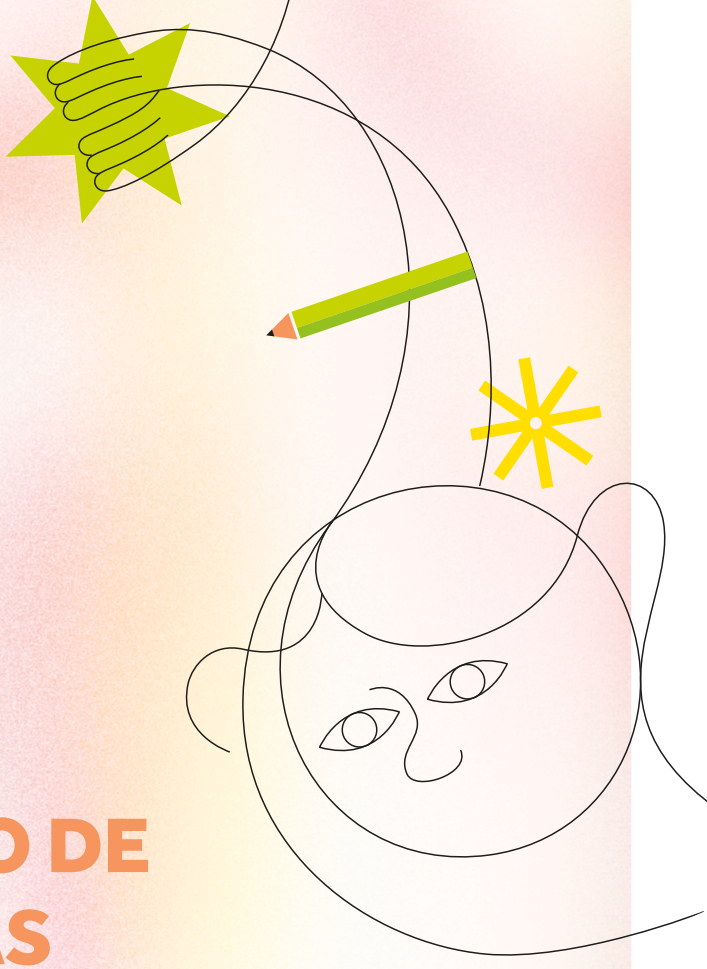
CASOS DE
IMPACTO SOCIAL

MOVIMENTO PELA BASE: A MOBILIZAÇÃO DE ATORES E IDEIAS PARA A CONSTRUÇÃO DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

2022



FUNDAÇÃO Lemann

MOVIMENTO PELA BASE

ÍNDICE

03 Apresentação

06 Introdução

11 Sumário executivo

15 Como surgiram as ideias das mudanças no currículo da educação básica?

22 O processo de construção da Base Nacional Comum Curricular brasileira e a contribuição do Movimento pela Base

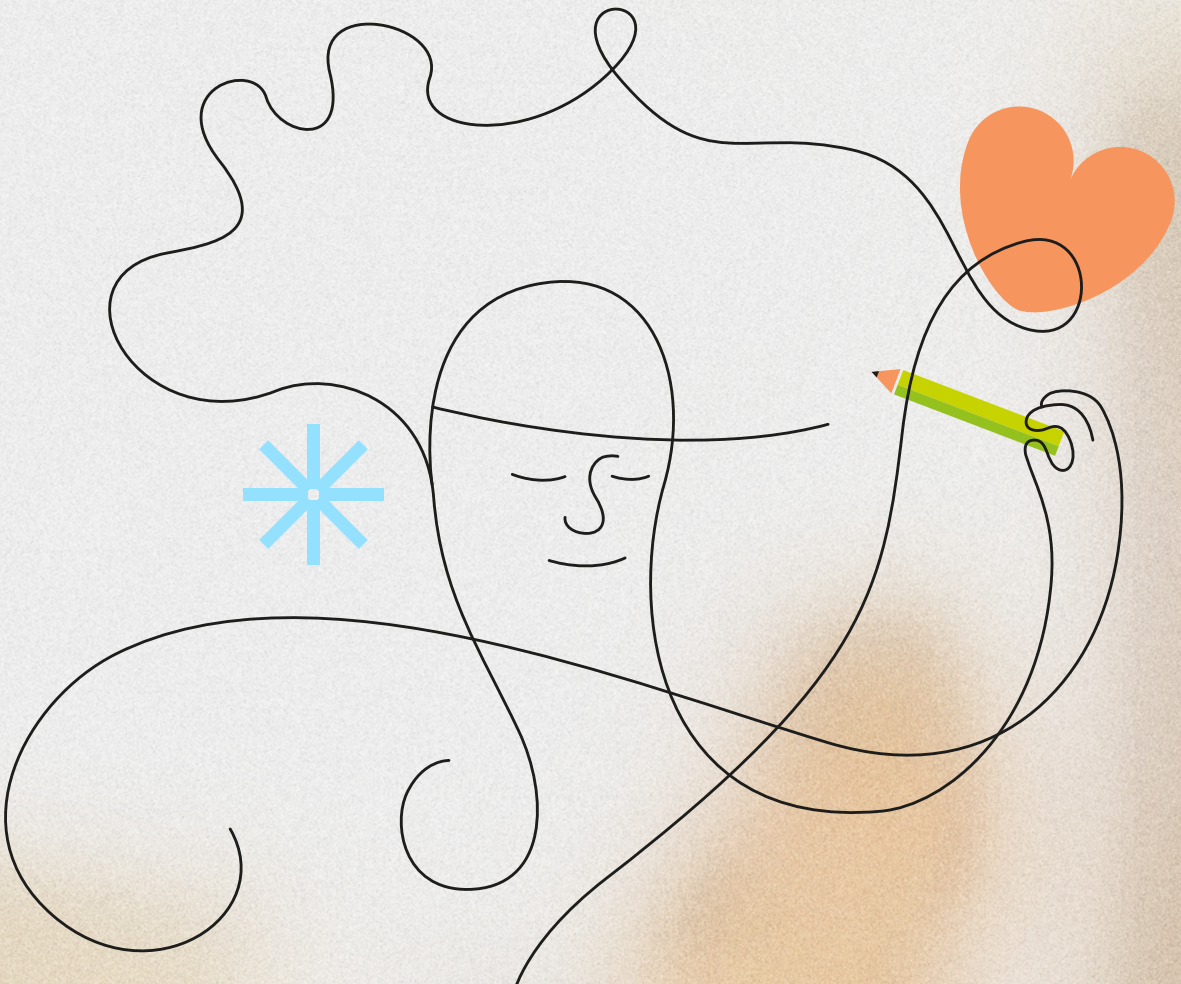
30 A trajetória do Movimento pela Base na articulação pela BNCC

46 Aprendizados e contribuições

55 O futuro do Movimento

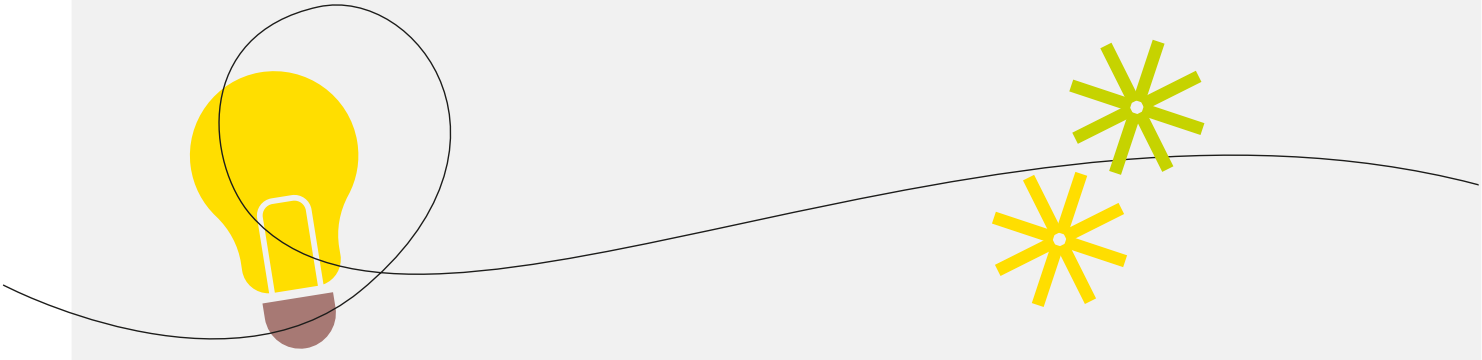
59 Referências

A FUNDAÇÃO LEMANN é uma organização sem fins lucrativos, criada em 2002, com a missão de colaborar com pessoas e instituições em iniciativas de grande impacto que garantam a aprendizagem de todos os alunos e a formação de líderes que resolvam os problemas sociais do país, levando o Brasil a um salto de desenvolvimento com equidade. A Fundação acredita que um Brasil feito por todos e para todos é um Brasil que acredita no seu maior potencial: gente. Isso só acontece com educação de qualidade e com o apoio a pessoas que querem resolver os grandes desafios sociais do país. Para saber mais, acesse: fundacaolemann.org.br



CASOS DE IMPACTO SOCIAL é uma série realizada pela Fundação Lemann e pesquisadores com o objetivo de sistematizar e compartilhar práticas e aprendizados da atuação da sociedade civil, na última década, em prol da superação de desafios públicos. Os casos que compõem a série são selecionados por apresentarem o potencial de inspirar a atuação de outros agentes de transformação, dentro e fora do Brasil.

ESTA É A PRIMEIRA PUBLICAÇÃO DA SÉRIE *Casos de Impacto Social* e busca apresentar a experiência do Movimento pela Base no processo de construção e aprovação da Base Nacional Comum Curricular. Com a crescente importância da participação da sociedade civil nas políticas públicas, o documento sistematiza a trajetória e os aprendizados do Movimento na mobilização de atores e ideias em torno de uma educação de qualidade para todos.



SOBRE AS PESQUISADORAS

Tamara Ilinsky Crantschaninov Gestora de políticas públicas (EACH/USP), mestra e doutora em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV), com estágios de formação e pesquisa na Universidade de Coimbra (Portugal) e na Erasmus University Rotterdam (Países Baixos). Atualmente, se dedica a consultorias no campo de políticas públicas. É professora do curso de pós-graduação em Ciência Política na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP.

Catarina Ianni Segatto Professora visitante na UFABC na graduação em Políticas Públicas e no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. É mestre e doutora em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV) e foi pós-doutoranda na Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy (Canadá). Já atuou em projetos sobre diversas políticas, principalmente em educação.

DESIGN

Thaís Bellini: Projeto gráfico e diagramação
Tiago Vieira: Ilustração e infografia
Thaís Marthô: Diagramação

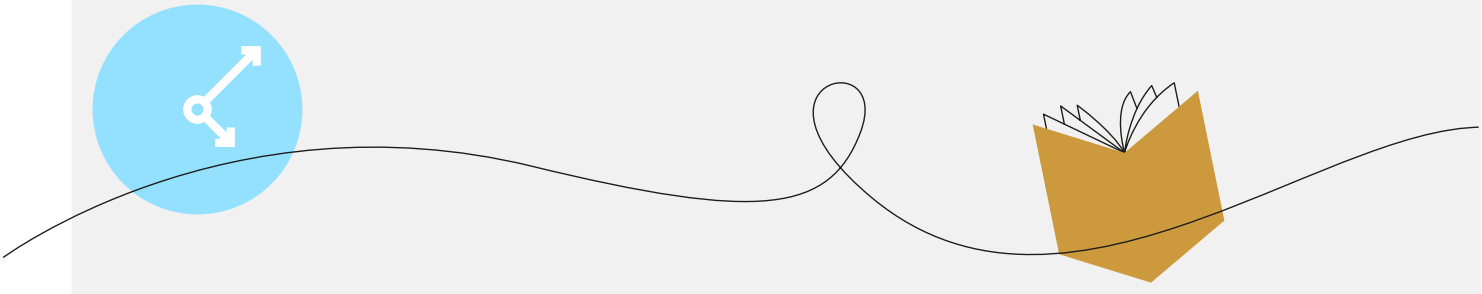
INTRODUÇÃO

Mudanças nas políticas educacionais para garantir o direito à Educação têm sido adotadas em diferentes países. Se, em um primeiro momento, eles estiveram muito centradas na melhoria dos resultados educacionais por meio da adoção de sistemas de avaliação e formas de controle por resultados, mais recentemente, buscaram construir capacidades dentro dos sistemas educacionais para garantir acesso e permanência, melhorar a qualidade e aumentar a equidade da aprendizagem. Nesse contexto, a construção de diretrizes e parâmetros nacionais é fundamental para diminuir desigualdades entre governos subnacionais, o que é particularmente relevante em uma federação desigual, como a brasileira.

