

2025

Coerência Pedagógica Sistêmica no Sistema Educativo Brasileiro

Realização



reuna

ICPS |

ÍNDICE
DE COERÊNCIA
PEDAGÓGICA
SISTÊMICA



Ficha técnica

APOIADOR INSTITUCIONAL

Fundação Lemann

REALIZAÇÃO

Instituto Reúna

DIREÇÃO EXECUTIVA

Katia Stocco Smole

GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO E INOVAÇÃO

Priscila Santos de Oliveira

COORDENAÇÃO

Fernanda Candido Gomes

Ariane Moreno da Silva Reis

APOIO À CONCEPÇÃO

Luca Nakamura Matazzio

EQUIPE DE PRODUÇÃO

ELABORAÇÃO DO POLICY PAPER

Filomena Siqueira

Silva Krauel

Fernanda Candido Gomes

Katia Stocco Smole

Priscila Santos de Oliveira

LEITURA CRÍTICA

Fernanda Castro Marques

EQUIPE DE PÓS-PRODUÇÃO

EDIÇÃO E REVISÃO

Leandro Campos Lemes

TRADUÇÃO

Lilian Reina Peres

ADAPTAÇÃO DO PROJETO

GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Pilar Hernández

O Instituto Reúna gostaria de agradecer, em ordem alfabética, às instituições (Fundação Lemann, Itaú Social, Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social da FEA-RP/USP, Movimento pela Base e Todos pela Educação) e pessoas (Beatriz Vichessi, Douglas Ready, Guilherme Lichand e Phil Lambert) pelas valiosas interações (especialmente pela participação na agenda de 2024 sobre o tema), pelo apoio e/ou pelos comentários a versão inicial desse documento.



Sumário

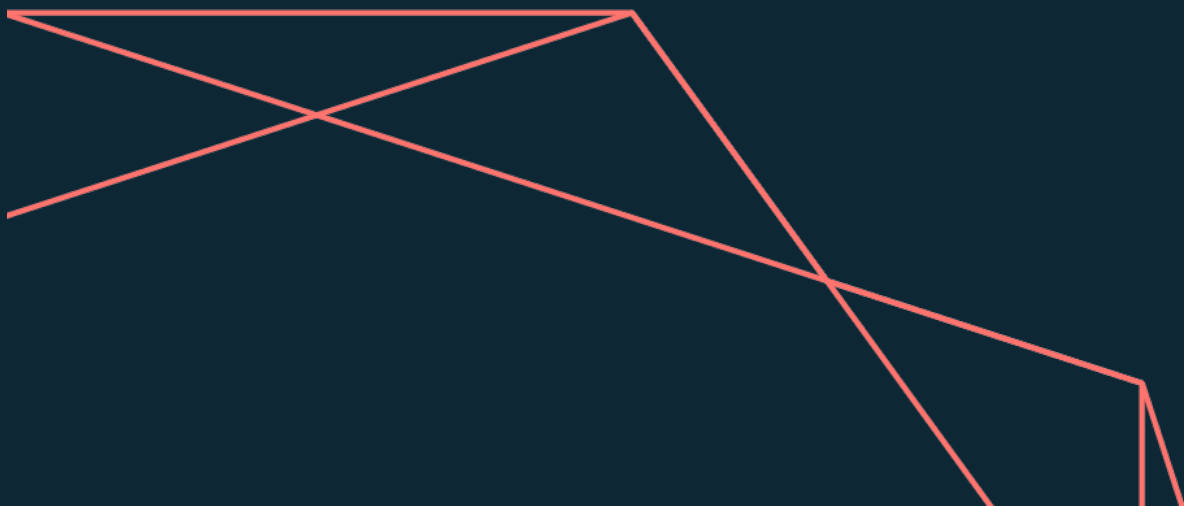
Introdução	06
01. Construindo políticas educacionais coerentes	10
02. O contexto brasileiro: oportunidades e desafios a partir da BNCC	24
03. Considerações Finais	42
Referências	48

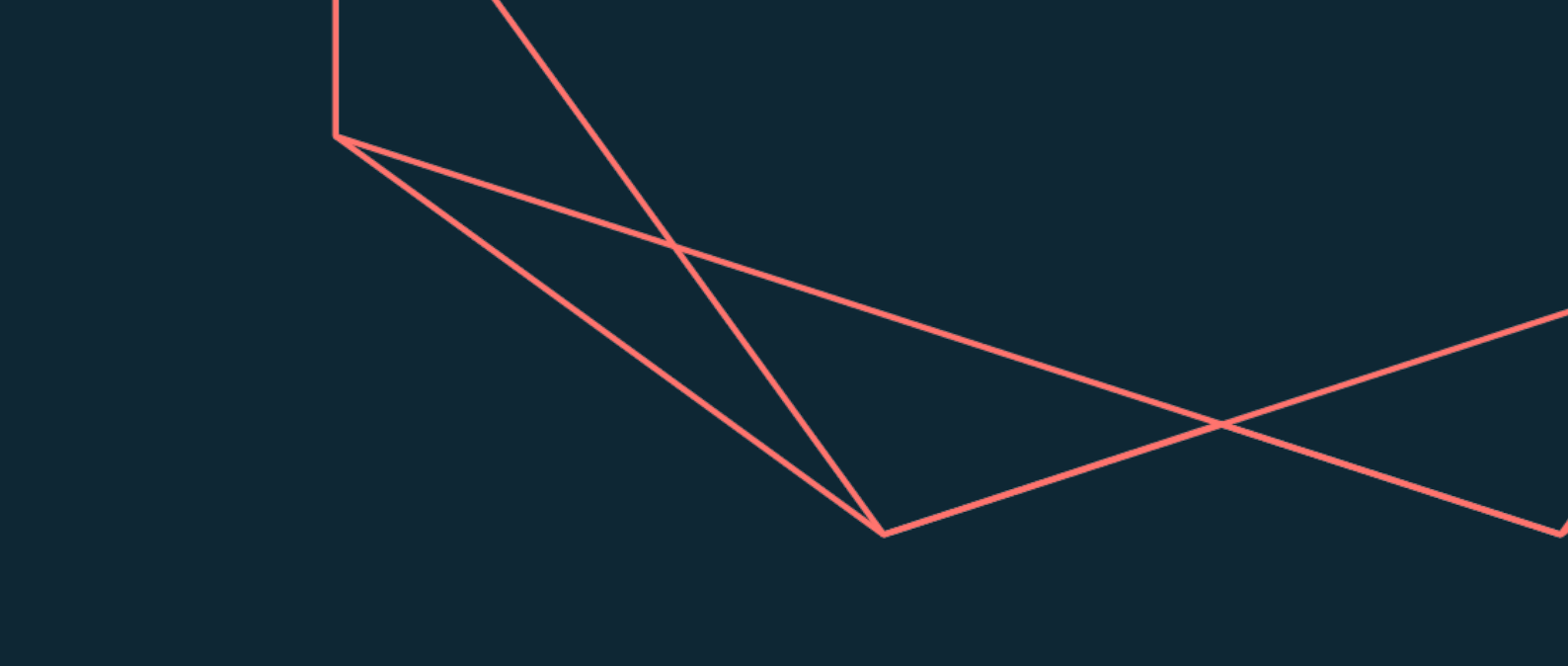


Resumo

Este *policy brief* apresenta estudos nacionais e internacionais sobre coerência sistêmica na educação, com o objetivo de explorar a perspectiva da Coerência Pedagógica Sistêmica – conceito elaborado pelo Instituto Reúna – e discutir o potencial da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como política indutora dessa coerência. Busca-se oferecer subsídios técnicos e recomendações para apoiar a implementação da BNCC e fortalecer as aprendizagens em escala nacional.

O documento está estruturado em quatro partes. A primeira apresenta a introdução e a metodologia utilizada. Em seguida, trazemos uma síntese de referências teóricas influentes no tema da coerência no sistema educacional, destacando a experiência dos Estados Unidos, ao longo de mais de vinte anos, no movimento por padrões de aprendizagem que culminou no *Common Core State Standards* (CCSS). Esse percurso fornece aprendizados valiosos para a realidade brasileira, sobretudo em relação ao processo de implementação da BNCC no Brasil.





Na terceira parte, o documento aprofunda a discussão sobre o conceito de alinhamento à BNCC e evidencia como a Coerência Pedagógica Sistêmica deve se tornar um eixo estruturante no contexto brasileiro. Isso implica integrar de maneira articulada currículo, formação docente, avaliação, recursos e materiais didáticos, assegurando que as políticas instrucionais sejam coerentes entre si e efetivas tendo em vista as aprendizagens e o desenvolvimento integral dos(as) estudantes.

Por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados e apontam recomendações para gestores públicos. Entre elas, destacam-se: a necessidade de explicitar o que significa alinhamento à BNCC; de fortalecer políticas estruturantes; e de, tendo em vista a expectativa, aproveitar o processo de revisão da BNCC como oportunidade estratégica para avançar em um modelo de implementação mais consistente e equitativo.

Assim, este *brief* reafirma que Coerência Pedagógica Sistêmica, é eixo fundamental para consolidação e implementação da BNCC, política transformadora, capaz de induzir qualidade e equidade no sistema educacional brasileiro.



Introdução

Promover políticas instrucionais¹ bem definidas e que consigam ser implementadas de maneira exitosa é um grande desafio que, em geral, os sistemas educacionais enfrentam. Conseguir articular o desenho da política com todos os processos necessários de serem realizados entre os diferentes níveis de governo e seus atores para que ela tenha efeito nos estudantes se mostra, cada vez mais, uma tarefa complexa.

