

# Breve histórico do processo de elaboração da Base Nacional Comum Curricular no Brasil

Maria Helena Guimarães de Castro

95

---

## Resumo

Na passagem para o século 21, em âmbito internacional, surgia um novo paradigma de organização pedagógica e curricular em que os processos avaliativos são o instrumento essencial de gestão. Desde 1995, o Brasil vem construindo o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e os Parâmetros Curriculares Nacionais, de 1997, trouxeram orientações sobre os conteúdos e os resultados da escolaridade básica. Em 1998 foram instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais que, apesar de obrigatórias, não impactaram o ensino nas escolas. Em 2007, a aplicação censitária do Saeb/Prova Brasil e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) provocaram rankings de desempenho entre as escolas. Não havendo currículos com uma base comum, as avaliações transformaram-se em referência para os sistemas de ensino. Em 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) converteu a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em estratégia para cumprir suas metas. Após debates e consultas públicas, a BNCC referente a educação infantil e ensino fundamental foi homologada em 2017 e a parte do ensino médio, em 2018.

Palavras-chave: Base Nacional Comum Curricular; políticas públicas em educação; reforma curricular.

---

## **Abstract**

### **A brief history of the process of development of the Brazilian Base Nacional Comum Curricular**

Moving into the 21<sup>st</sup> century, on the international scene, a new paradigm for pedagogical and curricular administration was formed, in which evaluations became essential managerial tools. Since 1995, Brazil had been developing a system for the evaluation of education, the Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). The 1997 document *Parâmetros Curriculares Nacionais* presented guidelines about the contents and results of basic education. In 1998, the *Diretrizes Curriculares Nacionais* were set and, although being compulsory, they had no impact over school teaching. In 2007, the census application of Saeb/ProvaBrasil and the development of the *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)* led to competitions for the best performance between schools. Since no curricula followed a common base, evaluations turned into a reference for educational systems. In 2014, the document *Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)* turned the common national curricular base into a strategy to reach its goals. Upon debates and public consultations, the *Base Nacional Comum Curricular (BNCC)* for childhood and primary education was approved in 2017, followed by the one for secondary education in 2018.

*Keywords:* Base Nacional Comum Curricular; public policies for education; curriculum reform.

---

## **Resumen**

### **Breve histórico del proceso de elaboración de la Base Nacional Común Curricular en Brasil**

En la transición al siglo XXI, a nivel internacional, surgió un nuevo paradigma de organización pedagógica y curricular en el que los procesos de evaluación son el instrumento esencial de gestión. Desde 1995, el Brasil ha construido el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), y los Parámetros Curriculares Nacionales, de 1997, proporcionaron orientaciones sobre los contenidos y los resultados de la escolaridad básica. En 1998, fueron instituidas las Directrices Curriculares Nacionales que, aunque obligatorias, no impactaron la enseñanza en las escuelas. En 2007, la aplicación del censo de Saeb/Prova Brasil y la creación del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) provocaron disputas de rendimiento entre las escuelas. Con la falta de currículos con una base común, las evaluaciones se han convertido en una referencia para los sistemas educativos. En 2014, el Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024) convirtió la Base Nacional Común Curricular (BNCC) en una estrategia para cumplir sus metas. Después de debates y consultas públicas, la BNCC referente a la educación infantil y la educación primaria fue aprobada en 2017 y la parte de la educación secundaria en 2018.

*Palabras clave:* Base Nacional Común Curricular; políticas públicas en educación; reforma curricular.

---

## Introdução

Como todo depoimento, este também tem suas limitações e sintetiza uma leitura particular do longo processo de construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que ganha força a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE). Por mais isenta que seja minha visão, tive uma atuação político-institucional nas decisões e na articulação com diferentes atores, portanto minha análise é a de quem presidiu o Comitê Gestor da BNCC e da Reforma do Ensino Médio, instituído pela Portaria MEC nº 790, de 27 de julho de 2016:

Art. 4º O Comitê Gestor será constituído pela Secretária-Executiva do Ministério da Educação – MEC, que o presidirá, pelo Secretário de Educação Básica, que será o seu Secretário-Executivo, e pelos titulares e suplentes dos seguintes órgãos e entidades vinculadas ao MEC:

I – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi);

II – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec);

III – Secretaria de Educação Superior (SESu);

IV – Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase); e

V – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

[...]. (Brasil. MEC. Portaria..., 2016).

O Comitê, entre outras atribuições, foi responsável por propor definições, orientações e diretrizes para a elaboração da versão final e implementação da BNCC, como também por indicar especialistas para redigir essa versão.

É importante registrar que o processo de revisão e finalização da 3ª versão da BNCC teve o apoio essencial do ministro Mendonça Filho, sem o qual não teria sido possível realizar uma tarefa tão complexa numa conjuntura política bastante adversa. Aliás, esse foi um ponto decisivo para que eu aceitasse o convite do ministro para a Secretaria Executiva do Ministério da Educação (MEC). Minhas condições eram basicamente dar continuidade ao processo de elaboração da BNCC e ao andamento dos trabalhos sobre a reforma do ensino médio. Desde meados de 2014, eu estava envolvida nos dois projetos aos quais me dediquei com compromisso profissional e convicção política. Ambos representavam um passo importante para mudanças estruturais na educação brasileira.