Ainda que as mudanças dependam das decisões de atores estatais, a sociedade civil, especialmente os atores que atuam no campo da Educação, teve centralidade nesses processos. As movimentações da sociedade civil têm um papel fundamental em chamar a atenção para causas contenciosas, que envolvem conflitos (Costa, 2018; Iñiguez, 2003). Enquanto as instituições formais costumam ocupar o espaço da perenidade e manutenção das regras vigentes, são usualmente os movimentos sociais que lidam com a introdução de novos temas na agenda, defendendo pautas específicas, e a ampliação do repertório de práticas de ação.

A construção da história brasileira colocou as organizações da sociedade civil, geralmente, em polo oposto ao do Estado - como na ditadura militar de 1964 a 1985 -, sem grandes possibilidades de diálogo e construção conjunta. Dessa maneira, é importante reconhecer as mudanças recentes nessa relação, incluindo os esforços os esforços mobilizados por grupos organizados da sociedade, especialmente quando focam sua atenção em problemáticas tão urgentes como a educação.

Este material tem como objetivo compreender a relação entre Estado e sociedade civil e suas implicações nas mudanças recentes na política educacional brasileira. Especificamente, busca-se relatar o processo de construção, fortalecimento institucional e resultados obtidos pelo Movimento pela Base (Movimento), em relação à sua atuação na aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017 e 2018.



Essas mudanças foram o resultado da ação coordenada de uma coalizão de diferentes atores, estatais e não estatais, com ideias e interesses diversos, na qual o Movimento teve um papel de articulação, sendo uma das partes do chamado "encaixe institucional de médio alcance" (Lavalle et al., 2018) no contexto de aprovação da BNCC.

As interações institucionais entre governo e sociedade civil organizada, segundo Lavalle et al. (2018), podem ser entendidas como "encaixes", a partir de uma perspectiva de distribuição do poder entre os diversos atores da esfera social. Os "encaixes institucionais" operam na intermediação de interesses entre os grupos mobilizados em torno de temas, podendo se tratar de encaixes pontuais e desarticulados ou encaixes de alcance médio, em que a relativa estabilidade da relação entre os atores é capaz de criar um ambiente de construção conjunta ao longo do tempo.

O Movimento resulta de uma articulação entre atores da sociedade civil organizada, especialistas em educação, governos e instituições privadas em prol de um objetivo comum: apoiar que o processo de construção e implementação de uma Base Nacional Comum Curricular para o Brasil contasse com qualidade técnica e legitimidade política. Nessa perspectiva, é uma das partes de um "encaixe institucional de médio alcance".

Para compreender a influência da relação entre Estado e sociedade civil nas mudanças na Educação, no caso do Movimento pela Base, busca-se:

1. RECONSTRUIR A TRAJETÓRIA DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DA BNCC

2. RELATAR O HISTÓRICO DO MOVIMENTO E SEU PAPEL NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DA BNCC

3. APRESENTAR SUAS PRÁTICAS DE ATUAÇÃO E OS APRENDIZADOS DE ATORES SOBRE ELAS

4. APONTAR AS POSSIBILIDADES FUTURAS DE ATUAÇÃO DO MOVIMENTO

Para isso, foram analisados dados coletados em documentos e em entrevistas semiestruturadas realizadas com 11 atores-chave na trajetória da organização, tanto internas como externas, com foco naqueles que participaram da construção da BNCC entre 2015 e 2021, como especialistas e representantes de órgãos governamentais, do Movimento e de organizações apoiadoras.

Este estudo mostra que **organizações da sociedade civil podem influenciar a construção de consensos sobre temas relevantes de interesse público**, tendo implicações em mudanças nas políticas públicas. No caso do Movimento pela Base, a organização foi importante para a estabilidade da construção dessas mudanças em meio a um momento político tenso e instável, dadas as constantes trocas de ministros e o *impeachment* de 2016, por agregar diferentes atores e atuar fortemente na articulação entre eles. Assim, promoveu o aprofundamento e a ampliação da articulação entre atores fundamentais, como Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Educação (CNE), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (Foncede).

PRINCIPAIS MARCOS PARA A BNCC E O MOVIMENTO

1988 É promulgada a **Constituição Federal,** que prevê, em seu Artigo 210, a base nacional curricular

1996 É aprovada a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)**, que estabelece a necessidade de uma base nacional comum

2010 Definição das **Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs)**, com o objetivo de orientar o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino

2013 **Seminário "Liderando Reformas Educacionais"**, organizado em duas edições - uma em New Haven (EUA) e outra em Campinas (SP) - pela Universidade de Yale (EUA) e pela Fundação Lemann, que reforçaram a necessidade de uma base nacional curricular para o Brasil.

Criação do Movimento pela Base, com participantes do Seminário e outros atores que atuam no campo educacional

2014 Regulamentação do **Plano Nacional de Educação (PNE)**, com metas que explicitam a urgência de uma base nacional

2015 Elaboração, pelo MEC, **da primeira versão da BNCC**

Realização, pelo Movimento, do Seminário Internacional "Base Nacional Comum: o que Podemos Aprender com as Evidências Nacionais e Internacionais"

MEC inicia o processo de **consulta pública** sobre a primeira versão da BNCC. O Movimento pela Base realiza **campanhas para mobilizar** professores a participarem das consultas e contribuírem com a construção do documento, além de **leituras críticas** do documento em parceria com professores, especialistas nacionais e internacionais e entidades representativas

2013 a 2015

Período em que o Movimento busca tornar a BNCC uma agenda pública relevante para a sociedade brasileira, realizando:

Encontros nacionais e internacionais para a construção de consensos

Estudos e pesquisas para subsidiar as discussões

Articulação com atores-chave do cenário educacional e interlocução constante com atores governamentais

Pactuação de documentos de posicionamento, explicitando consensos mínimos sobre a base brasileira

2016

Elaboração, pelo MEC, da **segunda versão da BNCC**. O Movimento elabora **análises** ressaltando pontos comuns, mudanças e possibilidades de avanço entre duas versões

O MEC apoia financeiramente a **realização de seminários estaduais** para discutir o texto da Base. O Movimento **apoia tecnicamente** a realização dos Seminários, em parceria com Undime e Consed, auxiliando na mobilização de participantes e na construção de documentos de consenso

2017

Elaboração, pelo MEC, da **terceira versão da BNCC** para a Educação Infantil e Ensino Fundamental. O Conselho Nacional de Educação realiza **audiências públicas regionais**.

O Movimento participa **apresentando recomendações** de especialistas nacionais e internacionais para a BNCC e **promovendo a participação de públicos-chave** nas audiências, como professores, especialistas e entidades científicas.

O CNE homologa a BNCC para EI e EF

2018

Elaboração, pelo MEC, da **terceira versão da BNCC** para o Ensino Médio. O Conselho Nacional de Educação realiza **consultas e audiências públicas** para discutir o texto.

O Movimento promove **leituras críticas** do documento, **organiza eventos** e **elabora materiais técnicos** sobre o tema.

O CNE homologa a BNCC para o EM

2019

Início da **implementação da BNCC**, com homologação de novos currículos estaduais e municipais.

2018 a 2022

Desde a homologação completa da Base, o Movimento tem apoiado Estados e Municípios a se prepararem para a chegada da BNCC na ponta, acompanhando a sua implementação e contribuindo para a coerência e qualidade durante o processo. Nesse sentido, são ações de destaque:

Construção de **guias** para implementação da Base e fornecimento de **apoio técnico**

Fomento à construção dos currículos de EI e EF em Regime de Colaboração

Advocacy em torno de políticas nacionais alinhadas à BNCC

Criação do **Observatório da Implementação**, para avaliar e monitorar o avanço da Base no território brasileiro

A percepção positiva dos professores e diretores sobre os efeitos da BNCC (CAEd/UFJF, 2021) e a existência de novos referenciais curriculares alinhados à Base em todos os Estados da federação e em 99,7% dos Municípios brasileiros (Observatório da Implementação, 2022) demonstram a importância de todo o esforço empenhado!

PRINCIPAIS APRENDIZADOS SOBRE A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO

- Reunir e articular **diferentes organizações e atores** em torno de um **objetivo comum** é fundamental para o sucesso da causa
- Criar **espaços seguros** para as pessoas falarem, confiarem umas nas outras e encontrarem convergências é o ponto de partida
- Trazer **evidências e concretude** ao debate permite criar pontes e discutir dissensos num vocabulário em comum
- Compartilhar **mensagens alinhadas** continuamente é uma importante estratégia para a coesão e a continuidade das ações
- **Preparo e flexibilidade** para oferecer o suporte necessário aos tomadores de decisão é mais importante do que trabalhar apenas no que foi planejado
- Dar **visibilidade** às informações contribui para reconhecer avanços e evitar retrocessos
- Construir **legitimidade** no tema e no ecossistema é essencial para uma atuação duradoura

PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA BASE PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

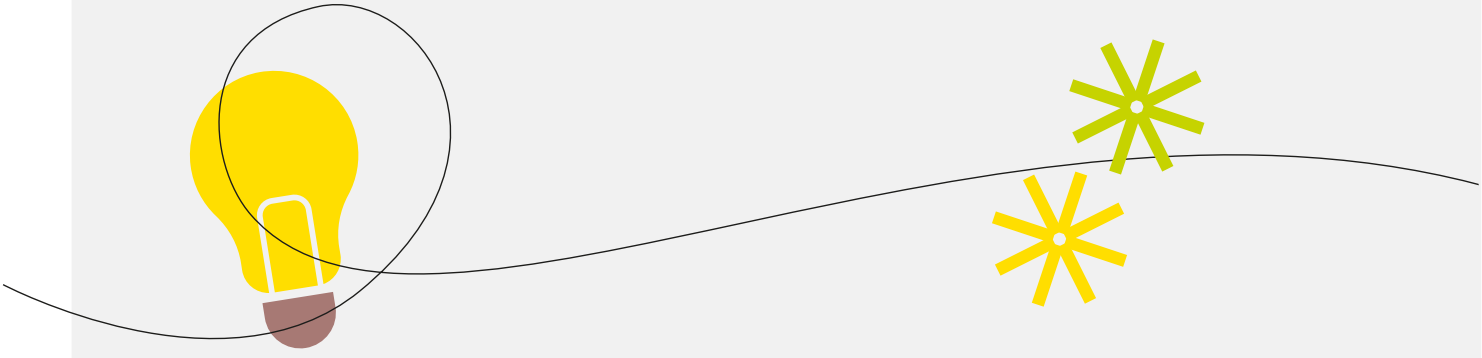
- Ampliação da discussão sobre os **direitos de aprendizagem dos alunos**
- Expansão da capacidade das **redes em discutir políticas pedagógicas,** como currículo e formação docente
- Incorporação dos **profissionais da educação na discussão** da política educacional
- Ampliação de **dinâmicas colaborativas**, formando uma comunidade no campo da política educacional
- Fortalecimento do **Regime de Colaboração** entre Estados e Municípios
- Ampliação do envolvimento dos **Conselhos de Educação** na discussão sobre políticas pedagógicas

COMO SURGIRAM AS IDEIAS DAS MUDANÇAS NO CURRÍCULO DA EDUCAÇÃO BÁSICA?