Em 2018, o Brasil deu um passo fundamental na educação ao aprovar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que definiu expectativas de aprendizagem para todos os estudantes brasileiros da Educação Básica. Desde então, observam-se os desafios de garantir sua implementação² a partir, dentre outros fatores, da articulação entre as políticas do nível federal, estadual e municipal e as ações na escola e em sala de aula.

Na sua atuação, o Instituto Reúna argumenta que a Coerência Pedagógica Sistêmica é fundamental para a qualidade das políticas instrucionais e só é possível quando o currículo está no centro, norteando as políticas e iniciativas que compõem o sistema educacional.

1. O conceito de políticas instrucionais envolve diretrizes e estratégias que orientam os processos de ensino e aprendizagem nos sistemas educacionais. Essas políticas são constituídas pela composição entre currículo, métodos e estratégias de ensino, práticas de avaliação e atividades de desenvolvimento profissional dos docentes buscando alcançar melhores resultados de aprendizagem dos estudantes. As políticas instrucionais podem variar de acordo com o sistema de educação, região e escolas, refletindo os valores e prioridades de cada comunidade. A efetividade das políticas instrucionais depende da sua implementação e do apoio que os educadores recebem para executá-las. Entre os especialistas que discutem o conceito de políticas instrucionais podemos citar James P. Spillane, David Cohen, Deborah Hill e Linda Darling-Hammond.

2. Vale aqui mencionar recente produção de Nogueira (2025) intitulada “A Barreira da Implementação”, que argumenta que os desafios da implementação são um fator fundamental para explicar os resultados educacionais brasileiros, que são além do esperado. O trabalho traz a definição de que a implementação de políticas públicas, “é o processo de colocar um plano em prática, incluindo as ações, processos operacionais e mudanças de comportamento por meio das quais políticas e programas atingem seus objetivos” do What Works Hub for Global Education (Angrist, N., & Dercon, S., 2024).

A partir da produção de Smole (2021) é possível definir que:

a coerência pedagógica sistêmica ocorre quando as diferentes práticas e estratégias de um sistema educacional se conectam de forma integrada, garantindo que todos os elementos do processo de ensino e aprendizagem funcionem de maneira complementar. Essa concepção busca articular, de forma equilibrada, as principais frentes pedagógicas vinculadas ao currículo local: a formação docente, o uso de materiais didáticos e a avaliação da aprendizagem, promovendo uma educação integral e de qualidade para todos(as) os(as) estudantes.

Entendemos que implementar a Coerência Pedagógica Sistêmica é essencial para consolidar as aprendizagens e assegurar a sintonia com a BNCC, contribuindo para uma educação mais justa, relevante e inclusiva. Nesse sentido, o conceito contribui não apenas para uma compreensão teórica da relação entre as expectativas de aprendizagem estabelecidas na BNCC e nos currículos locais e os recursos que apoiam a gestão da aprendizagem, mas também para promover um processo intencionalmente estruturado para garantir o alinhamento permanente das práticas e recursos nas ações das secretarias de educação e suas escolas.

Desde a sua criação, em 2019, o Instituto Reúna trabalha para apoiar as redes públicas de ensino no Brasil na construção de uma educação com qualidade e equidade por meio de recursos técnicos pedagógicos que contribuem, inclusive, para os desdobramentos da BNCC nas ações das redes públicas de educação.

Este documento busca oferecer uma sistematização de estudos para apoiar gestores públicos e atores interessados na gestão dos sistemas educacionais a compreenderem o sentido de alinhamento à BNCC e, como consequência, a identificarem ações necessárias para sua implementação visando o desenvolvimento de um sistema educacional peda-

gologicamente coerente.

Metodologia

Este estudo reúne produções que exploram a perspectiva da Coerência Pedagógica Sistêmica na educação como condição fundamental para influenciar positivamente os processos de ensino e aprendizagem.

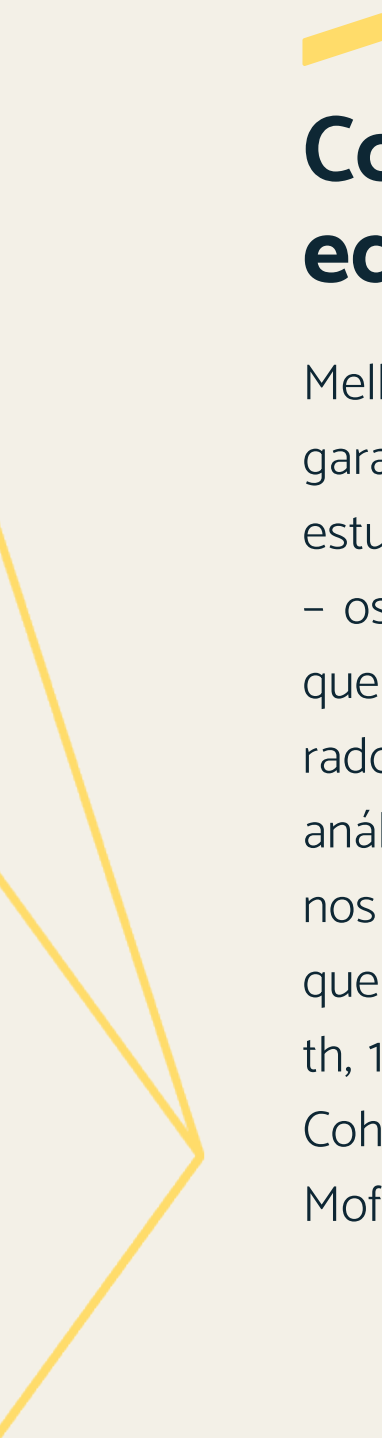
Para a análise da Base Nacional Comum Curricular e os desafios de coerência no sistema educacional brasileiro foram abordadas as produções do Instituto Reúna com destaque para as pesquisas Consensos e Dissensos do Alinhamento à BNCC (2020), Avaliações Alinhadas à BNCC: análises e propostas para debate (2020) e Recomendações e Rubricas de Alinhamento à BNCC (2022). Também é abordada, ainda que brevemente, uma literatura sobre a influência da dinâmica federativa no contexto educacional brasileiro, tendo em vista as consequências que o federalismo impõe às políticas públicas (Abrucio, 2010).

Para as discussões do desenho de políticas educacionais coerentes e o movimento por padrões de aprendizagem, foram retomados estudos seminais como de Marshall Smith e Jennifer O'Day (1991) *Putting the Pieces Together: Systemic School Reform*; Susan Fuhrman (1993) *Designing Coherent Education Policy*; David Cohen e James Spillane (1993) *Policy and Practice: The Relations Between Governance and Instruction*; Jennifer O'Day e Marshall Smith (1993) *Systemic Reform and Educational Opportunity*. Ainda na perspectiva de coerência sistêmica também foi abordado o trabalho de Michael Fullan e Joane Quinn (2015) *Coherence: The Right Drivers in Action for Schools, Districts, and Systems* e os trabalhos do programa *RISE* (Research on Improving Systems of Education) a respeito de coerência nos processos de ensino e aprendizagem, com foco na vinculação entre currículo, avaliação e práticas instrucionais docentes.

Para as discussões da experiência do CCSS e um balanço de seus alcances e limitações, foram analisados os trabalhos de Morgan Polikoff

(2018) *The Challenges of Curriculum Materials as a Reform Lever* e (2021) *Beyond Standards: The Fragmentation of Education Governance and the Promise of Curriculum Reform*; Michael Cohen and Laura Slover (2022) *Unfinished Agenda: The Future of Standards-Based School Reform*; assim como um conjunto de estudos realizados pela *RAND Corporation*³.

3. *RAND Corporation* é uma organização de pesquisa sem fins lucrativos e apartidária que busca oferecer informações necessárias para que líderes públicos tomem decisões baseadas em evidências.



Construindo políticas educacionais coerentes

Melhorar os processos de ensino e aprendizagem e garantir uma trajetória escolar exitosa para todos os estudantes é um objetivo de muitos – senão de todos – os sistemas educacionais. Mas o que precisa para que políticas instrucionais gerem os resultados esperados? Ao longo das últimas três décadas, diversas análises passaram a focar na perspectiva da coerência nos sistemas educacionais e, por sua vez, nas políticas que buscam promovê-la (Fuhrman, 1993; O'Day & Smith, 1991, Smith & O'Day, 1993; Cohen & Spillane, 1993; Cohen, 2001; Cohen et al., 2013; Fullan & Quinn, 2015; Moffitt et al., 2023)⁴.

4. Além dos autores mencionados no início do texto, merece destaque a contribuição de Lambert (2018). Embora seu foco seja um pouco distinto, o autor parte de premissas convergentes às aqui apresentadas. Ele ressalta a centralidade do currículo no processo de aprendizagem dos estudantes, ao mesmo tempo em que enfatiza a necessidade de sua articulação com outros elementos, como a avaliação. Lambert também evidencia fatores que impactam diretamente as práticas de sala de aula, entre eles o suporte sistêmico.

Em 1991, Marshall Smith e Jennifer O'Day publicaram o ensaio “*Systemic School Reform*”, parte de uma iniciativa focada em discutir a efetividade e os desafios das políticas educacionais nos Estados Unidos, promovido pelo *Consortium for Policy Research in Education* (CPRE-TC). No contexto analisado, os autores discutem as disputas entre reformas consideradas “top-down” ou “bottom-up” e a importância de uma abordagem sistêmica que combine tanto a criatividade e experiência dos atores na ponta (escolas e educadores) quanto a capacidade dos níveis centrais (como os gestores públicos e técnicos das redes) de estabelecer estruturas e diretrizes de maneira transversal.