Entre os principais atores que participaram do processo, destaco: os gestores do MEC e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed); a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); a Comissão Bicameral do Conselho Nacional de Educação (CNE), responsável pelo parecer e pela resolução da BNCC; as Comissões de Educação do Congresso Nacional; as entidades representativas do setor de educação, os sindicatos, as associações, as universidades; os movimentos e as entidades do terceiro setor, representativos da sociedade civil; os especialistas em educação; os organismos internacionais; e os especialistas nacionais e

internacionais em reformas curriculares. Todos os interlocutores mencionados tiveram papel relevante no processo de revisão e finalização da BNCC, tanto os apoiadores como os opositores da Base. Destaco o apoio imprescindível de alguns: o Consed, a Undime e o CNE, além das importantes contribuições do Movimento pela Base, que representa diversas entidades do terceiro setor envolvidas no debate desde 2013, antes mesmo da aprovação do PNE.

A BNCC é fruto de amplo processo de debate e negociação com diferentes atores do campo educacional e com a sociedade brasileira em geral. A 1ª versão do documento foi disponibilizada para consulta pública entre outubro de 2015 e março de 2016 e recebeu mais de 12 milhões de contribuições, provenientes de indivíduos, organizações e redes de educação de todo o Brasil, sistematizadas por pesquisadores da Universidade de Brasília (UnB) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Também foi alvo de análises e pareceres de especialistas, associações científicas e professores universitários.<sup>1</sup>

Publicada em abril de 2016, a 2ª versão da BNCC foi debatida por mais de 9 mil professores, gestores, especialistas e entidades de educação, em seminários organizados pelo Consed e pela Undime em todas as unidades da Federação, entre 23 de junho e 10 de agosto de 2016. Os seminários estaduais encerraram o ciclo de consulta previsto para a 2ª versão, e seus resultados foram sistematizados e organizados em relatório produzido por um grupo de trabalho composto por Consed e Undime, com base em análise realizada pela UnB. Esse relatório foi encaminhado ao Comitê Gestor.

Além do relatório com o posicionamento conjunto do Consed e da Undime sobre a 2ª versão da BNCC, leitores críticos (especialistas, associações científicas e professores universitários) produziram pareceres relativos a diferentes etapas, áreas e componentes curriculares, que igualmente subsidiaram a revisão e a construção da 3ª versão da Base.<sup>2</sup> A versão final, preparada por especialistas de cada área do conhecimento sob a coordenação de Ghisleine Trigo, contou com a valiosa participação crítica de profissionais de ensino e da sociedade civil e foi amplamente debatida nas audiências públicas do CNE.

Em abril de 2017, considerando as versões anteriores do documento, o MEC encaminhou ao CNE a 3ª e última versão da BNCC da educação infantil e do ensino fundamental, que foi aprovada e homologada (Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017), após receber novas sugestões para seu aprimoramento nas audiências públicas realizadas nas cinco regiões brasileiras, com ampla participação da sociedade.

Em abril de 2018, o MEC encaminhou ao CNE o documento da etapa do ensino médio, concluindo a sistematização da BNCC da educação básica, alinhada às orientações da Lei da Reforma do Ensino Médio (Brasil. Lei nº 13.415, 2017). Após debates, críticas e sugestões por meio das audiências públicas feitas pelo CNE, foi instituída a BNCC do ensino médio pela Resolução CNE/CP nº 4, de 17 de dezembro de 2018.

<sup>1</sup> A relação completa dos colaboradores encontra-se no *site* do MEC (Brasil. MEC, 2016).

<sup>2</sup> A revisão do texto final contou com a colaboração de Guiomar Namó de Mello e de especialistas das áreas.

A 3ª versão da Base Nacional Comum Curricular (Brasil. MEC, 2018) complementa e revisa a 2ª versão (Brasil. MEC, 2016) e cumpre a atribuição do MEC de encaminhar ao CNE a proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, pactuada com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

O debate sobre a Base não é novo. Prevista na Constituição de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil. Lei nº 9.394, 1996) e no Plano Nacional de Educação (Brasil. Lei nº 13.005, 2014), a BNCC passou por diferentes momentos. Já no final dos anos 1990 e na primeira década do século 21, os resultados insuficientes das avaliações nacionais trouxeram para o centro do debate a questão do currículo e da valorização e formação dos professores como elementos estratégicos das políticas de melhoria da qualidade e da equidade do sistema educacional brasileiro.

### **Antecedentes**

Nos últimos 20 anos, com a massificação da escola básica e o impacto das novas tecnologias na produção e distribuição do conhecimento, consolida-se uma tendência de reforma educacional com ênfase em mudanças curriculares. Essa tendência considera a apropriação dos conhecimentos historicamente construídos como necessária, mas não suficiente, pois entende ser preciso ir além e aplicá-los às situações cotidianas que demandam a intervenção na realidade. A nova vertente de reformas curriculares propõe não só a reconstrução, mas a mobilização dos conhecimentos para intervir em situações de diferentes graus de complexidade. O currículo não é mais centrado no conhecimento, nem no aluno, mas na aprendizagem e no resultado, entendido como aquilo que o discente sabe e é capaz de fazer. Por essa razão é também denominado currículo referenciado em competências.