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, mudanças importantes foram adotadas na política educacional brasileira. Em um primeiro momento, elas estiveram focadas em ampliar o acesso à Educação, especialmente no ensino fundamental (EF), seguindo a determinação constitucional de universalização dessa etapa de ensino. O resultado desse esforço foi a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1996, que passou a redistribuir recursos segundo o número de matrículas, buscando, com isso, induzir uma expansão da oferta por Estados e, principalmente, Municípios. Além disso, a partir da segunda metade da década de 1990, foram aprovadas diretrizes nacionais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que orientou a elaboração de conteúdos e aprendizagens comuns, e, em seguida, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), que buscaram garantir padrões mínimos relacionados tanto à organização do sistema educacional como à aprendizagem dos alunos, garantindo o direito à Educação a todas as crianças e adolescentes (Abrucio, 2010; Segatto, 2015).

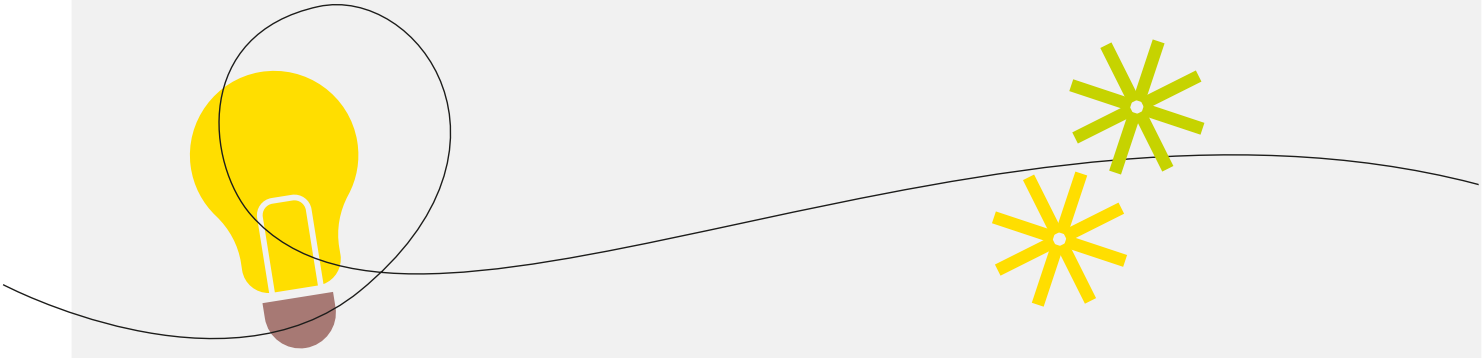
A institucionalização dos sistemas de avaliação e de informação, que ocorreu com o fortalecimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Censo Escolar, foi importante não só para a implementação de algumas dessas mudanças, como o próprio Fundef, mas também para dar uma maior centralidade à aprendizagem dos estudantes (Segatto & Abrucio, 2017). É verdade que a aprendizagem não se esgota na mensuração feita pelas avaliações externas, mas, somente com a realização sistemática delas, é que outras mudanças puderam ser adotadas para a garantia do direito à Educação em todo o território nacional.

Resultado disso é que diversas mudanças foram promovidas nas décadas seguintes. Durante os anos 2000, tiveram um foco maior um foco maior na redução de desigualdades e na produção de maior equidade (Alves et al., 2021). Houve a determinação da universalidade da educação básica (obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade) e a expansão do acesso à educação infantil (EI) e ao ensino médio (EM). Também houve a criação de outros instrumentos de avaliação, como a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e de diversos programas que buscaram induzir ações para a melhoria da aprendizagem em escolas mais vulneráveis.



Essa trajetória culminou na introdução de diversas metas no Plano Nacional de Educação (PNE), em 2004, que buscam avançar na ampliação do acesso, principalmente nas etapas ainda não universalizadas - educação infantil e ensino médio -, na melhoria da qualidade e na promoção da equidade na Educação. A garantia do direito à Educação a todas as crianças e adolescentes, que já estava presente em diretrizes anteriores, como a Constituição, a LDB e as DCNs, foi reforçada no PNE a partir de metas específicas, incluindo dispositivos que traziam prazo e rito para a construção de uma base curricular.

Dentro da discussão da qualidade e da equidade, a determinação da elaboração e aprovação de uma base nacional curricular foi introduzida como um pilar central do processo de garantia de direitos comuns de aprendizagem em todo o país – centrando, assim, a discussão sobre a qualidade e a equidade nos beneficiários da política, ou seja, os estudantes.



Como apontam alguns entrevistados, a existência de uma base garante objetivos similares de aprendizagem a todos os alunos, mesmo aqueles inseridos em contextos mais vulneráveis e desiguais. Em relação a esse ponto, um dos entrevistados reforça que "as crianças não podem ter sorte ou azar de nascer em um lugar em que os gestores se preocupam ou não com a Educação".

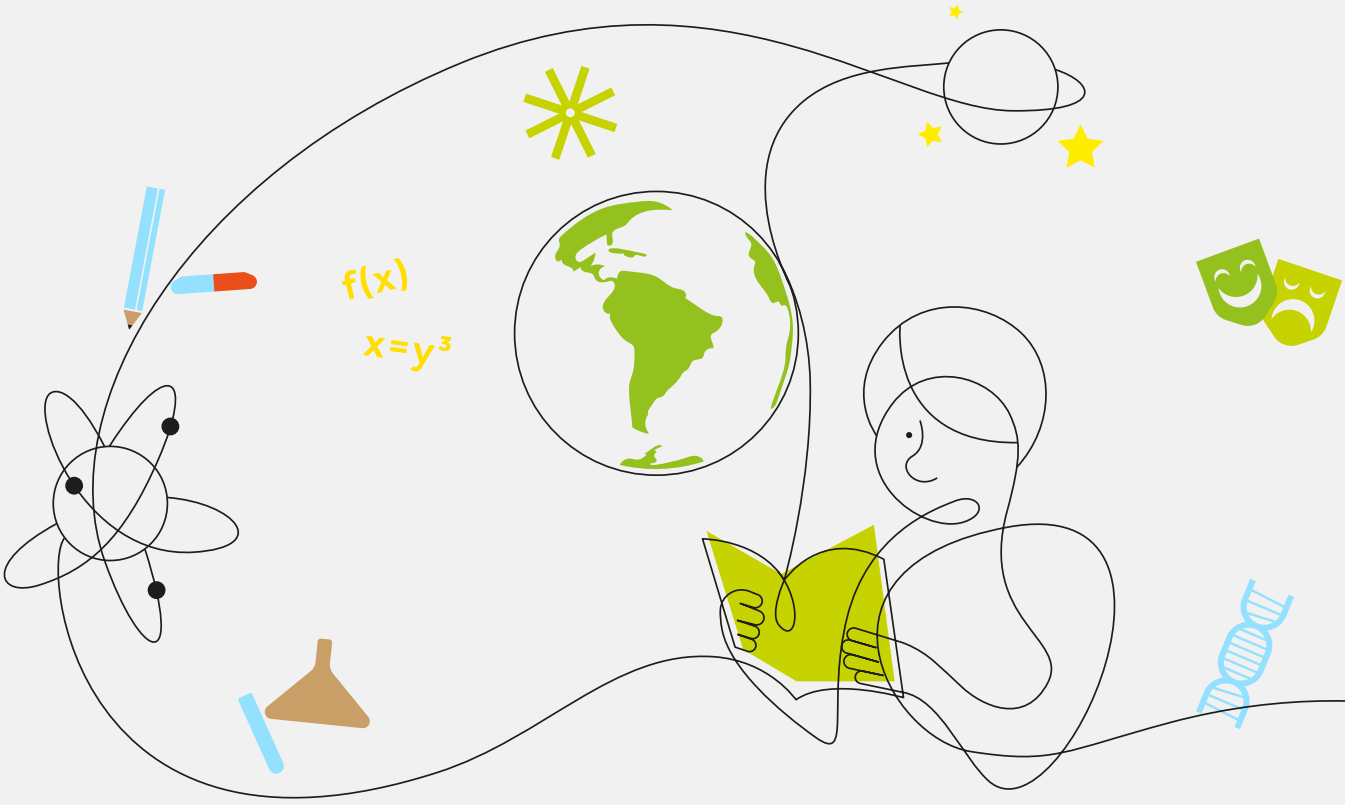
Abrucio (2005) aponta que o fortalecimento de políticas que fomentam a cooperação entre as unidades federativas - um dos objetivos almejados na construção de uma base nacional comum - é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, para auxiliar governos com menos capacidades estatais a realizarem determinadas ações e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas.

Diretrizes e parâmetros nacionais, como uma base nacional curricular, podem funcionar como mecanismos de coordenação nacional na medida em que estabelecem orientações e padrões comuns mínimos, diminuindo heterogeneidades e a descoordenação na oferta da política, sendo apontados pela literatura como fundamentais, especialmente em federações desiguais, como a brasileira (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Obinger et al., 2005).

É importante apontar que a existência de uma base nacional se constitui como uma regulamentação nacional em um país federativo, ou seja, permite a expressão da diversidade segundo as características e as dinâmicas dos diferentes contextos regionais, mas contrabalança

as desigualdades socioeconômicas que se refletem nas capacidades fiscais e administrativas das secretarias estaduais e municipais de Educação e, consequentemente, nas políticas educacionais. Além da importância de produzir maior coordenação em países federativos, a criação de diretrizes nacionais é um mecanismo fundamental para alinhar diferentes dimensões da política educacional, especialmente os referenciais curriculares locais, as formações de professores, os materiais didáticos e as avaliações.

Assim, **bases nacionais estabelecem o essencial que todas as crianças e adolescentes têm o direito de aprender**, necessário para produzir maior equidade, mas respeita o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, determinado pela Constituição, deixando um espaço de agência nas escolhas do "como" ensinar que é definido em outros níveis - na construção dos currículos estaduais e municipais e nas decisões de gestores e professores na implementação desses currículos.



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

Louzano (2014), ao realizar uma análise comparada entre países da OCDE e da região latino-americana, identificou três principais modelos de políticas curriculares, evidenciando que nenhum país outorga à escola autonomia total com respeito ao que ensinar:

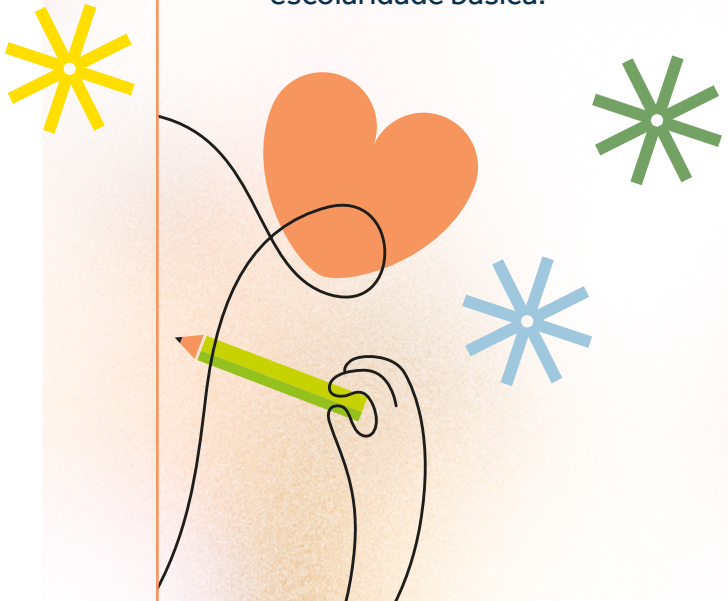
01. Alta centralização do que ensinar e baixa centralização de como ensinar (exemplos: Portugal, Chile e México)
02. Baixa centralização do que ensinar e nenhuma centralização de como ensinar (exemplos: Finlândia, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos)
03. Alta centralização do que ensinar e alta centralização de como ensinar (exemplo: Cuba)

Apesar de variar em seu grau de prescrição e autonomia, não há, entre os países de referência em educação no mundo, nenhum que deixe a cargo de suas escolas e professores a decisão integral sobre o que os alunos devem aprender, evidenciando a importância de existirem padrões nacionais de aprendizagem (Louzano, 2014).

