não está dando aula para a turma, ele vê a turma. (Diretor 2, Diretor Adjunto da Escola Margarida)

Tem uma diferença brutal. Os colegas que têm só dois tempos, é sufocante. Eu tenho 26 anos de rede, quando eu entrei eram 4 tempos de História. Essa perda dos tempos de História é muito significativa. (Professor 2, Professora de História Escola Margarida)

Assim, considerando-se as diferentes realidades no contexto da organização da oferta na rede estudada, exemplificada pelas escolas da amostra, podemos inferir que os implementadores do novo Currículo Carioca, na área de História, terão interpretações possivelmente ambíguas sobre os encaminhamentos, considerando as possibilidades de cada escola. Ou seja, no contexto pesquisado, a adequação à BNCC de História dependerá, também, das ambiguidades criadas pela normatização local.

Também notou-se um contexto de ambiguidade quando foi indagado aos entrevistados sobre as provas bimestrais propostas pela SME/RJ para os alunos da rede municipal de ensino<sup>6</sup>. De acordo com a Resolução nº 261 da SME/RJ, Art. 3º, “a Avaliação Escolar, nesse período, deverá considerar o Continuum Curricular, para o biênio letivo 2020/2021” (Rio de Janeiro, 2021b, s.p.). Diante desse aspecto legal, as avaliações deveriam seguir a condensação do currículo, e por intermédio das falas dos entrevistados, há interpretações variadas sobre o tema:

Elas têm as habilidades da BNCC que estão dentro do currículo carioca divididas em 3 blocos. Elas estão alinhadas com o novo currículo, com as novas orientações curriculares do Biênio. (Coordenador 1, Coordenadora Pedagógica da Escola Girassol)

Currículo Carioca do biênio sim. Nós recebemos os nossos descritores do biênio 20/21. As provas cariocas sempre foram de Matemática, Português e Ciências por causa do Pisa. Nesse ano em especial estão ocorrendo Matemática e Português. (Diretor 2, Diretor Adjunto da Escola Margarida)

Estão relativamente alinhadas sim, não há uma integração total ainda. Até pelo seguinte, inicialmente é necessário que os livros didáticos

---

6 Os alunos da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro são submetidos, bimestralmente, a provas padronizadas em todas as séries do Ensino Fundamental desde 2009.

acompanhem essa base curricular porque aí facilita essa adequação e nem sempre os livros seguem dessa forma. (Professor 1, Professor de História da Escola Girassol)

Sim, não só as provas como os livros didáticos também estão alinhados. Os livros didáticos usados nas escolas já são os adequados a BNCC. (Professor 2, Professora de História da Escola Margarida)

Deste modo, é possível perceber que o Currículo Carioca está sendo priorizado na sua estrutura e encontra as avaliações bimestrais da SME/RJ alinhadas, em maior ou menor integralidade, em um contexto de uma alta ambiguidade, gerando assim, variadas interpretações dos agentes implementadores como consequência. Com relação aos livros didáticos, foi percebido que o professor da escola Margarida traz um relato de alinhamento com a BNCC, enquanto o professor da escola Girassol nos afirma que é necessário ainda que os livros acompanhem a base curricular e que nem sempre os livros estão em consonância com o currículo determinado pela política curricular.

Ampliando ainda mais a ambiguidade percebida neste processo de implementação local, observou-se a criação do Biênio 2020/2021, com a Deliberação nº 48 do CME/RJ (Rio de Janeiro, 2021c), que traz a disciplina História como sendo uma das contempladas na priorização curricular, contribuindo assim para a não observação do conteúdo anteriormente prescrito pela BNCC, em sua totalidade.

