

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FABRICIO ABDO NAKAD  
GABRIEL JUNQUEIRA PAMPLONA SKAF

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA BASE NACIONAL  
COMUM CURRICULAR

SÃO PAULO

2017

FABRICIO ABDO NAKAD

GABRIEL JUNQUEIRA PAMPLONA SKAF

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA BASE NACIONAL  
COMUM CURRICULAR

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São  
Paulo, da Fundação Getulio Vargas,  
como requisito para obter o título  
de Mestre em Gestão e Políticas  
Públicas.

Orientadora: Cibele Franzese

São Paulo

2017

Nakad, Fabricio Abdo.

Desafios para a implementação da base nacional comum curricular /  
Fabricio Abdo Nakad, Gabriel Junqueira Pamplona Skaf. - 2017.  
84 f.

Orientador: Cibeles Franzese

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São  
Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Educação - Brasil - Disparidades regionais.  
3. Educação e Estado - Brasil. 4. Ensino - Brasil - Currículos. I. Nakad,  
Fabricio Abdo. II. Franzese, Cibeles. III. Dissertação (MPGPP) - Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo. IV. Título.

CDU 37(81)

FABRICIO ABDO NAKAD

GABRIEL JUNQUEIRA PAMPLONA SKAF

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA BASE NACIONAL  
COMUM CURRICULAR

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São  
Paulo, da Fundação Getulio Vargas,  
como requisito para obter o título  
de Mestre em Gestão e Políticas  
Públicas.

Campo do Conhecimento: Ciência  
Política

Data de Aprovação: 20 de dezembro  
de 2017

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Cibele Franzese  
(orientadora)

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho  
Teixeira

Profa. Érika de Souza Nascimento

Profa. Dra. Lilia Asuca Sumiya

EAESP-FGV – MPGPP

## RESUMO

O presente trabalho foi realizado com o intuito de responder a pergunta “como fazer a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) chegar nas salas de aula?”, tendo em vista os principais desafios relacionados ao processo de implementação do documento da Base, decorrentes, em grande parte, do fato de o Brasil ser um país de realidades socioeconômicas e costumes bastante díspares, além de o sistema de educação básica nacional ser constituído de uma rede extensa, distribuída por um território vasto e diverso. Foram levantados os principais modelos teóricos de implementação de políticas públicas, o contexto do tema no Brasil e o resultado prático em outros países que já adotaram uma base curricular comum. Buscou-se, em remate, propor soluções para viabilizar o processo de implementação da BNCC.

Palavras-chave: Base Nacional Comum Curricular; *Top-Down*; *Bottom-Up*; *Combined Approach*; Implementação; Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

The present work was carried out with the purpose of answering the question “how to make the ‘Base Nacional Comum Curricular (BNCC)’ reach the classrooms?”, considering the main challenges related to the implementation process of the Base’s document, due, in large part, the fact that Brazil is a country with very different socioeconomic realities and mores, and the national basic education system consists of an extensive network, spread over a vast and diverse territory. Were analyzed the main theoretical models for the implementation of public policies, the context of the theme in Brazil and the practical result in other countries that have already adopted a common curricular basis. It was sought, in closing, to propose solutions to make viable the process of implementation of the BNCC.

**Keywords:** ‘Base Nacional Comum Curricular’; Top-Down; Bottom-Up; Combined Approach; Implementation; Public policy.

## LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Percentual de escolas de educação básica por dependência administrativa – Brasil 2016.....	27
Gráfico 2 – Visualização conjunta do percentual de escolas na zona rural e percentual de escolas unidocentes por Unidade da Federação – 2016..	29
Gráfico 3 – Número de escolas de educação básica por localização diferenciada – Brasil 2016.....	33
Gráfico 4 – Evolução do número de escolas por etapa de ensino oferecida – Brasil 2008-2016.....	34
Gráfico 5 – Percentual de escolas que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental por dependência administrativa – Brasil 2016.....	38
Gráfico 6 – Percentual de escolas dos anos iniciais do ensino fundamental com quadra de esportes e biblioteca/sala de leitura por local de funcionamento – Brasil 2016.....	39
Gráfico 7 – Número de escolas de anos finais do ensino fundamental por dependência administrativa – Brasil 2016.....	40
Gráfico 8 – Percentual de escolas por recurso disponível, segundo a etapa de ensino (percentual destacado relativo ao ensino médio) – Brasil 2016.....	41
Gráfico 9 – Número de escolas de ensino médio por dependência administrativa – Brasil 2016.....	42
Gráfico 10 – Distribuição dos docentes que atuam na educação básica por nível de escolaridade – Brasil 2016.....	43
Gráfico 11 – Indicador de Adequação da Formação Docente dos anos iniciais do ensino fundamental por disciplina – Brasil 2016.....	51

Mapa 1 – Percentual de escolas de educação básica com biblioteca e/ou sala de leitura por município – 2016.....	30
Mapa 2 – Percentual de escolas de educação básica com acesso à internet por município – 2016.....	32
Mapa 3 – Percentual de professores da educação básica com pós-graduação <i>lato sensu</i> ou <i>stricto sensu</i> por município – 2016.....	44
Mapa 4 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada (grupo 1 do indicador) nos anos iniciais por município – 2016.....	52



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Sumário da matrícula na educação básica – Brasil 2016.....	28
Tabela 2 – Número de Creches por dependência administrativa, segundo a localização – Brasil 2016.....	35
Tabela 3 – Número de Creches por tamanho, segundo a localização – Brasil 2016.....	36
Tabela 4 – Estratégia de comunicação e engajamento.....	57
Tabela 5 – Estratégia para elaboração dos currículos locais.....	58
Tabela 6 – Estratégia para formação dos professores.....	59
Tabela 7 – Estratégia para material didático.....	60
Tabela 8 – Estratégia de avaliação.....	61
Tabela 9 – Estratégia para apoio pedagógico.....	62
Tabela 10 – Estratégia para feedback e revisão.....	63

## SUMÁRIO

I. Introdução.....	12
II. Implementação de políticas públicas.....	15
II.1. O modelo <i>Top-Down</i> de implementação de políticas públicas.....	16
II.2. O modelo <i>Bottom-Up</i> de implementação de políticas públicas.....	20
II.3. <i>Combined Approach</i> .....	24
III. Diagnóstico.....	26
IV. <i>Benchmarking</i> .....	55
V. Recomendações.....	65
V.1. Criação de uma plataforma online e ampla campanha de comunicação.....	65
V.2. Elaboração de currículo e material didático modelos disponibilizados em plataforma online com a participação da Undime e Consed.....	67
V.3. Qualificação de docentes multiplicadores da capacitação e apoio extra aos alunos.....	68
V.4. Avaliação online em prazo razoável para adaptação ao novo ensino.....	71
V.5. Revisão periódica via plataforma online.....	72
VI. Conclusão.....	75
Bibliografia.....	79

ANEXO 1 – MPGPP-FGV termo de referência para trabalho final – 2017.....	81
--	----

## I. INTRODUÇÃO

### A Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

*“é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Conforme definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), a Base deve nortear os currículos dos sistemas e redes de ensino das Unidades Federativas, como também as propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, em todo o Brasil”<sup>1</sup>.*

De acordo com o Ministério da Educação (MEC),

*“A Base estabelece conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica. Orientada pelos princípios éticos, políticos e estéticos traçados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, a Base soma-se aos propósitos que direcionam a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva”<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em 27 de julho de 2017.

<sup>2</sup> Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em 27 de julho de 2017.

Diante da necessidade de implementação dessa nova política pública educacional, o Movimento pela Base Nacional Comum, “*um grupo plural e suprapartidário, formado por 66 pessoas físicas e 12 instituições que trabalham pela educação brasileira*”<sup>3</sup>, identificou dificuldades relacionadas ao processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular.

Esses desafios decorrem, em grande parte, conforme destacado no termo de referência anexo, do fato de o Brasil ser um país de realidades socioeconômicas e costumes bastante díspares, além de o sistema de educação básica nacional possuir cerca de 48,8 milhões de matrículas, 2,2 milhões de docentes, distribuídos em mais de 186,1 mil unidades escolares estaduais e municipais, espalhadas em cerca de 8,51 milhões de quilômetros quadrados, sendo muitas em áreas rurais de difícil acesso.

Em face disso, de acordo com o Movimento pela Base Nacional Comum, “*Tão importante quanto ter uma Base de qualidade é garantir que ela seja uma realidade nas salas de aula de todo país*”<sup>4</sup>. Dessa forma, a pergunta que o trabalho se propõe a responder é: como fazer a Base Nacional Comum Curricular chegar nas salas de aula?

Para responder a essa questão, o presente trabalho, inicialmente, apresenta a bibliografia especializada sobre o tema, consistente, principalmente, nas teorias *Top-Down*, *Bottom-Up*, e *Combined Approach* de implementação de políticas públicas.

Em seguida, é realizado um diagnóstico detalhado da situação da Educação Básica no país, de forma a demonstrar a complexidade do processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular nos 5.570 municípios brasileiros, bem como apresentar os principais desafios relacionados a essa implementação, previamente

---

<sup>3</sup> Disponível em: < <http://www.fundacaolemann.org.br/movimento-pela-base-nacional-comum/>>. Acesso em 30 de agosto de 2017.

<sup>4</sup> Movimento pela Base Nacional Comum. Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 27 de julho de 2017.

identificados pelo Movimento como Comunicação e Engajamento, Elaboração dos Currículos Locais, Formação dos Professores, Material Didático, Avaliação, Apoio Pedagógico aos Alunos, e Feedback e Revisão.

Realizado o diagnóstico da situação da Educação Básica no país, serão analisadas as experiências envolvendo a implementação de bases curriculares comuns em outros quatro países previamente estudados pelo próprio Movimento pela Base Nacional Comum (Austrália, Chile, Estados Unidos da América – Califórnia e Nova York –, e Cingapura), com o objetivo de obter um *benchmarking* de experiências com diferentes características, nas quais houve a implementação de política pública semelhante, de forma a embasar a formulação de recomendações para o enfrentamento dos desafios do processo de implementação.

Finalmente, a partir do diagnóstico detalhado da situação da Educação Básica no Brasil, bem como do referencial teórico e da análise do *benchmarking*, serão propostas recomendações para o enfrentamento adequado de cada um dos desafios relacionados ao processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular, objetivando viabilizar a chegada do documento da Base em cada uma das salas de aula do país.

## II. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Foi na década de 1970 que surgiram os primeiros textos acerca do processo de implementação de políticas públicas, quando Erwin Hargrove (1975) escreveu sobre a ideia de que faltava um *link* nos estudos de formulação do processo de criação das políticas públicas, e Jeffrey Pressman, junto com Aaron Wildavsky, publicou *Implementation* (1973). Nesse período, havia um movimento por uma atuação mais eficaz do poder público nos diferentes tipos de problemas sociais, bem como um grande crescimento dos estudos para avaliar o trabalho do poder público. Em meio a esse cenário, reconheceu-se a problemática entre a formulação das políticas públicas e o efetivo resultado das mesmas, como nos modelos de análise desenvolvidos por Easton (1965), e Pressman e Wildavsky, que muito bem sintetizaram a questão: “*How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or Why It’s Amazing that Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as told by Two Sympathetic Observers who Seek to build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*” (HILL; HUPE, 2002, p. 2).

Logo no início do debate sobre implementação de políticas públicas, diferentes pesquisadores procuraram desenvolver teorias que pudessem clarificar esse complexo processo para separar a formulação da política pública da sua devida implementação, dado que envolve múltiplos atores, em diferentes momentos e lugares, com visões distintas acerca da problemática política. Isso tudo levou ao surgimento de três importantes abordagens que serão descritas neste trabalho: *Top-Down approach*; *Bottom-Up approach*; e *Combined approach*. A discussão a seguir baseia-se na análise de Hupe e Hill (HILL; HUPE, 2002).

## II.1. O MODELO *TOP-DOWN* DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A teoria *Top-Down*, no seu início descrita pelos americanos Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky, entendia metaforicamente que, como em um jogo de xadrez, aqueles que formulam as políticas públicas podem simplesmente implementá-las mexendo as peças do tabuleiro como pensam ser melhor, ou seja, a implementação é um processo vindo de cima para baixo na estrutura hierárquica, através de procedimentos padronizados e simples de serem entendidos. Basicamente os autores desenvolveram um modelo racional, onde o *link* entre as organizações e departamentos no âmbito local e o sucesso da implementação estão diretamente relacionados ao quão próximo estão em termos de integração, sendo que o objetivo deve ser 100% de alinhamento. E introduziu a ideia de déficit de implementação, que basicamente é o *gap* na interligação entre esses diferentes elos de implementação. Essa teoria foi considerada um pouco pessimista, uma vez que sugere que as ações que dependem de múltiplos atores teriam dificuldade de atingir seus objetivos.

Esse conceito foi sendo desmistificado primeiramente por questões federativas, e também porque os próprios autores da teoria reconheceram que as peças desse tabuleiro de xadrez têm vida própria e normalmente precisam ser convencidas para decidirem seus passos, como é o caso do próprio Wildavsky, que junto com o italiano Giandomenico Majone, escreveu um novo conceito no seu texto (*Implementation as evolution*), contrariando o seu modelo anterior de regras rígidas, passando a defender um modelo mais flexível e cético com relação ao modelo racional, e propondo uma visão alternativa de entrosamento e interação entre a formulação, a implementação e o processo das políticas públicas, com o intuito de aprendizado e adaptação.

Outros dois estudiosos norte-americanos, que também defenderam a teoria *Top-Down*, foram posteriormente apresentados por Donald Van Meter e Carl Van Horn, que contestaram os trabalhos



anteriores dizendo que apesar de apresentarem uma boa visão sobre o tema, eram pouco embasados teoricamente. Os autores voltaram os seus estudos sobre implementação seguindo três teorias: a teoria das organizações e as mudanças organizacionais; os estudos de impacto de políticas públicas, principalmente o impacto das decisões judiciais; e os textos das relações intergovernamentais. Os autores também defenderam que se deveria classificar as políticas públicas de acordo com a sua dificuldade de implementação, sugerindo duas bases para isso, o grau de mudança e o nível de consenso, sendo que aquelas políticas públicas que envolvem poucas mudanças e maior consenso tendem a ser de mais fácil implementação, como por exemplo a decisão de aumentar a sinalização de um bairro, diferentemente daquelas que envolvem uma ampla mudança e com menor consenso, como é caso da proposta deste trabalho, de implementação da Base Nacional Comum Curricular Brasileira (BNCC), que envolve toda uma mudança conceitual que não é consenso entre os professores, que estão na linha de frente da implementação da política educacional.

Donald Van Meter e Carl Van Horn defenderam a ideia de que a implementação é um processo com uma série de etapas, no qual o sucesso do resultado está diretamente ligado a seis variáveis (HILL; HUPE, 2002, p. 12):

- Os objetivos da política pública, para definir de forma concreta e específica os padrões para atingir uma boa performance;
- Os recursos e incentivos disponíveis;
- A qualidade da relação intergovernamental (diretamente ligada às questões federativas);
- As características das estruturas de implementação, a relação entre os *policy-making* e *policy-enforcing*;
- O ambiente político, econômico e social;

- A disposição e resposta das pessoas para a implementação, incluindo três elementos: a compreensão e entendimento da política pública; a opinião dos agentes, se aceitam, se são neutros ou se a recusam; e a intensidade dessa resposta.

Em 1997, Eugene Bardach, no seu trabalho, *The Implementation Game*, sugere que o processo de implementação é uma série de jogos na qual se deve seguir duas recomendações: tomar cuidado com os cenários criados, ou seja, direcionar o jogo no sentido certo para ter sucesso; e atenção com as jogadas, mensurando o andamento do jogo. O autor também demonstra que esse é um processo totalmente político e não técnico, sendo assim exige esforço de convencimento de todos os envolvidos na implementação e não simplesmente uma ordem a ser cumprida, enaltecendo o papel do burocrata de nível de rua como “artesão” da política pública e da importância da colaboração.

Outros dois importantes autores da abordagem top down foram Sabatier and Mazmanian (1979), cujos trabalhos partem dos conceitos elencados por Van Meter e Van Horn, que analisam a decisão política de implementação do *top-level* e questionam:

- A extensão das ações de implementação são consistentes com as decisões políticas?
- A extensão dos impactos são consistentes com os objetivos?
- Quais são os principais fatores que geram impacto nas políticas?
- Como a política pública foi reformulada/baseada na experiência?

Sintetizando, os autores focam na estrutura para a implementação e a vontade política para concretiza-la, buscando

identificar os fatores que podem gerar dificuldades no caminho e os meios de controle do processo de implementação.