A literatura sobre o caso brasileiro mostra que houve dissensos na elaboração e construção da BNCC brasileira, que serão apresentados neste texto. Os principais deles são a diminuição da autonomia das escolas e a prevalência de interesses privados na política educacional (por exemplo, Costola & Borghi, 2018). Esses dissensos devem ser explorados no debate sobre o currículo nas próximas décadas, mas os entrevistados apontam que os consensos na construção da BNCC advêm, principalmente, de se constituir como um parâmetro nacional que busca equilibrar as desigualdades regionais nas capacidades pedagógicas, fiscais e administrativas das secretarias estaduais e municipais de Educação. A Base também conecta diferentes dimensões das políticas, aumentando a coerência e fortalecendo o caráter sistêmico da Educação brasileira - já presente em outras políticas sociais, como Saúde e Assistência Social (Franzese & Abrucio, 2013).

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA BNCC BRASILEIRA E A CONTRIBUIÇÃO DO MOVIMENTO PELA BASE

A BNCC é o documento norteador dos currículos dos sistemas de ensino das Unidades Federativas brasileiras, se colocando como o ponto de partida comum das propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Ela busca estabelecer conhecimentos, atitudes, valores e habilidades que, juntos, indicam as competências às quais, se espera, todos os alunos tenham direito para se de desenvolver ao longo da escolaridade básica.



A Base foi resultado de uma trajetória de fortalecimento da coordenação federativa da política educacional, sendo as seguintes mudanças mais relevantes nessa trajetória[1]:

1988 CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O artigo 210 da Constituição prevê a definição de conteúdos mínimos, de maneira a assegurar a formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais para o ensino fundamental.

1996 LEI DE DIRETRIZES E BASES (LDB)

A Lei de Diretrizes e Bases, em seu artigo 26, determina a adoção de uma base nacional comum para a educação básica, a ser complementada pelos currículos regionais e locais.

1997 -2013 DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS

As Diretrizes Curriculares Nacionais (Resolução CNE/CEB nº 04/2010) reforçam, em seu artigo 14, uma base nacional comum curricular para toda a educação básica e a define como "conhecimentos, saberes e valores produzidos culturalmente, expressos nas políticas públicas (...)". A partir das Diretrizes, foram elaborados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), com referências para cada disciplina.

2014 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

O PNE determina dez diretrizes, 20 metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. O PNE também reitera a importância da cooperação federativa na execução da política educacional, reforçando a pactuação em torno da existência de uma base nacional comum.

1

Para uma descrição mais detalhada, consultar o artigo "Currículo da Educação Básica no Brasil: concepções e políticas", de Guiomar Namo de Mello. Acesso em 15.12.2021.

Estando prevista em diferentes instrumentos normativos, **a BNCC ganha contornos de política de Estado** - e não de governo. O caminho percorrido reforça isso, dado que a Base passou por diferentes partidos e governos desde sua formulação até a implementação.

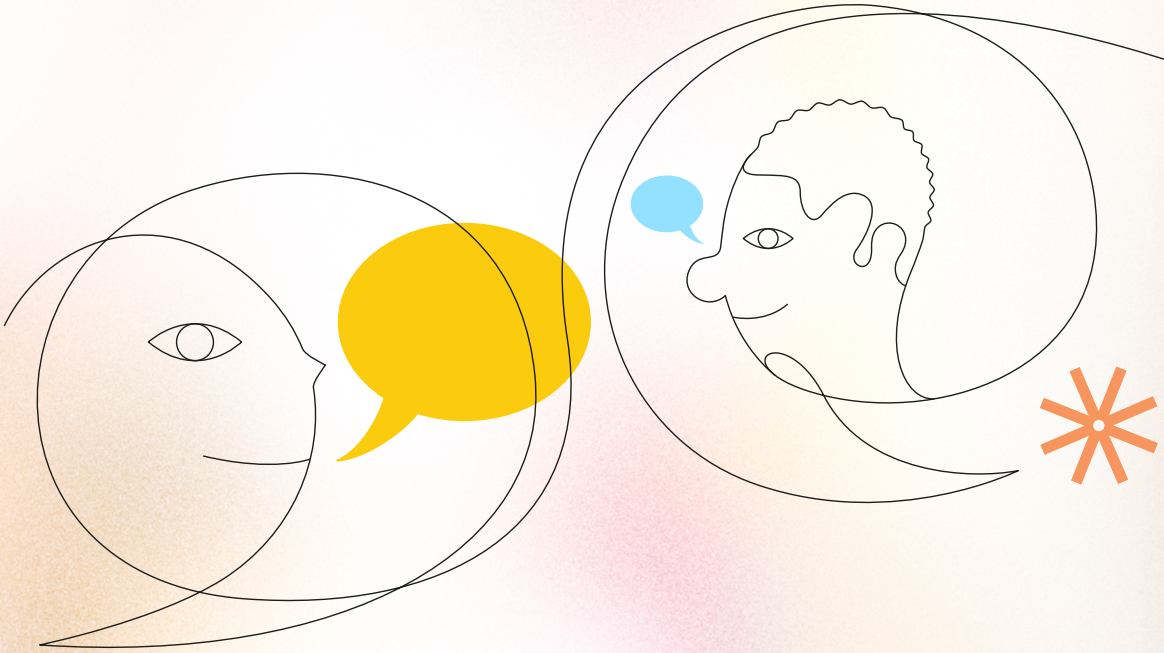
A elaboração da primeira versão da BNCC, em 2015, foi realizada por um grupo de redatores formado pelo MEC, com apoio de Consed e Undime, composto de mais de 100 especialistas de diferentes áreas, indicados pelas Universidades e secretarias estaduais e municipais de Educação, incluindo professores. Nesse momento, em parceria com o MEC, o Movimento pela Base[2] fomentou o diálogo e a troca de experiências entre especialistas e redatores, realizando o Seminário Internacional "Base Nacional Comum: o que podemos aprender com as evidências nacionais e internacionais". O Seminário foi oferecido pelo Movimento e seus parceiros institucionais, em articulação com órgãos governamentais. Na ocasião, os participantes conheceram experiências nacionais e internacionais (do Reino Unido, Chile, Austrália e Estados Unidos), por meio de palestras de atores relevantes na construção de Bases Curriculares nesses países. Mais de 150 participantes estiveram presentes no evento, entre pesquisadores e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação.

2

O Movimento pela Base surge no ano de 2013. Sua trajetória desde a fundação até os dias de hoje é relatada na próxima seção.

A primeira versão do texto da BNCC foi aberta à consulta pública digital pelo governo federal por seis meses - entre setembro de 2015 e março de 2016. O Movimento lançou uma campanha para mobilizar professores a participarem das consultas e contribuírem com a construção do documento, estimulando a abertura do diálogo com os profissionais de sala de aula. **Era preciso levar a Base aonde ela deveria ser discutida**. Nesse sentido, o Movimento também mobilizou cerca de 120 professores de todo o Brasil para que fizessem a leitura crítica do documento, leitura que foi protocolada como contribuição técnica para a construção da BNCC. O Movimento também mobilizou especialistas brasileiros e de outros países a se posicionarem, por exemplo, sobre Língua Portuguesa, Matemática, Competências Gerais, Educação Infantil, estrutura, altas expectativas e progressão curricular. Ele, ainda, incentivou que entidades representativas das redes de ensino, assim como entidades científicas, realizassem análises e posicionamentos públicos sobre o documento. Essas contribuições constam entre os mais de 12 milhões de contribuições, realizadas por mais de mais de 200 mil professores, escolas, organizações do terceiro setor e entidades científicas, por meio da plataforma de consulta pública. As contribuições recebidas pela plataforma online foram sistematizadas por uma equipe da Universidade de Brasília (UnB) e incorporadas à segunda versão da BNCC, divulgada pelo MEC em maio do mesmo ano. As análises dos pontos comuns, das mudanças e das possibilidades de avanços entre as duas versões, amparadas na visão de especialistas, se constituíram, enfim, como mais um elemento importante de contribuição do Movimento ao debate.

Outro ponto levantado pelo Movimento pela Base, já quando das discussões da segunda versão da BNCC, foi a possibilidade de que estados e Municípios fizessem discussões e propostas em Regime de Colaboração, uma vez que os posicionamentos da Undime e do Consed sobre os pontos de avanço no documento eram convergentes. Assim, com o apoio do Movimento - que analisou e identificou as convergências dos posicionamentos institucionais e viabilizou a contratação da Comunidade Educativa (Cedac), que deu apoio técnico à Undime e ao Consed -, essas entidades representativas mobilizaram as redes municipais e estaduais de educação e discutiram, conjuntamente, a segunda versão da BNCC. Mais de 3 mil Municípios e todas as Secretarias Estaduais se envolveram ativamente nos seminários, ocorridos em todos os 26 Estados e no DF, com o apoio financeiro do MEC. Assim, 9 mil educadores fizeram discussões, que se materializaram em 27 relatórios, com reflexões e recomendações organizadas, a partir de eixos comuns; e em um relatório nacional, que apresentava os principais pontos de convergência, também sistematizado e encaminhado ao MEC. A partir dessas escutas, o MEC redige a terceira versão do documento.



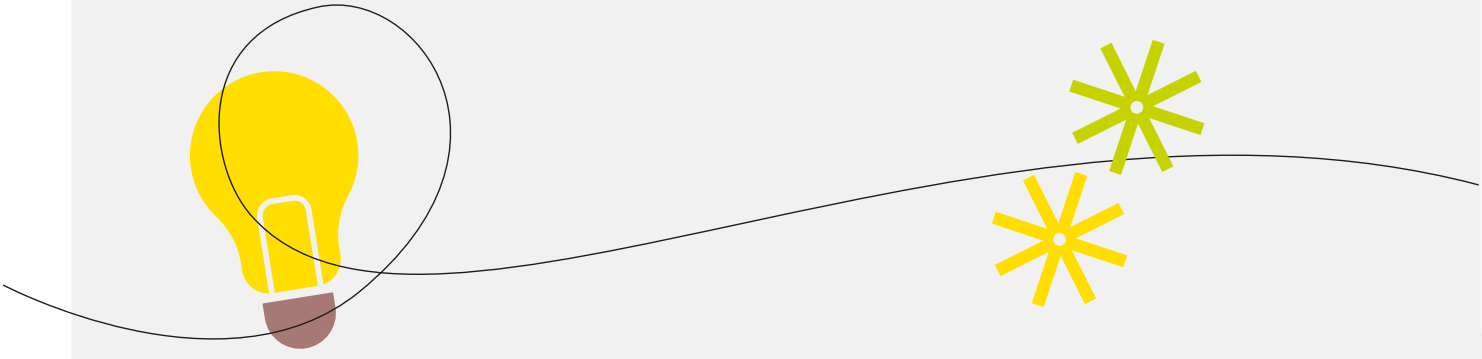
Outro momento de escuta foi promovido pelo CNE, já na validação da terceira versão do texto referente à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental[3], após a entrega pelo MEC ao Conselho. Entre junho e setembro de 2017, foram realizadas cinco audiências públicas regionais. O Movimento participou das audiências, apresentando as recomendações de leituras críticas feitas por especialistas nacionais e internacionais. Também atuava para promover a participação de públicos-chave nas audiências, como professores, especialistas e entidades científicas. Em dezembro de 2017, a versão final BNCC da Educação Infantil e Ensino Fundamental foi homologada pelo CNE.

É importante destacar que, a partir da terceira versão, a BNCC para o Ensino Médio tramitou separadamente das etapas da Educação Infantil e Fundamental, por decisão do CNE - pois era preciso considerar as determinações da Lei da Reforma do Ensino Médio. Da mesma forma que o Movimento acompanhou o desenrolar da tramitação da BNCC do EI e EF, o Ensino Médio foi objeto de sua atenção.

