



BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR E CURRÍCULO PAULISTA: DOCUMENTOS OU POLÍTICAS CURRICULARES?

COMMON NATIONAL CURRICULUM BASE AND PAULISTA CURRICULUM: CURRICULUM DOCUMENTS OR POLICIES?

Luciana Vitor Cury¹
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz²
Edmar Lucas Ferreira Sehnem³

Resumo: O artigo busca compreender como foram definidas as diretrizes dos textos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e do Currículo Paulista (CP). Objetiva investigar se a estrutura prevista nesses textos: a) respeitam os pressupostos da Teoria de Currículo; e b) brevemente, como esses textos se adequam ao modelo federalista. Para tal, analisa-se a BNCC e o CP à luz das teorias críticas e pós-críticas de currículo, discutidas por Silva (2003); Cury (2008); Goodson (2018); Lopes e Oliveira (2011); e Young (2014). De natureza qualitativa e exploratória, o estudo se ancora em pesquisa bibliográfica e na análise da base jurídica dessas políticas. Como resultado observa-se que a BNCC e o CP detêm legitimidade como política curricular, atendendo ao modelo federalista; e carregam viés tradicional por se organizarem a partir conceitos de objetivos de aprendizagem, competências e habilidades.

Palavras-chave: Currículo; Políticas Curriculares; Teoria de Currículo.

Abstract: The article seeks to understand how the guidelines of the texts of the Base Nacional Comum Curricular (BNCC) and the Currículo Paulista (CP) were defined. The objective is to investigate whether the structure foreseen in these texts: a) respects the assumptions of Curriculum Theory; and b) briefly, how these texts fit into the federalist model. To this end, the BNCC and the CP are analyzed in the light of critical and post-critical theories of curriculum, discussed by Silva (2003); Cury (2008); Goodson (2018); Lopes and Oliveira (2011); and Young (2014). Of a qualitative and exploratory nature, the study is anchored in bibliographic research and in the analysis of the legal basis of these policies. As a result, it is observed that the BNCC and the CP have legitimacy as a curricular policy, taking into account the federalist model; and carry a traditional bias as they are organized based on concepts of learning objectives, competencies and skills.

Keywords: Curriculum; Curriculum Policies; Curriculum Theory.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas de Educação têm evoluído nos últimos anos. Com a promulgação da Constituição Federal (CF/1988), da Lei de Diretrizes e Bases da

¹Luciana Vitor Cury, Mestra em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo, lucianavcury@gmail.com.

²Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, carminhameirelles@gmail.com.

³Edmar Lucas Ferreira Sehnem, Doutorado em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo, lucasferreirasehnem@gmail.com.



Educação Nacional (LDBEN/1996), do Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024), foi estabelecido um cenário e contexto de democratização dos princípios que regem a Educação nacional e, ao mesmo tempo, uma descentralização da gestão das políticas educacionais com a nova modelagem de esferas de competência descrita no pacto federativo.

Adicionalmente, foi promulgado, em 2017, o texto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC/2017), que tem caráter normativo, e orienta a elaboração dos currículos federais, estaduais e municipais. Em consonância com os pressupostos e diretrizes da BNCC, o Conselho Estadual de Educação (CEE) de São Paulo homologa, em 2019, o Currículo Paulista (CP), com as normativas curriculares para as redes estadual, privada e municipais.

O presente artigo, a partir da Teoria de Currículo e Políticas Curriculares, buscará investigar se a estrutura prevista nesses textos, da BNCC e CP, a) respeitam os pressupostos da Teoria de Currículo; e, b) de modo breve, como eles se adequam ao modelo federalista. Não será o foco deste artigo analisar as concepções didático-pedagógicas explicitadas na redação dessas políticas, tampouco avaliar o potencial educacional de ambas.

A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, analisa a BNCC e o CP à luz das teorias críticas e pós-críticas de currículo, discutidas por Silva (2003); Cury (2008); Goodson (2018); Lopes e Oliveira (2011); e Young (2014). A pesquisa documental é complementada pela análise de materiais orientadores para implementação dessas políticas, organizados e disponibilizados pelo Governo Federal no *site* oficial da BNCC.

Para Bardin (1977), a análise documental constitui um tipo de abordagem de conteúdo que permite não apenas a investigação quantitativa (para obter o máximo de informação) como qualitativa (com a máxima pertinência). Segundo a autora, embora guarde semelhança com a técnica da análise de discurso, a análise documental é feita com documentos, principalmente por indexação e classificação, e tem como objetivo a representação condensada da informação para consulta e armazenagem.

Neste texto, os termos serão indexados e organizados em um conjunto de unidades semânticas que, posteriormente, subsidiarão a análise das políticas curriculares expressas na BNCC e no CP, e dos textos legais que as formalizam. Por fim, compreendendo que a BNCC é indutora das políticas curriculares estaduais e municipais; e o CP é a materialização de uma política curricular no Estado de São Paulo, no contexto do pacto federativo e do regime de colaboração, serão observados os dados constantes no *site* oficial do CP, mantido pelo Governo do Estado de São Paulo.

BNCC/CP – TEORIA DE CURRÍCULO

A Teoria de Currículo é um marco epistêmico referencial para este texto, entretanto, não serão aprofundadas as discussões e disputas conceituais que permeiam o campo, mas identificados conceitos-chave que possam sustentar a análise das políticas curriculares.

[...] os conflitos em torno da definição do currículo escrito proporcionam uma prova visível, pública e autêntica da luta constante



que envolve as aspirações e objetivos da escolarização. É somente por esta razão que importa aumentar a nossa compreensão sobre este conflito curricular (Goodson, 2018, p. 35).