A grande inovação que a sociedade do conhecimento impõe à educação direciona-se ao seu núcleo central: o que aprender e como ensinar e avaliar o aprendido, ou seja, dirige-se ao currículo e aos aspectos pedagógicos. Em grande medida, reflete os debates da Conferência Mundial de Educação da Unesco, realizada em Jomtien em 1990,<sup>3</sup> processo esse reforçado com a atuação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE; em inglês: Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) e o lançamento do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) em 1998, indicando os rumos que a inovação educacional deveria tomar.

A primeira aplicação do Pisa no ano 2000 teve a participação de 40 países, entre eles o Brasil,<sup>4</sup> e representa um marco importante nos debates acerca das inovações educacionais e da ênfase no currículo por competências, que ganha

<sup>3</sup> Conferência Educação para Todos, da qual surge o conceito de necessidades básicas de aprendizagem apresentado no documento *Declaração mundial sobre educação para todos* (Unesco, 1990).

<sup>4</sup> O Brasil foi o primeiro país não membro da OCDE a aderir ao Pisa em 1998. Como presidente do Inep à época, integrei o comitê organizador representando os países convidados. O apoio do ministro Paulo Renato de Souza foi essencial para viabilizar essa participação.

crescente espaço nos países da OCDE. Desde então, o Pisa tem sido regularmente aplicado a cada três anos e sua última edição, em 2018, teve a participação de 79 países. Os estudos e as pesquisas que orientam a permanente revisão e atualização das matrizes do Pisa têm influenciado as reformas educacionais em todo o mundo.

No novo cenário tecnológico, fica cada vez mais claro que viver e ser criativo, participativo, produtivo e responsável requer muito mais do que a acumulação de conhecimentos. Aprender a aprender, saber lidar com a informação disponível, aplicar conhecimentos para resolver problemas, ter autonomia para tomar decisões, ser proativo para identificar os dados de uma situação e buscar soluções tornam-se objetivos mais valiosos do que a ênfase na memorização da escola tradicional do passado. Os resultados das aprendizagens precisam se expressar na possibilidade de operar o conhecimento em situações-problema que requerem aplicá-lo para tomar decisões pertinentes. A esse conhecimento mobilizado, operado e empregado na situação se deu o nome de competência, assim descrito no documento da OECD (2001) sobre as competências-chave para o sucesso da aprendizagem.

Gradativamente vai surgindo um consenso sobre a importância de avaliar e prestar contas em sistemas de educação massificados. Discute-se, de um lado, a necessidade de assegurar a todos o direito de aprender e diminuir as desigualdades e, de outro, a de ampliar os investimentos em educação, desenvolver o capital humano e melhorar a produtividade dos países. Os debates que caracterizaram a passagem para o século 21, no Brasil e no mundo, destacam a educação como eixo estratégico do desenvolvimento sustentável na sociedade do conhecimento.

Em suma, as avaliações internacionais e a intensa discussão que se dá em vários países sobre as inovações educacionais demandadas pela sociedade do conhecimento configuram um novo paradigma da educação com base em competências, habilidades, atitudes e valores como referência da organização pedagógica e curricular e em processos avaliativos como instrumento essencial de gestão. Esse novo paradigma, apesar de grande resistência em alguns setores, vai se fortalecendo em diferentes países. Os conteúdos disciplinares passam a servir ao desenvolvimento das competências e habilidades e promovem uma revolução na teoria e na prática pedagógica.

Muitos estudos e documentos sobre política educacional registram essa nova visão da educação. Entre as inúmeras referências, o documento da OECD (2001), os relatórios dos resultados do Pisa/OCDE e os estudos realizados por diferentes instituições e pesquisadores podem ser encontrados em Trilling e Fadel (2009), Ettayebi, Jonnaert e Defise (2009), entre outros.

Vários países passaram por reformas curriculares nos últimos anos. É conhecida a iniciativa dos governadores dos estados norte-americanos, em 2008 e 2009, de construir um núcleo curricular nacional de inglês e matemática – os *common core*. Países como Portugal, Chile, Espanha, Austrália, Finlândia, estados do Canadá (Ontário, Alberta, Quebec, British Columbia), França, Singapura, entre outros, passaram por reformas curriculares importantes nas duas últimas décadas (MBNC, [2020]).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> O Movimento pela Base Nacional Comum (MBNC, [2020]) divulgou vários estudos a respeito das reformas curriculares recentes, disponíveis na aba Biblioteca – Experiências internacionais.

É nesse contexto internacional que o Brasil se insere, principalmente depois da Constituição de 1988, quando se desencadeia o debate da nova LDB, iniciado nesse mesmo ano, com a apresentação do primeiro anteprojeto, e concluído oito anos depois, com a promulgação da Lei nº 9.394/1996. A nova LDB introduz mudanças curriculares consideráveis sintonizadas com o movimento desencadeado pela Conferência de Jomtien, os desafios da sociedade do conhecimento e o novo contexto de construção democrática do Brasil.

A nova LDB desloca o eixo da educação escolar, do ensino para a aprendizagem, numa configuração bastante próxima do que a literatura descreve como as competências para o século 21.<sup>6</sup> Entre elas, a lei menciona: relação entre teoria e prática em cada disciplina do currículo; capacidade de aprender para adquirir conhecimentos; compreensão do ambiente físico e social; autonomia intelectual; pensamento crítico; compreensão do significado das ciências, das letras e das artes (Mello, 2014). Em seu artigo 9º, inciso IV, a LDB dispõe que uma das incumbências da União é “estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (Brasil. Lei nº 9.394, 1996). Para tanto, não haverá um currículo único nacional, mas sim uma base nacional comum que norteará os currículos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

Art. 26 Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter uma *base nacional comum*, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (Brasil. Lei nº 9.394, 1996 – grifo nosso).