A reforma do Ensino Médio é um processo distinto da implementação da Base. Apesar disso, ela se integrou ao processo de mudança nos currículos, pois seu impacto é decisivo. Havia divergências entre os membros do Movimento e atores ao seu redor sobre os termos da Reforma do EM, mas reconhecia-se a janela de oportunidade para o avanço do tema.

3

A terceira versão da parte do Ensino Médio só foi disponibilizada em 2018.



O termo "janela de oportunidade" foi cunhado por Kingdon (1995) como a conjunção de três fluxos que permitem que determinado tema emerja para a agenda pública: fluxo do problema (quando a questão a ser resolvida tem atenção), fluxo da solução (disponibilidade de uma alternativa viável que busque resolver o problema) e fluxo político (existência de condições políticas favoráveis ao tema).

Mudanças no Ensino Médio eram entendidas como necessárias pela maioria do campo educacional, no entanto, havia divergências sobre pontos específicos que constavam nela e sobre seu processo de aprovação, já que foi editada por meio da Medida Provisória nº 746, em 22 de setembro de 2016, e sancionada pela Lei nº 13.415, em 16 de fevereiro de 2017.

O PNE, de 2014, além da definição de uma base comum, também indica a necessidade de aumento da taxa líquida de matrículas no EM, o que foi reflexo do consenso de que o EM precisava ser reformulado para diminuir a evasão e aumentar a aprendizagem dos estudantes. Para lidar com esses desafios, o próprio texto sugere a reformulação do EM para incentivo de práticas interdisciplinares e flexibilização dos currículos, para que possam se organizar em conteúdos obrigatórios e eletivos. Dessa maneira, as discussões sobre a Reforma do EM aconteceram em paralelo às discussões sobre a BNCC. Em 2017, o MEC entrega ao CNE a terceira versão da BNCC para EI e EF - como já citado - ao mesmo tempo que continua a avançar na discussão sobre a Reforma do Ensino Médio.

Com a reforma do Ensino Médio, a terceira versão da BNCC para o Ensino Médio se descolou da versão de Educação Infantil e Fundamental, e, enquanto a BNCC das primeiras etapas foi homologada em 2017, a terceira versão da Base do Ensino Médio vai à consulta pública no CNE apenas em abril de 2018, com as audiências públicas do CNE para sua discussão acontecendo entre maio e setembro de 2018. Sua aprovação ocorreu em dezembro de 2018. Assim como nas demais etapas de construção da BNCC, o Movimento contribuiu com diversas ações, como a promoção de leituras críticas sobre a Base e sobre as novas DCN para o Ensino Médio e o Ensino Técnico e a elaboração de materiais que indicavam pontos de atenção da proposta e também de comunicação, além da organização de eventos sobre o tema. Em novembro, as Diretrizes Curriculares para o EM foram entregues para o CNE e posteriormente homologadas pelo então Presidente, Michel Temer. O mesmo aconteceu com a Base Nacional Comum Curricular, para a etapa do Ensino Médio, em dezembro de 2018.

Após sua homologação, a implementação da BNCC envolve diversas decisões dos governos estaduais e municipais, construindo seus currículos específicos e promovendo mudanças na formação continuada de professores, nos materiais didáticos e nas avaliações. No entanto, os governos subnacionais variam nas trajetórias anteriores de suas políticas e de suas capacidades estatais, influenciando a implementação dessas mudanças. Segundo os entrevistados, desde a construção e logo após a homologação da Base pelo CNE, no início de sua implementação, o Consed e a Undime representaram importantes espaços de articulação entre os governos, com a participação de organizações da sociedade civil, especialmente do Movimento. A coordenação entre os Estados por meio do Consed e entre Estados e Municípios por meio da articulação entre Consed e Undime foi essencial para que a política registrasse avanços em todo o território nacional, apesar dos desafios técnicos e financeiros existentes.

A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO PELA BASE NA ARTICULAÇÃO PELA BNCC

A história do Movimento pela Base se entrelaça com a da causa pela qual ele atua. Nesse sentido, esta seção irá relatar a evolução do Movimento, tendo como pano de fundo inevitável aspectos da trajetória da construção da Base, com seus diversos atores, lideranças e momentos que culminaram em sua aprovação, para as etapas de educação infantil e ensino fundamental, em 2017, e para a etapa do ensino médio, em 2018.

Importante retomar que a ideia de definição de uma base comum para a educação nacional já existia no Brasil havia décadas, inclusive com sua afirmação em dispositivos legais, como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, bem como com avanços concretos no sentido de sua definição, por meio dos Parâmetros e, posteriormente, das Diretrizes Curriculares Nacionais. Com isso, atores diversos da educação defendiam de forma dissipada um maior avanço para que o direito de aprender se tornasse mais explícito e objetivo e permitisse um acompanhamento não apenas ao final do processo escolar, por meio de avaliações em larga escala, mas desde o desenho das políticas pedagógicas que subsidiam a garantia desse direito, e deveriam se basear em currículos pactuados.

Em 2013, um grupo plural de atores governamentais, especialistas e organizações que atuam no campo da educação se reuniu para a identificação de agendas comuns e articuladas. Nesse encontro, promovido pela Fundação Lemann, ficou claro que uma base curricular aparecia como um tema prioritário, havendo engajamento coletivo em torno da agenda.

Diante disso, ainda em 2013, foram realizadas duas edições do Seminário "Liderando Reformas Educacionais", organizadas em New Haven (EUA) e em São Paulo pela Universidade de Yale (EUA) e pela Fundação Lemann. Os eventos permitiram que as pessoas envolvidas na pauta encontrassem um ambiente de debate e de planejamento de estratégias para a criação de uma base nacional curricular no Brasil. Estiveram presentes nos seminários representantes de Governo Federal, Undime, CNE, Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE-SP), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e técnicos do Inep, além de parlamentares e secretários estaduais e municipais de Educação.

Diferentes participantes do Seminário permaneceram unidos em torno do tema e, ao agregar novos atores - como acadêmicos, organizações do terceiro setor e membros do setor público -, deram surgimento naquele ano ao Movimento pela Base. Destaca-se que as atividades e os encontros do Movimento têm sido viabilizados pelo apoio financeiro de instituições da sociedade civil, atuantes na educação, como a Fundação Lemann, o Instituto Natura, o Itaú Educação & Trabalho, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e o Instituto Unibanco, além do apoio técnico de parceiros como a Comunidade Educativa Cedac e o Cenpec. O diálogo com atores responsáveis pela tomada de decisão - como MEC, CNE, Consed, Undime e Congresso Nacional - também é constante desde as ações iniciais do Movimento[4].

4

Conheça as organizações e os atores que atualmente compõem o Movimento.

O primeiro desafio enfrentado pelo Movimento foi a defesa de uma pauta ainda não consensuada no debate público mais amplo, em um ambiente de polarização política acirrada. Em meio a turbulências, o grupo iniciou uma série de estudos, com o objetivo de ampliar e aprofundar seus conhecimentos e debater informações sobre a causa com base em evidências.

2013, ano em que surgiu o Movimento, ficou marcado pelas "jornadas de junho", um ciclo de protestos iniciado por aumentos em preços de passagem de transporte coletivo em capitais brasileiras. Os protestos culminaram em uma onda de manifestações contra governos em todas as esferas, com pautas que iam do transporte público à educação e saúde e a necessidade de reforma do sistema político. Em 2016, o cenário político se tornou ainda mais conturbado pelo processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Essas movimentações ilustram um período de intensas polarizações e turbulências políticas, com as quais o Movimento conviveu até o momento de aprovação da BNCC - e mesmo depois, considerando que o cenário de instabilidade se estende até os dias atuais.

A primeira fase de atuação do Movimento, de 2013 a 2015, estava focada em **tornar a BNCC uma agenda pública relevante para a sociedade brasileira**. Para tornar esse objetivo real, algumas estratégias foram aplicadas:

1 REALIZAÇÃO DE ENCONTROS E DIÁLOGOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS PARA A DISCUSSÃO E CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS

Desde a criação do Movimento, com a definição da Base como agenda prioritária e a mobilização de atores em torno da causa, até a discussão de pontos-chave da sua atuação, encontros foram decisivos, reunindo atores plurais, como governantes de diferentes esferas e matizes partidárias, especialistas de distintas orientações técnico-pedagógicas e organizações do terceiro setor.

2 REALIZAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS PARA SUBSIDIAR AS DISCUSSÕES

Nesse período, foram realizados mais de 30 pesquisas[5], levantamentos de estudos de caso, traduções de documentos de referência de outros países sobre o tema da base.

5

Algumas dessas pesquisas foram: Centralização e Padronização dos Currículos: Posições e Tomadas de Posição; Organização dos Estados em Torno de Referenciais Curriculares de Ensino Fundamental II e Ensino Médio; e pesquisas com professores e gestores de rede sobre o que pensavam sobre uma BNCC. Algumas delas estão disponíveis em: Para Implementar | Movimento Pela Base

3 ARTICULAÇÃO COM ATORES-CHAVE DO CENÁRIO EDUCACIONAL E INTERLOCUÇÃO CONSTANTE COM ATORES GOVERNAMENTAIS

O Movimento atuava para que diversos atores fossem constantemente ouvidos e se mantivessem informados sobre a pauta da BNCC, o que fez com que se reforçassem o sentimento de participação ao longo de todo o processo e a legitimidade das discussões, e se garantisse que o tema já fosse previamente conhecido e debatido nas esferas necessárias à sua aprovação.

4 PACTUAÇÃO DE DOCUMENTOS DE POSICIONAMENTO, EXPLICITANDO CONSENSOS MÍNIMOS QUE PAUTAVAM A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO E DOS ATORES EM PROL DA BASE

Nessa primeira fase, o Movimento pactuou sete princípios para a construção da BNCC. O documento consolidou uma visão comum do grupo sobre o processo que iria ser defendido. Outro momento importante, nessa primeira fase, foi a redação do "Documento Conceito do Movimento pela Base", que recebeu contribuições e validações do grupo e explicitava entendimentos comuns sobre o que deveria ser uma Base Nacional Comum e seus princípios.

OS SETE PRINCÍPIOS DO MOVIMENTO PELA BASE[6]

1. Foco nos conhecimentos, habilidades e valores essenciais que todas e todos devem aprender para o seu pleno desenvolvimento e o desenvolvimento da sociedade. A BNCC deve focar nos conhecimentos, habilidades e valores essenciais ao século XXI, para que cada um possa ter garantido o seu direito de aprendizagem e para que possa se desenvolver como pessoa, se preparar para o exercício da cidadania, continuar os estudos, se qualificar para o trabalho e contribuir para uma sociedade melhor.

2. Clareza e objetividade: a BNCC trará orientações claras e objetivas para os educadores sobre o que é essencial que as crianças e os jovens aprendam em cada etapa da escolarização básica. Essa clareza e objetividade também permitirá que pais, responsáveis e a sociedade em geral compreendam e acompanhem a efetivação desses direitos de aprendizagem.

3. Baseada em evidências de pesquisas nacionais e internacionais. A BNCC deve ser construída considerando os aprendizados alcançados com a construção de bases curriculares voltadas para o desenvolvimento dos cidadãos do século XXI, no Brasil e no mundo, e sustentados por estudos científicos ou experiências empíricas sistematizadas.

6

Documento "Movimento pela Base Nacional Comum", disponibilizado pelo Movimento pela Base.