Não se pretende aqui resgatar a totalidade dos estudos sinópticos realizados por pensadores como Lopes e Oliveira (2011); Cury (2008); Cury, Reis e Zanardi (2018); e Goodson (2018); até porque seria impossível resumir a produção aprofundada por eles dada ao tema. Interessa afirmar como os conceitos criados por esses autores afetam, e de modo sensível, o estudo e análise do tema, quando transposto para o campo das políticas públicas.

Substanciar a análise do debate sobre o conceito de “currículo” permite compreender parte da disputa empreendida por diferentes grupos, a partir do momento do agendamento e da formulação do texto da política pública.

Algumas primeiras afirmações históricas são importantes, como fazem Lopes e Oliveira (2011), quando relembram que o termo currículo é mencionado em 1663, em registros da Universidade de Glasgow/Escócia, que fazem uma descrição do percurso formativo realizado pelos alunos. Segundo as autoras (2011, p. 20),

Embora essa menção ao termo não implique propriamente o surgimento de um campo de estudos de currículo, é importante observar que ela já embute uma associação entre currículo e **princípios de globalidade estrutural e de sequenciação da experiência educacional ou da ideia de um plano de aprendizagem** (grifos nossos).

Do ponto de vista histórico, é possível acompanhar a evolução do termo currículo e a relação estabelecida entre escola e as questões prementes de diferentes contextos sócio-históricos expressas no questionamento que se faz, a cada época, principalmente sobre o papel da escola e a função da Educação escolar. Diferentes autores, em realidades sociais distintas, produziram, ao longo da história, diversos conceitos, o que permite afirmar que “currículo” é um conceito de construção social (Goodson, 2018).

O modelo de racionalidade científica dos currículos, decorrente da concepção de administração científica, fortaleceu a ação de teóricos do currículo como definidores de objetivos e programas. Coexiste, com esse modelo prescritivo e racional de currículo, como ordenamento das práticas escolares, a lógica teórica que alia predefinições parametrizadas em documentos curriculares “escritos” com o conceito de “currículo de fato”, aquele que tem a prática escolar do currículo como componente central (Goodson, 2018).

Nesse cenário, ao se considerar a materialização contemporânea das políticas curriculares, como a BNCC e o CP, reforça-se a compreensão de que o currículo não se esgota em sua dimensão normativa ou prescritiva. Sua concretização no cotidiano escolar evidencia a permanência das tensões já apontadas, uma vez que “os professores atribuem um sentido de currículo limitado ao programa das disciplinas [...] transgredindo o prescrito para atender às necessidades formativas” (Teixeira Alves; Carmo, 2020).

Tal dinâmica reafirma o caráter ativo e interpretativo dos sujeitos escolares diante



dos textos oficiais. Ademais, ao se observar o percurso histórico das políticas curriculares, compreende-se que estas se constituem em uma “trajetória de embates, marcada por interesses dos grupos dominantes” (Gonçalves; Galvão, 2022), o que evidencia o currículo como campo de disputas e negociações, conforme já sinalizado por Goodson (2018).

No Brasil, há esforço teórico em articular a função dos documentos orientadores dos currículos com a cidadania e o enfrentamento das desigualdades - enfrentamento este atribuído como função da escola. Cury, Reis e Zanardi (2018) descrevem, por exemplo, a Educação escolar com o *status* de direito e de bem comum comprometida com a democracia e cidadania. Portanto, a Educação Básica é, além de um dever do Estado, um dever de todos aqueles responsáveis por sua efetivação. Brzezinski (2018, p. 14) identifica um projeto educacional de “maior flexibilidade às mudanças nas políticas educacionais que decorrem dos contextos sociopolítico, econômico educacional e pedagógico”.

Em suma, é possível entender que a história da Teoria de Currículo é a mesma dos documentos curriculares que chegam à escola e é possível jogar luz sobre algumas definições que a literatura especializada fornece.

A partir de revisão das literaturas nacional e internacional sobre Currículo e Teoria de Currículo, é apresentada, no Quadro 1, uma sistematização de definições de currículo, que substanciará as análises posteriores, permitindo a investigação sobre as concepções de currículo que organizam a BNCC e o CP. Para a sistematização foram escolhidos quatro autores referência no campo, sendo dois nacionais e dois internacionais.

Quadro 1- Esquemática de definições sobre currículo

Lopes e Oliveira (2011)	Silva (2003)	Goodson (2018)	Young (2014)
Grade curricular com disciplinas/atividades e cargas horárias; conjunto de ementas e os programas das disciplinas/atividades, planos de ensino dos professores, experiências propostas e vividas pelos alunos (p. 19)	Currículo tem papel formativo (p. 149)	Currículo escrito: promulga e justifica intenções da escolarização (p. 39)	A verdade é que não sabemos muito sobre currículos, exceto nos termos cotidianos – grade horária, listas de disciplinas, roteiros de exames e, cada vez mais, matrizes de competências ou habilidades (p. 197)
		Conflito entre currículo escrito e currículo ativo (p. 40)	
Ideia de organização, prévia ou não, de experiências/situações de aprendizagem realizada por docentes/redes de ensino de forma a levar a cabo um processo educativo (p. 19)	A formação da consciência – dominante ou dominada – é determinada pela gramática social do currículo (p. 148)	Padronização de recursos, meios financeiros (p. 39)	Um sistema de relações sociais e de poder com uma história específica; isso está relacionado com a ideia de que o currículo pode ser entendido como “ conhecimento dos poderosos” (p. 201)



	[...]contingência social e histórica que faz o currículo se dividir em matérias ou disciplinas [...] sequencialmente em intervalos de tempo (p. 148) Quais conhecimentos são considerados válidos? (p.148)	Roteiro oficial para a estrutura institucionalizada da escolarização (p. 39)	Sempre é também um corpo complexo de conhecimento especializado e está relacionado a saber se e em que medida um currículo representa “conhecimento poderoso” (p. 201)
--	---	---	---

Fonte: Elaborado pelos autores (*grifos nossos*).