Estados, Distrito Federal e municípios deveriam construir currículos próprios sobre essa base e caberia aos entes federados decidir sobre outros conteúdos a serem introduzidos nos currículos, bem como a contextualização das propostas pedagógicas. Contudo, nos anos 1990, não havia clareza no Brasil sobre o papel dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na definição curricular dentro da estrutura federativa. Acreditava-se que uma base nacional comum seria uma interferência indevida na autonomia dos entes federados. Isso explica, em grande medida, as dificuldades no desenvolvimento da BNCC.

### **Algumas iniciativas pós-LDB de 1996**

Desde sua criação, em novembro de 1995, o CNE<sup>7</sup> tem produzido orientações normativas – Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) – para todos os níveis e modalidades da educação básica e profissional e do ensino superior. Como órgão

<sup>6</sup> Para uma análise das inovações da LDB de 1996, ver Mello (2014).

<sup>7</sup> Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995. Essa instituição teve início como Conselho Superior de Ensino em 1911, passou a ser Nacional de Educação em 1931, mudou para Federal de Educação em 1961 e voltou a ser Nacional de Educação em 1995.

normativo, o papel do CNE é trabalhar os valores e princípios de caráter doutrinário que devem reger a elaboração curricular.

O MEC produziu e distribuiu Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a partir de 1997, para todos os níveis da educação básica, propondo conteúdos e tratamento pedagógico para cada disciplina do currículo e para cada ano de escolaridade. Os PCN não eram obrigatórios, constituíam uma referência curricular oferecida aos estados e municípios por livre adesão.

Influenciado pelas determinações da Constituição de 1988, de plena autonomia dos entes federados, o pensamento dos anos 1990 considerava a definição de um currículo nacional no Brasil incompatível com o regime federativo e associou a base nacional comum com as DCN. Estas, por serem obrigatórias, deveriam ter caráter doutrinário amplo, cabendo aos entes federados e às escolas construírem seus próprios currículos. O primeiro conjunto dessas diretrizes estão na Resolução CNE/CEB nº 2, de 7 de abril de 1998, para o ensino fundamental, e na Resolução CNE/CEB nº 3, de 26 de junho de 1998, para o ensino médio.

No entanto, os educadores e os gestores engajados nas políticas educacionais desse período entendiam que as diretrizes eram insuficientes para organizar a estrutura didático-pedagógica da educação básica e impactar o ensino nas escolas. Isso levou o Executivo federal a preparar orientações mais específicas quanto aos conteúdos curriculares e aos resultados esperados da escolaridade básica.<sup>8</sup> Essas orientações mais específicas levaram o nome de Parâmetros Curriculares Nacionais, distribuídos em larga escala para os sistemas de ensino e as escolas do País e considerados material de referência para programas de formação continuada de professores e gestores.<sup>9</sup> Para o ensino médio, houve duas versões: PCN (Brasil. MEC. SEB, 1997) e *PCN+ (Orientações Educacionais Complementares aos Parâmetros Curriculares Nacionais)*.

Pela primeira vez, o termo “curriculares” aparece associado ao conceito de “parâmetros”, os quais desempenharam um papel mais concreto de apoio pedagógico para escolas e professores do que as diretrizes. Não sendo obrigatórios, os parâmetros não foram identificados como base comum. Além disso, eles não previam uma progressão das aprendizagens, o que veio a ser uma característica fundamental da BNCC aprovada em 2017. Os PCN mostraram que, no espaço entre as orientações políticas e filosóficas das DCN e a realidade das escolas, havia um vazio que precisa ser preenchido para deixar claro a docentes e gestores quais aprendizagens são esperadas (Mello, 2014).

O MEC assumiu diretamente a formação dos professores para a implantação dos PCN, mas faltou uma política de apoio e fortalecimento da capacidade técnica de estados e municípios para que desenvolvessem seus próprios currículos. Não estava claro que esse conjunto normativo deveria constituir a base nacional comum

<sup>8</sup> Na gestão do ministro Paulo Renato Souza, a elaboração dos PCN foi liderada por Iara Glória Areias Prado, secretária de Ensino Fundamental, de 1995 a 2002.

<sup>9</sup> Uma descrição desse processo de educação continuada encontra-se no livro *O Brasil dos professores: parâmetros em ação* (Brasil. MEC. SEF, 2002).

determinada no artigo 26 da LDB, sobre a qual estados e municípios construiriam seus próprios currículos. A transposição do currículo para a prática acabou sendo feita por meio dos livros didáticos. O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi se aperfeiçoando segundo as orientações dos PCN, sem que a escolha dos livros adquiridos pelo MEC seguisse um projeto pedagógico da escola ou rede de ensino.

As fragilidades do regime de colaboração e de articulação dos entes federados não foram os únicos fatores que dificultaram a promoção das mudanças curriculares do Brasil. Questões ideológicas também mobilizaram setores das universidades e associações que rejeitavam o enfoque curricular por competências da LDB de 1996.