Seguindo o gancho desses dois autores, que acreditam que cabe justamente àqueles que estão em posição de dirigente de reconhecer quais são os desafios e enfrenta-los, dois pesquisadores ingleses, Brian Hogwood e Lewis Gunn, defenderam nos seus textos que ninguém tem mais legitimidade para conduzir a política pública do que aqueles eleitos pelo povo, pois foi a eles que o povo confiou a sabedoria de decidir o que é melhor para todos e não ao burocrata do sistema, por esse motivo que se deve entender que existe uma máquina pública e um sistema forte enraizado em costumes e práticas, mas que quando contraria alguma decisão tomada no nível acima, cabe a esse superior fazer valer a sua opinião.

Segundo essa teoria, não só o formulador tem mais legitimidade para decidir como deve ser a implementação da política pública, como também tem uma visão menos enviesada que o burocrata responsável pela implementação, porque se se perguntar para um médico, por exemplo, quanto deve ser o salário de uma equipe para atuar em áreas precárias, com certeza a resposta estará olhando unicamente o interesse da classe médica e não uma oferecendo uma visão ampla do todo e de suas limitações.

Os críticos da teoria defendem que uma vez que normalmente aqueles que criam as políticas públicas são mais generalistas, tendem a não entender no detalhe determinadas questões importantes para a implementação, e colocam em risco a eficácia das mesmas se não ouvirem os especialistas de cada segmento, além disso, como pudemos ver acima, alguns autores, inicialmente, entendiam a implementação como um aspecto administrativo e não político, sendo portanto, mais afeto à questões burocráticas do que políticas.

## II.2. O MODELO *BOTTOM-UP* DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudos de políticas públicas formulados na década de 80 passaram a demonstrar que, além de certas políticas não serem executadas, sua implementação se dava de forma diferente da pretendida, com resultados bastante divergentes de seus objetivos iniciais.

Foi a partir de então que o foco dos estudos deixou de ser a concepção da política pública, voltando-se as atenções para os atores que se envolviam na sua implementação. Passou-se a questionar a concepção de que a definição das políticas públicas ocorria no nível mais alto do sistema, bem como que os que as executavam devessem se apoiar com rigor nos seus objetivos, conforme sugerido pelo modelo *Top-Down* de implementação.

Percebeu-se que existia certa discricionariedade no nível hierárquico mais baixo da organização, ligado à entrega direta da política pública para a população, que poderia ser favorável para seu sucesso. Foi então que, com fundamento na compreensão de que a realidade era bem diferente da concepção descrita no modelo *Top-Down*, se desenvolveu, em contraposição ao modelo *Top-Down*, a abordagem *Bottom-Up* de implementação de políticas públicas.

Segundo essa abordagem, a implementação é um apanhado de estratégias desenvolvidas pela burocracia de nível de rua para tornar possível a resolução de impasses do cotidiano, diferenciando-se da simples execução técnica e sem caráter político das decisões tomadas no nível mais alto do sistema político. Em outras palavras: os burocratas de nível de rua seriam os atores principais da entrega das políticas públicas, formatando-as.

As ações desses atores, ao institucionalizarem-se, passando para os níveis central e mais alto da hierarquia do sistema político, acabam por se transformar nas políticas públicas. Ou seja, o

Estado apenas formaliza os processos que conferiram solução aos problemas.

São diversos os trabalhos que descrevem as características do modelo *Bottom-Up* de implementação, entre os quais podem ser destacados os de Michael Lipsky e de Benny Hjern, com colaboração de Chris Hull e David O. Porter. De acordo com esses autores, a política pública não tem início no momento de sua criação formal, mas nos problemas enfrentados pelos atores e nas estratégias criadas por eles para combater esses problemas (RUA; ROMANINI, 2012, p. 96).

Michael Lipsky, cuja sua análise do comportamento da equipe de linha de frente nas agências de implementação de políticas públicas chamou de burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), é considerado, de acordo com Michael Hill e Peter Hupe (HILL; HUPE, 2002, p. 51) o fundador (*founding father*) da perspectiva *Bottom-Up*.

De acordo com Lipsky,

*“the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out”* (LIPSKY, 1980, p. xii).

A partir de então, o autor faz uma análise da função dos burocratas de nível de rua que interagem com os cidadãos. Catarina Ianni Segatto (SEGATTO, 2012, p. 4) sustenta que

*“Para o autor, a maneira como esses burocratas entregam benefícios e sanções estruturam e delimitam a vida e as oportunidades dos cidadãos. Isso ocorre, pois eles não entregam somente a política, formatam seus resultados por meio da*

*interpretação das regras e da alocação de recursos escassos.”*

Essa burocracia de nível de rua seria, portanto, composta por atores politizados, que estariam envolvidos em relações de poder específicas. O autor explora ainda problemas relacionados à implementação de políticas públicas pela burocracia de nível de rua, como a escassez de recursos públicos, a necessidade de negociação constante com outros atores, seus preconceitos, e suas relações com suas clientelas (RUA; ROMANINI, 2012, p. 98).

De acordo com o autor, não haveria controle sobre os resultados, ou sobre as matérias-primas (circunstâncias dos clientes), e nem mesmo sobre o ritmo de trabalho, sugerindo que a preocupação da abordagem *Top-Down* com “*how great expectations in Washington are dashed in Oakland*” não é o ponto central. É essa mudança de preocupação, distante de questões sobre como os que estão no topo da hierarquia política podem exercer suas vontades, que caracteriza, sobretudo, a abordagem *Bottom-Up* de implementação (HILL; HUPE, 2002, p. 52/53).

Crucial para a metodologia de Benny Hjern e seus colaboradores foi o fato de as políticas que estavam estudando dependiam de interações entre muitas organizações diferentes. Segundo Michael Hill e Peter Hupe,

*“Hence Hjern and his colleagues saw activities as within ‘implementation structures’ formed from ‘within pools of organizations’ and ‘formed through processes of consensual self-selection’ (Hjern and Porter, 1981: 220). They used a methodology that, whilst starting from an identified pool of relevant organizations, ‘snowballed’ to collect a sample of*

*respondents who were working together” (HILL; HUPE, 2002. p. 54).*

Nesse sentido, eles criaram empiricamente redes dentro das quais os tomadores de decisão realizaram suas atividades sem premissas predeterminadas sobre as estruturas dentro das quais elas ocorriam, argumentando que o estudo efetivo da implementação deve ser *“organization-theory inclined”* de uma forma que não privilegie nenhum ator específico ou conjunto de atores (HILL; HUPE, 2002, p. 54).

Conforme prelecionam Maria das Graças Rua e Roberta Romanini:

*“HJERN e David O. PORTER (1981), e HJERN e Chris HULL (1982) propõem que para o entendimento da implementação é essencial observar o caráter inter-organizacional e os múltiplos atores envolvidos na produção dos bens e serviços de uma política pública (delivery) (...) Deve-se identificar as redes de atores de todas as agências envolvidas na implementação e verificar como é que elas tentam resolver seus problemas. Assim, o método para analisar a implementação exige um movimento de baixo (redes de atores e agências) para cima e para os lados (atores e agências associados àquela política pública).” (RUA; ROMANINI, 2012, p. 97).*

Dessa forma, estando claro quem participa, como e com que eficácia participa no processo da política pública, é possível pensar como a política e a administração podem e devem se combinar/recombinar no processo da política pública.

### II.3. COMBINED APPROACH

Buscando aprimorar ainda mais as teorias de implementação, alguns autores, como Elmore, Fullan, Goggin, Matland, O'Toole, Sabatier e Jenkins-Smith, de acordo com Lucie Cerna (CERNA, 2013, p. 19), combinaram os pontos fortes a nível micro, *Bottom-Up*, com aqueles a nível macro, *Top-Down*, tentando eliminar as suas fraquezas conceituais e distinguindo caso a caso cada política pública.

Elencaram as variáveis que devem ser analisadas para determinar que teoria deve prevalecer e em que parte do processo, como nível de conflito, tipo de política pública, os objetivos e o grau de incerteza das ações que devem ser tomadas para atingir resultados. Dessa forma, é possível determinar como irão interagir ambas as teorias ao longo da implementação.

Quando existem menos conflitos, mas bastante incertezas e falta de consenso do caminho a ser seguido em busca dos resultados esperados, como no caso da educação, conforme exemplificado por Suggett, deve prevalecer o modelo *Bottom-Up* (CERNA, 2013, p. 19); já as estratégias que usam a teoria *Top-Down* como a mais forte no direcionamento político e governança são relacionadas a áreas com grande conflito sobre os objetivos, mas com relativa certeza sobre a forma como deve ser implementada (ex. taxaço para um setor industrial específico) (CERNA, 2013, p. 19).

A espinha dorsal do *Combined Approach* é justamente o conceito de que cada política pública deve ser avaliada individualmente para se determinar o seu processo de implementação, mesmo se estiver analisando projetos dentro de um mesmo setor, como por exemplo, uma política pública para o ensino superior não necessariamente deve seguir a mesma linha teórica de implementação de uma política para o ensino médio, ou seja, o processo é *taylor made*, caso a caso.



Para Lucie Cerna, considerando que a implementação de uma política pública ocorre em um cenário de ampla variedade de partes interessadas entre diferentes níveis na estrutura intergovernamental, tanto os formuladores das políticas públicas como os burocratas de nível de rua são importantes para o processo de implementação (CERNA, 2013, p. 19).

Embora para Suggett prevaleceria o modelo *Bottom-Up* no processo de implementação de políticas públicas na área educacional (CERNA, 2013, p. 19), no caso brasileiro (especificamente da implementação do documento da Base), considerando a extensão da rede de ensino de educação básica, distribuída por um território vasto e diverso, conforme adiante será demonstrado, será de suma importância a interação dos burocratas de nível de rua, principalmente dos docentes, responsáveis pela aplicação do documento em sala, com os formuladores da política pública, para que a Base Nacional Comum Curricular chegue em todas as salas de aula, visto que essa política pública, de âmbito nacional, envolve uma ampla variedade de partes interessadas entre diferentes níveis na estrutura intergovernamental. Essas peculiaridades aproximam, portanto, o caso brasileiro às características do modelo *Combined Approach*.

### III. DIAGNÓSTICO

Conforme destacado na introdução deste trabalho, o Brasil é um país de realidades socioeconômicas e costumes bastante díspares, além do fato de o sistema de educação básica nacional possuir cerca de 48,8 milhões de matrículas<sup>5</sup>, 2,2 milhões de docentes<sup>6</sup>, distribuídos em mais de 186,1 mil unidades escolares estaduais e municipais<sup>7</sup>, espalhadas em cerca de 8,51 milhões de quilômetros quadrados<sup>8</sup>, sendo muitas em áreas rurais, cujas vias não pavimentadas e o afastamento dos centros urbanos dificultam o acesso a essas localidades.

Baseados nessas informações, faz-se necessário um diagnóstico detalhado da situação da Educação Básica no país, de forma a demonstrar a complexidade do desafio da implementação da Base Nacional Comum Curricular nos 5.570 municípios brasileiros, evitando-se uma análise simplista da realidade nacional, bem como uma abordagem superficial do problema.

O diagnóstico abaixo foi elaborado com base nos dados e informações do Censo Escolar da Educação Básica 2016, publicado em fevereiro de 2017, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O Censo Escolar da Educação Básica é um levantamento sistemático bastante amplo e importante da educação básica no Brasil, constituindo a fonte mais completa de dados utilizada pelo Ministério da Educação (MEC) *“para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas e para a definição de programas e de critérios para a atuação supletiva do MEC – às escolas, aos estados e aos municípios. Também subsidia o cálculo de vários indicadores, dentre eles o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e outros que possibilitam contextualizar os*

---

<sup>5</sup> Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 10.

<sup>6</sup> Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 23.

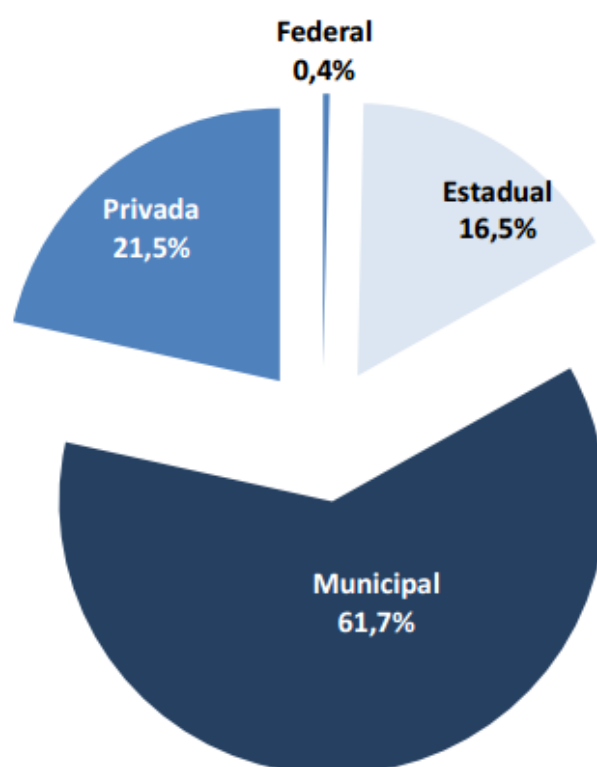
<sup>7</sup> Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 10.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/territorio-brasileiro-localizacao-extensao-fronteiras.htm>>. Acesso em 23 de outubro de 2017.

*resultados das avaliações e monitorar a trajetória dos estudantes desde seu ingresso na escola”<sup>9</sup>.*

De acordo com o Censo 2016, 61,7% (114,7 mil) das escolas do País estão sob a responsabilidade dos municípios, constituindo a maior rede de educação básica do Brasil, 16,5% (30,7 mil) sob a responsabilidade dos estados (embora participe com 34% da matrícula da Educação Básica), 0,4% (744) da União, e 21,5% (40 mil) são privadas, conforme demonstrado no gráfico abaixo (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Percentual de escolas de educação básica por dependência administrativa – Brasil 2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 3.

---

<sup>9</sup> Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 2.

A maioria das escolas (60,3%) têm entre 50 e 500 matrículas, 15,9% possuem mais de 500 matrículas, e 23,8% têm até 50 matrículas, estando assim distribuídas (por dependência administrativa, localização, etapas de ensino, e regiões geográficas):