A esquematização conceitual apresentada no Quadro 1 expressa como diferentes autores abordam a definição de currículo, ora pelo que reconhecem como noção comum, ora pela apresentação do que não deve ser considerado currículo. Apreende-se do quadro acima que diferentes autores atribuem ao currículo a ideia de documento escrito, que apresenta as diretrizes, a matriz dos conhecimentos. A reincidência do termo conhecimento é um fator importante que sobressai da análise do quadro pois indica o conceito em torno do qual os autores compreendem que deve se organizar este documento oficial que parametriza a ação das escolas.

Silva (2003) alerta para a necessidade de se incorporar em estudos sobre Currículo, aquilo que foi deixado de fora, os conhecimentos deslocados em favor de outros, “os currículos fracassados se tornam, nessa perspectiva, tão importantes quanto os bem-sucedidos”. Para o autor, investigar as diferentes teorias de currículo permite aprofundar a compreensão da realidade descrita pelos conceitos dessa teoria, organizando e estruturando a abrangência de sentidos e significados.

Com o intuito de sintetizar as categorias de teoria de currículo, é reproduzido, no Quadro 2, o modelo elaborado por Silva (2003).

Quadro 2 - Teorias de currículo

Teorias Tradicionais	Teorias Críticas	Teorias Pós-críticas
Ensino Aprendizagem Avaliação Metodologia Didática Organização Planejamento Eficiência Objetivos	Ideologia Reprodução cultural e social Poder Classe social Capitalismo Relações sociais de produção Conscientização Emancipação e libertação Currículo oculto Resistência	Identidade, alteridade, diferença Subjetividade Significação e discurso Saber-poder Representação Cultura Gênero, raça etnia, sexualidade Multiculturalismo

Fonte: Silva (2003, p. 17).

Silva (2003) sintetiza a evolução histórica das diferentes teorias de currículo a partir



do embate entre os conceitos de conhecimento e poder, dentro das sociedades. As dinâmicas sociais de poder e dominação estabelecem o lócus de poder para o conhecimento considerado válido e é a partir dessa definição de “validade”, portanto, de poder, que se concebem propostas curriculares organizativas para o currículo.

Goodson (2018), ao empreender investigação histórica sobre currículo, também afirma que o conhecimento (escolar) tem sua definição estabelecida por construções sociais que, embora estejam distantes na história, ainda influenciam as atuais interpretações de estudos curriculares. O método de estudo curricular descrito por Goodson (2018, p. 103) apoia-se na análise das “mundividências sustentadas por grupos culturais e subculturais distintos” a partir da noção de “mentalidades”.

Goodson (2018) identifica de que maneira as polarizações advindas das mentalidades socioeconômicas, que categorizam a população gerando a dicotomia classe rica/superior X classe pobre/inferior, produziram diferenciações nas mentalidades atribuídas às pessoas. Assim, a ideia de que existe uma mentalidade própria das “classes superiores” (mentalidades intelectuais, abstratas e ativas) e das “classes inferiores” (mentalidades concretas, passivas e sensuais), foi internalizada na estrutura do currículo. O autor afirma, ainda, que essa internalização de mentalidades gerou um currículo “autoconfirmador”, que se tornou produtor dessas mesmas subjetividades internalizadas.

A perpetuação de formas de currículo que espelham a divisão do trabalho entre mental/manual beneficia determinados grupos sociais, em detrimento de outros, que seguem em desvantagem. Esse esquema de preferências e privilégios, segundo Goodson (2018), estão contidos em currículos aparentemente neutros e isentos dessa internalização das diferenças. De modo a superar as barreiras criadas por esse modelo neutralizado de perpetuação das diferenças, ele alerta para a necessidade de estudar o que chama de “currículo por dentro”, ou seja, estudos de Teorias de Currículo que decifrem os processos internos de “estabilidade e mudança” (Goodson, 2018, p. 103).

A respeito dessas barreiras, Young (2014) afirma que especialistas em Teoria de Currículo precisam aprofundar estudo sobre currículo, associando, em suas pesquisas, o estudo de currículo em relação com o campo específico de que tratam os currículos, impactando na possibilidade de compreensão da efetividade dos modelos curriculares.

Se vamos enfrentar essa pesquisa como teóricos do currículo, temos de nos tornar “especialistas duplos”. Nossa especialização principal é a teoria do currículo. Mas também precisamos de um certo nível de familiaridade com os campos especializados que estamos pesquisando, seja engenharia ou alfabetização (Young, 2014, p. 201).

No centro das análises da BNCC como política curricular, está a discussão sobre currículo. Esse é o campo epistêmico em torno do qual as perguntas sobre as expectativas da política se fundamentam, haja vista que a educação pública, no Brasil, acumula desigualdades profundas nos resultados de aprendizagem e urge articular propostas que, sendo unificadoras das diretrizes, permitam melhor qualificação das políticas na “prática”.