Nesse quadro fragmentado do ponto de vista curricular, o Brasil construiu um robusto sistema de avaliação educacional e introduziu importantes inovações no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a partir de 1995.<sup>10</sup> O Saeb passou a avaliar leitura e matemática nas séries finais de cada ciclo; incluiu, pela primeira vez, o terceiro ano do ensino médio; ampliou a amostra de alunos avaliados, abrangendo escolas do setor privado; adotou nova metodologia – a Teoria de Resposta ao Item (TRI) –; e, desenvolveu testes com base em nova matriz de avaliação (Brasil. Inep, 2020). Esse conjunto de mudanças permitiu a construção de escalas de proficiência e métricas avançadas comparáveis ao longo do tempo. Vários estados e alguns municípios também criaram seus sistemas próprios de avaliação.

A partir de 2007, a aplicação censitária do Saeb/Prova Brasil em todas as escolas públicas de ensino fundamental e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) desencadearam grande disputa entre as escolas e as redes públicas em busca de melhores desempenhos. As matrizes dos descritores, que servem de referência para a elaboração das provas, acabaram na prática sendo determinantes do currículo pela influência que exercem sobre a produção de materiais didáticos. Em suma, na ausência de currículos construídos a partir de uma base comum, as avaliações transformaram-se também na referência dos sistemas de ensino.

O Enem, por sua vez, originalmente implantado em 1998, tinha por objetivo servir como autoavaliação do aluno ao final da educação básica, podendo ser utilizado como critério de acesso ao ensino superior nos processos seletivos das universidades. Sendo um exame de saída do ensino médio, de caráter voluntário, o Enem avaliava as competências e as habilidades gerais que todos os estudantes deveriam adquirir ao final da escolaridade básica obrigatória e representou importante avanço conceitual e pedagógico nos processos avaliativos.<sup>11</sup> A partir de 2009, esse exame se transformou em vestibular nacional e passou a definir o currículo do ensino médio, o que causou graves distorções no sistema.

<sup>10</sup> Como presidente do Inep, na gestão do ministro Paulo Renato Souza, fui responsável pela reformulação do Saeb, pela implantação de avaliações como o Provão, o Enem e as internacionais, e pela revisão e atualização das estatísticas educacionais (censos da educação brasileira). De 1995 a 1996, o Inep era subordinado à Secretaria de Avaliação e Inovação Educacional, transformando-se em autarquia em 1997.

<sup>11</sup> O desenho do Enem original foi liderado por Maria Inês Fini, então diretora de Avaliação para Certificação de Competências no Inep (1996-2002).

## BNCC e DCN em debate

Na primeira década dos anos 2000, mudanças na orientação das políticas educacionais levam o MEC e o CNE a rever as DCN dos anos 1990 e produzir novas diretrizes para todas as etapas e modalidades da educação básica. Nesse período, o Congresso Nacional aprovou inúmeras emendas à LDB, introduzindo novos conteúdos “obrigatórios” nos currículos desse nível de ensino. Além das mudanças na lei, o próprio CNE produziu novas DCN para todas as etapas da escolaridade básica, sem que houvesse uma discussão ampla sobre a base nacional comum. O objetivo dessas novas diretrizes foi substituir as dos anos 1990 por outro discurso pedagógico doutrinário, passando ao largo das determinações de base nacional comum estabelecidas pela LDB.

Nesse quadro curricular confuso, muitos estados e municípios elaboraram e implementaram propostas curriculares ao longo da primeira década do século 21, entre eles São Paulo,<sup>12</sup> Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Sul, Goiás, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais, além de várias capitais, por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro.

Por outro lado, os PCN continuaram servindo como referência para a produção de materiais didáticos. Vários estados e municípios – Ceará, Minas Gerais, São Paulo, por exemplo – elaboraram matrizes de avaliação de competências e habilidades, alguns desenvolveram currículos completos com materiais para professores e alunos.

De toda forma, ocorreram importantes iniciativas curriculares que influenciaram o processo de construção da BNCC, impulsionado a partir de 2014 pela aprovação do PNE. Gradativamente, consolida-se a ideia de que é preciso cumprir a LDB, superar a fragmentação curricular e iniciar a construção de uma base nacional comum curricular que sirva de norte para todos os currículos do País.

Nos debates que precederam o PNE, ganha força a discussão sobre a base comum curricular, que se transforma em bandeira do Consed, da Undime e de movimentos e organizações do terceiro setor, sob a liderança do MEC. Grupos de educadores começam a discutir, em diferentes espaços, os conceitos pedagógicos do que seria uma base nacional comum curricular. Experiências de outros países – da Austrália, por exemplo –, foram consultadas e debatidas, assim como as experiências e iniciativas de reforma curricular ocorrida em diferentes estados brasileiros. Com o apoio do Consed, da Undime e de outros setores organizados – institutos e fundações, mídia, empresários, políticos, educadores –, a base ganha força de lei como uma das estratégias centrais do PNE, com ênfase no regime de colaboração e na promoção da qualidade do ensino.