Em detrimento de uma visão que coloque esses dois espaços em disputa, os autores argumentam que a combinação entre eles é fundamental para catalisar reformas sistêmicas. Em um sistema educacional caracterizado por uma estrutura federativa complexa com múltiplos níveis de governança, cada um com seus centros de autoridade, como é o caso do sistema norte-americano que os autores tomam como objeto de análise, uma abordagem concentrada apenas nas escolas apresenta poucas chances de gerar mudanças substanciais no sistema.

Essa governança impõe desafios não apenas para o desenho, mas principalmente para a implementação das políticas e acaba contribuindo para que uma “mentalidade de projetos” predomine entre os tomadores de decisão e suas equipes (Smith; O'Day, 1991).

A variedade de programas constantemente sendo formuladas, cada um com seus próprios cronogramas, objetivos, exigências e interesses (por vezes concorrentes) faz com que os esforços de coordenação dessas iniciativas se tornem uma atividade praticamente inviável. As escolas, por sua vez, recebem esse conjunto de programas, orientações ou incentivos e, mesmo que tenham boa vontade para implementá-los, dificilmente conseguirão ter êxito e coerência.

Nesse sentido, ainda que existam experiências exitosas em determinadas escolas, elas não necessariamente se replicam para as demais

em função de uma estrutura disfuncional, que não induz escala com qualidade (idem, 1991). De fato, ao se desenhar a política pública, passa-se à impressão de que basta a formação de professores para que a implementação seja feita adequadamente, o que não ocorre.

Conforme Cohen e Spillane (1992) argumentam, o sucesso da implementação de políticas educacionais está relacionado às práticas presentes no arranjo educacional, ou seja, a maneira em que as políticas educacionais são formuladas e colocadas em prática pelos diversos atores (tomadores de decisão, gestores, educadores e estudantes). Os autores analisam a implementação de políticas apontando que não se dão meramente por mandatos de cima para baixo, mas são afetadas pelos contextos locais em que ocorrem. Isso envolve entender como os professores interpretam e executam as políticas em suas salas de aula.

Os autores também consideram que o sucesso das políticas educacionais depende das práticas dos educadores e de como eles adaptam as políticas para se adequarem a seus ambientes específicos. Nesse sentido, também exploram os tipos de conhecimento necessários para uma implementação eficaz das políticas e como os educadores podem apoiar a aprendizagem dos alunos, enfatizando a importância da colaboração entre eles, sugerindo que uma mudança sustentável e significativa nas políticas educacionais requer um esforço coordenado de um conjunto de atores em detrimento de ações isoladas de alguns indivíduos.

Um grande desafio para os gestores públicos envolve a construção de estruturas nos níveis centrais – ministério e secretarias de educação – que consigam melhorar os processos de ensino e aprendizagem “na ponta”, ou seja, em sala de aula. Como aproximar esses espaços e criar rotas coerentes de implementação?

Smith e O'Day (1991) propuseram um desenho para apoiar os estados na construção de uma abordagem sistêmica baseada em uma grande estratégia: estabelecer um referencial curricular comum que orientasse, de maneira coerente, o desenvolvimento profissional docente, os materiais didáticos e as avaliações.

Essa lógica caracterizou o movimento por padrões de aprendizagem (“*standard-based reform*”) a partir da década de 1990 e culminou, em 2010, no *Common Core State Standards* (CCSS). Mais do que focar na política em si do CCSS, que foi renomeada e ajustada pelos estados ao longo do tempo, a lógica da necessidade de coerência no sistema a partir de padrões de aprendizagem ganhou repercussão tanto no meio acadêmico quanto político.

Entre os grupos envolvidos na discussão, tanto de um ponto de vista de promoção quanto de crítica à iniciativa, podemos citar organizações que reúnem governadores, como o *National Governors Association*, gestores e técnicos de educação de diferentes estados, como o Council of *Chief State School Officers* (CCSSO), entidades representativas como sindicatos - *National Education Association* (NEA) e *American Federation of Teachers* (AFT), fundações como Bill & Melinda Gates Foundation, e um vasto grupo de pesquisadores (tais como David Coleman, William McCallum, Phil Daro, Douglas Clements, Michel Cohen entre outros).

O tempo de implementação do CCSS é um fator importante para discussões sobre seus alcances e limitações. Com mais de vinte anos desde sua formulação, permanece uma “agenda inconclusa” (Cohen; Slover, 2022). A coerência almejada por uma visão comum de qualidade ancorada no alinhamento entre currículo, desenvolvimento profissional, materiais didáticos e avaliações não se efetivou plenamente. Com resultados díspares entre os estados, as análises sobre sua implementação indicam que os esforços para alavancar esses pilares não foram homogêneos (por exemplo, avaliações ocupando mais espaço em detrimento de outros pilares) e que a fragmentação da governança do sistema educacional ini-

be o desenvolvimento de recursos que efetivem a consistência do que está previsto no currículo com o que é realizado em sala de aula (Polikoff, 2021).

Portanto, de maneira geral, os esforços empregados não indicam ter gerado mudanças efetivas na prática docente rumo a um processo de aprendizagem orientado para o desenvolvimento de competências mais complexas, tais como resolução de problemas e não apenas conhecimento de fatos básicos.

Não obstante, entre os casos que conseguiram alcançar melhorias expressivas nos resultados de aprendizagem dos estudantes observa-se a prevalência da lógica de coerência sistêmica partindo do currículo para os demais pilares, dando enfoque na qualidade dos materiais instrucionais⁵ que as escolas adotam. Este foi o caso do estado de Louisiana que, apesar de todos os desafios enfrentados nas últimas décadas, mostrou uma tendência de melhora nos resultados de aprendizagem expressivamente maior que a média nacional (Baird et al., 2019), inclusive sendo o único estado que apresentou um aumento significativo no resultado de leitura dos estudantes do 4º ano na última avaliação do NAEP (*National Assessment of Educational Progress*).⁶

O estado encorajou seus distritos por meio de incentivos técnicos e financeiros a adotarem materiais instrucionais de alta qualidade. Partindo das expectativas de aprendizagem desdobradas nos currículos, houve uma análise mais criteriosa de como essas habilidades são traduzidas nos materiais instrucionais adotados, que apoiam os professores na efetivação do ensino por meio da organização de seus planos de aula, exercícios

5. O conceito de materiais instrucionais envolve os recursos utilizados pelos professores para facilitar o processo de ensino e aprendizagem em sala de aula. Esses materiais são desenhados para apoiar os objetivos de aprendizagem, engajar os estudantes e oferecer meios para que as expectativas de aprendizagem sejam entregues. No Brasil, não há um corolário específico do termo, sendo uma composição do que se encontra nos currículos, nos materiais didáticos, nos planos de aula e nos instrumentos de avaliação interna. O Instituto Reúna produziu uma série de artigos sobre o tema, ver: <https://www.institutoreuna.org.br/conteudo/materiais-instrucionais-1698353157635>. A importância dos materiais instrucionais para facilitar os processos de ensino e aprendizagem pode ser explorada nas produções de Robert Gagné (1988) sobre teoria da aprendizagem e suas condições e de Morgan Polikoff (2022) sobre reformas curriculares.

6. Ver <https://edreports.org/resources/article/louisianas-education-model-a-student-improvement-blueprint>

e atividades avaliativas induzindo, assim, a uma consistência e maior rigor nos materiais que apoiam e concretizam o desenrolar das aulas ao longo do ano (Doan et al., 2022).

Os materiais instrucionais adotados passaram a ser avaliados e classificados conforme um conjunto de critérios envolvendo, por exemplo, a qualidade da progressão da aprendizagem presente nas e entre as unidades que compõem os materiais, o rigor das atividades propostas e sua coerência com a complexidade almejada para cada ano/série. A partir dessa análise, os materiais são classificados e o estado oferece um incentivo financeiro para os distritos que adotarem aqueles com boa avaliação, induzindo, portanto, uma seleção mais criteriosa.

Na frente de formação dos professores, os distritos passaram a optar por programas de desenvolvimento profissional que se mostrassem ancorados nos materiais instrucionais adotados, diminuindo, assim, a incoerência entre o que se espera que seja ensinado, o aprofundamento no que os professores usam em sala de aula e as formações que recebem para efetivar essa abordagem focada em habilidades e competências mais complexas.

Na perspectiva das avaliações, esses materiais também apoiam processos avaliativos internos coerentes com as expectativas de aprendizagem desenvolvidas nos materiais instrucionais. Aos poucos, o estado foi viabilizando uma estrutura sistemicamente coerente ao alinhar seus esforços para a construção de um processo que vincula incentivos centrais e os processos que tomam forma no nível local, diminuindo, assim, o vácuo entre o desenho da política e a sua implementação.

Conforme Kaufman, Thompson e Opfer (2016) apresentam no relatório *“Creating a Coherent System to Support Instruction Aligned with State Standards”*, ao comparar os professores de Louisiana com os dos demais estados por meio de uma pesquisa aplicada pelo American Teacher Panel, observou-se que os de Louisiana utilizam recursos instrucionais alinhados ao *Common Core* com maior frequência do que outros

professores, demonstram melhor compreensão das habilidades e relatam realizar mais atividades instrucionais que estão em conformidade com essas habilidades.