Se conhecimento é poder, classicamente, é no campo dos currículos que se decide o acesso e a divisão desse poder entre as diferentes camadas da população. Não há análise



de política que não se fundamente na discriminação minuciosa das intenções primeiras e motivadoras da agenda.

A BNCC e o CP são documentos oficiais, que apresentam matrizes e expectativas de aprendizagem, portanto, são documentos norteadores, ideias prévias ou roteiros que organizam previamente as situações de aprendizagem. Todos estes elementos estão presentes nos termos indexados no Quadro 1 o que sugere que tanto BNCC quanto CP atendem à elementos comumente atribuídos à documentos curriculares.

Entretanto, ao analisar o aspecto social do currículo (Silva, 2003) é possível identificar que ambos os textos são elaborados em uma matriz de competências e habilidades. Segundo Albuquerque e Zanardi (2021) a adoção da lógica mercadológica nas discussões sobre função da educação é a sustentação para adoção do eixo “competência/habilidade”.

Deste modo, pode-se concluir que tanto a BNCC quanto o CP, apresentam elementos das Teorias de Currículo e, que estes elementos, indicam que são documentos mais próximos dos modelos tradicionais de currículo, como explicitado por Silva (2003).

BNCC/CP – POLÍTICA CURRICULAR E IMPLEMENTAÇÃO

Nesta seção, intentamos refletir sobre como estudos sobre políticas curriculares devem levar em conta a diversidade de instituições participantes; as normativas legais; e os atores envolvidos e seus interesses durante as etapas de formulação e implementação dessa política pública. No caso brasileiro, considerar, ainda, o modelo federalista.

Uma breve contextualização da política de Educação no Brasil, a partir de seus marcos legais e instâncias federativas, mostram que o País e o mundo têm passado por mudanças significativas. Nos contextos nacionais e internacionais destacam-se os impactos causados pelas alterações e inovações no campo legal.

A CF/1988, a LDBEN e a BNCC, estabeleceram desdobramentos relevantes para a Educação Básica. Cury, Reis e Zanardi (2018) destacam a mudança na lógica da Educação Básica como um direito de todos, a partir da CF/1988. O marco legal nacional promoveu, entre outras alterações, mudanças na organização e na estrutura curriculares; na sistemática de financiamento; no processo de gestão dos sistemas de ensino; e na ampliação do acesso à escola básica (Colares *et al.*, 2009). Farah (2012) aponta alterações e impactos não apenas no conteúdo das políticas, mas também no regime que as produz e implementa. O campo das políticas públicas, destaca, é fortemente impactado pelas mudanças nos cenários políticos brasileiro e externo.

O sentido democratizante e descentralizador instituído pela CF/1988 altera a composição dos atores envolvidos na formulação e implementação de políticas, ao mesmo tempo, possibilita a convergência de agenda externa e estabelece uma nova identidade para a ação política dos municípios. A institucionalização da democracia participativa e da descentralização somente ocorreu com a CF/1988. Houve, então, no Brasil, uma espécie de “euforia”, associada à vocalização de demandas por segmentos da sociedade até então colocados à margem das decisões sobre políticas públicas, e à possibilidade aberta aos municípios de “experimentarem” a democracia e a formulação de políticas locais.



Em resposta à centralização e ao controle estatal vivenciados no Brasil durante a ditadura militar, os municípios passaram a exercer papel autônomo, tanto na gestão pública quanto na elaboração e implementação de novas políticas. Considerando as competências estabelecidas pela CF/1988 para os entes federados, é possível verificar a autonomia municipal, sobretudo, nas políticas de Saúde, Assistência Social e Educação, por serem de competência direta dos territórios locais, com cooperação técnica e financeiro do Estado e da União.

Sobre a educação pública, a CF/1988 estabelece competências distribuídas entre os entes federativos: competência privativa da União (art. 22, XXIV), competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, V) e competência concorrente entre esses entes (art. 24, IX). A respeito da Educação nacional, o artigo 24, parágrafo 1º, estabelece que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (Brasil, 1988); e o artigo 30 descreve a função supletiva da União e dos Estados relativa à obrigação dos municípios em manter suas redes de ensino.

Por fim a LDBEN/1996, em seu artigo 210, diz que “serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”.

Uma das dimensões do processo de construção do federalismo descentralizado e cooperativo no Brasil (Abrucio, 2015; Kugelmas; Sola, 1999) foi a definição do quadro legal, normativo e institucional que definiu os contornos das políticas públicas (Farah, 2012). Alguns autores, a exemplo de Cury, Reis e Zanardi (2018) e Silva (2003), criticam os efeitos que este modelo federalista descentralizado causa na autonomia e autoria que as redes municipais de ensino deveriam ter para as devidas discussões e formulações de política curricular.

Como já sinalizado, Cury; Reis; Zanardi este trabalho não pretende sintetizar as diferentes produções, tampouco discuti-las em busca de consenso. Mapear as intenções iniciais que influíram na agenda da BNCC é crucial para identificar as premissas colocadas no texto normativo e, assim, analisar e compreender como os diferentes atores (governamentais, outros atores da sociedade civil organizada e organismos e agências internacionais) foram afetados e afetaram as asserções ao longo das tomadas de decisão da implementação dessas políticas.

Cury, Reis e Zanardi (2018, p. 78-79) analisam a correlação estabelecida entre agendas externas e novos atores, chamados de *corporate reformers*, na elaboração da agenda e formulação da BNCC.