Em grande medida, as lições aprendidas com as DCN e os PCN, ao lado dos resultados insatisfatórios das avaliações nacionais, mostraram aos gestores das redes públicas a necessidade de estabelecer uma base nacional comum curricular que orientasse a organização pedagógica das escolas e definisse o que os alunos devem

<sup>12</sup> São Paulo lançou a proposta de reforma curricular em 2007, na minha gestão à frente da Secretaria Estadual de Educação. Os programas curriculares *Ler e escrever* e *São Paulo faz escola* foram implementados a partir de 2008, com materiais didáticos para todos os componentes curriculares, revisão e atualização das avaliações externas e ações permanentes de formação dos professores.

aprender, respeitando o regime de colaboração federativo do Brasil. Os debates deixaram claro que, além das diretrizes, haveria espaço para uma base nacional comum curricular que fosse obrigatória, sem, no entanto, ferir a autonomia de estados, Distrito Federal e municípios para formular seus próprios currículos.

O PNE converteu a BNCC em estratégia para cumprir suas metas. Mais do que isso, o Plano estabeleceu que a Base deveria ser discutida por uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, com a finalidade de pactuar consensos sobre os direitos de aprendizagem, a conceituação pedagógica e os objetivos da Base. Sob a coordenação do MEC, inicia-se em 2014 um longo processo de debates com ampla participação de estados e municípios, CNE, associações, universidades, educadores e grande protagonismo do terceiro setor. Apesar da resistência de setores representativos da educação, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), o processo de construção da BNCC acelerou-se.

Uma série de seminários precedeu a elaboração da 1ª versão da BNCC, lançada pelo MEC em setembro de 2015, que recebeu 12 milhões de contribuições durante o processo de consulta pública. Em maio de 2016, o MEC divulga a 2ª versão, aperfeiçoada e revisada, com o compromisso de submetê-la à discussão dos seminários regionais do Consed e da Undime. Estes reúnem 9 mil professores, gestores e especialistas de escolas públicas para analisar a proposta da BNCC. Em setembro de 2016, o Consed e a Undime encaminham ao ministro da Educação e ao Comitê Gestor um relatório contendo críticas e recomendações para a revisão da Base.

### **A BNCC: impasses e perspectivas**

Após um período bem sucedido de expansão da cobertura da educação básica, o Brasil passa a enfrentar um desafio muito maior, que é o de melhorar a qualidade das aprendizagens e a equidade do sistema. Os resultados das avaliações de desempenho escolar nesse nível de ensino no início da década eram muito insatisfatórios e, infelizmente, continuam sendo. Mas o desafio do novo século é maior e mais complexo. As mudanças tecnológicas no mundo do trabalho e nas relações sociais passam a demandar um cidadão mais escolarizado, mais autônomo, capaz de aplicar conhecimentos para melhorar sua vida, mais solidário com a comunidade, mais persistente no seu projeto de vida e resistente às adversidades. Preparar os futuros cidadãos para o enfrentamento dos complexos desafios do mundo contemporâneo e assegurar a todos as aprendizagens essenciais e uma formação integral constitui grande compromisso da BNCC.

Um dos temas mais debatidos durante o processo de revisão e finalização da Base diz respeito ao conceito de competência, que fundamenta a versão final e encontra muita resistência entre associações e universidades brasileiras. No entanto, o documento final de revisão da 2ª versão, fruto dos seminários realizados pelo Consed e pela Undime, indicou a opção dos gestores e professores das redes por

uma base curricular referenciada em competências, nos moldes das novas propostas curriculares implantadas em vários estados e municípios.

Com base nessas recomendações e nas determinações da LDB, o Comitê Gestor decidiu fundamentar a versão final da BNCC no desenvolvimento de competências e habilidades que devem orientar a aprendizagem em todos os níveis e modalidades da educação básica. De acordo com o PNE, o princípio do direito à educação inspira e referencia as normas das diretrizes e a Base. Contextualizados nos valores que fundamentam a educação escolar, os direitos de aprendizagem representam a expressão político-institucional do compromisso que o Brasil assume com seu futuro e com a educação das novas gerações. No entanto, os direitos e os princípios só se concretizam na sala de aula se houver alguma mediação pedagógica. É nesse espaço de mediação que se insere a BNCC tal como veio a ser concebida e caracterizada desde 2014 até a versão final aprovada pelo CNE.

Entende-se que os direitos de aprendizagem definidos nos documentos legais e normativos da educação brasileira envolvem duas dimensões: a técnico-pedagógica, relativa aos resultados – a aprendizagem aconteceu ou não e por que; e a política – o direito do aluno foi assegurado ou não e por que. A competência nesse sentido é uma forma de mediar o direito de aprendizagem e o saber fazer, de modo que possam ser acompanhados pelo professor, pela escola, pela família e pelo sistema.

Pautada pelo direito à educação, como estabelece a Constituição, a estrutura da BNCC procura dar rumo mais específico à ação pedagógica. Entre as opções estabelecidas na versão final desse documento, destaco as seguintes:

- a reafirmação da intencionalidade como marca de todo ato educativo no contexto escolar;
- a adoção de uma abordagem pedagógica de desenvolvimento e formação integral que informa a progressão das aprendizagens; e
- a opção por estabelecer a mediação entre princípios e direitos, de um lado, e expressões observáveis desses princípios e direitos, de outro, adotando o conceito de competência para descrever o que o aluno deverá saber e saber fazer como resultado do processo educativo escolar.