**Tabela 1 – Sumário da matrícula na educação básica – Brasil 2016**

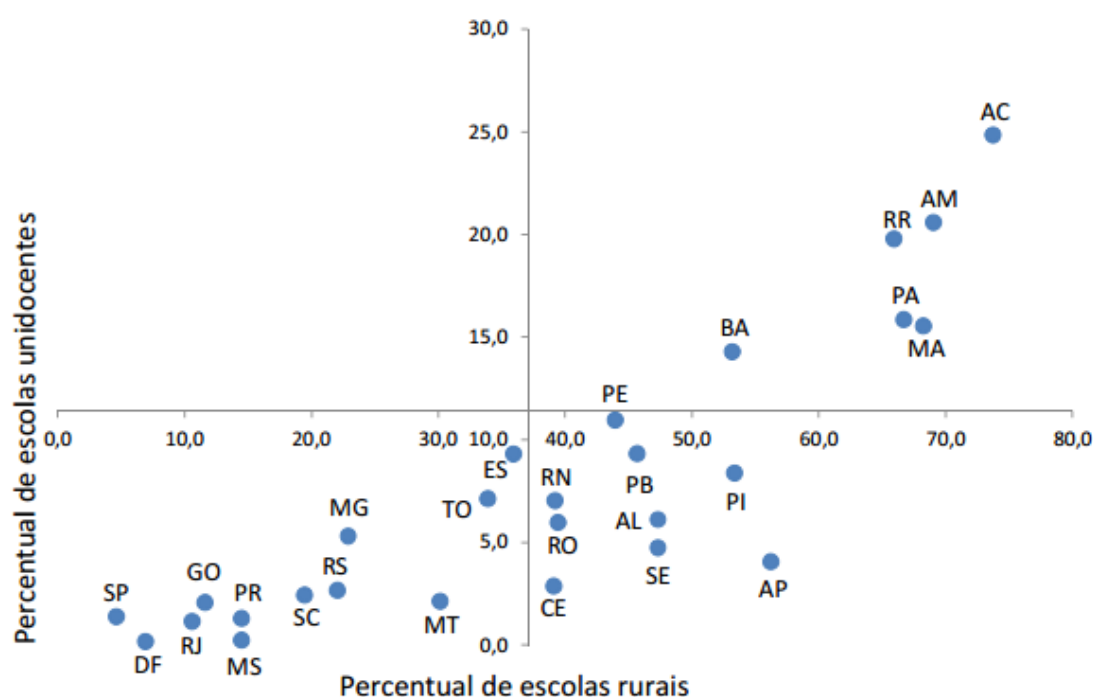
Região Geográfica	Total	Dependência Administrativa				Localização			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada	Urbana	Rural		
Brasil	48.817.479	392.565	16.595.631	22.846.182	8.983.101	43.236.458	5.581.021		
Norte	5.030.223	40.702	1.819.797	2.700.087	469.637	3.858.248	1.171.975		
Nordeste	14.325.245	115.315	3.456.604	8.256.825	2.496.501	11.264.033	3.061.212		
Sudeste	19.350.189	132.210	7.160.405	7.841.064	4.216.510	18.654.372	695.817		
Sul	6.468.176	69.012	2.556.387	2.722.869	1.119.908	6.062.849	405.327		
Centro-Oeste	3.643.646	35.326	1.602.438	1.325.337	680.545	3.396.956	246.690		
Fonte: MEC/Inep									
Região Geográfica	Regular								
	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental			Ensino Médio			
			Total	Anos iniciais	Anos finais	Total	Integrado à educação profissional	Normal/ magistério	
Brasil	3.233.739	5.034.353	27.588.905	15.346.008	12.242.897	8.131.988	428.974	102.797	
Norte	138.442	495.091	3.102.252	1.808.030	1.294.222	792.775	27.174	994	
Nordeste	705.351	1.490.877	8.307.366	4.625.474	3.681.892	2.245.314	180.114	13.454	
Sudeste	1.623.981	2.038.650	10.442.411	5.776.005	4.666.406	3.441.254	132.228	53.118	
Sul	552.093	637.673	3.599.956	1.960.868	1.639.088	1.050.378	67.487	33.115	
Centro-Oeste	213.872	372.062	2.136.920	1.175.631	961.289	602.267	21.971	2.116	
Fonte: MEC/Inep									
Região Geográfica	Educação de Jovens e Adultos					Educação Especial		Educação Profissional concomitante ou subsequente	Curso FIC concomitante¹
	Total	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Exclusiva de educação especial	Alunos incluídos		
		Total	Integrada à educação profissional	Total	Integrada à educação profissional				
Brasil	3.422.127	2.045.790	61.256	1.376.337	34.496	174.886	796.486	1.301.211	20.878
Norte	414.379	273.328	6.996	141.051	3.328	7.847	76.662	81.764	3.264
Nordeste	1.325.678	951.099	44.463	374.579	23.883	14.016	232.444	272.970	1.320
Sudeste	1.097.925	517.223	5.446	580.702	2.839	82.688	282.733	644.552	7.007
Sul	357.081	188.743	1.951	168.338	1.701	54.943	136.082	210.059	8.267
Centro-Oeste	227.064	115.397	2.400	111.667	2.745	15.392	68.565	91.866	1.020
Fonte: MEC/Inep; Nota: 1) pode ser concomitante ao ensino fundamental ou médio na modalidade EJA ou ao ensino médio regular.									

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 11.

Ainda de acordo com o Censo 2016, importa destacar que desse total de escolas, 33,9% se localizam na zona rural, bem como 66,1% na zona urbana, demonstrando haver dois grandes blocos díspares

de escolas no país (as localizadas em zonas rurais e as localizadas em zonas urbanas), sendo que no Estado de São Paulo, apenas cerca de 5% das escolas estão em zonas rurais, enquanto que no Estado do Acre são cerca de 75%, conforme representado no gráfico abaixo (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – Visualização conjunta do percentual de escolas na zona rural e percentual de escolas unidocentes por Unidade da Federação – 2016**

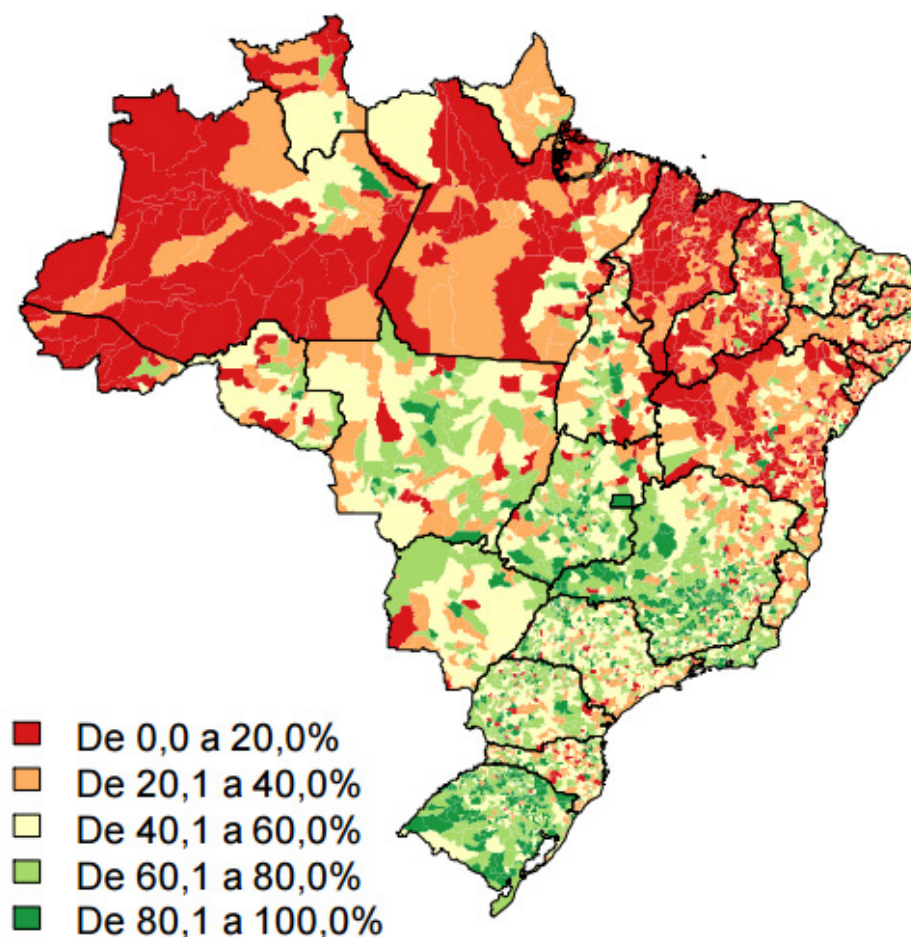


Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 3.

Esse gráfico demonstra ainda que todos os estados com mais de 50% de escolas em zonas rurais estão no Norte e Nordeste do País, bem como que, com exceção dos Estados do Piauí e do Amapá, esses mesmos estados possuem as maiores porcentagens de escolas unidocentes (com um único docente), demonstrando haver significativas disparidades não apenas entre as regiões do País, mas também dentro das próprias regiões.

As escolas que possuem biblioteca e/ou sala de leitura são apenas 50,5%. Dentro desse universo, há também uma diferença significativa entre as escolas do ensino fundamental e as do ensino médio, visto que entre as primeiras apenas 53,7% possuem referidos equipamentos e entre as segundas 88,3%. Segundo o Mapa 1 abaixo, o percentual de escolas de educação básica com biblioteca e/ou sala de leitura por município em 2016 está assim distribuído:

**Mapa 1 – Percentual de escolas de educação básica com biblioteca e/ou sala de leitura por município – 2016**



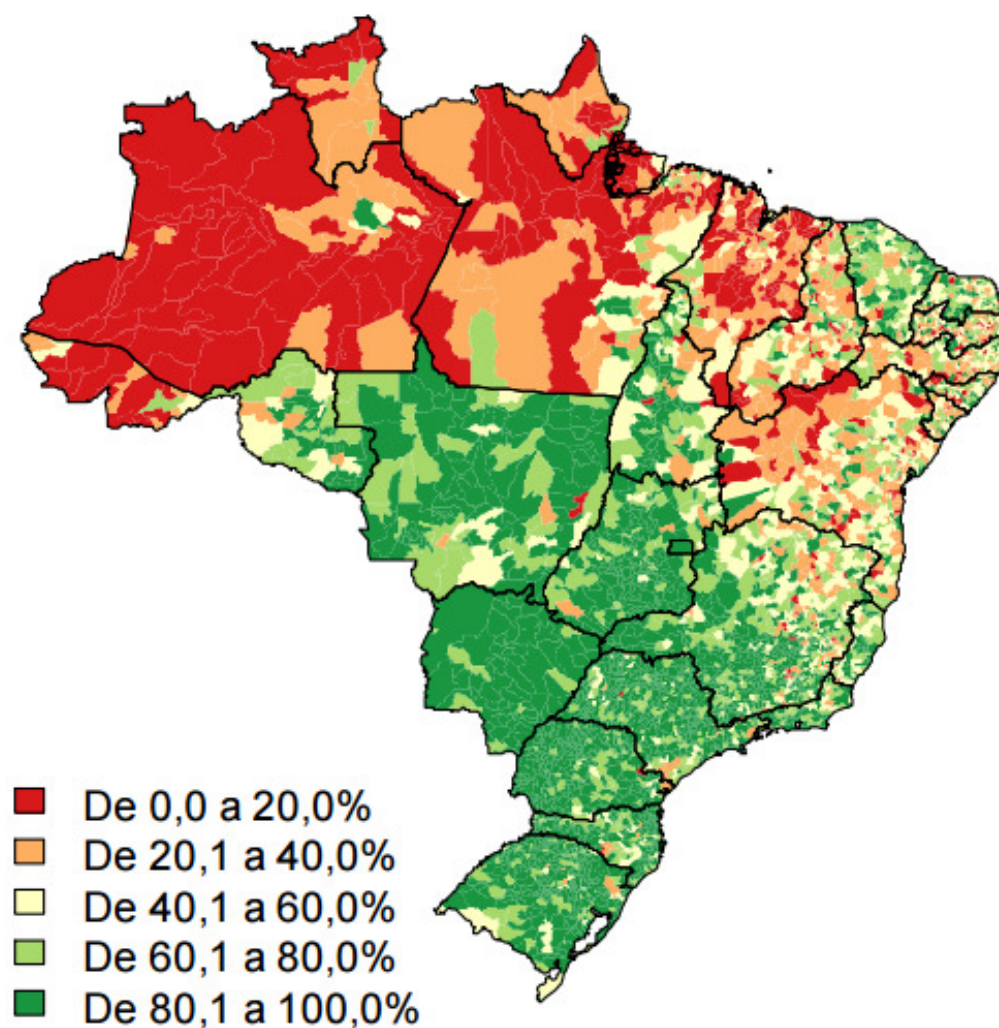
Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 3.

Nota-se que além de diminuta a quantidade de escolas que possuem biblioteca e/ou sala de leitura (cerca de 93,9 mil – 50,5%), os estados do Norte e Nordeste são os que concentram o menor percentual de escolas com bibliotecas e/ou sala de leitura, sendo que uma quantidade substantiva de municípios dessas regiões possui 20% ou menos de escolas com esses equipamentos.

No que concerne ao percentual de escolas de educação básica com acesso à internet por município em 2016, verifica-se que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país possuem amplo acesso a esse recurso, com uma quantidade significativa de municípios com 80% ou mais de escolas com acesso à internet, evidenciando, uma vez mais, grande disparidade com a realidade dos municípios das regiões Norte e Nordeste, que possuem inúmeros municípios com 20% ou menos de escolas com esse recurso (Mapa 2):



**Mapa 2 – Percentual de escolas de educação básica com acesso à internet por município – 2016**

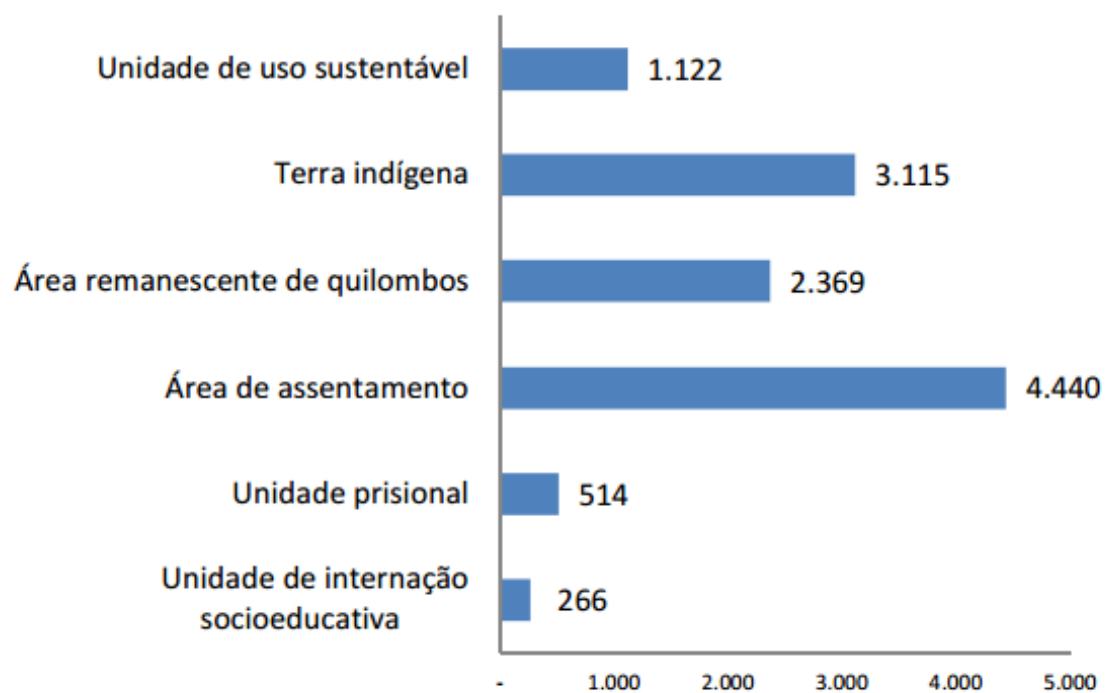


Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 3.

Os gráficos abaixo (Gráfico 3 e Gráfico 4) são, respectivamente, representativos das escolas de educação básica em localização diferenciada em 2016, bem como da evolução do número de escolas por etapa de ensino oferecida no período 2008-2016:

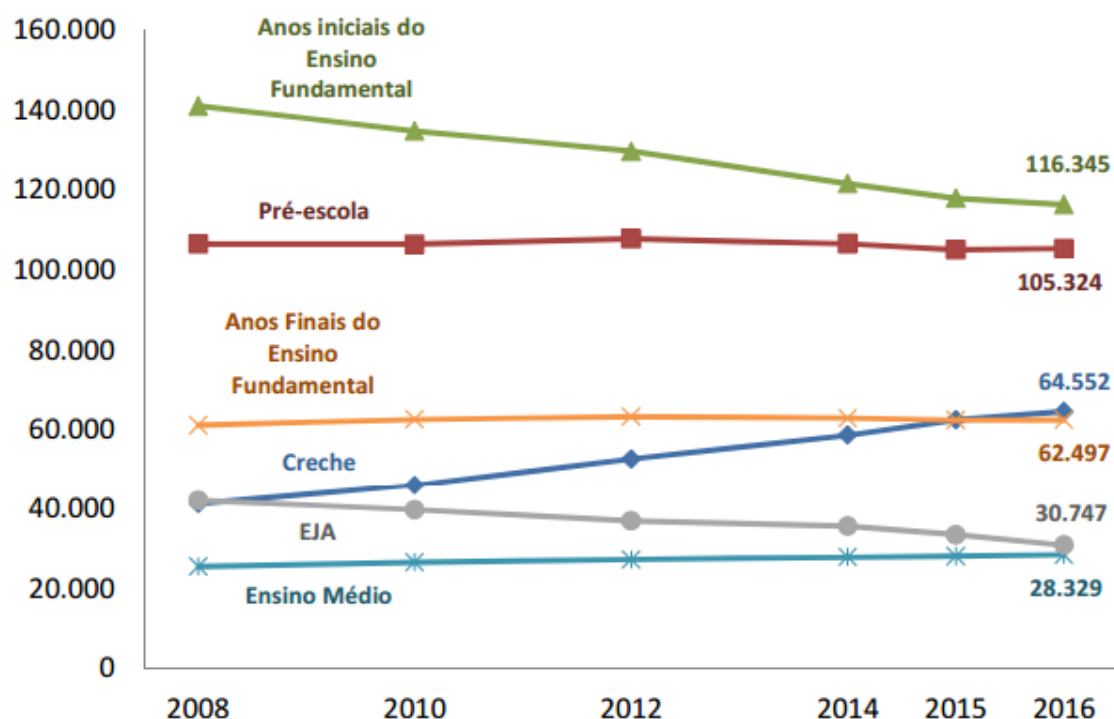


**Gráfico 3 – Número de escolas de educação básica por localização diferenciada – Brasil 2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 4.

**Gráfico 4 – Evolução do número de escolas por etapa de ensino oferecida – Brasil 2008-2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 4.