Diante deste quadro, as falas de alguns agentes entrevistados vão demonstrar essa ambiguidade envolvida neste processo de sobreposição das referências legais:

Com relação a parte curricular, ela já vem enviada para a gente via SME/RJ. A SME já formata isso de acordo com os currículos e os conteúdos [...]. Nós temos os descritores, as habilidades e tudo aquilo que tem que ser atingido **nesse momento estamos trabalhando de acordo com o biênio 2020-2021**. O conteúdo não tem como ser dado na sua integralidade [...] Quando a BNCC ia engrenar a pandemia engrenou primeiro. Quando de fato ele ia se tornar o norteador de tudo, a gente ficou com esse momento. (Diretor 2, Diretor Adjunto da Escola Margarida, grifos dos autores)

A gente tem que entender o que é a BNCC. **A priorização, de uma certa maneira foi uma coisa meio atropelada**. Esse atropelamento gera pra gente, isso vai dar certo, isso não vai dar certo, **retirou-se isso, colocou-se aquilo**. Está se priorizando algumas coisas em relação a outras. (Professor 2, Professora de História da Escola Margarida, grifos dos autores)

O Currículo Carioca foi interrompido pela pandemia e **a gente foi interrompido também, pelo biênio aí né, então o currículo ficou aí espremido nesse caminho**, até para que a gente pudesse realmente ter o Currículo Carioca da forma que a gente deseja e trabalhar em cima dele, a gente foi interrompido, foi encurtado aí em 2 anos. (Coordenador 1, Coordenadora Pedagógica da Escola Girassol, grifos dos autores)

A gente percebeu prontamente o biênio condensado [...]. A gente está tentando ao máximo se adequar também, mas tem uma lacuna aí muito grande, **as provas da prefeitura estão sendo elaboradas em cima desse**

**currículo condensado**, desse currículo do biênio, mas a gente sabe que diante das dificuldades, de estrutura e do público que a gente atende, ainda assim trabalhar em cima desse currículo do biênio, eu acho que é uma realidade que não é 100%. (Coordenador 1, Coordenadora Pedagógica da Escola Girassol, grifos dos autores).

Nesses tempos agora, **ao mesmo tempo que a gente discute a implementação dessa nova base, fomos surpreendidos com a diminuição da carga horária de História**. É meio que no papel é uma coisa e na prática outra. (Professor 1, Professor de História da Escola Girassol, grifos dos autores).

Os dados coletados nos trazem pistas de como se deu a implementação da BNCC na adaptação do currículo carioca, apontando para uma *implementação experimental*. Não podemos generalizar esta consideração porque os dados se referem aos resultados de um estudo de caso realizado em 2 escolas, de representantes da SME/RJ e da CRE/RJ, mas essas pistas são importantes para pensarmos o tema. Segundo Matland (1995), a implementação experimental demonstra alto grau de ambiguidade e baixo conflito.

Retomando a análise do Quadro 1, esse contexto de implementação seria localizado em:

**Quadro 3**

Contextos da ambiguidade e do conflito na Implementação do Currículo Carioca

	Baixo Conflito	Alto Conflito
Baixa Ambiguidade	Implementação administrativa	Implementação Política
Alta Ambiguidade	<b>Implementação Experimental</b>	Implementação Simbólica

Fonte: Matland (1995, p. 160). Tradução e destaque das autoras.

Isto posto, podemos perceber que o alto grau de ambiguidade se deve às incertezas dos agentes em relação aos objetivos, aos meios e aos instrumentos específicos a serem alcançados. O baixo grau de conflito é percebido porque existe um não questionamento sobre a necessidade da política, e um sentimento, para a maior parte dos entrevistados, de uma representatividade na produção coletiva do documento. Porém, existe a busca por uma discricionariedade de decisões, levando ao desenvolvimento de novas capacidades e atitudes que visem à implementação da política. Em contextos experimentais, há uma margem considerável para a inovação e para o desenvolvimento de novas capacidades por parte dos agentes, pois as condições contextuais vão fazer parte desse processo de implementação da política.

Nesta situação, as ambiguidades se referiam à interpretação das limitações para a implementação do Currículo Carioca, inicialmente considerando-se a recente redução na carga horária de História. Observou-se que os agentes da Escola Margarida se mostraram sensíveis à diminuição da carga horária da citada disciplina, mesmo sendo uma escola de Turno Único não afetada. Segundo eles, este é um fator que pode impactar de forma negativa o desenvolvimento do currículo e a aprendizagem dos alunos em outras escolas.