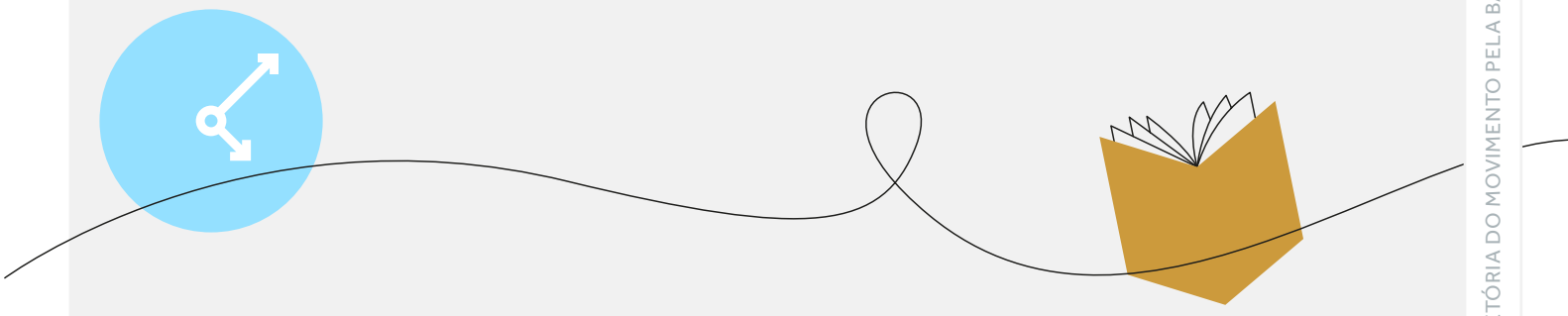
4. Obrigatória para todas as escolas de Educação Básica do Brasil. A BNCC não será a totalidade, mas deverá ser parte dos currículos de todas as escolas do país.

5. Diversidade cultural como parte integrante da Base Nacional Comum. A diversidade cultural será contemplada na Base, no que ela tem de comum para todos os brasileiros.

6. Respeita a autonomia dos sistemas de ensino para a construção de seus currículos, e das escolas para a construção de seus projetos pedagógicos, a partir da Base Nacional Comum. Os sistemas de ensino construirão seus currículos complementando a Base Nacional Comum com conhecimentos, habilidades e valores essenciais para suas realidades. As escolas seguirão definindo as práticas didáticas e vivências ("como ensinar") para promover essas aprendizagens e determinando os meios internos de verificação do aprendizado, em consonância com o sistema de avaliação instituído no país.

7. Construída em colaboração entre União, Estados e Municípios e submetida a consultas públicas. A Base Nacional Comum deve ser construída em articulação com os entes federados, e deve ser submetida a consultas amplas, mas objetivas e com prazos definidos, com escolas de educação básica, centros de formação de professores, conselhos de educação, Congresso Nacional, alunos, pais, sociedade civil organizada e demais grupos de interesse.

A partir de 2015, iniciou-se uma segunda fase de atuação do Movimento, que culminou na aprovação da Base pelo Ministério da Educação em 2017 e 2018. O objetivo nesse período, para o Movimento, foi **promover a construção da BNCC de forma realista, representativa e qualificada**, advogando pelo envolvimento, em todas as fases do processo, de atores-chave - como professores da Educação Básica, técnicos e gestores de redes, entidades científicas, especialistas e acadêmicos. Por mais que ainda se debatesse a necessidade de uma Base Comum - o que continuou a ser objeto de atenção do Movimento -, o foco passou a ser aportar insumos de qualidade para as discussões sobre qual Base seria construída e como seria essa construção. Nesse sentido, contar com um amplo e sólido conjunto de materiais coconstruídos, amplamente discutidos e apropriados por atores-chave foi importante para dar concretude ao discurso e às ações do Movimento. Além da articulação com o MEC, crescem as interações com o Consed e a Undime, instituições que participaram ativamente da construção da Base.



Em 2016, com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, houve mudanças políticas no Ministério da Educação e no Conselho Nacional de Educação. Como um dos entrevistados apontou, quem era oposição se tornou governo e quem era governo se tornou oposição. Nesse cenário, o papel do Consed e da Undime mostrou-se ainda mais relevante, já que as mudanças no MEC eram incertas e havia o risco de a turbulência política no nível central contaminar negativamente a implementação na ponta.

A rede de atores mobilizada em torno da causa assegurou que o texto continuasse a ser debatido de forma ampla. O artigo de opinião "Os estudantes não podem esperar", publicado em 2 de maio de 2016[7], no Jornal *Folha de S.Paulo*, foi assinado por 44 representantes de diversas organizações envolvidas na discussão da Base. O texto reforça o caráter de política de Estado - e não de um ou outro governo -, coloca o estudante no centro da discussão sobre a Base e reforça a necessidade de continuar-se caminhando em direção à aprovação do instrumento.

Isso não quer dizer que a construção da Base, em si, também não tenha sido complexa. Muitos atores relevantes do campo da educação não aceitaram discutir a BNCC - a partir da articulação do Movimento ou em qualquer instância. Não eram contra algum ponto específico do texto, mas contra a ideia da Base em si, por considerar um mecanismo de diminuição de autonomia das escolas e de controle dos professores e por ter sido construída com a participação de institutos e fundações

7

Disponível neste link. Acesso em 15.12.2021.

empresariais, como supracitado. Além disso, outros grupos, de viés mais conservador, exerceram pressão, buscando reduzir a discussão sobre diversidade, especialmente gênero, no texto da BNCC. A avaliação dos entrevistados, contudo, é que a abertura para todas as visões era fundamental para que o processo contasse não só com qualidade técnica, mas também com legitimidade política.

Um dos pontos fundamentais para a melhoria da qualidade da educação no Brasil é a construção de uma Base Nacional Comum Curricular. O documento deve estabelecer com clareza o que é essencial que todos aprendam em sua vida escolar. Com isso, deve funcionar como uma espinha dorsal do sistema educacional.

[...]
Seguir com a construção e implementação da Base, sem paralisações ou iniciativas que nos levem de volta à estaca zero, é um compromisso que deve ser assumido por todos que têm responsabilidade com o futuro das crianças e jovens, além de representar o cumprimento da legislação.

Trechos do artigo de opinião "Os estudantes não podem esperar"

Nessa segunda fase, a atuação do Movimento se deu nas seguintes frentes:

1

MOBILIZAÇÃO DE PROFESSORES PARA PARTICIPAÇÃO NAS CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE A BNCC

O Movimento lançou campanhas para mobilizar professores de todo o Brasil a participarem das consultas e audiências públicas sobre a Base. Além disso, engajou professores que contribuíram com leituras críticas mais aprofundadas e que foram protocoladas como contribuição técnica durante a consulta pública da primeira versão.

2

MOBILIZAÇÃO DE ESPECIALISTAS BRASILEIROS E DE OUTROS PAÍSES PARA SE POSICIONAREM

O Movimento engajou especialistas nacionais e internacionais para participarem de Seminários, darem contribuições e realizarem leituras críticas sobre diferentes aspectos da BNCC. No caso do Ensino Médio, promoveu leituras críticas sobre a Base e sobre as novas DCN para o Ensino Médio e o Ensino Técnico.

3

INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS DAS REDES DE ENSINO E DE ENTIDADES CIENTÍFICAS

O Movimento atuou para o engajamento de entidades para que realizassem análises e posicionamentos públicos sobre os documentos da BNCC e participassem das consultas e audiências públicas promovidas por órgãos e entidades governamentais.

4

REALIZAÇÃO DE ANÁLISES E POSICIONAMENTOS

Entre as diferentes versões da BNCC, o Movimento realizou análises dos pontos comuns, das mudanças e das possibilidades de avanços, amparados na visão de especialistas. No caso do Ensino Médio, elaborou materiais que indicavam pontos de atenção da proposta e também de sua comunicação.

5

IDENTIFICAÇÃO DE PONTOS EM COMUM ENTRE POSICIONAMENTOS DO CONSED E UNDIME E INCENTIVO À ATUAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO

O Movimento incentivou que Consed e Undime engajassem Estados e Municípios e promovessem discussões conjuntas, a partir de uma análise sobre os pontos de convergência nos posicionamentos das duas entidades. Além disso, viabilizou a contratação da Comunidade Educativa Cedac, que deu apoio técnico à Undime e ao Consed para a mobilização das redes municipais e estaduais de educação, sistematizando a ampla participação de Estados e Municípios em seminários estaduais em relatórios com reflexões e recomendações organizados a partir de eixos comuns, e encaminhando a sistematização ao MEC.

Com a Base homologada, iniciou-se um novo momento: a implementação da BNCC por Estados e Municípios. Isso tem envolvido diferentes decisões no plano subnacional, relacionadas à construção de seus currículos, formação de professores, avaliações e materiais didáticos. Para o Movimento, isso significou o acompanhamento de sua

implementação e a promoção de maior coerência e qualidade nesse processo, além de apoio técnico para a chegada da BNCC a todas as redes de ensino do Brasil. Exemplo dessa preocupação é o apoio técnico que o Movimento deu à elaboração do "Guia de Implementação da BNCC", lançado em 2018 e que traz sugestões que apoiam a organização das secretarias para a implementação da Base.

Já são cinco anos atuando com esse objetivo, com diversas estratégias de atividades. Essa fase do Movimento - de 2018 aos dias atuais - não é o foco deste estudo. No entanto, apresentam-se abaixo algumas ações que demonstram o papel do Movimento pela Base atualmente.

1

MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

O acompanhamento da implementação tem sido realizado por iniciativas como o Observatório da Implementação, que tem como objetivo dar visibilidade e transparência aos avanços da implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio, promovendo a compreensão sobre essas políticas. O Observatório reúne dados quantitativos (como o monitoramento dos currículos com atualização semanal) e qualitativos (como boas práticas e notícias).

2

PRODUÇÃO DE INSUMOS TÉCNICOS PARA APOIAR A IMPLEMENTAÇÃO COERENTE DA BNCC

O Movimento produz vídeos, apoia a elaboração de guias de implementação da política, oferece apoio técnico na elaboração de documentos orientadores produzidos pelo poder público e terceiro setor e dissemina cursos e materiais sobre as etapas da BNCC.

3 REALIZAÇÃO DE ANÁLISES, MAPEAMENTO DE CONSENSOS E ADVOCACY

O Movimento atua para que as políticas nacionais que impactam a implementação da BNCC (como o Sistema de Avaliação da Educação Básica [Saeb] e o Programa Nacional do Livro e do Material Didático [PNLD]) estejam alinhadas à BNCC e induzam a sua implementação.

4 DISCUSSÃO SOBRE O FUTURO DA BNCC

Também faz parte do escopo do Movimento fomentar discussões sobre a revisão da BNCC, buscando contribuir para que esse processo aconteça com legitimidade e qualidade.

É importante destacar que a atuação na fase de implementação da BNCC implica mudanças nas ações e na organização da instituição, trazendo aprendizados, perspectivas e desafios que não são abordados neste estudo de caso, focado nas etapas de agenda e formulação da BNCC. Desse modo, um dos pontos que este estudo deixa em aberto para novas pesquisas é o entendimento das mudanças, tanto contextuais como na atuação do Movimento diante dos novos desafios.

Os diferentes momentos do Movimento pela Base estão sistematizados a seguir.

QUADRO 1 - SISTEMATIZAÇÃO DA TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO

Período	Objetivo do Movimento	Exemplos de práticas
2013 - 2015	Tornar a BNCC uma agenda pública relevante para a sociedade brasileira	• Organização e divulgação de estudos técnicos e eventos • Articulação com atores do campo educacional • Comunicação com imprensa e sociedade civil
2015 - 2017	Contribuir para a legitimidade e qualidade da BNCC	• Revisão das versões da BNCC por especialistas • Formação para os redatores da BNCC • Promoção de escutas de professores e demais atores do campo educacional • Construção de insumos para a discussão
2018 - 2022	Apoiar estados e municípios a se prepararem para a chegada da BNCC, acompanhando a sua implementação e contribuindo para a coerência e qualidade nesse processo	• Construção de guias de implementação da base • Fomento à construção dos currículos de EI e EF em Regime de Colaboração • Fornecimento de apoio técnico • Advocacy em torno de políticas nacionais alinhadas à BNCC • Criação do Observatório da Implementação

Fonte: elaboração própria, 2021.

APRENDIZADOS E CONTRIBUIÇÕES

O processo de construção da BNCC trouxe alguns aprendizados para o próprio Movimento, além de contribuições para a construção de políticas públicas de Educação. Esta seção visa sistematizar as lições trazidas pelos entrevistados, que podem servir de inspiração para outros movimentos que pretendem construir coalizões em torno de problemas públicos.