Impossível compreender a Base sem investigar o cenário desenhado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que reconhecidamente influencia políticas públicas educacionais brasileiras, como atesta a própria BNCC em seu texto. [...] Da mesma forma que a OCDE traz uma pressão externa e internacional para políticas unificadoras do currículo escolar, internamente emergiram na última década movimentos empresariais capitaneados por fundações privadas dedicadas ao desenvolvimento de uma educação de qualidade.



Além das premissas conceituais sobre currículo há um conjunto de análises importantes sobre a relação entre marcos legais da Educação nacional e o contexto federalista, sendo essa a perspectiva e o contexto da implementação da BNCC – política curricular elaborada no âmbito federal a ser implementada por Estados e Municípios.

Esse enquadramento da BNCC, gerado a partir da legislação e do pacto federativo, indica que a análise de sua formulação e implementação recai na identificação de diferentes atores, em variados níveis da administração pública, e a qualidade dessas inter-relações (Ham; Hill, 1993). Ressaltando, o ciclo de política não é linear e organizado por etapas definidas, formulação e implementação de uma política são processos imbricados e marcados pelas mesmas disputas e tensões.

Examina-se, neste artigo, não as condições ideais para implementação da BNCC, mas, sim, as condições subjacentes, afinal, “a análise do processo de implementação deve explorar a natureza da política, o contexto inter e intraorganizacional dentro do qual esta é implementada e o impacto no meio externo que ela espera atingir” (Ham; Hill, 1993, p. 140).

Os marcos legais da educação brasileira, sobretudo a CF/1988 e a LDBEN/1996, estabelecem diretrizes para a implementação de políticas educacionais em consonância com o modelo federativo. Soma-se a esse arcabouço o PNE/2014-2024, que define metas e estratégias para o período. O PNE não configura o currículo como meta, mas como estratégia de qualificação da educação. Impõe-se, portanto, analisar os efeitos desses dispositivos na implementação das políticas, considerando as competências e a autonomia dos entes federativos no âmbito da regulação educacional.

O modelo federalista brasileiro, desenhado a partir do texto constitucional, garante aos municípios espaços de autonomia para legislar, de forma complementar e suplementar à legislação federal e à estadual. Essa autonomia, expressa nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs), dá corpo ao regime de repartição de competências entre as dimensões federativas - União, Estado e Municípios -, descentralizando o poder, bem como garantindo a promoção do ordenamento do território. As peculiaridades e características da municipalidade ficam, assim, respeitadas e garantidas (Fogaça, 2015).

Libâneo (2016) e Dourado (2018) apontam que o cenário brasileiro das políticas educacionais envolve interesses e visões nem sempre convergentes e, de modo parecido, reconhece haver interesses de grupos e relações de poder nacionais e internacionais.

A discussão sobre a BNCC nos permite identificar as disputas efetivadas. Nessa direção, é fundamental relacionar a base, cujos contornos hegemônicos retratam uma visão reducionista de currículo, com a avaliação, com a formação de professores e com o material didático. A recente Estudos recentes indicam, por exemplo, que uma das orientações mais presentes nos documentos pelo Conselho Nacional de Educação, com três importantes e esclarecedores votos contrários, ratificam esse caminho marcado por viés utilitarista e mercadológico (Dourado, 2018, p. 9).

Esse cenário permeado de tensões e disputas e que parece congrega interesses contraditórios e, até mesmo, antagônicos, caracteriza a elaboração de agendas e a formulação de política nas três esferas de governo.

Capella (2018) compreende que o processo de formulação de políticas abrange dois elementos: definição da agenda e definição de alternativas. Em sua avaliação,



A noção de definição é importante por se tratar de um processo, ou seja, um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si – e não um evento único ou aleatório – que é construído ao longo da formulação. Tanto a agenda quanto as alternativas são definidas, isto é, determinadas em termos de suas características distintivas, **em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos** (Capella, 2018, p. 9, grifos nossos).

A autora indica, ainda, que a pesquisa sobre formulação de agenda pode evidenciar tensões na matriz de atores e concepções sobre o teor conceitual da política. O exercício do poder envolvido no processo de definição da agenda tem sido estudado há algumas décadas, e mostra suas implicações no processo democrático, porque envolve entendimentos sobre os problemas públicos, estrutura o debate em torno dessas questões, definindo tratamento e encaminhamentos para a tomada de decisão pelo sistema político.

Em torno das políticas educacionais, outros fatores aguçam os embates, como as diferentes concepções sobre a função da escola e da Educação, observadas, em particular, na Teoria de Currículo. É recomendável considerar o peso que as diferentes respostas dadas a esses questionamentos têm sobre a pauta da Educação Pública, haja vista que são questões centrais no debate sobre currículo e, por consequência, estruturantes de decisões e escolhas de modelos.

É possível admitir que distintas abordagens teóricas no campo das políticas públicas evidenciam disputas e relações assimétricas de poder que incidem sobre sua dinâmica. A alternância de grupos no poder, própria do regime democrático, influencia a continuidade ou a interrupção de políticas e programas. Nesse contexto, o ordenamento jurídico da educação, articulado ao modelo federativo, opera como fator de relativa estabilização das políticas educacionais brasileiras.

O aspecto normativo, resultante de disputas e antagonismos, tende a conferir maior precisão às diretrizes e aos objetivos das políticas, além de explicitar o papel dos diferentes atores no cenário nacional. Tais tensões se expressam, de modo particular, nas disputas em torno das concepções de currículo e da função social da escola, evidenciadas nos processos de articulação da agenda e de elaboração da BNCC.