As estratégias do Departamento de Educação de Louisiana que indicam ter contribuído para esses resultados incluem o trabalho de criar um ambiente coerente para a instrução, comunicação de maneira regular e transparente sobre questões acadêmicas e apoio para a tomada de decisões mais criteriosas no nível local.

Reconhecendo que os estudantes aprendem principalmente por meio das interações com os professores e com o conteúdo curricular oferecido, tanto a maneira como os docentes lecionam quanto a qualidade do conteúdo disponível influenciam profundamente a efetivação da aprendizagem (Cohen; Slover, 2022). Portanto, os materiais utilizados em sala de aula foram reconhecidos como peças fundamentais para garantir a efetivação da política, o que implicou em um processo de ressignificação do papel dos materiais didáticos, a princípio entendidos como um apoio marginal no dia a dia dos professores e passando a serem vistos como um aliado fundamental - quando de qualidade - para apoiá-los na complexa função de construir uma trajetória de aprendizagem exitosa para todos os estudantes.

Outro trabalho de destaque voltado para a importância da coerência entre os componentes curriculares é a pesquisa desenvolvida pela *RISE*, “*Surveys of Enacted Curriculum - SEC*”⁷.

A abordagem proposta é usada para analisar e relatar em que medida o currículo prescrito (habilidades presentes no currículo) está alinhado com o currículo ensinado (instrução) e com o currículo avaliado (avaliações). A metodologia SEC permite ao usuário identificar, quantificar e comunicar o nível de alinhamento e desalinhamento entre os componentes instrucionais em um sistema educacional e já foi aplicado em

7. Ver <https://riseprogramme.org/tools/surveys-enacted-curriculum.html>

diferentes países em desenvolvimento, tais como Uganda, Tanzânia, Nepal, Nigéria, Egito, além dos Estados Unidos. Essas experiências permitiram a construção de um *toolkit* para apoiar pesquisadores e gestores públicos na aplicação da metodologia (Atuhurra; Chaudhry; Kaffenberger, 2023).

Os resultados dessas aplicações podem ser encontrados nos trabalhos de Atuhurra e Kaffenberger (2019; 2020). No estudo “*System (In) Coherence: Quantifying the Alignment of Primary Education Curriculum Standards, Examinations, and Instruction in Two East African Countries*”, os autores identificaram altos níveis de incoerência nos três componentes instrucionais (currículo, práticas docentes e avaliações).

Os professores tendem a cobrir amplas áreas de conteúdo e níveis de demanda cognitiva, sem relação com a estrutura das habilidades curriculares, com exceção de Uganda em matemática, para a qual as habilidades, avaliações e instrução dos professores se mostraram bem alinhados. Ao evidenciar os déficits de alinhamento, os resultados deste estudo oferecem uma validação para o uso da metodologia SEC como uma ferramenta diagnóstica em países em desenvolvimento, ajudando os sistemas educacionais a identificar áreas de (in)coerência instrucional e informando os esforços para melhorar a coerência para a aprendizagem.

Outra produção de destaque na discussão sobre a necessidade de coerência sistêmica para atender os desafios complexos nos tempos atuais é Fullan e Quinn (2015) que abordam essa perspectiva e discutem como o excesso de iniciativas fragmentadas têm impedido que boas propostas sejam efetivadas.

Os autores propõem um modelo de coerência (“*Coherence Framework*”) estruturado em quatro componentes centrais:

Direção e foco para construir propósitos comuns;

1. Construção de culturas colaborativas em conjunto com papéis individuais e coletivos bem definidos;

2. Aprendizagem profunda para acelerar melhorias e promover inovações;
3. Garantia de mecanismos de accountability de dentro para fora.

Na visão dos autores, a coerência implica em uma compreensão comum sobre a natureza do trabalho em questão, estando presente na compreensão e na ação das pessoas individualmente e coletivamente. Porém, os autores também chamam a atenção para a excesso e fadiga de políticas que recaem sobre os educadores, gerando entre outras consequências, confusão e desmoralização do sistema educacional, comprometendo um trabalho sistêmico que busca promover mudanças na cultura organizacional e, portanto, no grupo e não em indivíduos isolados.

Nesse sentido, evidencia-se “por que a coerência é tão difícil de se alcançar em condições de sobrecarga, fragmentação e rotatividade política” (Fullan; Quinn, 2015 p. 15). Para induzir a um processo mais coerente é preciso ter clareza sobre o propósito da ação e como será desenvolvida, assim como transparência, monitoramento do progresso e capacidade de realizar correções contínuas.

Para uma mudança realmente sistêmica, os autores argumentam sobre a importância de se focar nos direcionadores corretos para a ação, que envolvem: i) construindo direção e foco, ii) cultivando culturas colaborativas, iii) aprofundando a aprendizagem e iv) garantia de responsabilização.

Os autores sistematizam esse modelo de coerência na estrutura indicada na Figura 1 a seguir.

Figura 1 - Estrutura da Coerência



Fonte: Fullan & Quinn, 2022

- Construindo direção e foco envolve os conhecimentos, habilidades e competências que os indivíduos e o grupo precisam dominar para que consigam realizar de maneira efetiva os objetivos postos.
- Cultivando culturas colaborativas envolve a qualidade da interação entre o grupo e em que medida os indivíduos se relacionam tendo como foco questões pertinentes à organização.
- Aprofundando a aprendizagem⁸ envolve o que os professores

8. Compreendendo a complexidade de traduzir conceitos, entendemos que a expressão melhor reflete “deep learning” utilizado pelos autores é “aprendizagem profunda”. No entanto considerando a utilização da Figura, em alguns momentos do texto será empregado “aprofundando a aprendizagem”.

realizam diariamente, caracterizando a pedagogia que colocam em prática.

- Garantia de responsabilização envolve políticas coordenadas e responsivas, caracterizadas por objetivos bem definidos, que evite distrações e que apoiem o desenvolvimento das capacidades profissionais por meio de feedback permanente, acompanhamento do progresso e intervenções para garantir o alcance dos objetivos estabelecidos (Fullan; Quinn, 2015).

Para a efetivação dessas estratégias em um sistema educacional com múltiplos níveis de governança, os autores argumentam sobre a importância de se ter lideranças com profundidade e capacidade de refletir sobre as estratégias e que possam catalisar a construção de uma mudança sistêmica. Nesse sentido, o ente nacional deve ser um parceiro dos níveis subnacionais na construção e fortalecimento de processos bem-sucedidos e integradores.

O conceito de aprofundando a aprendizagem é especialmente importante para a discussão que este documento propõe pois enfatiza uma abordagem transformadora para a educação que busca melhorar significativamente o envolvimento, a compreensão e o desempenho dos estudantes.

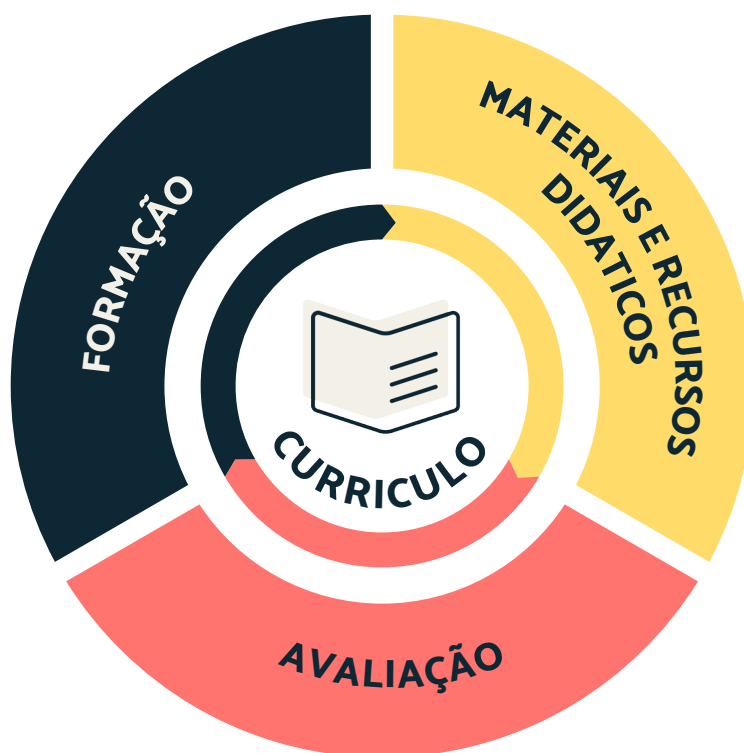
Os autores argumentam que é preciso focar no desenvolvimento de competências que preparem os alunos para as complexidades do mundo, que vão além da memorização, incluindo pensamento crítico, criatividade, colaboração e comunicação. Os alunos também são incentivados a assumir um engajamento ativo no processo de ensino, que pode ser promovido por meio de experiências de aprendizagem baseadas em investigação e em projetos que se conectem a questões do mundo real.

O fomento a uma cultura coletiva de aprendizagem envolvendo educadores, alunos e a comunidade é apontado como um viabilizador importante para o alcance dessa perspectiva. Nesse sentido, a aprendizagem profunda requer mudanças sistêmicas dentro das escolas e dos

sistemas educacionais, o que inclui reforma curricular, novas práticas de avaliação e liderança que capacitem tanto professores quanto alunos. Esses aspectos dialogam diretamente com os fundamentos pedagógicos presentes na BNCC.