PRINCIPAIS APRENDIZADOS SOBRE A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO PELA BASE

A

Reunir e articular diferentes organizações e atores em torno de um objetivo comum é fundamental para o sucesso da causa

A articulação de diferentes organizações que atuam no campo educacional em torno de um objetivo prioritário comum por meio de um movimento trouxe para o diálogo atores que não tinham tempo ou oportunidade de se focar em um objeto para construir caminhos para sua concretização. A existência do Movimento pela Base foi central para que o foco não fosse perdido e para que informações robustas e confiáveis fossem produzidas com qualidade.

B

Criar espaços seguros para as pessoas falarem, confiarem umas nas outras e encontrarem convergências é o ponto de partida

Não é trivial que pessoas com diferentes trajetórias, visões políticas e de mundo se encontrem e identifiquem concordâncias, estabelecendo consensos mínimos. Esse processo envolve trabalho duro e intencionalidade. Todas as reuniões e conversas do Movimento eram cuidadosamente planejadas e tinham dinâmicas pensadas para que as pessoas pudessem falar e engajar umas às outras. Segundo um entrevistado, "nós não simplesmente colocávamos todo o grupo numa sala e abríamos o microfone". O Movimento aprendeu que era importante que o grupo que se reunia em torno daquela agenda específica construísse relações de confiança, conhecendo melhor a trajetória dos demais. Esse foi o ponto de partida para que, mesmo no dissenso, houvesse respeito e a continuidade do trabalho em conjunto, visando objetivos comuns e maiores.

C

Trazer evidências e concretude ao debate permite criar pontes e debater dissensos num vocabulário em comum

Quando a discussão sobre a BNCC era mais abstrata, as barreiras ideológicas eram mais difíceis de serem transpostas. Quando o Movimento trazia dados, pesquisas e estudos ao debate, as discussões ganhavam concretude e avançavam a partir daquele conhecimento compartilhado da realidade. Nesse sentido, ajudou trazer à luz a experiência de outros países. O Movimento trouxe ao Brasil pessoas de Austrália, Reino Unido, Estados Unidos, Chile e Portugal, que contaram sobre sua experiência com currículos nacionais em seus países. A busca por soluções concretas também foi importante para apoiar a implementação e induzir Estados e Municípios a avançar.

D

Compartilhar mensagens alinhadas continuamente é uma importante estratégia para a coesão e a continuidade das ações

O Movimento lançou mão de um vasto repertório de estratégias de comunicação para que as mensagens da coalizão de atores mobilizados em prol da BNCC fossem coesas e alinhadas entre si e aos conceitos e princípios pactuados pelo grupo. Esses atores tiveram e têm o papel fundamental de garantir a continuidade e o avanço da Base, com a priorização da agenda, sua construção e, ainda hoje, a fase de implementação.

E

Estar preparado e ser flexível para oferecer o suporte necessário aos tomadores de decisão é mais importante do que trabalhar apenas no que foi planejado

Muitos atores da sociedade civil buscam colaborar com o setor público, mas esperam fazê-lo conforme seu planejamento. O Movimento atuou desde seu início a partir da escuta constante de atores governamentais e buscava se preparar para atender demandas relativas à BNCC que surgiam do Governo Federal, Estados e Municípios de maneira flexível. Isso trouxe diversos desafios em termos de como planejar e operar suas ações estratégicas. Mas, muitas vezes, foi importante priorizar a resposta rápida a demandas de última hora que sinalizavam desafios reais que os tomadores de decisão identificavam ao longo do processo.

F

Dar visibilidade às informações contribui para reconhecer avanços e evitar retrocessos

O Movimento atua de forma a antever possíveis desafios e então construir possíveis consensos entre atores-chave, construindo soluções de como enfrentá-los. Ao antecipar o que pode ser crítico nas redes, o Movimento busca viabilizar possibilidades para que a Base continue a avançar. Assim, realizar o monitoramento envolve verificar o que está sendo feito ou não e antecipar desafios futuros. Além disso, a transparência no monitoramento permitiu que houvesse maior clareza dos avanços feitos em torno da Base. Ao mostrar que as redes estavam mobilizadas para sua implantação, foi possível criar um senso de "não retorno", ou seja, não seria possível desfazer a Base com facilidade. Isso tem ajudado a impedir retrocessos, apesar das críticas.

G

Construir legitimidade no tema e no campo é essencial para uma atuação duradoura

O Movimento, ao longo de sua existência, desenvolveu diferentes estratégias - como produção e difusão de conhecimento e a articulação com atores-chave do sistema educacional brasileiro (professores, gestores e ex-gestores dos órgãos federais e de secretarias estaduais e municipais de Educação) e especialistas brasileiros e internacionais - para se colocar como um ator legítimo no debate em torno da BNCC. A construção dessa legitimidade foi e é um dos elementos-chave para que o Movimento continue com sua atuação em torno da importância da Base para a educação brasileira.

PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA BASE PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A

Ampliação da discussão sobre os direitos de aprendizagem dos alunos

Ainda que haja dissensos sobre a existência da própria BNCC, o fortalecimento desse debate no campo da Educação foi central para construir ideias comuns sobre o que os alunos devem aprender nas escolas, sendo importantes a continuidade, o aprofundamento e a ampliação dessa discussão considerando próximas etapas da política, como alinhamento de iniciativas como de materiais didáticos e formação de professores, bem como as futuras revisões previstas para a própria Base.

B

Expansão da capacidade instalada das redes

Iniciou-se um processo importante de construção de capacidades para aprofundar os debates em torno da Base e na elaboração dos novos currículos pelas redes. Conforme relatado por um dos entrevistados, isso tem sido fundamental, por exemplo, para a formulação de estratégias de formação continuada dos professores no plano subnacional e será imprescindível para discussões e revisões futuras da própria BNCC.

C

Incorporação dos profissionais da educação na discussão da política educacional

Outro avanço fundamental foi a participação dos profissionais da escola, principalmente dos professores, na construção da Base e, em seguida, na elaboração dos currículos e itinerários por estados e municípios. A literatura internacional dá destaque à importância da construção conjunta de mudanças mais significativas nas políticas, com a incorporação dos profissionais das redes e escolas, como diretores/dirigentes regionais, diretores de escolas e professores. O envolvimento de professores/as na construção da Base foi importante para que ela dialogasse com elementos do cotidiano das escolas. Avaliações realizadas em 2021 pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz Fora (UFJF) apontam que a BNCC tem boa receptividade entre professores e gestores escolares. Além de permitir um diálogo mais fluido entre expectativas normativas e possibilidades de implementação, essa construção também fortaleceu a legitimidade da BNCC como um instrumento colaborativo e criado a muitas mãos, impulsionando sua implementação.

No entanto, segundo os entrevistados, ainda que a construção da Base tenha sido feita por diversos atores do campo, é preciso fortalecer os mecanismos e processos de discussão com os profissionais da Educação, nesse caso, especialmente com os professores e com especial atenção ao Ensino Médio. Esse olhar será decisivo para a implementação e para as revisões a serem feitas da BNCC futuramente. A participação dos professores é central, pois, além de contribuírem com sua experiência e conhecimento, a implementação de qualquer política é influenciada pelas decisões feitas pelos professores no cotidiano das escolas e salas de aula, como mostram tanto a literatura de implementação de políticas públicas (Lotta, 2019) como a de reformas educacionais (Bruns & Schneider, 2016). A participação dos professores deve ocorrer ao longo das diversas etapas de construção

de novas políticas e é preciso pensar em mecanismos e processos inovadores de incorporação desses atores.
Por fim, a maior proximidade entre gestores e ex-gestores de órgãos federais e redes estaduais e municipais de Educação, representantes de organizações da sociedade civil e outros atores-chave, como especialistas e pesquisadores das universidades, é outro ponto destacado pelos entrevistados como relevante para revisões e etapas futuras.

D

Ampliação de dinâmicas colaborativas

Os entrevistados apontam que a participação de atores estatais (governos) e não estatais (sociedade civil) que atuam no campo da Educação brasileira, especialmente de MEC, Consed e Undime, como realizadores ou apoiadores da construção da BNCC, foi central para estabelecer dinâmicas colaborativas na formulação e implementação de mudanças nessa política. Formou-se uma comunidade no campo da política educacional, envolvendo atores de diferentes matizes e perfis ideológicos - especialistas, professores, gestores públicos e representantes de Conselhos, entre outros. A criação de um ambiente de confiança e busca de resolução conjunta de problemas concretos da educação permitiu que as divergências políticas e ideológicas, muitas vezes, ficassem em segundo plano para a busca de consensos em relação tanto ao texto da Base como ao seu processo de implementação. Isso porque havia e ainda há o consenso de que esse é um instrumento importante para o aprendizado dos alunos.
Quando a Base foi promulgada, muitos atores não concordavam completamente com todo o conteúdo aprovado. Contudo, o processo de construção de consenso permitiu que todos cedessem para que o avanço fosse possível. Não seria viável um consenso perfeito e unívoco em que todos concordassem com um único texto. Uma das

entrevistadas apontou que, para isso, o alinhamento entre alguns atores-chave do campo - exemplificado pelo artigo assinado por atores com posições ideológicas distintas que defendiam a aprovação da Base - ou o silêncio por outros que discordavam de alguns pontos foram fundamentais. Naquele momento, segundo relatado, entendia-se que o apoio à homologação era decisivo para que os direitos de aprendizagem avançassem.

E

Fortalecimento do Regime de Colaboração entre estados e municípios

O fortalecimento do Regime de Colaboração entre Estados e Municípios não ficou restrito à construção da BNCC, mas sustentou a construção dos currículos locais de educação infantil e ensino fundamental e tem influenciado o compartilhamento de experiências na construção dos currículos de ensino médio e sua implementação.

O fortalecimento do Regime de Colaboração entre Estados e Municípios representa um grande aprendizado nessa política, considerando a trajetória descentralizada e dual da política educacional brasileira (Cury, 2008) e a heterogeneidade nas formas de relacionamento entre Estados e Municípios (Segatto & Abrucio, 2018). MEC e CNE, com apoio de instituições como Undime e Consed, foram fundamentais para que a Base fosse construída e homologada. Dado o contexto marcado por um enfraquecimento da coordenação nacional da política (Abrucio et al., 2020), o que ocorreu após 2019[8], a articulação horizontal entre Estados e entre Estados e Municípios mostrou-se ainda mais relevante para produzir, de um lado, compartilhamento de ideias e, de outro, maior coordenação.

8

A política foi intensamente coordenada pelo MEC até 2018, sendo enfraquecida após 2019, e, especialmente, após 2020, com o fim do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) para EI e EF.

Destaca-se, dentre esses espaços, a determinação de criação do comitê de governança nos Estados, que contou com a participação de diferentes atores locais. Na ausência de um Sistema Nacional de Educação e, portanto, de Comissões Intergestores Bipartites, como há nas políticas de Assistência Social e de Saúde, a criação de espaços de negociação e pactuação no nível subnacional é fundamental para produzir ações mais coordenadas, diminuindo fragmentação, lacunas e sobreposições.

F

Envolvimento de atores que "não estavam na superfície"

Em um momento em que atores como a Undime conduziam discussões sobre a educação no contexto da pandemia de Covid-19, os Conselhos Municipais e Estaduais, a União Nacional dos Conselhos Municipais da Educação (Uncme) e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (Foncede) puxaram a discussão sobre a implementação da Base e permitiram seu avanço no contexto subnacional, formando conselheiros e assumindo um protagonismo em seu processo de regulamentação, implementação e monitoramento.