Feitas essas considerações gerais a respeito do Ensino Básico no Brasil, deve-se levar em conta que, embora a Base Nacional Comum Curricular deva orientar as propostas pedagógicas de todas as escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio (etapas que constituem o chamado Ensino Básico), até a conclusão do presente trabalho, a versão do documento apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) ao Conselho Nacional da Educação (CNE) contempla apenas o Ensino Infantil e o Fundamental. Dessa forma, serão detalhadas abaixo apenas as informações concernentes às etapas do Ensino Básico abordadas na versão da BNCC apresentada (3ª versão).

Essa proposta de BNCC (3ª versão), decorrente de um processo de elaboração que contou com mais de 12 milhões de

contribuições (houve consulta pública para que qualquer cidadão pudesse fazer comentários, sugestões ou críticas ao documento), bem como com debate público em seminários que reuniram mais de 9 mil participantes (a maioria de professores), será apreciada pelo CNE, que emitirá um parecer, bem como um projeto de resolução, que se homologado pelo Ministro da Educação, será transformado em norma nacional.

No que se refere ao Ensino Infantil, de acordo com o Censo Escolar da Educação Básica 2016, existem no Brasil 64,5 mil creches.

**Tabela 2 – Número de Creches por dependência administrativa, segundo a localização – Brasil 2016**

Unidade de agregação	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Creche					
Total	64.552	19	110	37.978	26.445
Urbana	49.454	18	56	23.280	26.100
Rural	15.098	1	54	14.698	345
Unidade de internação socioeducativa	-	-	-	-	-
Unidade prisional	4	-	-	4	-
Área de assentamento	1.125	-	-	1.119	6
Área remanescente de quilombos	714	-	-	703	11
Terra indígena	295	-	56	237	2
Unidade de uso sustentável	237	-	-	174	63

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 5.

Infere-se da tabela acima que a maioria das creches estão localizadas em zonas urbanas (76,6%) e são municipais (58,8%). É de se destacar a relevante participação privada nessa etapa do ensino,

visto que 41% das creches são privadas (26.445), sendo a maior participação da iniciativa privada em toda a Educação Básica<sup>10</sup>.

A tabela abaixo também demonstra que 64,4% das creches (41.603) possuem até 50 matrículas, diversamente da maioria das escolas de todo o Ensino Básico (60,3%), que têm entre 50 e 500 matrículas.

**Tabela 3 – Número de Creches por tamanho, segundo a localização – Brasil 2016**

Unidade de agregação	Total	Tamanho			
		Unidocente <sup>1</sup>	1 sala <sup>2</sup>	Até 50 alunos <sup>3</sup>	Mais de 500 alunos <sup>3</sup>
Creche					
Total	64.552	11.778	3.992	41.603	16
Urbana	49.454	8.776	569	27.073	16
Rural	15.098	3.002	3.423	14.530	-
Unidade de internação socioeducativa	-	-	-	-	-
Unidade prisional	4	2	-	3	-
Área de assentamento	1.125	197	273	1.116	-
Área remanescente de quilombos	714	133	188	681	-
Terra indígena	295	50	92	283	-
Unidade de uso sustentável	237	33	23	162	-

Fonte: MEC/Inep

Notas: 1) Não foram considerados os auxiliares de educação, monitor de atividade complementar ou tradutor. Considera apenas docentes atuando na creche; 2) Foram contadas apenas as salas utilizadas; 3) Considera apenas as matrículas de creche.

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 5.

Ainda em relação ao Ensino Infantil, existem no Brasil 105,3 mil unidades com pré-escola, sendo 42,6% (44,9 mil) localizadas em zonas rurais (98% dessas últimas estão sob a responsabilidade dos municípios). Do total de unidades com pré-escola,

<sup>10</sup> Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 5.

72,8% são municipais, e 26,3% são privadas, tendo a União e os estados participação de apenas 1% nesse total.

Já no que se refere ao Ensino Fundamental, 132,7 mil escolas oferecem alguma etapa desse ensino, o que representa 71,3% do total das escolas de Educação Básica. Os anos iniciais (de 6 a 10 anos de idade, o que corresponde ao período que vai da 1ª a 5ª série<sup>11</sup>) são oferecidos por 116,3 mil das 132,7 mil escolas, sendo 52,3% localizadas em áreas urbanas.

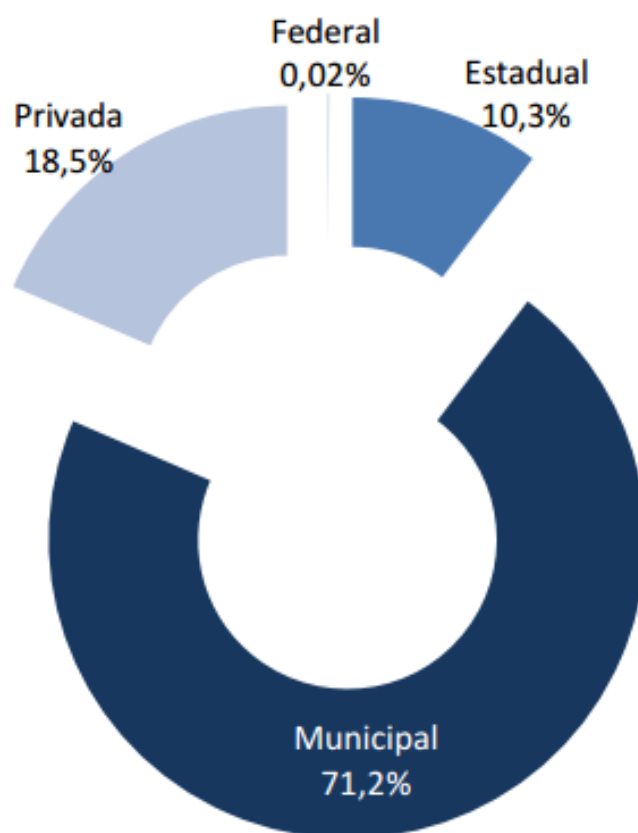
A distribuição dessas escolas pode ser assim demonstrada:

---

<sup>11</sup>

Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passos\\_a\\_passo\\_versao\\_atual\\_16\\_setembro.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passos_a_passo_versao_atual_16_setembro.pdf)>. Acesso em 24 de outubro de 2017.

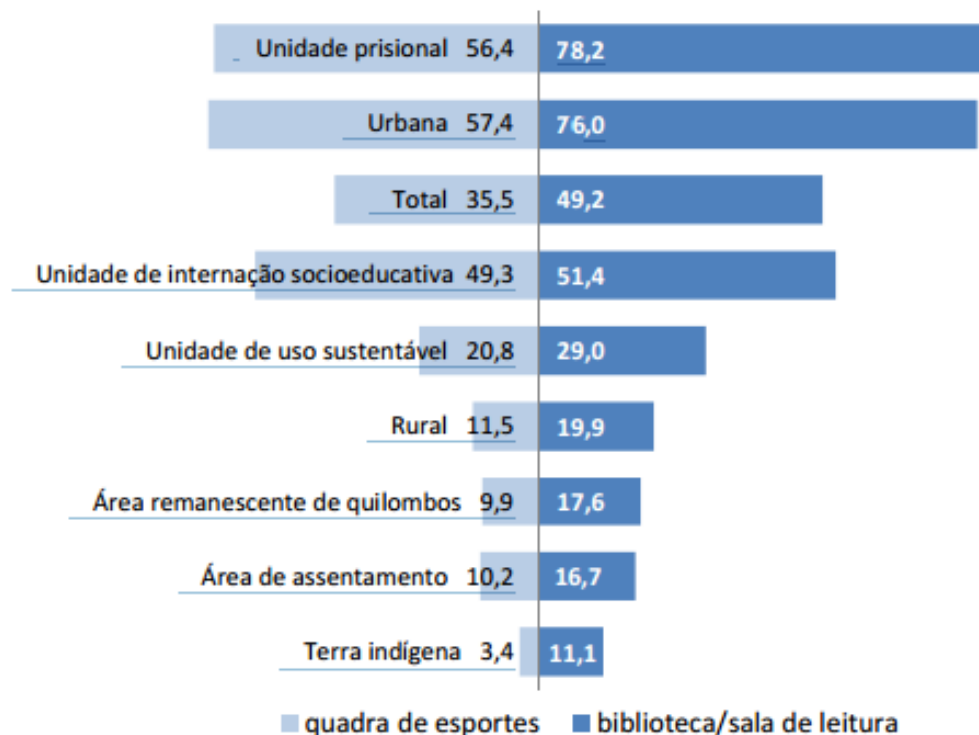
**Gráfico 5 – Percentual de escolas que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental por dependência administrativa – Brasil 2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 7.

Salta aos olhos o fato de menos da metade dessas escolas possuírem laboratório de informática (44,7%) e de apenas 61,3% disporem de acesso à internet. É de se destacar também que apenas 35,5% dessas escolas possuem quadra de esporte e 49,2% biblioteca ou sala de leitura, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

**Gráfico 6 – Percentual de escolas dos anos iniciais do ensino fundamental com quadra de esportes e biblioteca/sala de leitura por local de funcionamento – Brasil 2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 7.

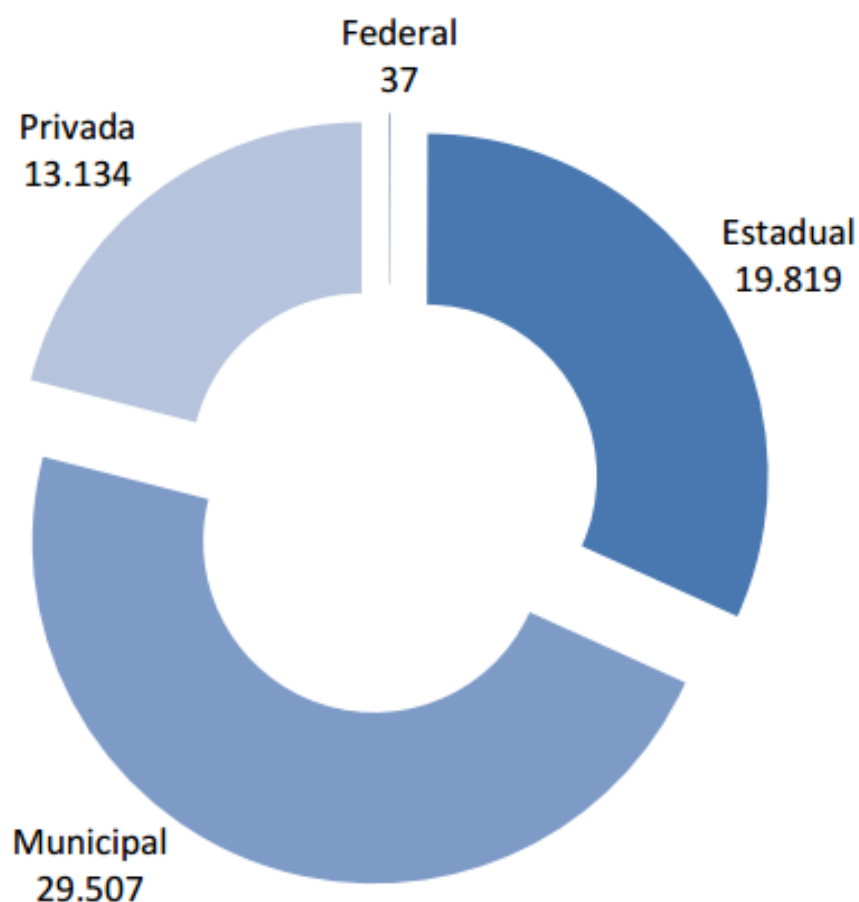
Por fim, no que concerne às escolas que oferecem os anos finais do Ensino Fundamental (de 11 a 14 anos de idade, o que corresponde ao período que vai da 6ª a 9ª série<sup>12</sup>), surpreende o fato de haver quase metade de escolas de anos finais (62,5 mil) quando comparado com as escolas de anos iniciais do Ensino Fundamental (116,3 mil), sendo 69,9% localizadas em zonas urbanas.

Diferentemente do Ensino Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, a participação dos estados nos anos finais é mais representativa, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

<sup>12</sup>

Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passo\\_a\\_passo-versao\\_atual\\_16\\_setembro.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passo_a_passo-versao_atual_16_setembro.pdf). Acesso em 24 de outubro de 2017.

**Gráfico 7 – Número de escolas de anos finais do ensino fundamental por dependência administrativa – Brasil 2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 8.

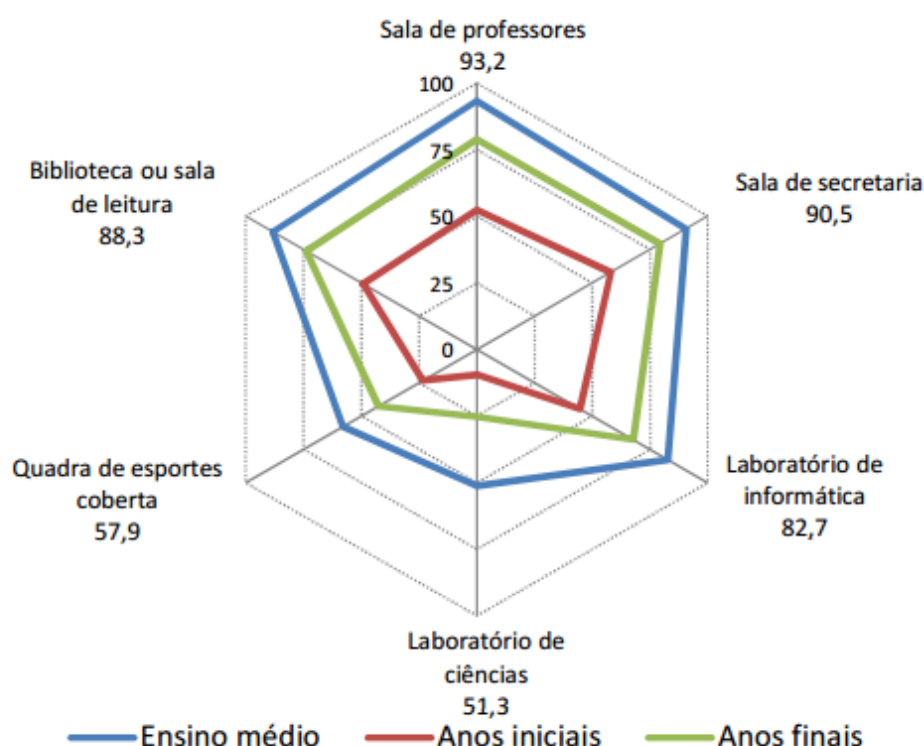
Dessas escolas, diferentemente da situação descrita em relação às escolas de anos iniciais do Ensino Fundamental, 67,8% possuem laboratório de informática, 81,0% dispõem de acesso à internet, 60,4% possuem quadra de esporte, e 73,8% biblioteca ou sala de leitura. Apesar disso, apenas 25,2% contam com laboratório de ciências.

Essas diferenças estão bastante evidenciadas no seguinte gráfico, que demonstra que os espaços de aprendizagem e os



recursos “*estão mais presentes nas escolas que ofertam as etapas mais avançadas da educação básica*”<sup>13</sup>:

**Gráfico 8 – Percentual de escolas por recurso disponível, segundo a etapa de ensino (percentual destacado relativo ao ensino médio) – Brasil 2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 9.

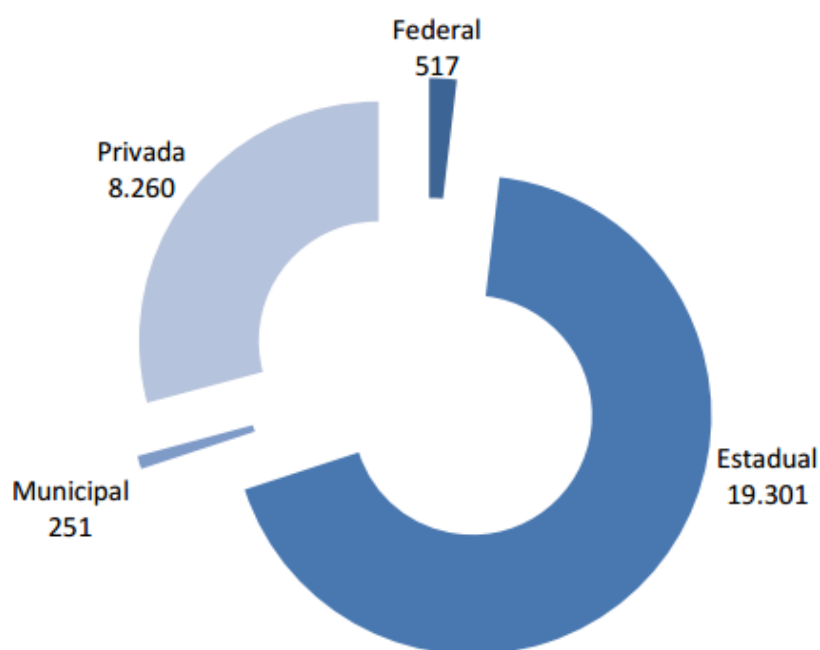
A título de informação apenas, visto que o Ensino Médio não foi contemplado na versão do documento apresentado pelo Ministério da Educação ao Conselho Nacional da Educação, a participação dos estados nas escolas de ensino médio é majoritária (68,1%), 29,2% são privadas, participando a União e os municípios, respectivamente, com apenas 1,8% e 0,9% desse total, sendo 89,8%

<sup>13</sup> Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 9.

localizadas em zonas urbanas, diferentemente, portanto, da situação verificada nas demais etapas do Ensino Básico.