Em síntese, os trabalhos de revisão e finalização da BNCC, após idas e vindas, críticas, debates e recomendações, resultaram em um documento organizado de acordo com as seguintes premissas pactuadas pelo Comitê Gestor:

- 1) O compromisso da Base com o objetivo geral de garantir que cada estudante tenha a oportunidade de desenvolver-se integral, física, intelectual, emocional, social e simbolicamente, participando de forma ativa da vida cultural e social do País, na busca de sua autonomia de pensamento e ação. A BNCC entende que os direitos de aprendizagem e desenvolvimento se concretizam e se expressam em termos curriculares por meio de competências e habilidades que devem ser asseguradas a todos os alunos nas diferentes etapas da educação básica.
- 2) O compromisso com o desenvolvimento integral, valorizando, em todas as etapas da educação básica e em todos os componentes curriculares, a

- promoção de autoconhecimento, autocuidado, pensamento crítico, criatividade e inovação, abertura às diferenças e apreciação da diversidade, sociabilidade, responsabilidade e determinação.
- 3) A articulação explícita entre princípios, atitudes e valores que devem orientar a definição das competências gerais e das competências e habilidades específicas (os objetivos gerais e os específicos) de áreas do conhecimento e componentes curriculares.
  - 4) A progressão das aprendizagens entre os anos de escolaridade, que deve seguir a lógica própria de encadeamento de conceitos de cada área de conhecimento, para cada ano de escolaridade. A BNCC indica as aprendizagens essenciais em cada área, componente e etapa da educação básica, seguindo uma progressão.
  - 5) A uniformidade em relação às áreas de conhecimento, de modo a contemplar as especificidades de cada uma sem perder de vista os compromissos assumidos para o desenvolvimento integral, com os princípios, os valores e as atitudes propostas.
  - 6) O princípio da igualdade como eixo condutor da BNCC deve ser comum para todo o País, as características locais e regionais ficam por conta da contextualização de conhecimentos. A busca da equidade, num país com autonomia dos entes federados, grande diversidade cultural e profundas desigualdades sociais, exige currículos diferenciados e adequados a cada sistema, rede e escola, reconhecendo as formas de sociabilidade das várias culturas que são parte da identidade brasileira.
  - 7) A explicitação de que a Base não é currículo, mas sim uma referência obrigatória para a formulação dos currículos e das propostas pedagógicas das redes de ensino e das escolas. Para cumprir tal objetivo, a BNCC deve também pautar as políticas de formação de professores, de avaliação educacional, de orientação dos materiais didático-pedagógicos e da oferta de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação.
  - 8) As relações entre BNCC e currículos são de complementaridade. Ambos têm o propósito de melhorar a qualidade das aprendizagens. A Base indica o que deve ser comum, o que se espera que todos aprendam, mas são os currículos que vão criar as condições institucionais e pedagógicas para que as aprendizagens previstas se concretizem. Estes constituem o conjunto de decisões e ações que vão adaptar a BNCC à realidade de sistemas, redes de ensino e escolas, considerando o contexto e as características dos alunos.
  - 9) As decisões curriculares deverão contextualizar os conteúdos dos componentes na realidade regional, estadual e local; definir métodos e estratégias didático-pedagógicas diversificadas; adotar ritmos e conteúdos complementares, se necessário; aplicar procedimentos de avaliação de processo; motivar e engajar os alunos nas aprendizagens; e selecionar, produzir e aplicar recursos didáticos e tecnológicos para apoiar o processo de ensinar e aprender. As orientações da BNCC devem dar espaço a opções

metodológicas e didático-pedagógicas diversificadas e adequadas às diferentes realidades. A construção de um currículo com base numa referência nacional como a BNCC significa passar do plano normativo propositivo – expresso em competências e habilidades a serem desenvolvidas –, para o plano da ação e da gestão curricular.

- 10) A BNCC deve fortalecer o regime de colaboração. A implementação desse documento é prerrogativa de sistemas e redes de ensino, mas a complexidade da tarefa vai exigir que União, Distrito Federal, estados e municípios somem esforços para a efetivação dos currículos. A sustentabilidade de uma política de Estado como a BNCC depende do fortalecimento de instâncias técnicas e pedagógicas nos sistemas de ensino, função que deverá ser coordenada pelo MEC em parceria com estados e municípios.

Esse conjunto de premissas que pautou os trabalhos de finalização da BNCC e os documentos produzidos para áreas e componentes curriculares foi objeto de inúmeras discussões, reuniões da equipe com o Comitê, análise dos pareceres dos leitores críticos, reuniões com CNE, especialistas, comissão da BNCC/CNE, Consed, Undime, associações etc. Mais de 300 documentos foram produzidos e, em cada rodada de discussão, surgiam novas dúvidas e ideias. Foi um trabalho intenso, mas de grande engajamento e dedicação da equipe. Além das questões técnicas envolvidas nos trabalhos, nosso maior desafio era dialogar com os diferentes atores e encontrar caminhos para superar os entraves que dificultaram a definição da base comum tal como previa a LDB de 1996.

A complexidade maior foi definir a Base do ensino médio, seguindo as mesmas premissas anteriormente destacadas, tendo em vista as mudanças introduzidas pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Tratava-se de elaborar um documento totalmente novo, em contraposição à proposta da 2ª versão, então alinhada às DCN do ensino médio aprovadas em 2012.

Foi grande o desafio de produzir uma Base que desse conta das inovações introduzidas com a reforma e de definir uma parte comum obrigatória que, ao mesmo tempo, contemplasse a parte flexível dos itinerários. Creio, no entanto, que o resultado final foi muito bom ao estabelecer competências e habilidades por área de conhecimento, especificar as de língua portuguesa e matemática, deixando claro que os itinerários podem ser construídos de acordo com as orientações curriculares das escolas e redes de ensino.