Desse modo, a partir de breve caracterização da conjuntura nacional, do estado federalista e a repartição de suas competências, identifica-se um ponto de potencial dualidade nessas competências. Segundo Arretche (2011), apesar de estabelecer a Educação como direito, definir regras de vinculação orçamentária, e priorizar a educação básica, o texto constitucional deixa as competências como concorrentes.

No cenário nacional, a implementação da BNCC exige a interação e articulação (legal e de ações) de múltiplas esferas de governo e a compreensão das atribuições pelos diversos atores, para a sua adoção. Os Quadros 4 e 5 apresentam aspectos da autonomia dos entes federados referentes à competência de legislar sobre Educação e seus temas correlatos.

Quadro 4- Competências dos entes federados relativas à Educação na CF/1988

Art. 22, XXIV	Competência privativa da	Cabe à União legislar sobre as diretrizes e
---------------	--------------------------	---



	União	bases da educação nacional.
Art. 23, V	Competência comum	União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem proporcionar os meios de acesso à educação, à cultura, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.
Art. 24, IX	Competência concorrente	União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre educação e áreas correlatas, cabendo à União estabelecer normas gerais.
Art. 30, I, II e VI	Competência municipal	Os municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual e manter programas de educação infantil e ensino fundamental, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.
Art. 211	Regime de colaboração	União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração.
Art. 214	Plano Nacional de Educação	Determina a elaboração do Plano Nacional de Educação para articular o sistema educacional e orientar políticas voltadas à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e promoção científica e tecnológica.

Fonte: Brasil (1988). Elaborado pelos autores.

Quadro 5 - Competência municipal sobre educação estabelecida na LDBEN/1996

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; [...] III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Fonte: Brasil (1996). Elaborados pelos autores.

Análise empreendida por Saviani (2018), sobre os artigos da CF/1988 e da LDBEN/1996, também indica a ambiguidade na definição da autonomia dos municípios, tanto para legislar sobre Educação quanto para constituir sistemas municipais de ensino.

Segundo o autor, é preciso acompanhar a repartição das competências comuns – de responsabilidade de todos os entes da Federação – expressas no artigo 23 da CF/1988 e as de competência concorrente (Art. 24) e, por fim, o conteúdo do artigo 22, que trata de competência exclusiva da União.

Saviani sugere que a ambiguidade sobre a competência do município, para legislar sobre Educação se resolve apenas com a promulgação do texto da LDBEN, em 1996, mais precisamente no artigo 11, inciso III, ao estipular que cabe ao município “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” (Brasil, 1996). Para ele, os artigos 30 e 211 da CF/1988 servem como inspiração para que a LDBEN resolva a ambiguidade,



respaldando municípios e suas legislações próprias sobre Educação.

A presente análise se constitui como fundamentação teórica para o estudo da BNCC e CP, na medida em que alicerça o contexto da prática da implementação, descrevendo a complexidade das inter-relações (legais e de atores governamentais e não governamentais) que caracterizam o desenho da implementação da política curricular.

O texto da BNCC, disponibilizado pelo Ministério da Educação (MEC, 2017), situa da seguinte maneira a amplitude do impacto pretendido enquanto política curricular:

Referência nacional para a formulação dos currículos dos sistemas e das redes escolares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das propostas pedagógicas das instituições escolares, a BNCC integra a política nacional da Educação Básica e vai contribuir para o alinhamento de outras políticas e ações, em âmbito federal, estadual e municipal, referentes à formação de professores, à avaliação, à elaboração de conteúdos educacionais e aos critérios para a oferta de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação (MEC, 2017, p. 8).

Ao ser apresentada como política curricular, referência para os documentos curriculares de Estados e Municípios e como articuladora das demais políticas educacionais, a BNCC assume a função de instrumento normativo em que se inscrevem as condições para a garantia da qualidade da Educação. O CP assume a mesma função de orientação e coordenação dos documentos curriculares municipais. Ao declararem a intenção em estabelecer conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica (Brasil, 2017), explicitam publicamente seu compromisso com o conhecimento.

Essa intenção de estabelecer conhecimentos, competências e habilidades comuns para todos os estudantes deve ser analisada à luz do princípio constitucional que orienta a organização curricular da educação brasileira. O artigo 210 da CF/1988 prevê a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, com o objetivo de assegurar uma formação básica comum, sem desprezar os valores culturais e artísticos nacionais e regionais. Dessa forma, a definição de uma base comum não implica a uniformização do currículo, mas a construção de um referencial compartilhado de direitos de aprendizagem.

Nesse contexto, a BNCC e documentos derivados, como o CP, buscam articular a garantia de aprendizagens essenciais com o reconhecimento das especificidades regionais e locais. Assim, o desafio das políticas curriculares consiste em equilibrar a definição de referências nacionais de aprendizagem com a valorização da diversidade cultural e educacional presente nas diferentes redes e contextos escolares do país.

A relação entre as políticas curriculares e o conhecimento é uma preocupação expressa por Young (2014, p. 3). O autor também se manifesta sobre o sentido normativo dos documentos curriculares e a sua função:

Há dois significados quando se diz que a teoria do currículo tem um papel normativo. Um deles refere-se às regras (ou normas) que orientam a elaboração e a prática do currículo; o outro refere-se ao fato de que a educação sempre implica valores morais sobre uma boa pessoa e uma



“boa sociedade” – em outras palavras, para que estamos educando? (YOUNG, 2014, p.5).