A Escola Girassol demonstra sentir o prejuízo de perder um tempo de aula de História, conforme previsto na nova Matriz Curricular, além de ter, ainda, que priorizar o conteúdo. Diante da priorização curricular, — outro fator limitador da implementação do Currículo Carioca —, há a preocupação de não conseguir contemplar todos os conteúdos previstos, e como consequência, a utilização, pelos agentes, de ações discricionárias visando diminuir essa defasagem do currículo como estratégias possíveis para adequar essa situação. Neste contexto atual, a implementação experimental é percebida de forma clara, pois o que se observou foi que, mesmo diante de tantas adversidades no momento pandêmico, não havia questionamento sobre a necessidade da política curricular, mas existia um experimentalismo, permitindo aos atores adaptações e interpretações de suas práticas cotidianas (Lotta, 2019), para melhor adaptar as novas orientações curriculares.

## **| Considerações finais**

O presente trabalho focaliza a intenção de ampliar o debate sobre a implementação das políticas públicas educacionais, considerando seus contextos de implementação. A microanálise de contextos locais é fundamental para os estudos sobre a implementação de políticas públicas, no sentido de trazer à tona diferentes abordagens e aplicações a partir das práticas dos agentes envolvidos no processo de entrega da política. Para tanto, este artigo apresentou parte dos resultados de um estudo de caso sobre a implementação da BNCC no que se refere ao currículo de História da rede municipal do Rio de Janeiro, em duas escolas cariocas nas séries finais do Ensino Fundamental.

Analisando a implementação da BNCC, tendo como referência o modelo de Matland (1995), partiu-se do documento normativo desta política curricular, em que se verificou que existe um baixo nível de ambiguidade no texto da política, assim como um alto grau de conflito entre os agentes implementadores. Este tipo de implementação pode ser caracterizado, segundo o modelo de análise adotado, como uma implementação política. Os seus documentos normativos são bem regulados, deixando pouca margem de interpretação para ambiguidades e interpretações diversas, aumentando, com isso, a margem de conflito entre os agentes implementadores. Normalmente, são políticas com temáticas conflituosas, mas que fazem parte de uma agenda de governo (Matland, 1995). Neste sentido, a resolução do conflito nesse contexto de implementação consiste em garantir a obediência/conformidade dos agentes através de mecanismos coercitivos, predominantemente.

No que diz respeito à implementação do Currículo Carioca elaborado a partir da BNCC, o contexto se apresenta de forma diferenciada, demonstrando uma implementação experimental, com alto nível de ambiguidade e baixo nível de conflito. Na análise empreendida, mostrou-se uma alta ambiguidade sobre os meios e fins da política previstos em seu texto, possivelmente devido às múltiplas reelaborações do documento, deixando, assim, margem para interpretação, confirmando que cada política esteja em conformidade com as especificações de

cada contexto. Por outro lado, observou-se um baixo nível de conflito no que concerne aos agentes, identificados aqui pelo não questionamento sobre a necessidade da política, pois sua relevância ficou clara nos relatos recolhidos, e pela percepção de participação e representatividade deles no processo de elaboração. Como as condições contextuais são o principal fator a influenciar a implementação, pode-se verificar processos e resultados bastante diversos, uma vez que o conjunto de agentes envolvidos e as pressões que impactam sobre eles são diferentes.

Em relação ao alto nível de ambiguidade, cabe destacá-la em alguns momentos: quando a política é entendida de diferentes maneiras em relação aos seus meios e seus fins; e nas diversas instâncias, pelos agentes da CRE e pelos professores, com opiniões controversas sobre sua atuação no processo de implementação da política. Cabe ainda ressaltar que a publicação de normativas com direcionamentos que podem ser considerados distintos — priorizar a implementação do Currículo Carioca ou a priorização curricular em decorrência da pandemia — pode ter ampliado esse contexto de ambiguidades, uma vez que a redução da carga horária de História estabelecida pela nova Matriz Curricular da SME/RJ atingiu algumas escolas e outras não, podendo gerar a implementação do currículo da mencionada disciplina de forma diferente entre as escolas. Nesse cenário de ambiguidade, a redução do tempo de aulas semanais de História e a priorização curricular, com a criação do biênio 2020/2021, levaram os agentes implementadores a apresentar distintas percepções sobre a viabilidade e o ritmo de implementação das orientações curriculares.