Assim, no âmbito do pilar da aprendizagem profunda, torna-se fundamental explicitar o que se espera que os estudantes desenvolvam em cada etapa escolar, reforçando a importância de um referencial curricular nacional para orientar as transformações educacionais que buscam promover uma aprendizagem de qualidade, com equidade e em larga escala. A partir da definição de aprendizagens prioritárias, torna-se igualmente necessário revisar práticas pedagógicas, repensar modelos de avaliação, investir na formação docente e adequar os recursos didáticos para potencializar o processo de aprendizagem. A articulação entre esses elementos é o que Smole (2021) denomina de coerência pedagógica sistêmica, sistematizada na Figura 2 a seguir:

Figura 2 - Estrutura da Coerência Pedagógica Sistêmica



Fonte: Instituto Reúna, 2019



2



O contexto brasileiro: oportunidades e desafios a partir da BNCC

Para explorar o conceito de Coerência Pedagógica Sistêmica e no seu papel para apoiar as ações de implementação da Base Nacional Comum Curricular se faz necessário ter como plano de fundo alguns dos impactos que a estrutura federativa impõe às políticas públicas educacionais. Nesse sentido, uma breve contextualização será feita sobre o tema antes de avançar na discussão.

A Constituição de 1988 elevou os municípios brasileiros à condição de entes federativos. Ou seja, junto da União e dos Estados, os municípios passaram também a ser igualmente responsáveis pela provisão educacional no país. Definiu-se que o papel de coordenação nacional é de responsabilidade da União, cabendo aos entes subnacionais a responsabilidade pela implementação da política educacional. Embora as responsabilidades com a educação básica passaram a ficar concentradas nos entes subnacionais, a capacidade fiscal seguiu outra distribuição, gerando uma realidade conflitante que têm sido alvo de estudos desde então.

Apesar da lógica trazida no artigo 211 relacionada ao regime de colaboração e que explicita o papel da União na função redistributiva e supletiva por meio de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, os efeitos da municipalização foram díspares, conforme Abrucio (2010, p. 46) argumenta,

A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional. A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia, mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas.

Apesar das complexidades desta estrutura federativa e dos impasses que ela gera na gestão educacional, nas últimas décadas, iniciativas voltadas para a promoção de mecanismos de cooperação e coordenação foram desenvolvidas contribuindo, inclusive, para a

construção de importantes pilares do sistema educacional como, por exemplo, o financiamento da educação pública, o sistema de avaliação da educação básica e o aprimoramento nos livros didáticos.

O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), instituído em 1996 e transformado em Fundeb em 2007 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), viabilizou uma estrutura de redistribuição e financiamento da educação que garante a aplicação de recursos nas redes estaduais e municipais com base no número de matrículas.

Além de contribuir para um financiamento nacional mínimo da educação e ampliar o processo de municipalização das matrículas, a aprovação do Fundef também induziu o estabelecimento de uma base de dados com informações educacionais fidedignas, o que levou ao fortalecimento do Censo Escolar e à reorganização do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) - órgão fundamental para a qualidade da educação por meio das suas ações de avaliação.

Em 1995, a reestruturação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) permitiu avanços metodológicos importantes nas suas avaliações, tais como a comparação dos desempenhos dos estudantes ao longo dos anos. Também em 1995, houve a introdução da avaliação do livro didático no âmbito do PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) e a ampliação do programa para todos os anos de ensino fundamental.

Fundamental para embasar essa avaliação foi o estabelecimento dos parâmetros curriculares nacionais, que também corroboraram a perspectiva de uma base nacional comum prevista na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996), que culminou, anos depois, na BNCC.

Essas políticas foram catalisadoras importantes para uma organização da oferta do ensino nos estados e municípios, formando um arcabouço fundamental de apoio à gestão da educação no país. Apesar das melhorias, diversos desafios se mostram presentes, principalmente em relação ao impacto dessas políticas na qualidade da aprendizagem e na maneira como esses pilares se efetivam nos níveis subnacionais.

A aprovação da BNCC, em 2018, foi uma conquista importante para a qualidade da educação ao estabelecer uma referência norteadora comum para as ações necessárias à efetivação dos processos de ensino e aprendizagem. Porém, sua efetivação dependia de uma coordenação de diferentes políticas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A lógica geral para alcançar os resultados esperados a partir da BNCC envolvia a readequação de diversas dimensões orientadoras do processo de implementação: i) estruturação da governança da implementação; ii) estudo das referências curriculares; iii) (re)elaboração curricular; iv) formação continuada para os novos currículos; v) revisão dos projetos pedagógicos; vi) materiais didáticos; vii) avaliação e acompanhamento de aprendizagem.

Esse processo, contudo, revelou-se complexo e desafiador para diversas políticas públicas, como evidenciado no caso do PNLD 2022 e 2023⁹, cujos materiais não estavam plenamente alinhados à BNCC e aos currículos atualizados.

As três primeiras etapas foram impulsionadas pelo programa Pró-BNCC que, com o apoio técnico e financeiro do MEC entre 2017 e 2018, promoveu os encontros que culminaram na revisão e/ou elaboração dos referenciais curriculares estaduais e do Distrito Federal. As etapas 4 em diante sofreram alguns desafios, inclusive o impacto da Covid-19 que, em 2020 e parte de 2021, implicou em uma reconfiguração no funcionamento das escolas e nas inúmeras consequências para a gestão educacional.

9. Ver <https://observatorio.movimentopelabase.org.br/obras-do-pnld-2022-e-pnld-2023-nao-estao-alinhadas...>

Nesse sentido, as ações de formação, a revisão dos projetos pedagógicos, o alinhamento dos materiais didáticos e das avaliações ficaram sem um modelo de implementação claro que estivesse ancorado em ações, recursos e um sistema de monitoramento bem definido, tal como ocorreu nas etapas anteriores sob o Pró-BNCC.

Os editais do PNLD de 2022 para Educação Infantil e de 2023 para Ensino Fundamental apresentaram exigências relacionadas à BNCC, porém essas ações de adequação foram alvo de questionamentos e, até o momento da escrita deste documento, não houve, por exemplo, um processo específico de discussão do papel dos livros didáticos na implementação da BNCC e quais adequações precisam ser realizadas para que o conteúdo dos livros contribua para a efetivação dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento em sala de aula.

A mesma situação se observa para as matrizes de referência que orientam as avaliações do Saeb. Apesar do documento de referência lançado em 2019 indicar que há uma adequação à BNCC, este processo também tem sido alvo de questionamentos¹⁰, sendo ainda pouco claro em que medida as avaliações estão alinhadas à Base.

Apesar do entendimento inicial, estabelecido nos pareceres do Conselho Nacional de Educação (CNE)¹¹, de que a BNCC deveria desencadear um conjunto de ações para o alinhamento das políticas de materiais didáticos, avaliações e formações a ela, esse processo se mostra desarticulado, sem um desenho que articule e dê consequência a todas as atividades que seriam necessárias para construir este alinhamento.

Ao mesmo tempo em que é preciso considerar as particularidades de cada realidade entre as unidades da federação, também é preciso uma visão sistêmica que traga grandes linhas de ação comum que permitam a construção de direção e foco para as políticas educacionais. O alinha-

10. Ver <https://www.institutoeuna.org.br/projeto/avaliacoes-alinhadas-a-bncc>.

11. Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, que instituiu e orientou a implantação da BNCC na Educação Infantil e Ensino Fundamental, e a Resolução CNE/CP nº 4, de 17 de dezembro de 2018, que instituiu a BNCC para o Ensino Médio.

mento das políticas de avaliação, materiais didáticos e formação à BNCC é entendido neste estudo como um fio condutor que induziria uma Coerência Pedagógica Sistêmica na educação.

Articular, por exemplo, os materiais didáticos à BNCC implica em mais do que listar as habilidades da Base teoricamente contempladas nas unidades do livro. Há um trabalho de analisar em que medida as atividades e tarefas propostas refletem as prioridades e fundamentos pedagógicos da BNCC, quão bem a sequência e progressão tanto nas unidades quanto entre elas refletem a Base, assim como o rigor e complexidade em que as habilidades estão sendo refletidas e mobilizadas nas atividades propostas.

Nesse sentido, é preciso avaliar em que medida os critérios e exigências presentes nos editais do PNLD induzem a construção de materiais que contemplem esses elementos, qual a qualificação dos responsáveis pela avaliação das obras, quão preparados estão em relação à BNCC e como os processos ocorrem em todo o fluxo que compõe este programa, dando visibilidade e clareza dos critérios, procedimentos, avaliação e seleção. Toda essa expertise precisaria também ser registrada e compartilhada com as redes, no sentido de aprimorar a capacidade técnica dos atores subnacionais para que possam orientar melhor suas escolas para o processo de seleção e uso dos livros.

Na mesma direção, alinhar as avaliações do SAEB envolve um trabalho complexo de revisitar não apenas as matrizes de referência que orientam os testes e os questionários contextuais, mas também os itens que compõem a avaliação, entendendo em que medida eles refletem as prioridades da BNCC e como podem servir como faróis para orientar o desempenho dos estudantes em um nível de sistema (para mais informações sobre como alinhar avaliações à BNCC, ver a publicação “Avaliações Alinhadas à BNCC: análises e propostas para debate”¹², desenvolvida pelo Instituto Reúna em 2020, com o apoio técnico de Philip Daro¹³).