A participação massiva dos estados nas escolas de ensino médio pode ser visualizada no seguinte gráfico:

**Gráfico 9 – Número de escolas de ensino médio por dependência administrativa – Brasil 2016**



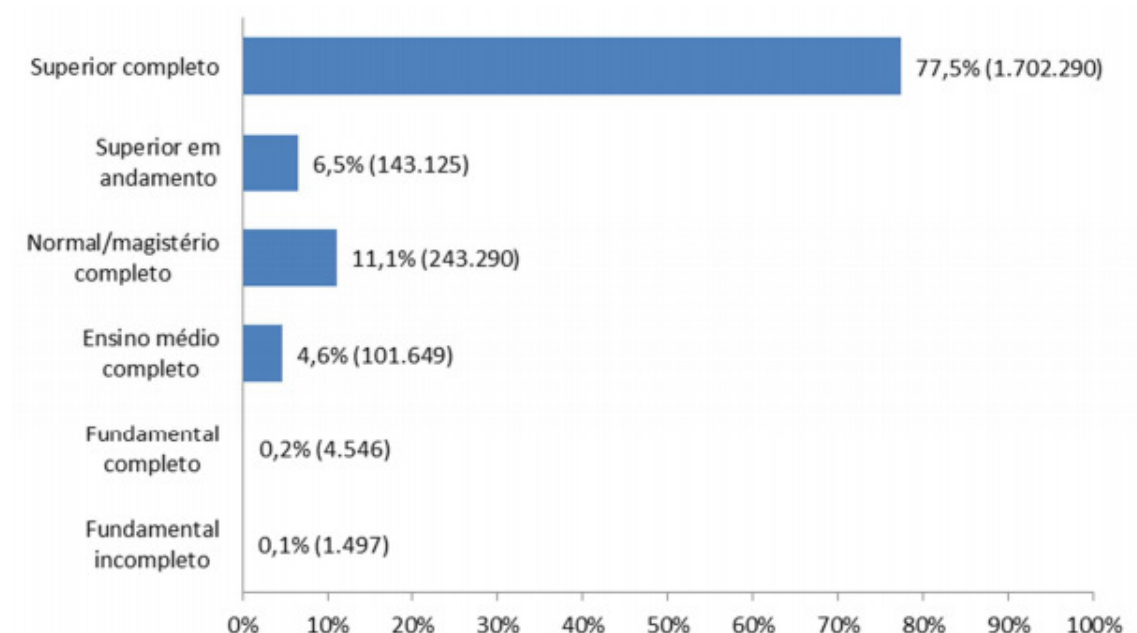
Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 9.

Não menos importante que as matrículas e unidades escolares para o diagnóstico da educação básica no país, de forma a demonstrar a complexidade do desafio da implementação da Base Nacional Comum Curricular, é a escolaridade dos docentes da educação básica no Brasil.

Ainda de acordo com o Censo Escolar da Educação Básica 2016, atuam na educação básica do país 2,2 milhões de docentes,

dos quais 77,5% (1.702.290) possuem nível superior completo (90% possuem curso de licenciatura), sendo que 6,5% (143.125) estão cursando a graduação. É de se ressaltar, entretanto, que 101.649 (4,6%) docentes ainda possuem somente o ensino médio completo, 4.546 (0,2%) apenas o fundamental completo, e 1.497 (0,1%) o fundamental incompleto.

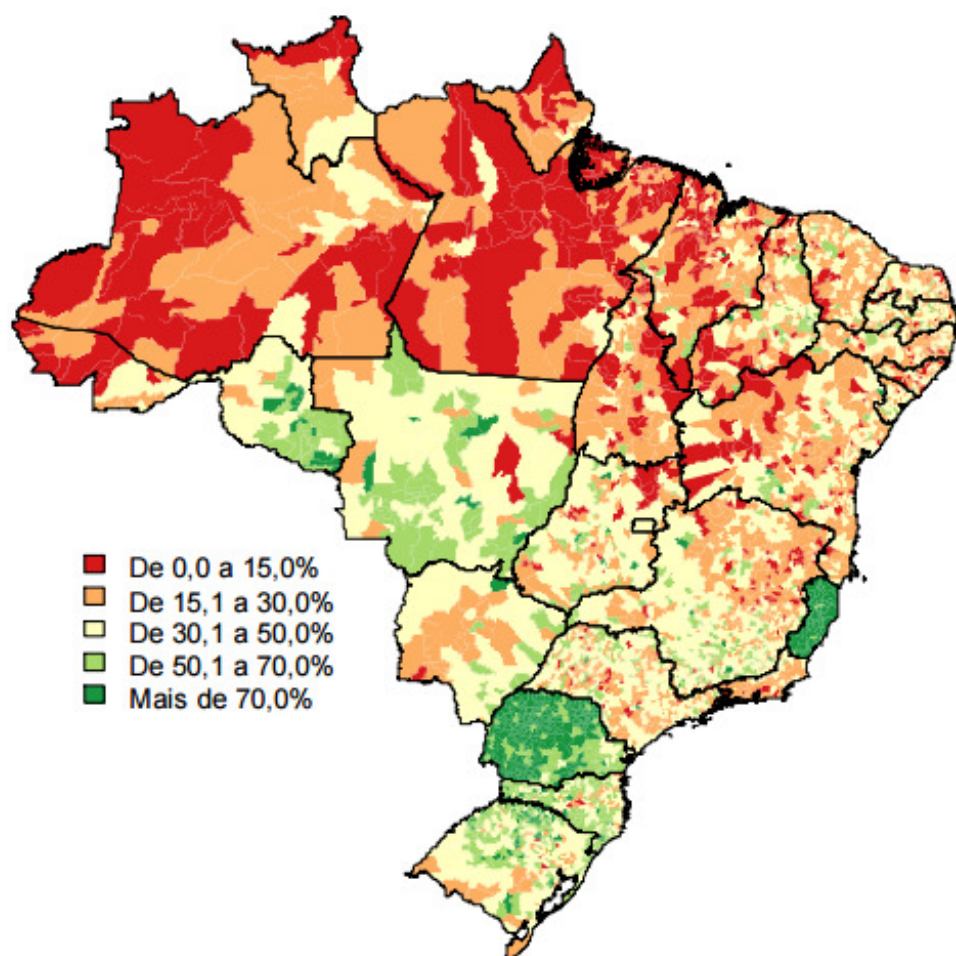
**Gráfico 10 – Distribuição dos docentes que atuam na educação básica por nível de escolaridade – Brasil 2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 23.

Além disso, é gritante a diferença entre as regiões e os estados da Federação no que se refere ao percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação (*lato sensu* ou *stricto sensu*). Nos estados do Norte, por exemplo, há preponderância de municípios com 30% ou menos de docentes com esse nível educacional, enquanto que, em estados do Sul (Paraná) e Sudeste (Espírito Santo), há preponderância de municípios com 50% ou mais de professores com pós-graduação.

**Mapa 3 – Percentual de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu por município – 2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 23.

Em paralelo ao já delineado acima, e conforme já adiantado pelos dados apresentados, há uma dinâmica federativa da Educação que não pode ser ignorada. Conforme nos ensina Fernando Abrucio, *“é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa”* (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 39).

Continua o autor,

*“Desse processo, são destacados tanto as novidades e avanços, quanto os dilemas para implementar políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais”* (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 39) (grifos nossos).

Como é sabido, a Federação brasileira é composta pela União, pelos 26 estados e o Distrito Federal, bem como pelos 5.570 municípios. O diagnóstico acima da situação da Educação Básica brasileira evidenciou que as 186,1 mil unidades escolares estão distribuídas entre esses três entes da Federação, sendo notória a existência de uma divisão da rede de Ensino Básico entre estados e municípios, visto que 61,7% das unidades escolares do País estão sob a responsabilidade dos municípios, com participação de 46,8% na matrícula da Educação Básica, e os estados são responsáveis por 16,5% das unidades, participando com 34% da matrícula.

Embora a União Federal seja responsável por apenas 0,4% das escolas do Ensino Básico, foi atribuído a ela um papel bastante relevante, qual seja:

*‘produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”* (BRASIL, 1988, artigo 211, par. 1º)’ (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 60).

Entretanto, “*Após a Constituição, o federalismo foi marcado por uma descentralização bastante pulverizada e com pouca coordenação entre os entes federativos (ABRUCIO & COSTA, 1999)*” (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 48), sendo que ‘*o resultado desse processo foi a instauração de um “federalismo compartimentalizado” (ABRUCIO, 2005), no qual vigora uma ação estanque de cada esfera governamental, com poucos incentivos para a parceria e o entrelaçamento entre as unidades federativas*’ (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 48).

Essa ausência de coordenação federativa no âmbito da Educação Básica brasileira demonstra não haver um efetivo sistema nacional de educação. Fernando Abrucio (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 62), citando João Batista Oliveira, destaca que:

*“No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de ‘regime de colaboração’. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração (ARAÚJO E OLIVEIRA, 1998)”* (grifos ausentes no original).

Conforme ressaltado na Exposição de motivos que encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional que criou o FUNDEF, a Constituição Federal de 1988,

*“não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais. (...) em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. (...) a dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar [porque] a distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino. (BRASIL, 1996 apud FRANZESE; ABRUCIO, 2009 – grifo nosso)” (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 62/63).*

Dessa forma, pode-se concluir que essa dispersão de unidades escolares entre os três entes da Federação, sem a efetiva colaboração entre a União, os estados, e os municípios, afeta negativamente a qualidade do ensino, e, evidentemente, a implementação de qualquer política pública de âmbito nacional na área da Educação.

É diante dessa complexa sistemática da Educação Básica no país que surgem os principais desafios relacionados à implementação da Base Nacional Comum Curricular, conforme já identificado pelo Movimento pela Base Nacional Comum, quais sejam:

- i. Comunicação e Engajamento;
- ii. Elaboração dos Currículos Locais;
- iii. Formação dos Professores;
- iv. Material Didático;
- v. Avaliação;

- vi. Apoio Pedagógico aos Alunos; e
- vii. Feedback e Revisão.

De acordo com o Movimento pela Base Nacional Comum, o primeiro desafio (frente) da implementação da BNCC é a “Comunicação e Engajamento”, que consiste em *“Garantir, por meio de mensagens-chave claras, que a comunidade educacional e a sociedade civil entendam a importância da Base e como acontecerá sua implementação. O engajamento de atores considerados chave para o processo é fundamental para fortalecer o compromisso de colocar a Base em prática.”*<sup>14</sup>.

Entretanto, conforme demonstrado pelos dados apresentados anteriormente, a realidade da Educação Básica brasileira demonstra que o desafio é ainda mais complexo, bastando notar que, se considerada apenas a quantidade de docentes, sem se levar em conta toda a comunidade educacional e a sociedade civil, atuam na Educação Básica do país 2,2 milhões de docentes, distribuídos em 186,1 mil unidades escolares, espalhadas por 5.570 municípios.

Não bastasse essa nação de professores, existem 3.115 escolas em terras indígenas, 2.369 em áreas remanescentes de quilombos, 4.440 em áreas de assentamentos, 514 em unidades prisionais, e 266 em unidades de internação socioeducativa, além de 33,9% estarem localizadas em zonas rurais. A agravar a situação, há uma quantidade significativa de municípios nas regiões Norte e Nordeste com 20% ou menos de escolas com acesso à internet (Mapa 2), o que, considerando a extensão da rede, bem como a vastidão do território, torna ainda mais difícil a comunicação com a ampla variedade de partes interessadas na política pública.

Evidente, assim, a complexidade de se fazer com que a comunicação chegue a todos os recantos da nação e atores que devem

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 26 de julho de 2017.



ser envolvidos na implementação da Base Nacional Comum Curricular, bem como a dificuldade dos mesmos de se fazerem engajados nesse processo de implementação.

A segunda frente de implementação consiste na “Elaboração dos Currículos Locais”. De acordo com o Movimento pela Base Nacional Comum, *“Técnicos, gestores e professores criam ou adaptam os currículos estaduais, municipais e das escolas de acordo com as orientações da Base. Os currículos locais são cruciais para que o documento tenha impacto no aprendizado dos alunos.”*<sup>15</sup>.

Note-se que a criação ou adaptação dos currículos estaduais, municipais e das escolas por professores é, segundo o diagnóstico da situação da Educação Básica, fator de preocupação do ponto de vista técnico e de recursos humanos.

O Mapa 3 (Percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu* por município – 2016) demonstrou que nos estados do Norte, por exemplo, há preponderância de municípios com 30% ou menos de docentes com pós-graduação, enquanto que, em estados do Sul (Paraná) e Sudeste (Espírito Santo), há preponderância de municípios com 50% ou mais de professores com pós-graduação.

Mas não é só. Ora, 22,5% dos docentes não possuem nem sequer o ensino superior completo, 6,5% está cursando o ensino superior, 4,6% (mais de 100 mil) só tem o ensino médio completo, e – pasme-se – 4.546 apenas o fundamental completo e 1.497 o fundamental incompleto, o que poderá afetar negativamente o impacto da BNCC no aprendizado dos alunos.

Diante disso, insere-se também o desafio da Formação dos Professores, consistente, segundo o Movimento pela Base Nacional Comum, na *“preparação dos professores em serviço para que eles entendam os objetivos de aprendizagem descritos na Base e tenham*

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 26 de julho de 2017.

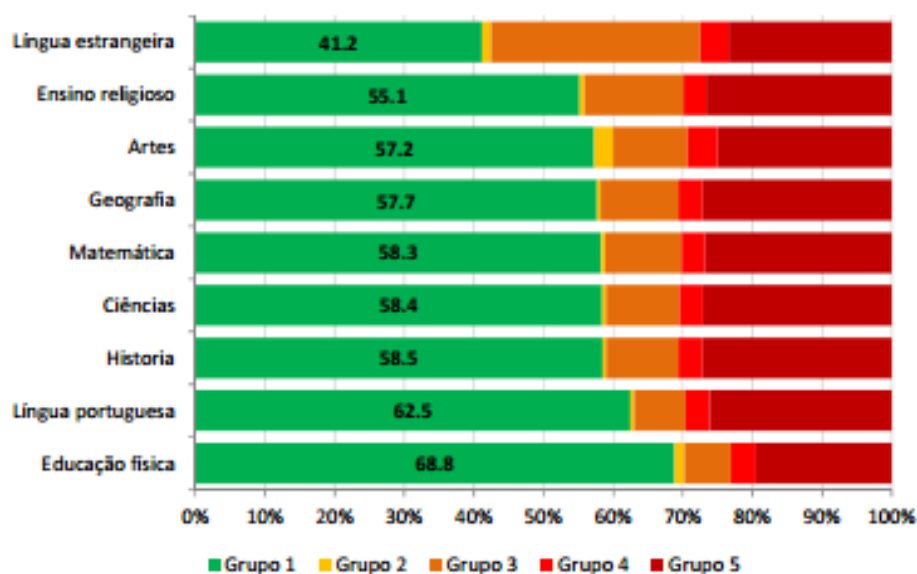
*condições de incorporá-los em seu trabalho e, assim, impactar o aprendizado dos alunos.”*<sup>16</sup>.

Nesse sentido, é ainda mais desafiadora a preparação dos professores para que entendam e incorporem em seu trabalho os objetivos de aprendizagem descritos na BNCC quando se sabe que muitos docentes ainda não possuem a qualificação mínima necessária, de acordo com o já mencionado, bem como, conforme demonstrado no gráfico e mapa abaixo, não possuem formação adequada para as disciplinas que ministram:

---

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 26 de julho de 2017.