Também as avaliações bimestrais da SME/RJ, aplicadas a todas as unidades escolares da rede, demonstraram ser objeto de ambiguidade, quando contemplaram a condensação do currículo, não observando o conteúdo previsto pelo Currículo Carioca em sua integralidade. Com relação aos livros didáticos, percebeu-se que os professores tiveram percepções diferenciadas quanto ao alinhamento dos seus conteúdos de História com a BNCC.

Por fim, a pesquisa aponta que existe, no momento, um cenário de muitas ambiguidades que dificulta a implementação do Currículo Carioca. As sobreposições das normativas utilizadas na análise deste estudo são fatores geradores de ambiguidades, fazendo com que os professores fiquem confusos em suas decisões como, por exemplo, priorizar a implementação da BNCC no currículo de História ou priorizar um currículo condensado por conta da defasagem dos alunos em função da pandemia.

Neste sentido e considerando suas limitações (incluindo o tamanho da amostra e especialmente a impossibilidade de realizar uma observação das práticas escolares devido ao contexto de pandemia no momento da coleta de dados), esta pesquisa se configura como um estudo exploratório, original e inédito, que buscou avançar nos estudos sobre implementação de políticas públicas educacionais, a partir de referenciais da Ciência Política. De maneira semelhante, abre caminho para que outros pesquisadores possam aprofundar sobre essa temática, analisando diferentes contextos de implementação da BNCC (outras redes de

ensino, outras etapas escolares e outros componentes curriculares). Espera-se, assim, que a pesquisa seja vista como um convite para a realização de futuros estudos sobre a implementação de políticas públicas educacionais.

## Referências

- Brasil (2017b). *Portaria n° 1.570, publicada no DOU em 21 de dezembro de 2017*. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação.  
<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2017-pdf/78631-pcp015-17-pdf/file>
- Brasil (2017c). *Resolução CNE/CP n° 2, de 22 de dezembro de 2017*. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno.  
[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE\\_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf)
- Brasil. (2017a). *Base Nacional Comum Curricular (BNCC)*. Ministério da Educação.  
<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>
- Hecló, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. Em: King, A. (Ed.), *The New American Political System* (pp. 87-124). American Enterprise Institute.
- Lipsky, M. (2019). *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos* (Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha). Enap.  
[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%c3%advel%20de%20rua\\_Michael%20Lipsky.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%c3%advel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf)
- Lopes, A. C., (1999). *Conhecimento escolar: ciência e cotidiano*. EdUERJ.
- Lotta, G. S. (org.) (2019). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Enap.  
[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro\\_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf)
- Lotta, G. S., Bauer, M., Rojas, C., & Jobim, R. (2021). Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da reforma do Ensino Médio no Brasil. *Revista De Administração Pública*, 55(2), 395-413. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190159>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2 (5), 145-174. <https://www.jstor.org/stable/1181674>
- Oliveira, A. C. P. (2018) *Gestão, liderança e clima escolar*. Appris.
- Oliveira, A. C. P., Sequeira, D. A. F., & Gomes, I. F. X. (2022) A implementação do Turno Único no Rio de Janeiro. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 17, 2343-2364.  
<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16732>
- Pires, R. (Org.) (2019) *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na Implementação de políticas públicas*. Ipea.  
[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9323/1/Implementando%20desigualdades\\_reprodu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desigualdades%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9323/1/Implementando%20desigualdades_reprodu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desigualdades%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf)
- Rio de Janeiro. (2020a). *Deliberação E/CME n° 37, de 28 de janeiro de 2020*. Conselho Municipal de Educação do Rio de Janeiro.  
<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10912399/4269347/DELIBERACAO37.pdf>
- Rio de Janeiro. (2020b). *Deliberação E/CME n.º 42, de 23 de setembro de 2020*. Conselho Municipal de Educação.  
[https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir\\_materia/680533/4701](https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/680533/4701)
- Rio de Janeiro. (2021a). *Resolução n.º 246, de 02 de fevereiro de 2021*. Secretaria Municipal de Educação.  
<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12555768/4316805/ResolucaoSME246MatrizCurricular.pdf>