12. Disponível em <https://www.institutoreuna.org.br/projeto/avaliacoes-alinhadas-a-bncc>

13. Philip Daro é especialista em matemática e membro do *Executive Committee of the International Society for Design and Development in Education*.

Importante ressaltar que, embora necessários, os materiais didáticos e as avaliações são instrumentos para apoiar os processos de aprendizagem, sendo que sua potência e o quão bem serão aproveitados dependem do envolvimento dos professores e estudantes. Nesse sentido, a maneira em que serão usados depende das condições e formação dos educadores (gestores escolares e professores), o que pressupõe uma formação robusta, tanto inicial quanto continuada.

Ao analisar o alcance da BNCC em relação a essas políticas estruturantes, algumas perguntas ajudam a evidenciar possíveis inconsistências, tais como:

- Em que medida os educadores compreendem e são capazes de interpretar pedagogicamente os resultados de uma avaliação como o Saeb e sua relação com os currículos locais?
- Em que medida as redes de ensino promovem avaliações formativas alinhadas ao currículo que permitam uma observação do processo de aprendizagem em curso e ofereça intervenções exitosas?
- Qual o papel do livro didático na efetivação do currículo em sala de aula?
- Em que medida as atividades oferecidas nos materiais adotados apresentam rigor e coerência com as expectativas de aprendizagem definidas e sua progressão no ano e entre os anos escolares?

Essas e outras questões apontam para a necessidade de refletir na maneira em que as políticas encontram condições e suporte para serem bem implementadas. Este aspecto está diretamente relacionado à discussão federativa na educação brasileira. Como argumentado, as disparidades territoriais geram complexidades na implementação, estados e, principalmente, municípios de pequeno porte enfrentam desafios específicos na Base Nacional Comum Curricular, seja para a formação e capacitação docente ou adaptação do currículo em nível local.

Para levar adiante essa discussão em um contexto complexo como o sistema brasileiro, é preciso olhar para os caminhos que essas políticas encontram ao serem desdobradas para o nível local e para as salas de aula. Nesse sentido, a discussão sobre a implementação da BNCC implica entender quais são as ações que estão sendo feitas do ponto de vista federal para garantir que a Base seja incorporada de maneira efetiva nas políticas estruturantes já mencionadas, e em que medida os níveis locais compreendem e fazem um uso coerente dessas políticas.

Em um contexto diverso como o Brasil, que opera com as contradições impostas pela dinâmica federativa mencionada brevemente no início deste capítulo, naturalmente haverá variações na maneira como a BNCC é incorporada pelas redes e como as inúmeras ações que ocorrem em âmbito local se articulam aos fundamentos pedagógicos da BNCC.

Adicionalmente, cabe dizer que a Base não tem como função impor uniformidade. A discussão está precisamente na definição de direitos de aprendizagem comuns, como ponto de partida para que todos os entes subnacionais tenham condições e capacidades essenciais para imprimir coerência pedagógica sistêmica, conforme suas especificidades. Como afirmam Fullan e Quinn (2022), ter uma unidade em torno do que seja essencial que os estudantes aprendam é uma condição essencial para políticas instrucionais que têm como foco a aprendizagem profunda dos estudantes.

Nesse sentido, a discussão levantada neste estudo não sugere que as políticas federais mencionadas serão suficientes para garantir a implementação da Base. O que se argumenta é sobre a capacidade indutora que essas políticas possuem, bem como, a importância de que elas estejam bem estruturadas e articuladas entre si, na perspectiva da Coerência Pedagógica Sistêmica.

Ter um desenho coerente no nível nacional, que garanta que essas políticas estejam alinhadas a partir de um referencial curricular comum, é um recurso fundamental para garantir que o que chega nas redes tenha

o potencial de ser apropriado com maior consistência, além de poder ser uma referência para as estratégias que as redes venham a ter de adequação de seus próprios materiais didáticos e processos avaliativos ao currículo local. Um desenho coerente do ponto de vista federal pode ser um indutor de desenhos mais correntes nos níveis locais.

Ainda que a BNCC possa ser considerada uma política concluída, tendo em vista que foi aprovada e direcionou a reformulação, ou elaboração, dos currículos locais, que também foram, na sua grande maioria, aprovados e homologados nos respectivos sistemas educacionais¹⁴, para que os direitos de aprendizagem se concretizem no dia a dia das aulas, é preciso definir quais serão os desdobramentos práticos da Base na formação docente, nos processos avaliativos e nos materiais didáticos, ações essas que demandam intencionalidade política e consistência técnica.

Nessa perspectiva, portanto, a implementação da BNCC é uma tarefa pendente que ainda demanda importantes esforços e investimentos de diferentes naturezas. Nessa discussão, um passo fundamental para fazer avançar a implementação da Base é definir o que significa alinhamento à BNCC.

BNCC, alinhamento e Coerência Pedagógica Sistêmica

O Instituto Reúna tem se dedicado a trazer concretude para o que significa alinhamento à Base Nacional Comum Curricular. Reconhecendo a multiplicidade de fatores que impactam a educação (desde fatores intraescolar quanto extraescolares), o Instituto Reúna se propôs a discutir os direcionamentos fundamentais para aprimorar o processo pedagógico, construindo assim a perspectiva da “Coerência Pedagógica Sistêmica”.

14. Entende-se por Sistema Educacional o que define a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), um sistema educacional é o conjunto organizado de estruturas e ações que concretizam o direito à educação. Ele engloba a organização do ensino em níveis (educação básica e superior), etapas (educação infantil, ensino fundamental e médio) e modalidades, abrangendo tanto instituições públicas quanto privadas, e definindo as responsabilidades de diferentes órgãos e entidades. No caso dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, compõem o sistema os Conselhos Estadual, Distrital e, quando existe, Municipal de Educação. Em geral, os conselhos aprovaram e os secretários (as) de educação homologaram a aprovação dos currículos locais.

Esse conceito entende que o currículo deve estar no centro do debate e ser o grande direcionador das políticas educacionais.

Além de definir os direitos de aprendizagem para todos os estudantes brasileiros, a BNCC também veio com a orientação de que as principais políticas que estruturam a educação (formação docente, materiais didáticos e avaliações) seriam ajustadas para se alinhar à BNCC¹⁵. Apesar do desenho da política sugerir este alinhamento, conforme discutido anteriormente, sua consequência mostrou um processo complexo.

Algumas dúvidas ajudam a formatar essa complexidade:

- O que significa alinhamento à BNCC?
- Em que medida as matrizes de referência das avaliações do Saeb precisam ser adequadas?
- Quais critérios devem nortear essa adequação?
- De que maneira os livros do PNLD devem ser ajustados? Indicar todas as habilidades teoricamente abordadas nas atividades é suficiente?
- De que maneira as competências gerais e específicas devem ser refletidas nessas políticas?
- Mais desafiador ainda, quais mudanças na prática docente espera-se que sejam promovidas para que os processos de ensino e aprendizagem estejam alinhados com a Base?

Essas são apenas algumas das questões que o aprofundamento no conceito de alinhamento traz e que foram exploradas na pesquisa “Consensos e Dissensos no Alinhamento à Base”¹⁶.

Em 2022, o Reúna lançou as “Recomendações de Alinhamento à BNCC”. Além de apresentar os resultados de pesquisas desenvolvidas des-

15. Conforme estabelece a Resolução CNE/CEB nº 3, de 21 de novembro de 2018, que atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Em seu Art. 34, a norma prevê que as diretrizes devem nortear a formação de professores, os investimentos em materiais didáticos e os sistemas nacionais de avaliação da Educação Básica, em consonância com a BNCC.

16. Pesquisa realizada pelo Instituto Reúna em parceria com o Movimento pela Base e o Cenpec, disponível em: https://biblioteca.institutoreuna.org.br/Pesquisa_Consensos_e_Dissensos_do_Alinhamento_%C3%AO_BNCC.pdf

de 2020 no tema e as diversas incompreensões identificadas em relação aos fundamentos pedagógicos da BNCC, o documento oferece critérios considerados básicos para orientar o alinhamento com a Base junto com rubricas para cada uma das frentes de implementação: currículo, formação, material didático e avaliação.

Após um longo processo de pesquisa e escutas, três elementos foram identificados como essenciais para responder à pergunta “o que significa estar alinhado à Base?” e, portanto, para ajudar na efetivação dos fundamentos pedagógicos da BNCC:

1. Ensino e aprendizagem na lógica das competências e do desenvolvimento integral;
2. Progressão da aprendizagem;
3. Integração curricular.

Figura 3 - Alinhamento à BNCC



Fonte: Instituto Reúna, 2023

Ensino e aprendizagem na lógica das competências e do desenvolvimento integral significa: orientar as decisões pedagógicas para garantir o desenvolvimento do conhecimento (o “saber”), das habilidades (o “saber fazer”), das atitudes e dos valores que conformam os direitos de aprendizagem estabelecidos na BNCC. Nesse sentido, os conhecimentos (conceitos e procedimentos), as habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), as atitudes e os valores são trabalhados de maneira articulada para desenvolver em crianças e jovens a capacidade de resolver demandas complexas da vida cotidiana. Para concretizar essa perspectiva nas práticas pedagógicas, é necessário que as dimensões do conteúdo e da forma se articulem de modo a garantir:

- i. o conhecimento, o domínio e a articulação dos fundamentos pedagógicos da BNCC, que se encontram nos direitos de desenvolvimento e aprendizagem na Educação Infantil, nas competências específicas, objetos de conhecimento e habilidades no Ensino Fundamental e Médio, assim como nas competências gerais.
- ii. o desenvolvimento integral na dimensão cognitiva e socioemocional, por meio de metodologias que façam o estudante estar no centro da aprendizagem.