**Gráfico 11 – Indicador de Adequação da Formação Docente<sup>17,18</sup> dos anos iniciais do ensino fundamental por disciplina – Brasil 2016**



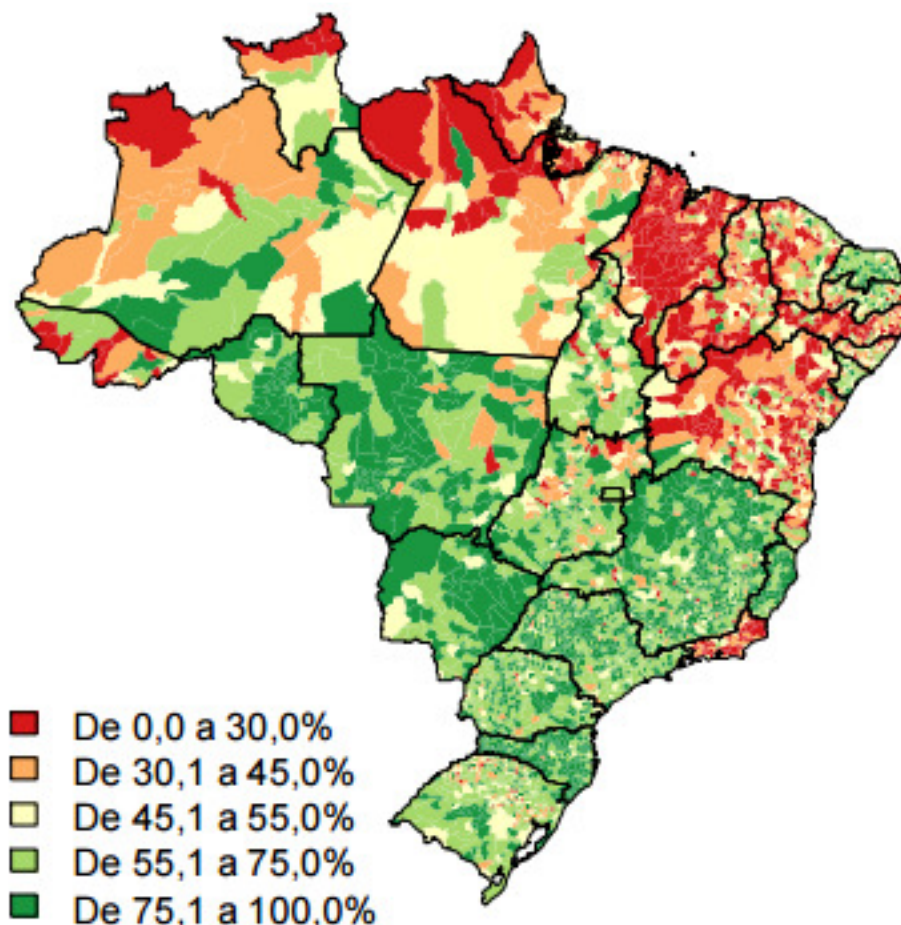
Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 26.

<sup>17</sup> “O Indicador de Adequação da Formação Docente sintetiza a relação entre a formação inicial dos docentes de uma escola e as disciplinas que eles lecionam, considerando o ordenamento legal vigente. A relação dos cursos considerados adequados para cada disciplina encontra-se na nota técnica desse indicador, disponível na página do Inep (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>).”

<sup>18</sup> “Grupo 1 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona; Grupo 2 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de bacharelado (sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona; Grupo 3 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente daquela que leciona; Grupo 4 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior não considerada nas categorias; Grupo 5 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores sem formação superior.”

\* Nos anos iniciais, professores com formação em Pedagogia – Licenciatura ou Pedagogia – Bacharelado com complementação pedagógica foram classificados no Grupo 1 em todas as disciplinas, exceto Língua Estrangeira;”

**Mapa 4 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada (grupo 1 do indicador) nos anos iniciais por município – 2016**



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2016. Pg. 26.

A problemática torna-se ainda maior em face da já mencionada quantidade significativa de municípios com pouquíssimas escolas que dispõem de internet, fundamental para o acesso ao amplo número de professores da rede de ensino básico, bem como outras muitas localizadas em zonas rurais, cujas vias não pavimentadas e o afastamento dos centros urbanos tornam mais custoso o acesso a esses profissionais, dificultando ainda mais a formação dos professores, que necessitam de acesso a um amplo canal de comunicação, considerando que se trata de

uma política de alcance nacional, e treinamento para o desempenho adequado de suas atividades.

Essa carência de qualificação necessária dos docentes e de formação adequada para as disciplinas que ministram prejudica também o enfrentamento do desafio relativo ao Apoio Pedagógico aos Alunos, que consiste, de acordo com o Movimento pela Base Nacional Comum, nos “*Recursos para ajudar alunos a enfrentar eventuais defasagens em função de um possível patamar mais alto de exigência ou de mudanças na estrutura curricular*”<sup>19</sup>.

A questão é ainda mais gravosa quando se leva em consideração o desafio do Material Didático, consistente em “*Garantir a oferta e a qualidade de materiais didáticos alinhados com a Base.*”<sup>20</sup>. Seria sem propósito a oferta de material didático de qualidade, alinhado com a BNCC, sem a qualificação mínima necessária dos professores e a formação adequada dos mesmos para as disciplinas que ministram.

A oferta de material didático é também um desafio do ponto de vista da dinâmica federativa da Educação, visto que, conforme já destacado acima, a dispersão de escolas entre os três entes da Federação, sem a efetiva colaboração entre a União, os estados, e os municípios, afeta negativamente a qualidade do ensino e a implementação de qualquer política pública de âmbito nacional na área da Educação. De que adianta a União e os estados ofertarem material didático se não estiverem alinhados com os municípios, com suas realidades locais?

Outro desafio é a Avaliação, consubstanciada na “*Reorientação das avaliações de aprendizado dos alunos em todos os níveis (nacional, estadual e municipal). Suas matrizes passam a seguir o novo modelo curricular.*”<sup>21</sup>. Ora, conforme já destacado acima, não há no Brasil um efetivo sistema nacional de educação, onde “*Cada instância*

---

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 26 de julho de 2017.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 26 de julho de 2017.

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 26 de julho de 2017.

*faz o que pode e o que quer*”, o que dificulta, evidentemente, a reorientação das avaliações de aprendizado dos alunos em todos os níveis (nacional, estadual e municipal).

Além disso, há de se considerar a dificuldade relativa ao tamanho expressivo do alunado da Educação Básica (48,81 milhões de alunos), distribuído em uma enorme quantidade de escolas, muitas das quais sem qualquer acesso à internet, espalhadas por uma imensidão de municípios, em um território de proporções continentais.

Em remate, o legado de baixa colaboração federativa, bem como a falta de um sistema nacional de educação, juntamente com a deficiência relativa ao acesso à internet, tornam o desafio do Feedback e Revisão (*“Todo novo modelo curricular passa por um processo de amadurecimento. Para que se mantenha sempre atual e aplicável nas salas de aula, é preciso desenvolver um processo de coleta de feedbacks e ajustes/revisões que permita seu aprimoramento periódico”*<sup>22</sup>) ainda mais complexo.

Dessa feita, o diagnóstico elaborado acima demonstra que o processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular não pode ser subdimensionado, demandando esforços práticos significativos para o enfrentamento do problema, sob pena de se transformar essa política em “política pública de papel”, sem qualquer resultado real de alcance nacional.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 26 de julho de 2017.

#### **IV. BENCHMARKING**

Realizado o diagnóstico da situação da Educação Básica no país, o estudo de experiências envolvendo a implementação de bases curriculares comuns em outros países é bastante relevante para o embasamento de recomendações para o enfrentamento dos desafios já dimensionados, de forma a se aproveitar os acertos e lições de experiências bem-sucedidas.

Dessa forma, será analisada a implementação de bases curriculares comuns em quatro países, tais como, Austrália, Chile, Estados Unidos da América (Califórnia e Nova York), e Cingapura, de acordo com benchmarking dirigido pelo Movimento pela Base Nacional Comum, possibilitando uma análise comparativa entre países com diferentes características que implementaram essa política pública.

As experiências desses países estão segmentadas conforme os principais desafios relacionados à implementação da Base Nacional Comum Curricular indicados no Diagnóstico deste trabalho (Comunicação e Engajamento; Elaboração dos Currículos Locais; Formação dos Professores; Material Didático; Avaliação; Apoio Pedagógico aos Alunos; e Feedback e Revisão).

Antes, porém, para contextualizar a dimensão dos desafios atinentes à implementação das bases curriculares comuns de cada um desses quatro países, faz-se necessário tecer breves e sucintas considerações acerca da realidade do sistema de ensino nessas nações, visto que há diferenças no que se refere a sua composição, distribuição, níveis de ensino, e faixas etárias.

As informações apresentadas abaixo, embora mais genéricas que as utilizadas no diagnóstico deste trabalho, representam as dimensões da educação em cada uma dessas nações, o que poderá contribuir para a formulação de recomendações para o enfrentamento dos desafios nacionais da implementação da BNCC.

Pois bem. Em 2016, a Austrália possuía 3.798.226 estudantes, sendo 65,4% desse total em escolas públicas, e 34,6% em escolas privadas. 207.852 estudantes estavam matriculados em escolas identificadas como indígenas nesse exercício. Existiam, também em 2016, 9.414 escolas no país, bem como 276.329 professores<sup>23</sup>.

No Chile, havia 3.550.837 matrículas no exercício de 2016, sendo 1.945.973 apenas na Educação Básica de Crianças, e 270.588 em áreas rurais, e 1.273.530 municipais<sup>24</sup>. Existiam em 2015, 218.144 docentes no Chile<sup>25</sup>.

Nos Estados Unidos da América, havia 50,4 milhões de estudantes no ensino básico (*elementary and secondary schools*) apenas na rede pública em 2016. Existiam, também nesse exercício, 3,1 milhões de docentes também na rede pública de ensino básico, bem como 98.300 escolas públicas nesse nível de ensino. Uma curiosidade merece destaque: a projeção de gastos no ensino básico para o ano escolar 2016-17 é de US\$ 584,4 bilhões, o que representa US\$ 11.600 por aluno no período<sup>26</sup>.

Já em Cingapura, em 2015, havia 407.507 alunos no ensino básico (*Primary and Secondary Schools*). Em 2015, eram 28.422 docentes nesse nível de ensino, distribuídos em 12.572 salas de aula<sup>27</sup>.

Feitas essas considerações preliminares em relação aos países em análise, passa-se agora à análise das experiências próprias de cada uma dessas nações, de acordo com os desafios enfrentados na implementação dessa política pública, conforme informações extraídas

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/4221.0>>. Acesso em 16 de agosto de 2017.

<sup>24</sup> Ministerio de Educación. Disponível em: <<http://junarsemantics.s3.amazonaws.com/mineduc/BigData/Visualizaciones/VZ1/dist/index.html>>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://www.eligeeeducar.cl/radiografia-de-los-profesores-en-chile>>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

<sup>26</sup> Disponível em: <<https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=372>>. Acesso em 16 de agosto de 2017.

<sup>27</sup> Disponível em: <[https://data.gov.sg/dataset/students-and-teachers-in-schools?resource\\_id=22600569-848a-40af-af4c-b6f60c35c711](https://data.gov.sg/dataset/students-and-teachers-in-schools?resource_id=22600569-848a-40af-af4c-b6f60c35c711)>. Acesso em 16 de agosto de 2017.



do sítio eletrônico do Movimento pela Base Nacional Comum (<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>).

Em relação ao desafio da Comunicação e Engajamento, a tabela abaixo sintetiza as principais estratégias adotadas pelos quatro países.

<b>Tabela 4 - Estratégia de comunicação e engajamento</b>	
<b>País/Estado</b>	<b>Experiências</b>
Austrália	Ampla campanha, feita pela Acara (Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority) e pelos estados, com mensagens curtas e muito claras sobre o que seria feito, quando e por quê. Os cronogramas da implementação, definidos por cada estado, foram publicados em uma plataforma online.
Chile	Priorizou a mensagem de que os professores seriam peça fundamental para o sucesso da implementação. As escolas foram comunicadas sobre a Base por meio de programas de estudo – materiais que fazem uma tradução didática dos objetivos de aprendizagem.
Califórnia	Quase dois anos depois da aprovação do Common Core, o plano de implementação foi publicado numa plataforma online, com sugestões de estratégias de implementação para os gestores locais e material de apoio para os professores.
Nova York	Dois meses após a publicação, o estado apresentou os novos padrões curriculares para grupos de especialistas, de professores e organizações educacionais locais. Criou e publicou em uma plataforma online o cronograma de implementação e materiais de apoio para os distritos escolares.
Cingapura	As escolas são as responsáveis pela comunicação com as comunidades locais (professores e famílias), além de terem mais condições de tirar dúvidas específicas de professores, pais e alunos. A comunicação aconteceu depois da elaboração dos currículos.

Elaboração própria. Fonte: disponível em <http://movimentopelabase.org.br/implementacao/><sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Acesso em 16 de agosto de 2017.

A análise das informações acima permite concluir que a utilização de uma plataforma online foi uma estratégia bastante utilizada para o enfrentamento do desafio da Comunicação e Engajamento. É possível verificar também a participação de professores como agentes fundamentais para o sucesso da implementação da política pública, tendo sido envolvidos em programas de estudo, materiais de apoio, bem como na comunicação com as comunidades locais.

No que se refere ao desafio da Elaboração dos Currículos Locais, a tabela abaixo sintetiza as ações adotadas pelos países.

<b>Tabela 5 - Estratégia para elaboração dos currículos locais</b>	
<b>País/Estado</b>	<b>Experiências</b>
Austrália	Dos 8 estados/territórios, 5 usaram diretamente o documento nacional e 3 adequaram seus currículos. A maioria deu um ano para as escolas se familiarizarem com os conteúdos.
Chile	Cada escola e município poderiam fazer seus currículos, mas no geral, por falta de recursos técnicos, a maioria seguiu guias do Ministério da Educação para colocar o currículo nacional em prática.
Califórnia	Uma comissão estadual, eleita pelo governador e pelo legislativo, formada por professores do ensino fundamental e médio, analisou os padrões nacionais para mudar o que achassem necessário e incluir conteúdos locais. O processo durou 4 meses.
Nova York	O estado coordenou um grupo de professores do ensino básico e superior para elaboração dos complementos dos padrões nacionais. O documento local foi submetido à consulta pública, revisado e implementado em seis meses. A rapidez do processo gerou confusão entre professores e pais.
Cingapura	Processo realizado pelas escolas, com forte grau de autonomia. Cada escola fez uma customização do currículo nacional, sequenciando as expectativas de aprendizagem de acordo com os interesses de seus alunos.

Elaboração própria. Fonte: disponível em <http://movimentopelabase.org.br/implementacao/><sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Acesso em 16 de agosto de 2017.

Verifica-se que em todos os casos acima descritos houve aproveitamento de um currículo nacional. E, em muitos dos casos, buscou-se a customização desse currículo modelo para adequação às realidades locais.

Concernente ao desafio da Formação dos Professores, as experiências podem ser assim sintetizadas:

<b>Tabela 6 - Estratégia para formação dos professores</b>	
<b>País/Estado</b>	<b>Experiências</b>
Austrália	Cada estado/território desenvolveu seu programa de treinamento de professores. A maioria iniciou na capacitação um ano antes de começar o ensino com o novo currículo e manteve o programa no ano seguinte, com o novo currículo já em prática.
Chile	Realizada por meio dos programas de estudo desenvolvidos pelo Ministério da Educação para cada área do conhecimento. Os programas trazem um planejamento anual para trabalhar com os objetivos de aprendizagem, com exemplos de atividades didáticas e de avaliação.
Califórnia	O programa de preparação é realizado em parceria pela Associação de Professores da Califórnia e pela Universidade Stanford. Foram selecionados cerca de 300 professores da rede pública para liderar a capacitação em suas comunidades locais. Houve forte adesão de professores, com financiamento de diversas fontes, entre fundações e órgãos educacionais locais e nacionais.
Nova York	Desde 2011, seis meses após a publicação do currículo local, os professores são treinados pelo estado, com apoio de materiais didáticos contendo planos de aula. Todo material foi divulgado online.
Cingapura	Foi realizado pelo braço do Ministério da Educação responsável pela formação de professores. O principal recurso utilizado foi um portal online, que reúne indicações de sites selecionados por professores e revisados por pares contendo textos, vídeos, questionários, planos de aula e outros recursos didáticos associados aos tópicos abordados no currículo.

Elaboração própria. Fonte: disponível em <http://movimentopelabase.org.br/implementacao/><sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Acesso em 16 de agosto de 2017.

Nota-se que, para o enfrentamento da questão, foram criados programas de treinamento/estudo de professores, oferecidos antes do início do ensino com o novo currículo. Houve ainda participação da iniciativa privada nos treinamentos, inclusive no financiamento desses programas. Houve, ainda, treinamento de professores para que atuassem como agentes multiplicadores da capacitação junto a suas comunidades.

No que tange ao desafio do Material Didático, a tabela abaixo sintetiza as ações adotadas.