O FUTURO DO MOVIMENTO

Os resultados do monitoramento da implementação da BNCC nas etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Caed/UFJF, 2021) demonstram que a Base conseguiu ser integrada no cotidiano das redes estaduais e municipais, com ótimos resultados iniciais. Os gestores que participaram da primeira etapa da avaliação destacam que a BNCC permite a valorização da identidade curricular dos Municípios, maior aproximação e articulação entre as redes municipais e estaduais, maior alinhamento entre currículo e avaliações externas, novas formas de condução de avaliações externas, estímulos à formação de professores, maior flexibilidade e autonomia para avaliação de estudantes. O relatório afirma:

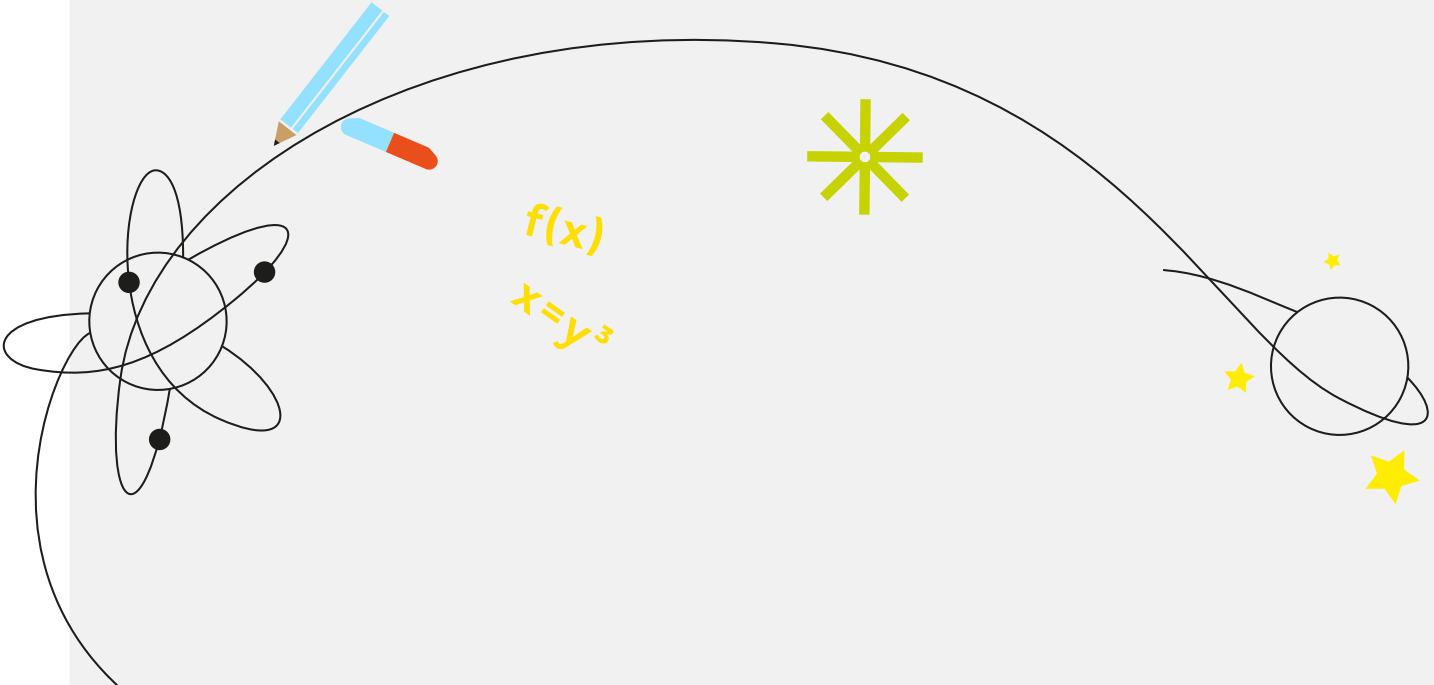
A Base já é uma realidade para os profissionais da educação, enquanto ideia e conceito. Os dados nos autorizam a afirmar que o currículo ganhou centralidade na percepção que os profissionais, e muito especialmente os professores, fazem do seu trabalho. (Caed/UFJF, 2021: 27)

Considerando os resultados positivos para a educação brasileira que a trajetória de construção da BNCC trouxe, mostra-se importante abordar os caminhos possíveis para a atuação futura do Movimento.

De forma ampla, o Movimento tem uma função de análise e monitoramento da implementação da BNCC, dado seu papel na construção da Base e na permanente articulação dos atores educacionais em torno dessa política. Segundo alguns entrevistados, o Movimento foi fundamental em garantir a construção e aprovação da Base, mesmo com as mudanças políticas, e esse papel segue sendo fundamental. Um deles apontou que, considerando as mudanças políticas e a alta taxa de renovação de secretários de Educação que ocorrem nos Estados e Municípios com as eleições, o Movimento pela Base tem um papel central em promover a BNCC viva na "ponta".

Considerando sua trajetória até aqui, o Movimento revisou recentemente sua aspiração de longo prazo e definiu a seguinte visão para os próximos cinco anos (2022-2026):

Escolas tenham práticas pedagógicas alinhadas à BNCC, que promovam os direitos de aprendizagem e desenvolvimento de todos os estudantes com qualidade.



Para atingir esse cenário e continuar contribuindo com a educação brasileira, a atuação do Movimento irá se concentrar em três objetivos principais:

1 PROMOVER QUALIDADE E COERÊNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO

2 PROMOVER A SUSTENTABILIDADE DA BNCC E DO NOVO EM NO LONGO PRAZO

3 APOIAR A REVISÃO DA BNCC COM QUALIDADE E LEGITIMIDADE

Apesar desses objetivos e visão para o seu próximo ciclo de trabalho, não seria possível pensar na atuação do Movimento nos próximos anos sem considerar o atual contexto vivenciado pelo Brasil e pelo mundo. A pandemia de Covid-19 trouxe desafios gigantescos para a educação, com crianças que perderam quase dois anos de convívio escolar, aumento da evasão e déficits de aprendizagem. Nesse sentido, o Movimento pela Base tem um papel central na promoção de estudos técnicos e eventos que possam subsidiar a implementação da BNCC no contexto de retomada das aulas presenciais e da continuidade da pandemia, em que haverá um trabalho intenso de recuperação.

O Movimento também tem papel na escuta qualificada de atores locais para subsidiar debates e documentos técnicos participativos e aderentes à realidade. Nesse sentido, é possível promover avaliações da implementação da BNCC considerando, inclusive, o contexto pandêmico. Sobre isso, um dos entrevistados apontou que o Movimento poderia contribuir na sistematização e difusão de estratégias e iniciativas implementadas por Estados e Municípios para avançar com a Base nesse momento. Isso é especialmente importante em questões ainda pouco definidas, como a implementação dos itinerários em escolas quilombolas, indígenas e rurais.

Outro campo de atuação que está na raiz do Movimento são as ações de *advocacy* - hoje, as organizações que atuam na produção de documentos técnicos e outros materiais (como cursos e vídeos) são muitas. Pelo papel estratégico performado pelo Movimento na construção da Base, a instituição ainda poderia ocupar um espaço de debate de opiniões que possam impulsionar grandes atores, inclusive junto às diversas candidaturas em anos eleitorais, para que se comprometam com a implementação da BNCC com qualidade e a garantia dos direitos de aprendizagem para todos os estudantes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In R. P. O Oliveira & W. Santana (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, pp. 39-70, 2010.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, 24, 41-67. 2005.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Revista de Administração Pública, 54(4), 663-677, 2020.

ALVES, M. A., SEGATTO, C. I., & PINEDA, A. Changes in brazilian education policy and the rise of right-wing populism. British Educational Research Journal, 47(2), 332-354, 2021.

ARRETCHE, M. T. S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

BRUNS, B., & SCHNEIDER, B. Managing the politics of quality reforms in education: policy lessons from global experience. Background Paper: the Learning Generation (Working Paper prepared for International Commission on Financing Global Education Opportunity). Nova York, NY. 2016.

CAPANO, G. Federal dynamics of changing governance arrangements in education: a comparative perspective on Australia, Canada and Germany. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 17, (4), 322-341, 2014.

Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora - CAEd/UFJF. RELATÓRIO DA 1ª ETAPA DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC. 2021. Disponível em: <https://plataformabncc.caeddigital.net/resources/arquivos/BNCC_RELATORIO_DA_1_ONDA.pdf>. Acesso em 15 dez. 2021.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. In: Revista brasileira de Ciências Sociais. vol. 12, n. 35, São Paulo, 1997.

COSTOLA, A.; BORGHI, R. F. Os reformadores empresariais e as políticas educacionais: análise do movimento todos pela base nacional comum. Revista on-line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 22, n. esp3, p. 1313–1324, 2018. DOI: 10.22633/rpge.v22iesp3.11889. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/11889.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educação e Sociedade, 29, 105, 1187–209, 2008.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de. Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

IÑIGUEZ, Lupicínio. Movimientos sociales: conflicto, acción colectiva y cambio social. In: Vázquez, F. Psicología de la acción colectiva. Barcelona: EDIUOC, 2003.

KINGDON, J. Agendas, alternatives, and public policies. 2a ed. Nova Iorque: Harper Collins, 1995.

LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. Abertura - Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 20-86.

LOTTA, G. (2019). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília, Brasília: ENAP. 2019.

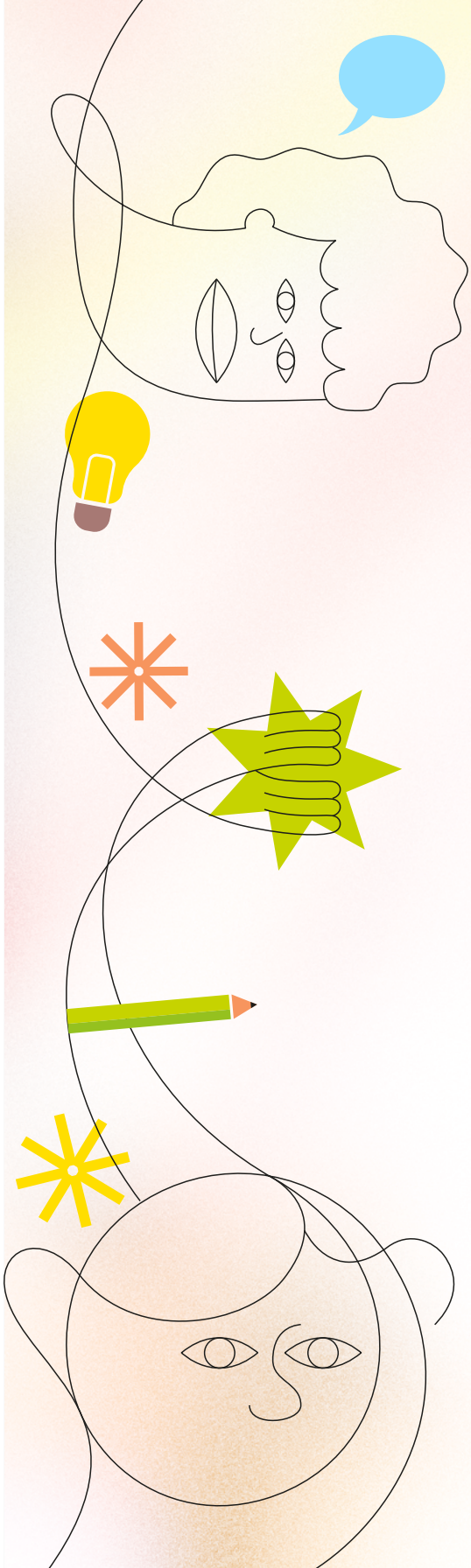
LOUZANO, P. Análise internacional comparada de políticas curriculares. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Base Nacional Comum Em Debate: Desafios, Perspectivas E Expectativas. Brasília, 2014.

OBINGER, H. LEIBFRIED, S., & CASTLES, F. G. eds. Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

SEGATTO, C. I. & ABRUCIO, F. L. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. Revista do Serviço Público, 68, 85-105, 2017.

SEGATTO, C. I. O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. Revista de Administração Pública, 52(6), 1179-1193, 2018.



CASOS DE IMPACTO SOCIAL

FUNDAÇÃO Lemann