Dessa forma, aprendizagem na lógica das competências implica que o currículo, os materiais didáticos, a avaliação e a formação docente devem estar articulados de tal forma que o ensino se organize para que os estudantes aprendam mais do que fatos, conceitos e procedimentos, sendo capazes de aprender a resolver problemas complexos, mobilizando saberes nas mais diversas situações. Aprendizagem baseada em projetos, em resolução de problemas, em investigação é potencializadora da lógica das competências e do desenvolvimento integral.

Já, a Progressão da aprendizagem significa o alcance coerente e exitoso dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento. A progressão ocorre dentro de um componente ou uma área e entre etapas e

é alcançada por três formas distintas, que viabilizam a espiral do conhecimento: na Educação Infantil (EI), por meio dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento e dos campos de experiência; no Ensino Fundamental (EF), por meio das habilidades; e no Ensino Médio (EM), por meio do aprofundamento dos conhecimentos e das habilidades trabalhados na etapa anterior. Algumas habilidades da BNCC se repetem ao longo dos anos e das séries por precisarem de mais tempo para serem desenvolvidas.

A Integração curricular implica na articulação das competências gerais decupadas nas competências específicas. Ao desenvolver a aprendizagem na lógica das competências, a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade se tornam decorrentes desse processo, permitindo, inclusive, a abordagem dos temas transversais e contemporâneos. A integração curricular também permite considerar a integração dos elementos dos contextos regionais/locais no desenvolvimento das ações pedagógicas.

Cada uma das três recomendações foi desdobrada em rubricas com o objetivo de viabilizar a observação e interpretação da medida em que as políticas de currículo, formação, materiais didáticos e avaliação estão alinhadas à Base, ou seja, em que medida refletem uma perspectiva de ensino e aprendizagem na lógicas das competências, da progressão e da integração curricular.

Na frente de currículo, nove critérios foram elencados como direcionadores de alinhamento à Base:

1. Explicita o compromisso com os fundamentos pedagógicos da Base Nacional Comum Curricular.
2. Explicita o compromisso de desenvolver as dez competências gerais.
3. Menciona em sua composição metodologias ativas que favoreçam o estudante estar no centro da aprendizagem

4. Considera e explicita a progressão das aprendizagens na sua organização
5. Indica a articulação entre etapas, anos e séries.
6. Explicita o sentido de integração curricular.
7. Explicita a organização por campos de experiência ou áreas de conhecimento
8. Explicita as orientações metodológicas que visam promover a integração curricular
9. Explicita a necessidade de articulação com o contexto regional/local.

Na frente de formação, oito critérios foram elencados como direcionadores de alinhamento à Base:

1. Explicita o compromisso com os fundamentos pedagógicos da Base Nacional Comum Curricular.
2. Explicita o compromisso de desenvolver as dez competências gerais.
3. Considera metodologias ativas que favoreçam o estudante estar no centro da aprendizagem.
4. Considera e explicita a progressão das aprendizagens na sua organização.
5. Considera a articulação entre etapas, anos e séries.
6. Explicita o sentido de integração curricular.
7. Explicita a organização por campos de experiência ou áreas do conhecimento.
8. Considera os cinco princípios das formações eficazes: (i) focadas no conhecimento pedagógico do conteúdo, (ii) baseadas na aprendizagem ativa, (iii) colaborativas, (iv) com duração prolongada e (v) coerentes.

Na frente de materiais didáticos, sete critérios foram elencados como direcionadores de alinhamento à Base:

1. Explicita o compromisso com os fundamentos pedagógicos da Base Nacional Comum Curricular.
2. Explicita o compromisso de desenvolver as dez competências gerais.
3. Propõe metodologias ativas que favoreçam o estudante estar no centro da aprendizagem.
4. Considera e explicita a progressão das aprendizagens na sua organização.
5. Articula as aprendizagens entre etapas, anos e séries.
6. Explicita orientações metodológicas para promover a integração curricular.
7. Permite integração aos elementos dos contextos regionais/ locais presentes no currículo

Na frente de avaliação, seis critérios foram elencados como direcionadores de alinhamento à Base:

1. As matrizes de referências que embasam as avaliações são estruturadas com base em um quadro conceitual coerente com os fundamentos pedagógicos da Base Nacional Comum Curricular.
2. Os itens aplicados nas avaliações são de diferentes formatos, cada um refletindo o que se pretende avaliar em seu descritor associado às aprendizagens estabelecidas na BNCC.
3. O resultado de proficiência é organizado em níveis que indicam o domínio dos estudantes em relação aos descritores propostos na matriz de referência alinhada à BNCC, oferecendo, assim, padrões de desempenho para balizar pedagogicamente o resultado dos estudantes.

4. As avaliações em larga escala evidenciam a progressão das aprendizagens estabelecidas na BNCC ao longo das etapas da Educação Básica, permitindo uma identificação mais acurada dos conhecimentos dos estudantes.
5. As devolutivas disponibilizadas pelas avaliações oferecem a distribuição dos escores por nível de proficiência com visualização por subescala, conforme os eixos ou as unidades temáticas da matriz de referência estruturada com base na BNCC.
6. As avaliações em larga escala avaliam as competências gerais e específicas da BNCC por meio de abordagem interdisciplinar, fomentando os sistemas de ensino para o desenvolvimento dessa perspectiva em seus recursos e suas práticas de ensino e aprendizagem.

Esse conjunto de critérios traz uma proposta concreta de integração entre as políticas a partir de uma perspectiva pedagógica. Ainda que diversos desafios permaneçam relevantes para viabilizar a efetivação de um sistema educacional coerente, tais como as questões federativas e as distorções entre responsabilidades e capacidade financeira dos entes subnacionais, disparidades técnicas, entre outros, a influência indutora que as políticas nacionais podem exercer é um componente fundamental no contexto educacional brasileiro. A ausência da Coerência Pedagógica Sistêmica, tanto no nível nacional quanto nos desdobramentos para a gestão subnacional, tende a levar a políticas inconsistentes e que perdem o potencial de impactar as práticas docentes.

O desafio de promover mudanças sistêmicas por meio da Coerência Pedagógica Sistêmica, ou seja, do alinhamento efetivo do currículo às práticas de formação docente, aos materiais didáticos e às avaliações não é um desafio particular do Brasil, sendo observado em outros contextos, como o dos Estados Unidos.

Conforme mencionado em outras seções, ao longo das últimas décadas, estudos a respeito de coerência sistêmica na educação têm sido desenvolvidos nos EUA, principalmente após a implementação da política do *Common Core State Standards*, experiência bastante análoga à do Brasil.



3



Considerações Finais



Uma política profunda como a Base Nacional Comum Curricular exige tempo e compromisso para ser implementada e alcançar as mudanças almejadas na qualificação da aprendizagem e do desenvolvimento integral dos estudantes. A implementação da Base é um processo que demanda esforços do nível federal para adequar com qualidade suas políticas estruturantes e oferecer os direcionadores corretos para que os estados e municípios promovam a desafiadora tarefa de concretizar os objetivos da Base nas suas escolas, não de maneira isolada, mas com abrangência e profundidade.

Desde a aprovação da BNCC, em 2017, as redes enfrentaram o fechamento das escolas em função da COVID-19 e todo o ônus gerado na aprendizagem dos estudantes, que passaram a demandar um processo intenso de recomposição das aprendizagens. Portanto, o que já seria um processo complexo de implementação, ficou mais desafiador com as prioridades que entraram na agenda em função do fechamento das escolas. O ano de 2025 prevê a revisão da BNCC, um processo que precisa se pautar no processo de implementação e informações disponíveis sobre este processo ainda incipiente.

Esse contexto pode ser visto como uma oportunidade de retomar o compromisso com a BNCC, reconhecendo que ainda há um longo caminho a ser percorrido em áreas significativamente desafiadoras de serem transformadas, com destaque para a formação docente.

Por meio do levantamento apresentado, este estudo enfatiza a importância de se fortalecer os direcionadores para a implementação da BNCC, o que implica em responsabilidades e ações coordenadas entre o nível nacional, estadual e municipal.

Para orientar as ações que ainda precisam avançar na articulação e consistência da Base com as políticas estruturantes de formação, materiais didáticos e avaliações é importante compreender e promover os elementos identificados como fundamentais para trazer concretude ao alinhamento à BNCC: i) ensino e aprendizagem na lógica das competências e do desenvolvimento integral, ii) a progressão da aprendizagem, e iii) a integração curricular.

As políticas estruturantes possuem um potencial fundamental de influenciar e orientar os entes subnacionais, nesse sentido, a qualidade técnica e o esclarecimento da maneira com que essas políticas se articulam com a BNCC precisam ser evidenciados, seja por meio das matrizes de referência no caso do Saeb, dos editais do PNLD para os livros didáticos e das questões que compõem as avaliações dos cursos de Pedagogia e das Licenciaturas.

O apoio para incentivar o uso de materiais instrucionais de alta qualidade e alinhados à BNCC também se apresenta como um importante indutor para garantir o rigor dos recursos adotados pelos educadores no dia a dia de aula. Esse processo implica no desenvolvimento de critérios bem definidos para avaliação da qualidade dos materiais selecionados e orientações de uso.