<b>Tabela 7 - Estratégia para material didático</b>	
<b>País/Estado</b>	<b>Experiências</b>
Austrália	As editoras começaram a mudar seus materiais assim que o rascunho do currículo nacional foi publicado. Os novos materiais foram lançados seis meses depois da aprovação do currículo final. São vendidos diretamente para as escolas, sem passar por autoridades.
Chile	As editoras elaboraram novos materiais didáticos a partir de critérios estabelecidos em licitação pelo Ministério da Educação. As escolas públicas começaram a receber os livros didáticos em 2013, um ano após o início da implementação.
Califórnia	Professores do ensino básico e universitários, gestores e pais participaram de painéis de revisão dos materiais didáticos de editoras e o Departamento de Educação do estado foi responsável pela aprovação final.
Nova York	Muitos distritos (que escolhem livremente) usam livros produzidos por editoras comerciais, mas é também crescente o número de escolas que usam os materiais produzidos pelo estado e publicados numa plataforma online, com estruturas de aulas e atividades práticas.
Cingapura	O Ministério da Educação realizou formações para os editores de materiais. Depois de avaliar a produção, o Ministério publicou em seu site uma lista de livros e empresas que atendem aos padrões nacionais. A escolha dos livros é feita na escola.

Elaboração própria. Fonte: disponível em <http://movimentopelabase.org.br/implementacao/><sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Acesso em 16 de agosto de 2017.

Denota-se do acima exposto que houve revisão dos materiais didáticos, sejam eles produzidos pela iniciativa privada ou pelo poder público. Essa revisão contou com a participação dos formuladores da política pública e de docentes. No caso de Cingapura, por exemplo, os materiais adequados foram listados em site do governo.

Em relação ao desafio da Avaliação, as experiências foram:

<b>Tabela 8 - Estratégia de avaliação</b>	
<b>País/Estado</b>	<b>Experiências</b>
Austrália	Em 2016, cinco anos após o início da implementação, será aplicada a primeira avaliação de acordo com o novo currículo nacional, para aos componentes de Língua e Matemática.
Chile	A avaliação nacional de 2013, um ano após o início da implementação, considerou os novos padrões (2º e 4º ano). A adaptação está conturbada, já que são avaliados os aprendizados ao longo do tempo (uma mesma prova, portanto, avalia o novo e o velho currículo). Os moldes da avaliação estão sendo revistos.
Califórnia	O estado suspendeu as avaliações nos primeiros dois anos, até criar um modelo coerente com os novos padrões. Em 2015, a primeira avaliação (online) foi aplicada. É proibido por lei comparar os resultados das avaliações pré e pós Common Core.
Nova York	A avaliação começou no ano letivo seguinte ao da implementação. Os professores acharam pouco tempo. Houve conflitos com eles e com as famílias – 20% dos pais optaram por não submeter seus filhos à avaliação de 2015.
Cingapura	Avaliações são feitas ao fim de cada ciclo completo com o novo currículo. Ou seja: os alunos que ingressaram este ano no primeiro ciclo, de seis anos, só serão testados segundo o novo currículo ao final desses seis anos.

Elaboração própria. Fonte: disponível em <http://movimentopelabase.org.br/implementacao/><sup>32</sup>.

Observa-se que, com exceção dos casos de Nova York e do Chile, foi concedido prazo razoável para avaliação da política

<sup>32</sup> Acesso em 16 de agosto de 2017.

pública (ao final de cada ciclo, em Cingapura, e após cinco anos do início da implementação, na Austrália). As experiências em sentido contrário não se demonstraram exitosas.

Já em relação ao desafio do Apoio Pedagógico aos Alunos, tem-se que:

<b>Tabela 9 - Estratégia para apoio pedagógico</b>	
<b>País/Estado</b>	<b>Experiências</b>
Austrália	Os estados/territórios criaram juntos uma agência de recursos educacionais, que reúne fontes de informações e links para vídeos, softwares, textos e apresentações relacionadas aos objetivos de aprendizagem. Esses materiais foram produzidos por empresas privadas, governos e ONGs.
Chile	O apoio extra aos alunos é dado essencialmente via suporte aos professores.
Califórnia	Os materiais desenvolvidos para apoiar os professores na implementação incluem orientações de como lidar com alunos de baixo desempenho durante a implementação dos novos padrões; Treinamento dos professores sobre as necessidades de desenvolvimento únicas dos adolescentes e como adaptar as instruções para atender a essas necessidades; Treinamento específico por matéria; <i>Coaching</i> em instruções diferenciadas; Orientação sobre o uso das avaliações incluídas nos materiais de instrução aprovados pelo estado como base para o monitoramento contínuo do progresso; Oportunidades de aprendizagem profissional que ajudam todos os professores a articular lições para garantir que todos os alunos tenham acesso ao mesmo conteúdo rigoroso; Estratégias de remediação acelerada para estudantes que têm déficits de aprendizagem; Treinamento em gerenciamento de sala de aula.
Nova York	O apoio extra aos alunos é dado essencialmente via suporte aos professores.
Cingapura	O Ministério da Educação destaca professores auxiliares que ajudam os alunos com dificuldades de aprendizagem. Eles atuam em programas de aulas extras, com turmas reduzidas.

Elaboração própria. Fonte: disponível em  
<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>  
<http://pubs.cde.ca.gov/tcsii/ch10/qulfidchrspnspls.aspx><sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Acesso, respectivamente, em 16 de agosto de 2017 e em 27 de outubro de 2017.

Destaca-se das experiências dos países acima o suporte aos professores, seja através de materiais de apoio, seja a partir de plataformas digitais. Utilizou-se também, como no caso de Cingapura, professores auxiliares.

Por fim, no que se refere ao desafio do Feedback e Revisão, a tabela abaixo sintetiza as experiências dos quatro países pesquisados.

<b>Tabela 10 - Estratégia para feedback e revisão</b>	
<b>País/Estado</b>	<b>Experiências</b>
Austrália	Há revisões periódicas programadas, feitas a partir de feedbacks das escolas e professores coletados no site da Acara, de dados do Google Analytics e pesquisas.
Chile	Ainda não houve consultas formais para feedbacks sobre as novas bases curriculares, nem revisões do texto. Há, no entanto, uma avaliação informal (de professores e do governo) que diz o que é preciso melhorar. Para o futuro, foram definidas revisões periódicas: uma revisão para pequenos ajustes a cada 6 anos e uma revisão completa a cada 12 anos.
Califórnia	Ainda não há revisões previstas.
Nova York	Uma força-tarefa estadual revisou os padrões, os currículos e as avaliações em dezembro de 2015 e chegou à conclusão que é preciso rever e ajustar o currículo, materiais e avaliações.
Cingapura	Revisão periódica é prevista a cada seis anos e uma revisão parcial, para pequenos ajustes, na metade desse prazo.

Elaboração própria. Fonte: disponível em <http://movimentopelabase.org.br/implementacao/><sup>34</sup>.

É de se notar que o enfrentamento desse desafio é ainda embrionário, mas é possível perceber uma preocupação com a revisão periódica da política. É de se destacar, no entanto, o caso da Austrália, onde o feedback das escolas e professores ocorre via plataforma digital.

<sup>34</sup> Acesso em 16 de agosto de 2017.

É de se ver assim que as experiências desses países demonstram que, embora sejam países bastantes diferentes, há estratégias semelhantes em relação ao enfrentamento dos desafios, sendo bastante válidas para a definição das estratégias a serem adotadas no caso da política brasileira, auxiliando a formulação das recomendações práticas a serem apresentadas neste trabalho.



## V. RECOMENDAÇÕES

É a partir do diagnóstico detalhado da situação da Educação Básica no país que o referencial teórico (as teorias de implementação: *Top-Down*, *Bottom-Up*, e *Combined Approach*) e a análise do bechmarking (experiências da Austrália, do Chile, dos EUA, mais especificamente da Califórnia e de Nova York, e de Cingapura) permitem neste momento sugerir e embasar recomendações para o enfrentamento de cada um dos desafios identificados acima.

### V.1. CRIAÇÃO DE UMA PLATAFORMA ONLINE E AMPLA CAMPANHA DE COMUNICAÇÃO

A esta altura, já é possível perceber que o desafio da Comunicação e Engajamento (1º desafio) pode ser compreendido na variável “A disposição e reposta das pessoas para a implementação, incluindo três elementos: a compreensão e entendimento da política pública, a opinião dos agentes, se aceitam, se são neutros ou se a recusam; e a intensidade dessa resposta” (HILL; HUPE, 2002, p. 12) da teoria *Top-Down* de implementação.

Veja-se que a compreensão e entendimento da política, essenciais para o engajamento dos atores envolvidos, dependem de uma campanha bastante ampla de comunicação, envolvendo os principais meios de comunicação, focada no público alvo, com mensagens muito claras e curtas sobre o que será feito, por qual razão, e quando, conforme realizado pela *Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority - Acara* e pelos estados na experiência da Austrália.

Não é demais destacar que, no caso brasileiro, esse esforço não deve ser subdimensionado, tendo em vista os expressivos números envolvidos na implementação dessa política pública (existem no país 2,2 milhões de docentes, distribuídos em 186,1 mil unidades

escolares – muitas das quais em áreas de difícil acesso –, espalhadas por 5.570 municípios).

Dessa forma, e com fundamento na experiência dos países do benchmarking, conforme já identificado acima, outra recomendação consiste na criação de uma plataforma online como uma estratégia para o enfrentamento desse desafio, visto que se trata de um recurso tecnológico de amplo alcance, com custo reduzido e facilidade de acesso. A participação da iniciativa privada neste processo é, evidentemente, desejável, visto que poderá contribuir de forma significativa com recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento dessa ferramenta.

Considerando que o diagnóstico da situação da Educação Básica no país revelou a necessidade de investimentos no que concerne ao acesso à internet pelas escolas de educação básica (Mapa 2), visto que as regiões Norte e Nordeste possuem inúmeros municípios com 20% ou menos de escolas com acesso a esse recurso, recomenda-se, sem prejuízo de investimentos maciços em infraestrutura para acesso à internet fixa nessas localidades no médio e longo prazos, que o acesso a essa plataforma online seja disponibilizado, de forma gratuita, via aplicativo (“app”) em equipamentos (como celulares e tablets) com acesso à internet móvel (3G e 4G).

Sabe-se que experiências similares a essa tem sido utilizadas, por exemplo, por determinadas instituições e empresas para acesso a seus aplicativos, como é o caso, por exemplo, do Banco Bradesco, que disponibilizou acesso gratuito ao aplicativo do Banco para seus clientes que possuem a Vivo, Tim, Claro, ou Oi, como operadora de telefonia móvel<sup>35</sup>.

Pretende-se, assim, garantir “*que a comunidade educacional e a sociedade civil entendam a importância da Base e como*

---

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://tecnoblog.net/153623/bradesco-acesso-gratis-aplicativos-celular/>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

*acontecerá sua implementação”, bem como “O engajamento de atores considerados chave para o processo”.*

## **V.2. ELABORAÇÃO DE CURRÍCULO E MATERIAL DIDÁTICO MODELOS DISPONIBILIZADOS EM PLATAFORMA ONLINE COM A PARTICIPAÇÃO DA UNDIME E CONSED**

Já os desafios da Elaboração dos Currículos Locais (2º desafio) e do Material Didático (3º desafio) inserem-se nas variáveis “Os objetivos da política pública, para definir de forma concreta e específica os padrões para atingir uma boa performance” e “A qualidade da relação inter-organizacional (diretamente ligada as questões federalistas)” (HILL; HUPE, 2002, p. 12) da teoria *Top-Down* de implementação.

Embora os estados e municípios tenham autonomia para a elaboração dos currículos locais, a definição de padrões via elaboração de um currículo modelo pelo Ministério da Educação (que poderá ser adotado por estados e municípios, já que muitos não possuem recursos financeiros e técnicos para tanto), com o apoio de entidades do terceiro setor, é bastante recomendável para o alcance de uma boa performance da política pública.

A experiência internacional demonstrou que houve aproveitamento pelos países do benchmarking de um currículo nacional, ainda que, em muitos dos casos analisados, tenha-se buscado a customização desse currículo modelo para adequação às realidades locais, de forma a garantir “*que o documento tenha impacto no aprendizado dos alunos.*”

Do ponto de vista da oferta de material didático, recomenda-se a definição, pelo Ministério da Educação, de parâmetros mínimos que assegurem o alinhamento dos materiais ao conteúdo da Base Nacional Curricular Comum, de forma a “*Garantir a oferta e a qualidade*

*de materiais didáticos alinhados com a Base*”, bem como, de acordo com a experiência internacional, como no caso de Nova York, a criação e disponibilização de material didático modelo em plataforma online, logo em seguida à aprovação do documento da Base pelo Ministério da Educação.

É de se ressaltar também a necessidade de alinhamento entre os entes da Federação em face da dinâmica federativa da Educação para a elaboração de currículo e material didático modelos. Conforme já destacado acima, a ausência de colaboração entre a União, os estados, e os municípios, afeta negativamente a qualidade do ensino e a implementação de qualquer política pública de âmbito nacional na área da Educação.

A recomendação é que, conforme a teoria de implementação *Top-Down*, segundo a qual a implementação é um processo vindo de cima para baixo na estrutura hierárquica, os formuladores da política atuem em conjunto com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e o Ministério da Educação, na elaboração de um currículo e material didático modelo, conferindo maior qualidade na relação inter-organizacional.

### **V.3. QUALIFICAÇÃO DE DOCENTES MULTIPLICADORES DA CAPACITAÇÃO E APOIO EXTRA AOS ALUNOS**

Nota-se que, no caso brasileiro, a implementação da política e a adaptação do currículo modelo às realidades locais pode ser um empecilho à adequada customização do documento, visto que, conforme já demonstrado no diagnóstico deste trabalho, 22,5% dos docentes não possuem nem mesmo o ensino superior completo, 6,5% está cursando o ensino superior, 4,6% só tem o ensino médio completo, 4.546 apenas o fundamental completo, e 1.497 o fundamental incompleto (desafio da formação de professores), ou seja, não possuem a

qualificação mínima necessária, nem a formação adequada para as disciplinas que ministram.

Dessa forma, essa defasagem demandará investimentos na formação desses docentes sem a devida qualificação, caso contrário, poderá afetar negativamente o impacto da Base Nacional Curricular Comum no aprendizado do alunado (desafio do apoio pedagógico aos alunos) de diversas localidades do país.

Esses desafios da Formação de Professores (4º desafio) e do Apoio Pedagógico aos Alunos (5º desafio) inserem-se justamente na variável “A disposição e resposta das pessoas para a implementação, incluindo três elementos: a compreensão e entendimento da política pública, a opinião dos agentes, se aceitam, se são neutros ou se a recusam; e a intensidade dessa resposta” (HILL; HUPE, 2002, p. 12) da teoria *Top-Down* de implementação.

A recomendação para o enfrentamento do desafio da Formação de Professores, como no caso da Califórnia, é a contribuição da iniciativa privada na qualificação de docentes multiplicadores da capacitação junto a suas comunidades, com a criação/financiamento de programas de treinamento/estudo de professores. A seleção desses docentes deve ficar a cargo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) em parceria com a iniciativa privada e o Ministério da Educação.

Essa qualificação, conforme a experiência australiana, deve ser oferecida antes do início do ensino com o novo currículo, de forma a viabilizar a compreensão e o entendimento da política pública, potencializando a possibilidade de uma resposta adequada à implementação do documento pelos atores envolvidos.

Por último, recomenda-se também, como no caso de Cingapura, a inserção na plataforma online, de “*indicações de sites selecionados por professores e revisados por pares contendo textos,*

*vídeos, questionários, planos de aula e outros recursos didáticos associados aos tópicos abordados no currículo”.*

Pretende-se, assim, a *“preparação dos professores em serviço para que eles entendam os objetivos de aprendizagem descritos na Base e tenham condições de incorporá-los em seu trabalho e, assim, impactar o aprendizado dos alunos”.*

Já para o enfrentamento do desafio do Apoio Pedagógico aos Alunos, propõe-se, de acordo com a experiência do Chile, o apoio extra aos alunos a partir de suporte aos professores e destaque de professores auxiliares que ajudem os alunos com dificuldades de aprendizagem, atuando em programas de aulas extras, com turmas reduzidas (caso da experiência de Cingapura), de forma a possibilitar a compreensão e o entendimento da BNCC.

Esse suporte aos professores pode se dar, conforme a experiência da Califórnia, através de materiais de apoio, com *“orientações de como lidar com alunos de baixo desempenho durante a implementação dos novos padrões”*, a serem disponibilizados na plataforma online a ser criada.

Recomenda-se, ainda, que essa plataforma digital, conforme a experiência australiana, reúna *“fontes de informações e links para vídeos, softwares, textos e apresentações relacionadas aos objetivos de aprendizagem”*, a serem produzidos por entidades do terceiro setor, agentes privados, e pelos próprios governos.