## **Desafios e perspectivas**

Passados quase dois anos da aprovação da BNCC de educação infantil e ensino fundamental, os primeiros resultados são promissores. Todas as unidades federativas aprovaram seus currículos nos conselhos estaduais de educação e preparam sua implementação a partir de 2020. Há registros de intenso fortalecimento do regime de colaboração entre cada estado e seus municípios no processo de elaboração e

adaptação dos currículos locais e regionais à BNCC. Vários estados pactuaram com seus municípios a composição de um só currículo para as escolas de suas redes. Há notícias de regionalização de currículos em base territorial – São Paulo, Ceará, Santa Catarina – e ações importantes de formação de professores preparando a implantação da Base. O processo é novo, precisa ser monitorado e representa um passo importante do ponto de vista federativo, seja em relação à otimização de recursos e capacidade técnica para formação docente, seja quanto ao desenvolvimento de inovações e compartilhamento de boas práticas.

No caso do ensino médio, que integra e completa a BNCC da educação básica, há vários desafios a serem enfrentados. Aprovada em dezembro de 2018, a Base dessa etapa requer uma atenção maior, na medida em que significa uma mudança estrutural na arquitetura do modelo atual e segue as determinações da Lei da Reforma do Ensino Médio. Um dos principais desafios é a reformulação do Enem, que na prática se transformou, historicamente, no currículo dessa etapa. Se esse exame não for modificado, não haverá mudança nas escolas e cabe ao MEC liderar o processo. Outros desafios, no âmbito de redes e conselhos estaduais, são preparar propostas curriculares claras para o desenvolvimento da parte comum a partir das competências e habilidades das áreas; incentivar projetos temáticos interdisciplinares; estimular projetos de vida que ajudem os estudantes a fazer escolhas; e construir itinerários de aprofundamento acadêmico e/ou de ensino técnico profissional de acordo com as vocações e os arranjos produtivos locais e/ou regionais.

De todos, o maior desafio é a formação de professores e a construção de uma nova cultura que estimule um trabalho integrado das equipes pedagógicas na articulação das áreas de conhecimento, na organização da parte comum do currículo e na definição de estratégias que reforcem o protagonismo dos estudantes, valorizem suas escolhas e atendam a suas aspirações.

Em suma, o processo de construção e aprovação da BNCC representa apenas o ponto de partida de mudanças curriculares substantivas na educação básica brasileira. É preciso organizar estudos de monitoramento e avaliação da sua implementação, fazer as correções de curso quando necessárias, dar prioridade total à formação de professores e desenvolver a adaptação dos currículos de ensino médio que serão implementados a partir de 2021. Um novo ciclo de políticas públicas educacionais se inicia com o propósito de garantir mais equidade e educação de qualidade para todos.

### Referências bibliográficas

---

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

BRASIL. Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 2017. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Texto compilado disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Parecer nº 15, de 1 de junho de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 de julho de 1998. Seção 1, p. 18.

110

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2017. Seção 1, p. 41.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Seção 1, p. 120.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Saeb: Sistema de Avaliação da Educação Básica*. Brasília, 2020. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular: proposta preliminar – segunda versão*. Brasília: MEC, abril 2016. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/relatorios-analiticos/bncc-2versao.revista.pdf>>. Acesso em: 15jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular: educação é a base*. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 790, de 27 de julho de 2016. Institui o Comitê Gestor da Base Nacional Curricular Comum e reforma do Ensino Médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 jul. 2016. Seção 1, p. 16.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Fundamental (SEF). *Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. Brasília: MEC/SEF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Fundamental (SEF). *O Brasil dos professores: parâmetros em ação*. Brasília: MEC/SEF, 2002.

ETTAYEBI, M.; JONNAERT, P.; DEFISE, R. *Currículo e competências*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

MELLO, G. N. *Currículo da educação básica no brasil: concepções e políticas*. 2014. Disponível em: <[http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2017/08/guimar\\_pesquisa.pdf](http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2017/08/guimar_pesquisa.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2020.

MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM (MBNC). *Conheça a BNCC*. [2020]. Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Definition and selection of competencies: theoretical and conceptual foundations (DeSeCo)*. Paris: OECD Publishing, 2001. (DeSeCo Background Paper). Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41529556.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

SEMINÁRIOS estaduais da BNCC: posicionamento conjunto de Consed e Undime sobre a segunda versão da Base Nacional Comum Curricular. [S. l., set. 2016]. 22 p. Disponível em: <[http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/2016\\_09\\_14-Relato%CC%81rio-Semina%CC%81rios-Consed-e-Undime.pdf](http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/2016_09_14-Relato%CC%81rio-Semina%CC%81rios-Consed-e-Undime.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2020.

TRILLING, B.; FADEL, C. *21st century skills: learning for life in our times*. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

UNESCO. *Declaração mundial sobre educação para todos: conferência de Jomtien. 1990*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

---

Maria Helena Guimarães de Castro, socióloga, foi presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 1995 a 2002 e secretária-executiva do Ministério da Educação (MEC) de 2016 a 2018.

mariahelenacas@gmail.com

Recebido em 13 de janeiro de 2020

Aprovado em 27 de fevereiro de 2020