Ao responder à questão: *BNCC para quê?*, Cury, Reis e Zanardi (2018) afirmam também a estrutura identitária e de compromisso com o conhecimento comum para a garantia de uma Educação de qualidade para todos. Em relação ao aspecto normativo expresso no texto, os autores sinalizam a necessidade de se entender o campo de disputa em que a etapa de elaboração do texto final da BNCC se situa. Segundo os autores,

[...] é necessário compreender que a norma é um campo de disputa tanto no que toca a sua forma quanto a sua materialidade. Assim, ao expor que um projeto está previsto em lei, precisamos, criticamente, desvelar os seus interesses, a quem favorece, e a quem não favorece (Cury; Reis; Zanardi, 2018, p. 61).

Afirmar que a definição de uma base curricular comum pode garantir a qualidade da educação suscita, *a priori*, questionamentos importantes. Embora a BNCC se apresente como um instrumento normativo voltado à garantia de direitos de aprendizagem é necessário reconhecer que a qualidade educacional não se produz exclusivamente pela existência de um documento orientador. Como destacam Cury, Reis e Zanardi (2018), as normas constituem também um campo de disputas políticas e simbólicas, no qual diferentes interesses e projetos de educação se confrontam.

Nesse sentido, a efetivação de uma educação de qualidade depende não apenas da formulação de diretrizes curriculares, mas também das condições concretas de sua implementação, como financiamento adequado, valorização dos profissionais da educação, participação democrática, reconhecimento da diversidade de contextos presentes nas redes de ensino, garantia de acesso e permanência dos estudantes.

Embora o modelo federalista seja alvo de críticas sobre a distribuição ambígua, e por vezes contraditórias, das competências sobre a formulação das políticas curriculares é preciso notar que a função coordenativa da União é legítima (bem como a dos Estados frente os municípios) e que o apoio técnico descrito na Constituição/88 e na LDBEN/96 se traduz nas estratégias de fomento e indução adotados pelos entes federados.

O que parece ser ponto de atenção sobre a BNCC e o CP é menos a “engenharia” de implementação da política e mais o modo como estes textos “promulgam e justificam as intenções da escolarização” (Goodson, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou refletir sobre elementos da Teoria de Currículo e Políticas Curriculares, de modo a compreender como foram definidas as diretrizes dos textos da BNCC e do CP. Os textos dessas políticas foram apresentados e analisadas a partir das teorias críticas e pós-críticas de currículo (Silva, 2003; Cury, 2008; Goodson, 2018; Lopes; Oliveira, 2011; Young, 2014), e da base legal e normativa brasileira existente.

Três consensos foram observados. Primeiramente, embora existam indicações de ambiguidade e sobreposição de competências, há consenso sobre a legitimidade da função



coordenativa da União (Farah, 2012; Abrucio, 2015; Saviani, 2018) e sobre sua competência para legislar as diretrizes gerais para a educação nacional (Cury; Reis; Zanardi, 2018; Saviani, 2018). Segundo, pode-se concluir que parâmetros e diretrizes curriculares podem ser fixados pela União/Estado (Cury; Reis; Zanardi, 2018; Saviani, 2018; Dourado, 2018; Arretche, 2011).

E o terceiro consenso aponta que entre os teóricos de currículo (Goodson, 2018; Young, 2014; Silva, 2003, indicam que formuladores das políticas curriculares devem levar em conta a natureza específica do conhecimento curricular (dupla especialização) sem descartar a realidade da prática educativa.

A análise levantou outros aspectos que requerem atenção. A política curricular expressa pela BNCC, e adotada pelo CP, indica que a coordenação federativa – embora legítima – interfere na autonomia do território municipal para formular melhores respostas educacionais para as desigualdades particulares (Cury; Reis; Zanardi, 2018; Saviani, 2018). Essa interferência é: a) indicada pela Teoria de Currículo, que preconiza autonomia e (necessária) criatividade dos educadores dos e nos territórios escolares; e b) atravessada pela categoria de análise da capacidade institucional de municípios.

Especificamente sobre a política curricular expressa pela BNCC, e adotada pelo CP, conclui-se a partir da literatura específica que a coordenação federativa – embora legítima – interfere na autonomia do território municipal que aparece como ator principal para a formulação de melhores respostas educacionais para as desigualdades desse território (Cury; Reis; Zanardi, 2018; Saviani, 2018).

Esta interferência também é identificada na Teoria de Currículo que preconiza autonomia e (necessária) criatividade dos educadores dos e nos territórios escolares exigindo que estes atores sejam, exclusivamente, os responsáveis pela condução da formulação das diretrizes curriculares (Young, 2014; Goodson, 2018).

À guisa de conclusão deste texto, mas não da discussão, é necessário compreender que políticas educacionais, que tangenciam as práticas educativas levadas a termo por professores(as), estarão em risco de controvérsia, exatamente por incidirem na discricionariedade desses profissionais.

A complexidade e fluidez inerentes às práticas pedagógicas não se restringem a uma melhor apreensão de diretrizes de política, o que pode sugerir um alerta para processos de formulação e implementação de políticas de Educação quando tratarem da ação das equipes municipais e dos docentes.

Nas discussões cotidianas, quando se menciona o termo currículo, normalmente, se concebe apenas o conhecimento, desconsiderando que o currículo está inextricável, central e vitalmente envolvido naquilo que somos, que nos tornamos; em nossa identidade, nossa subjetividade (Silva, 2003, p. 15).