Essas recomendações objetivam, assim, criar recursos *“para ajudar alunos a enfrentar eventuais defasagens em função de um possível patamar mais alto de exigência ou de mudanças na estrutura curricular”.*

#### V.4. AVALIAÇÃO ONLINE EM PRAZO RAZOÁVEL PARA ADAPTAÇÃO AO NOVO ENSINO

Em relação ao desafio da Avaliação (6º desafio), trata-se de uma frente de implementação necessária para a averiguação da performance da política pública, de acordo, portanto, com a variável “Os objetivos da política pública, para definir de forma concreta e específica os padrões para atingir uma boa performance” (HILL; HUPE, 2002, p. 12) da teoria *Top-Down* de implementação.

Considerando que, conforme já destacado acima, não há no Brasil um efetivo sistema nacional de educação, onde “*Cada instância faz o que pode e o que quer*”, sugere-se que, sendo a Base Nacional Comum Curricular uma política de âmbito nacional, seja realizada uma avaliação nacional desse novo modelo curricular (que não se confunde com o modelo anterior) pelo Ministério da Educação, de maneira segmentada por período (a cada período avalia-se uma etapa do Ensino Básico com o novo currículo).

Recomenda-se, ainda, conforme evidenciado no benchmarking acima, que essa avaliação seja realizada em prazo razoável após o início da implementação (após cinco anos do início da implementação, no caso da experiência da Austrália). As experiências em sentido contrário não se demonstraram exitosas. No caso de Nova York, de acordo com a descrição do benchmarking, “*A avaliação começou no ano letivo seguinte ao da implementação. Os professores acharam pouco tempo. Houve conflitos com eles e com as famílias – 20% dos pais optaram por não submeter seus filhos à avaliação de 2015*”.

A longo prazo, quando todas as unidades escolares dispuserem de acesso à internet e ferramental de informática, sugere-se que as avaliações sejam realizadas via plataforma online, como no caso da experiência da Califórnia, de forma a otimizar o potencial desse recurso tecnológico, facilitar a realização das provas, tendo em vista o tamanho expressivo do alunado da Educação Básica, distribuído em uma

enorme quantidade de escolas, espalhadas por uma imensidão de municípios, bem como obter informações do resultado da política em menor tempo.

Pretende-se, dessa forma, viabilizar a reorientação das avaliações de aprendizado dos alunos em todos os níveis (nacional, estadual e municipal), criando-se uma forma única de avaliação da política pública.

#### **V.5. REVISÃO PERIÓDICA VIA PLATAFORMA ONLINE**

O enfrentamento do sétimo e último desafio (Feedback e Revisão), o qual se insere na variável “A disposição e reposta das pessoas para a implementação, incluindo três elementos: a compreensão e entendimento da política pública, a opinião dos agentes, se aceitam, se são neutros ou se a recusam; e a intensidade dessa resposta” (HILL; HUPE, 2002, p. 12) da teoria Top-Down de implementação, é fundamental para a correção de falhas cometidas durante o processo de implementação da política pública, bem como para a réplica de acertos nessa empreitada.

Embora esse desafio ainda seja embrionário, visto que ainda não se iniciou o processo de implementação da Base, não sendo nem mesmo evidente em países que já iniciaram esse processo (como no caso da Califórnia, por exemplo), a recomendação que se faz é, assim como no caso da experiência da Austrália, a utilização da plataforma online, no longo prazo, como ferramenta para o feedback e revisão da política pública pelos atores envolvidos no processo de implementação.

Dessa forma, acredita-se seja possível “*desenvolver um processo de coleta de feedbacks e ajustes/revisões*” factível, permitindo o aprimoramento periódico do *novo modelo curricular*.



Com isso, pretende-se auxiliar na definição das estratégias a serem adotadas no caso brasileiro, auxiliando de forma prática o enfrentamento dos desafios do processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular.

O quadro abaixo sintetiza essas recomendações apresentadas acima.

<b>QUADRO RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES</b>	
<b>V.1. CRIAÇÃO DE UMA PLATAFORMA ONLINE E AMPLA CAMPANHA DE COMUNICAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campanha de comunicação envolvendo os principais meios de comunicação, focada no público alvo, com mensagens muito claras e curtas sobre o que será feito, por qual razão, e quando;</li> <li>• Criação de uma plataforma online e participação da iniciativa privada com recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento dessa ferramenta.</li> </ul>
<b>V.2. ELABORAÇÃO DE CURRÍCULO E MATERIAL DIDÁTICO MODELOS DISPONIBILIZADOS EM PLATAFORMA ONLINE COM A PARTICIPAÇÃO DA UNDIME E CONSED</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de um currículo modelo pelo Ministério da Educação (que poderá ser adotado por estados e municípios), com o apoio de entidades do terceiro setor;</li> <li>• Definição, pelo Ministério da Educação, de parâmetros mínimos que assegurem o alinhamento dos materiais didáticos ao conteúdo da BNCC;</li> <li>• Alinhamento entre os entes da Federação (em face da dinâmica federativa da Educação) para a elaboração de currículo e material didático modelos;</li> <li>• Atuação conjunta da Undime, do Consed e do Ministério da Educação, na elaboração de um currículo e material didático modelo, conferindo maior qualidade na relação inter-organizacional.</li> </ul>
<b>V.3. QUALIFICAÇÃO DE DOCENTES MULTIPLICADORES DA CAPACITAÇÃO E APOIO EXTRA AOS ALUNOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuição da iniciativa privada na qualificação de docentes multiplicadores da capacitação junto a suas comunidades, com a criação/financiamento de</li> </ul>

	<p>programas de treinamento/estudo de professores antes da introdução da Base;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserção na plataforma online de “indicações de sites selecionados por professores e revisados por pares contendo textos, vídeos, questionários, planos de aula e outros recursos didáticos associados aos tópicos abordados no currículo”;</li> <li>• Apoio extra aos alunos a partir de suporte aos professores e destaque de professores auxiliares que ajudem os alunos com dificuldades de aprendizagem, atuando em programas de aulas extras, com turmas reduzidas;</li> <li>• Plataforma digital, com fontes de informações e links para vídeos, softwares, textos e apresentações relacionadas aos objetivos de aprendizagem, a serem produzidos por entidades do terceiro setor, agentes privados, e pelos próprios governos.</li> </ul>
<b>V.4. AVALIAÇÃO ONLINE EM PRAZO RAZOÁVEL PARA ADAPTAÇÃO AO NOVO ENSINO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação nacional desse novo modelo curricular (que não se confunde com o modelo anterior) pelo Ministério da Educação;</li> <li>• Avaliação realizada em prazo razoável após o início da implementação.</li> </ul>
<b>V.5. REVISÃO PERIÓDICA VIA PLATAFORMA ONLINE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilização da plataforma online, no longo prazo, como ferramenta para o feedback e revisão da política pública pelos atores envolvidos no processo de implementação.</li> </ul>

## VI. CONCLUSÃO

Tendo em vista que, de acordo com o Movimento pela Base Nacional Comum, conforme termo de referência anexo, “*Tão importante quanto ter uma Base de qualidade é garantir que ela seja uma realidade nas salas de aula de todo país*”, este trabalho teve como objetivo responder à seguinte pergunta: como fazer a Base chegar nas salas de aula?

Buscou-se, inicialmente, compreender o que é a Base Nacional Comum Curricular, seu histórico, e principais características que a definem. Feito isso, considerando que o objeto deste trabalho é o processo de implementação do documento da Base, foram apresentadas as principais teorias (os modelos *Top-Down*, *Bottom-Up*, e *Combined Approach*) e autores relacionados à implementação de políticas públicas.

Passou-se então ao diagnóstico detalhado da situação da Educação Básica no Brasil, de forma a demonstrar a complexidade do desafio da implementação da Base Nacional Comum Curricular nos 5.570 municípios brasileiros, evitando-se uma análise simplista da realidade nacional.

Esse diagnóstico permitiu concluir que os grandes obstáculos para o enfrentamento dos desafios relacionados ao processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular podem ser agrupados em relação às suas dimensões, distribuição, disparidades, e dinâmica federativa.

Em relação às dimensões, os principais obstáculos referem-se à expressiva quantidade de matrículas (48,8 milhões), de docentes (2,2 milhões), e de unidades escolares (186,1 mil) na Educação Básica brasileira. Os relacionados à distribuição, dizem respeito aos 5.570 municípios brasileiros, e ao fato de 33,9% das escolas estarem localizadas em áreas rurais.

O terceiro grande grupo refere-se às disparidades existentes entre os Estados e as regiões no que tange à infraestrutura escolar (biblioteca e/ou sala de leitura, acesso à internet, laboratório de informática e de ciências) e à qualificação dos docentes, com destaque para as diferenças gritantes existentes principalmente entre os estados do Norte e Nordeste (mais precária) e os demais estados do país.

E o último grupo refere-se ao fato de que a Constituição Federal não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas federativas, bem como à ausência de coordenação federativa no âmbito da Educação Básica brasileira, demonstrando não haver um efetivo sistema nacional de educação.

Esses obstáculos demonstraram que o processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular no caso brasileiro não pode ser subdimensionado, demandando esforços práticos significativos para o enfrentamento do problema.

Apesar de os principais desafios identificados pelo Movimento pela Base Nacional Comum terem sido bem delineados (Comunicação e Engajamento; Elaboração dos Currículos Locais; Formação dos Professores; Material Didático; Avaliação; Apoio Pedagógico aos Alunos; e Feedback e Revisão), evidenciou-se a necessidade de se aprofundar o enfrentamento do problema, diante dos obstáculos mencionados acima.

Partiu-se então para o estudo de experiências envolvendo a implementação de bases curriculares comuns em outros países (Austrália, Chile, Estados Unidos da América, e Cingapura), que se demonstrou bastante relevante para o embasamento das recomendações para o enfrentamento dos desafios já dimensionados.

Foi a partir do diagnóstico apresentado, e com fundamento nas teorias de implementação de políticas públicas, bem como nas experiências internacionais, que se pôde definir recomendações

para o enfrentamento adequado dos desafios da implementação do documento da Base.

Essas recomendações consistiram: *i)* na criação de uma plataforma online e ampla campanha de comunicação; *ii)* na elaboração de currículo e material didático modelos disponibilizados em plataforma online com a participação da Undime e Consed; *iii)* na qualificação de docentes multiplicadores da capacitação e apoio extra aos alunos; *iv)* na avaliação online em prazo razoável para adaptação ao novo ensino; e *v)* na revisão periódica via plataforma online.

É de se destacar que a criação de uma plataforma online se apresentou como a principal estratégia de enfrentamento dos desafios postos, visto que todas as demais recomendações envolveram a utilização dessa poderosa ferramenta digital. A viabilidade da política, considerando o diagnóstico elaborado, depende especialmente do desenvolvimento dessa plataforma.

O envolvimento da iniciativa privada revelou-se também de fundamental importância para a viabilidade de diversas proposições, como, por exemplo, no caso do desenvolvimento de uma plataforma online, na elaboração de currículo e material modelos, e na qualificação de professores.

É possível concluir ainda que, de acordo com as experiências internacionais analisadas no benchmarking deste trabalho, bem como considerando as especificidades locais demonstradas no diagnóstico, o processo de implementação demandará a adoção de esforços no longo prazo, devendo ser assimilado como uma política de Estado, e não apenas de Governo.

Finalmente, a colaboração efetiva entre os entes federados, bem como o envolvimento dos atores do *street-level*, principalmente dos docentes que atuam na ponta do processo de implementação junto aos alunos e sociedade como um todo, é essencial para o sucesso da implementação da Base Nacional Comum Curricular.

Espera-se, assim, poder contribuir com o desenvolvimento de ações efetivas para a implementação de uma política pública que se revela como uma das mais importantes na reformulação do ensino brasileiro, para que se torne uma realidade nacional, e não mais uma entre as muitas políticas públicas brasileiras “de papel”.

## BIBLIOGRAFIA

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Distrito Federal: Senado, 1988.

BRASIL, Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Proposta preliminar, 2ª versão revisada. Brasília: MEC, abril de 2016.

Censo Escolar da Educação Básica 2016. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Ministério da Educação. Governo Federal. Fevereiro, 2017. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2017/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_da\\_educacao\\_basica\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf)>.

CERNA, Lucie. *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. Paris: OCDE, 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/edu/ceri/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf>>.

Ensino Fundamental de Nove Anos: Passo a Passo do Processo de Implantação. 2ª Edição. Ministério da Educação. Governo Federal. Setembro, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passos\\_a\\_passo\\_versao\\_atual\\_16\\_setembro.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passos_a_passo_versao_atual_16_setembro.pdf)>.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE, 2002.

KRELL, Andreas J. *Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM. Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 26 de julho de 2017.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

PENA, Rodolfo F. Alves. *Território brasileiro: localização, extensão e fronteiras*. Brasil Escola. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/territorio-brasileiro-localizacao-extensao-fronteiras.htm>>. Acesso em 23 de outubro de 2017.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. *Para aprender políticas públicas, volume 1: conceitos e teorias*. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas – IGEPP, 2012. Disponível em: <<http://igepp.com.br/>>. Acesso em 27 de julho de 2017.

SEGATTO, Catarina Ianni. *Análise da implementação de políticas públicas: o programa de alfabetização na idade certa em dois municípios cearenses*. Temas de Administração Pública. Araraquara: UNESP, 2012. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/catarinasegatto.pdf>>. Acesso em 27 de julho de 2017.



ANEXO 1 – MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA  
TRABALHO FINAL – 2017

**MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM**

**DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA BASE NACIONAL COMUM  
CURRICULAR**

**I. ANTECEDENTES**

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

*“é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Conforme definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), a Base deve nortear os currículos dos sistemas e redes de ensino das Unidades Federativas, como também as propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, em todo o Brasil”<sup>36</sup>.*

Ainda de acordo com o Ministério da Educação,

*“A Base estabelece conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica. Orientada pelos princípios éticos, políticos e*

---

<sup>36</sup> Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em 27 de julho de 2017.

*estéticos traçados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, a Base soma-se aos propósitos que direcionam a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva”<sup>37</sup>.*

## II. SITUAÇÃO PROBLEMA

O Movimento pela Base Nacional Comum identificou dificuldades relacionadas à implementação da Base Nacional Comum Curricular, visto que o Brasil é um país de realidades socioeconômicas e costumes bastante díspares, além do fato de o sistema de educação básica nacional possuir cerca de 48,8 milhões de matrículas, 2,2 milhões de docentes, distribuídos em mais de 186,1 mil unidades escolares estaduais e municipais, espalhadas em cerca de 8,51 milhões de quilômetros quadrados, sendo muitas em áreas rurais de difícil acesso.

De acordo com o Movimento pela Base Nacional Comum, “*Tão importante quanto ter uma Base de qualidade é garantir que ela seja uma realidade nas salas de aula de todo país*”<sup>38</sup>. Nesse sentido, a pergunta que o trabalho se propõe a responder é: como fazer a Base chegar nas salas de aula?

## III. OBJETIVO

A finalidade do trabalho é realizar um diagnóstico da situação da Educação Básica no país, de forma a demonstrar a complexidade do processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular nos 5.570 municípios brasileiros, bem como apresentar os

---

<sup>37</sup> Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em 27 de julho de 2017.

<sup>38</sup> Movimento pela Base Nacional Comum. Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>>. Acesso em 27 de julho de 2017.

principais desafios relacionados a essa implementação, como Comunicação e Engajamento, Elaboração dos Currículos Locais, Formação dos Professores, Material Didático, Avaliação, Apoio Pedagógico aos Alunos, e Feedback e Revisão, e, posteriormente, propor soluções para viabilizar esse processo de implementação do documento da Base no país.

#### **IV. METODOLOGIA**

A metodologia será definida pelo grupo de mestrandos do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, devendo contemplar bibliografia especializada sobre o tema do trabalho, bem como análise de experiências internacionais de implementação de bases curriculares. É desejável a realização de entrevistas com profissionais da área.

#### **V. PRODUTOS**

Trabalho de Conclusão de Curso, com cerca de 80 páginas, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, composto de referências bibliográficas e anexos.

Esse trabalho deverá ser apresentado a uma banca integrada por 4 (quatro) profissionais: o orientador, outro professor do programa, um professor doutor externo, e o dirigente da organização.

#### **VI. CONTEÚDO**

Trabalho de Conclusão de Curso contendo:

- Introdução;
- Referencial teórico;

- Diagnóstico;
- Benchmarking;
- Recomendações;
- Conclusão; e
- Referencial bibliográfico.

## **VII. ORGANIZAÇÃO**

Movimento pela Base Nacional Comum.

Endereço: R. dos Pinheiros, 870 - Pinheiros, São Paulo - SP, 05422-001.

Contato e responsável:

Maria Carolina Nogueira Dias

Coordenadora de Projetos

*E-mail:* mariacarolina@fundacaoolemann.org.br