- Rio de Janeiro. (2021b). *Resolução nº 261, de 28 de abril de 2021*. Secretaria Municipal de Educação.  
[https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir\\_materia/727274/4930](https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/727274/4930)
- Rio de Janeiro. (2021c). *Deliberação E/CME nº 48, de 11 de maio de 2021*. Conselho Municipal de Educação.  
<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12807773/4324402/Deliberacao48republicado.pdf>
- Rio de Janeiro. (2021d). *Priorização Curricular. Ensino Fundamental - História 2021*. Secretaria Municipal de Educação.  
<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12833786/4323364/ApresentacaoPriorizacaoCurricularHistoriarevisado.pdf>
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter*. Cambridge University Press.
- Sequeira, D. A. F. (2022) *Implementação do currículo de História e a discricionariedade dos agentes implementadores em escolas públicas cariocas*. [Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro] Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.  
[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=13387276](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13387276)

## Sobre as autoras

### Deisilucy de Aragão Fernandes Sequeira

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-1278-4223>

Mestre em educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. (2022). Doutoranda em educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Membro dos Grupos de Pesquisa Política, Gestão e Financiamento da Educação (Unirio) e do Laboratório de Avaliação da Educação (LAED, PUC-Rio). E-mail: [deise.sequeira@gmail.com](mailto:deise.sequeira@gmail.com)

### Ana Cristina Prado de Oliveira

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-0367-6669>

Doutora em educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2015). Professora Adjunta da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Vice coordenadora do grupo de pesquisa Política, Gestão e Financiamento da Educação (POGEFE, Unirio). E-mail: [ana.oliveira@unirio.br](mailto:ana.oliveira@unirio.br)

Contribuição na elaboração do texto: as autoras contribuíram igualmente na elaboração do manuscrito.

## Resumen

Este artículo analiza la implementación de la Base Curricular Común Nacional (BNCC), a la disciplina de Historia, en dos escuelas municipales de Río de Janeiro,

considerando la alineación del plan de estudios elaborado por la Secretaría Municipal de Educación de Río de Janeiro (SME/RJ). Utilizamos el referencial de la Ciencia Política que analiza ambigüedades y conflictos en contextos de implementación, en una investigación cualitativa, involucrando análisis documental y entrevistas con agentes ejecutores. Se observó que la BNCC presentó un contexto de implementación política y que el Currículo Carioca presentó un contexto de implementación experimental (Matland, 1995).

**Palabras clave:** Implementación de políticas educativas. BNCC. Contexto de implementación. Ambigüedad. Conflicto.

## Abstract

This paper analyzes the implementation of the National Common Curricular Basis (BNCC), regarding to the subject of History, in two municipal schools in Rio de Janeiro, considering the alignment of the curriculum prepared by the Municipal Secretary of Education of Rio de Janeiro (SME/RJ). We used the framework of Political Science which analyzes ambiguities and conflicts in implementation contexts, in qualitative research, involving documental analysis and interviews with implementing agents. It was observed that the BNCC presented a context of political implementation while the Carioca Curriculum presented a context of experimental implementation (Matland, 1995).

**Keywords:** Educational Policy implementation. BNCC. Implementation context. Ambiguity. Conflict.

**Linhas Críticas** | Periódico científico da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasil  
ISSN eletrônico: 1981-0431 | ISSN: 1516-4896  
<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas>

**Referência completa (APA):** Sequeira, D. A. F., & Oliveira, A. C. P. (2023). Ambigüidade e Conflito: implementação da BNCC de História em duas escolas cariocas. *Linhas Críticas*, 29, e47443.  
<https://doi.org/10.26512/lc29202347443>

**Referência completa (ABNT):** SEQUEIRA, D. A. F.; OLIVEIRA, A. C. P. Ambigüidade e Conflito: implementação da BNCC de História em duas escolas cariocas. *Linhas Críticas*, 29, e47443, 2023. DOI:  
<https://doi.org/10.26512/lc29202347443>

**Link alternativo:** <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/47443>

Todas as informações e opiniões deste manuscrito são de responsabilidade exclusiva do(s) seu(s) autores, não representando, necessariamente, a opinião da revista *Linhas Críticas*, de seus editores, ou da Universidade de Brasília.

Os autores são os detentores dos direitos autorais deste manuscrito, com o direito de primeira publicação reservado à revista *Linhas Críticas*, que o distribui em acesso aberto sob os termos e condições da licença Creative Commons Attribution (CC BY 4.0):  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