Considerando a definição de Silva (2003), para currículo, como uma seleção de conhecimentos, afirma-se a importância dos documentos curriculares como norteadores do trabalho para as redes de ensino. A escolha dos conhecimentos; portanto, a elaboração das referências curriculares municipais, não é neutra e deve ser entendida, segundo o autor, como a elaboração de um documento de identidade.

Com este texto, pretende-se então ampliar a discussão sobre as novas diretrizes curriculares em curso no Brasil considerando que a BNCC e o CP detêm legitimidade



como política curricular, atendendo ao modelo federalista e carregam viés tradicional na concepção de ensino e aprendizagem. Avancamos como país, na elaboração de “engenharia” de política educacional, mas ainda carregamos problemas significativos na conceituação do papel da educação e da escola.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 22. dez. 2021.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79631-rcp002-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

ABRUCIO, Fernando. Federalismo, município e democracia. In: OFICINA MUNICIPAL. **Princípios da democracia**, v. 1, 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.

ALBUQUERQUE, Shahla Cardoso de; ZANARDI, Teodoro Adriano Costa. Educando à direita e as políticas educacionais neoliberais, conservadoras e fundamentalistas **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 1406-1431, out./dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/curriculum/article/view/48512>. Acesso em: 27 jan. 2022.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB 1996 vinte anos depois: Projetos educacionais em disputa**. Prefácio: Luiz Fernandes Dourado. São Paulo: Cortez, 2018.



CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa *et al* (orgs.). **Gestão escolar: enfrentando os desafios cotidianos em escolas públicas**. Curitiba: Editora CRV, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, ago. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/QBBB9RrmKBx7MngxzBfWgcF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil; REIS, Magali; ZANARDI, Teodoro Adriano Costa. **Base nacional comum curricular: Dilemas e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. Projetos Educacionais em Disputa e a LDB: diversos olhares que se entrecruzam. *In*: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB/1996 vinte anos depois: projetos educacionais em disputa**. São Paulo: Cortez, 2018. Acesso em: 10 mar. 2026.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Políticas públicas e municípios: Inovação ou adesão?** Texto preparado para apresentação no COLÓQUIO INTERNACIONAL ANALYSER LÊS POLITIQUES PUBLIQUES BRÉSILIENNES, Paris, Institute des Amériques, 5 et 6 Juillet 2012.

FOGAÇA, José. O município da constituição federal. **Oficina Municipal: Série Cidadania e Política**, São Paulo, v. 5, p. 9-25, 2015.

GONÇALVES, Rafael Marques; GALVÃO, José Ivo Peres. A trajetória normativa do currículo na educação básica no Brasil. **Revista Cocar**, v. 16, n. 34, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/3360>. Acesso em: 27 abr. 2026.

GOODSON, Ivor F. **Currículo: Teoria e história**. Petrópolis: Vozes, 2018. Coleção Ciências Sociais da Educação.

HAM, Cristopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Trad. R. Amorim e R. Dagnino. Adaptação e revisão: Renato Dagnino. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, São Paulo, Brasil, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999. DOI: [10.1590/S0103-20701999000200005](https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200005). Disponível em: <https://revistas.usp.br/ts/article/view/12307>. Acesso em: 22 mar. 2026.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais no Brasil: Desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/ZDtgY4GVJPJ5rNYZQfWYBPPb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

LOPES, Alice Cassimiro.; OLIVEIRA, Marcia Betania. **Teorias de currículo**. São Paulo: Cortez, 2011.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Base Nacional Comum Curricular** - educação é a base. Brasília: MEC; CNE, 2017. Disponível em: https://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 22 mar. 2026.

SÃO PAULO (estado). Conselho estadual de educação. **Deliberação CEE n. 169/2019**. Fixa normas relativas ao Currículo Paulista da Educação Infantil e Ensino Fundamental para a rede estadual, rede privada e redes municipais que possuem instituições vinculadas ao Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: CEE, 2019. Disponível em: [http://www.sieeesp.com.br/sieeesp2/uploads/legislacaoescolar/Indica%C3%A7%C3%A3o/Delibera%C3%A7%C3%A3o%20CEE%20n%C2%BA%20169-19%20e%20Indica%C3%A7%C3%A3o%20CEE%20n%C2%BA%20179-19%20-%20Fixa%20normas%20relativas%20ao%20Curr%C3%ADculo%20Paulista%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil%20e%20Ensino%20Fundamental%20\(1\).pdf](http://www.sieeesp.com.br/sieeesp2/uploads/legislacaoescolar/Indica%C3%A7%C3%A3o/Delibera%C3%A7%C3%A3o%20CEE%20n%C2%BA%20169-19%20e%20Indica%C3%A7%C3%A3o%20CEE%20n%C2%BA%20179-19%20-%20Fixa%20normas%20relativas%20ao%20Curr%C3%ADculo%20Paulista%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil%20e%20Ensino%20Fundamental%20(1).pdf). Acesso em: 3 jun. 2021.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação e regime de colaboração. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB 1996 vinte anos depois**: Projetos educacionais em disputa. São Paulo: Cortez, 2018, p 27-46.

SILVA, Tomaz Tadeu. **Documentos de Identidade**: Uma introdução às teorias de currículo. 3.ed. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2003.

TEIXEIRA ALVES, Cleide; MEDEIROS CARMO, Edinaldo. Currículo: as concepções e a prática dos professores frente às prescrições oficiais. **Revista Cocar**, v. 14, n. 30, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/3453>. Acesso em: 27 abr. 2026.

YOUNG, Michael. Teoria do currículo: O que é e por que é importante. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 151, p. 190-202, mar. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000100010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 1º jul. 2020.