A aprovação da BNCC representa um avanço fundamental para viabilizar mudanças sistêmicas na educação ao trazer uma referência comum para orientar as ações necessárias para efetivação dos processos de ensino e aprendizagem. Ainda é preciso avançar no alinhamento das políticas estruturantes relacionadas à formação, avaliação e material didático aos fundamentos pedagógicos da Base. O processo de implementação da BNCC demanda a retomada de esforços para que seus fundamentos pedagógicos sejam traduzidos nas políticas educacionais

Entretanto, a compreensão do que significa alinhamento à BNCC ainda se mostra frágil. As recomendações de alinhamento à Base desenvolvidas pelo Instituto Reúna trazem três elementos fundamentais para a compreensão e orientação das ações a serem postas em prática pelas redes: i) ensino e aprendizagem na lógica das competências e do desenvolvimento integral; ii) progressão da aprendizagem; iii) integração curricular.

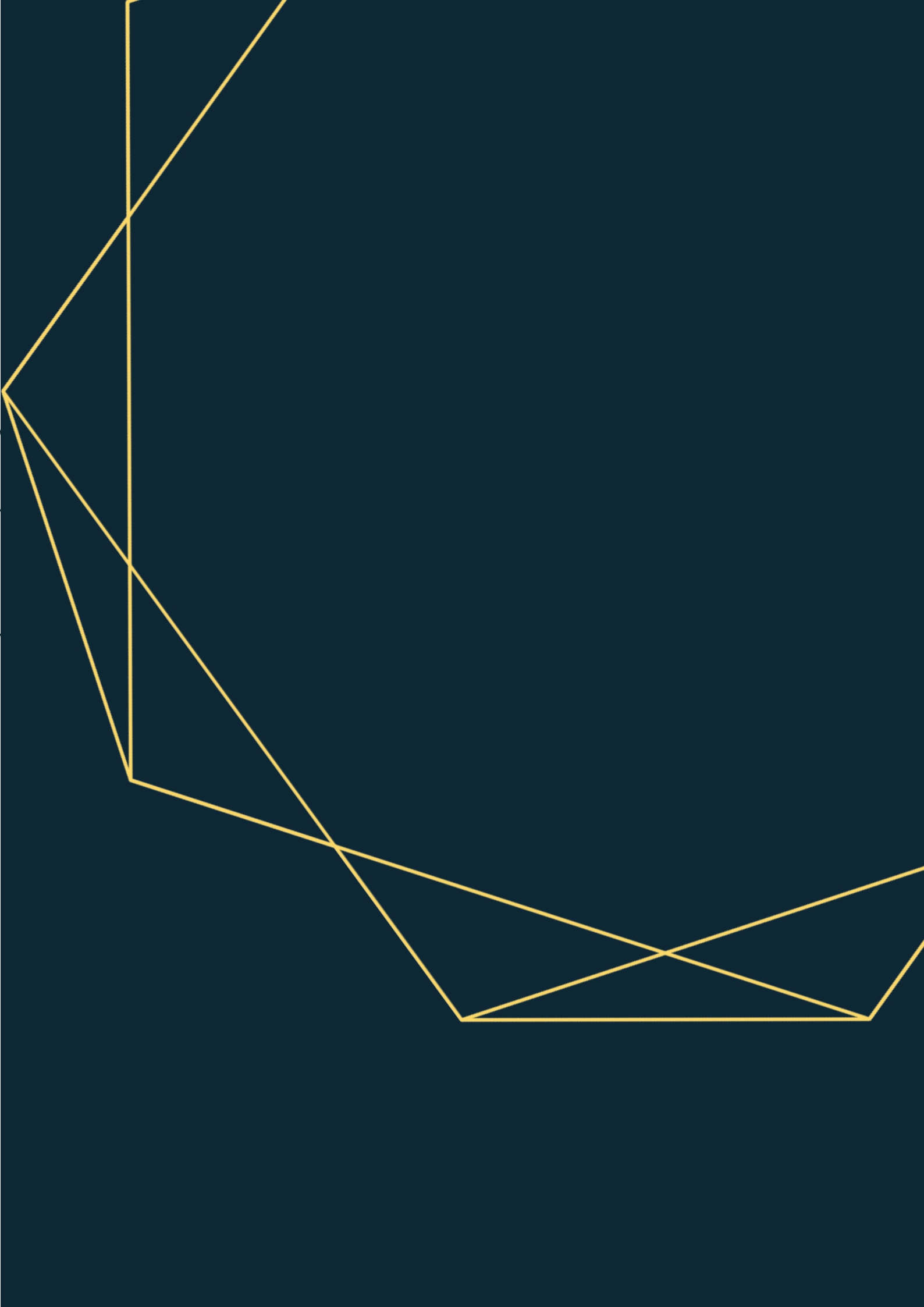
Os desdobramentos da Base na formação docente, nos processos avaliativos e nos materiais didáticos demandam intencionalidade política e consistência técnica. Nessa perspectiva a implementação da BNCC é uma tarefa pendente de esforços e investimentos de diferentes naturezas. Em um contexto complexo como é o caso do sistema brasileiro, com múltiplos níveis de governança, é necessário fortalecer a etapa de implementação e verificar quais os caminhos que as políticas encontram ao serem desdobradas para o nível local e para as salas de aula.

Conforme explorado neste texto, o tempo de implementação da experiência do CCSS nos Estados Unidos traz aprendizados importantes

sobre seus alcances e limitações. Entre eles observa-se que a fragmentação da governança do sistema educacional tende a inibir a adoção de recursos que contribuam para a consistência do que está previsto no currículo com o que é realizado em sala de aula. Por outro lado, mostrou que os materiais instrucionais de alta qualidade se tornaram um elemento fundamental para a qualidade da progressão da aprendizagem por meio do rigor das atividades propostas e da sua coerência com a complexidade almejada para cada ano/série, sendo indutores importantes para transformação sistêmica.

Por fim, se faz necessário reforçar a importância de investir no acompanhamento da implementação da Base. O processo de revisão da BNCC, previsto para ocorrer cinco anos após sua implementação, é uma oportunidade para recolocar a Base como uma política fundamental para promoção de coerência sistêmica na educação. Nesse sentido, é importante que o processo permita verificar como a implementação tem ocorrido e fortalecer as ações necessárias para garantir a retomada de um modelo de implementação desenhado a partir da incorporação dos fundamentos pedagógicos da Base nas frentes de formação docente, avaliações e materiais didáticos.

É nesse sentido, que o Instituto Reúna, seguindo seu compromisso de apoiar a melhoria da aprendizagem, vem desenvolvendo instrumento, denominado no momento como “Índice de Coerência Pedagógica Sistêmica” (iCPS) que almeja permitir avaliar em que medida as redes de ensino articulam as políticas instrucionais. Nossa hipótese é que esse instrumento será elemento importante para que as redes compreendam melhor o alinhamento com a Base (BNCC) e a necessária relação entre as políticas instrucionais.



Referências

- ABRÚCIO, F. L. (2010). **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília, DF: Unesco, p. 39-70.
- ANGRIST, N., & DERCON, S. (2024). **Understanding gaps between policy and practice** (What Works Hub for Global Education Working Paper No. 2024/004). What Works Hub for Global Education. Disponível em: <https://www.whge.org/resources/understanding-gaps-between-policy-and-practice/>
- ATUHURRA, J.; CHAUDHRY, R.; KAFFENBERGER, M. (2023). **Conducting Surveys of Enacted Curriculum Studies in Low- and Middle-Income Countries: A Toolkit for Policymakers, Researchers, and Education Practitioners.** RISE. Disponível em: <https://riseprogramme.org/sites/default/files/2023-03/SEC%20Toolkit.pdf>
- ATUHURRA, J.; KAFFENBERGER, M. (2020). **System (In)Coherence: Quantifying the Alignment of Primary Education Curriculum Standards, Examinations, and Instruction in Two East African Countries.** RISE. Disponível em: <https://riseprogramme.org/publications/system-in-coherence-quantifying-alignment-primary-education-curriculum-standards.html>.
- BAIRD, M. D. et al. (2019). **What Other States Can Learn from Louisiana's Ambitious Efforts to Reshape Its Education System.** RAND Corporation. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB10072.html.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. (2018, 21 nov.). **Resolução CNE/CEB nº 3, de 21 de novembro de 2018: Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.** Diário Oficial da União. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2018-pdf/102481-rceb003-18/file>.

COHEN, D. (2001). **Learning Policy: When State Education Reform Works**. Yale University Press.

COHEN, D. K.; SPILLANE, J. P. (1992). **Policy and Practice: The Relations Between Governance and Instruction**. *Review of Research in Education*, v. 18, n. 1, p. 3-49. Disponível em: <https://doi.org/10.3102/0091732X018001003>.

COHEN, M.; SLOVER, L. (2022). **The Unfinished Agenda**. Disponível em: <https://www.future-ed.org/unfinished-agenda-the-future-of-standards-based-school-reform/>.

CONSORTIUM FOR POLICY RESEARCH IN EDUCATION. (2023). **The Base Nacional Comum Curricular: Implementation Findings from the First Five Years**. Teachers College, Columbia University.

DOAN, S.; KAUFMAN, J. H.; WOO, A.; TUMA, A. P.; DILIBERTI, M.; LEE, S. (2022). **How States Are Creating Conditions for Use of High-Quality Instructional Materials in K-12 Classrooms**. RAND Corporation, Santa Monica.

FUHRMAN, S. (1993). *Designing coherent education policy: improving the system*. The Jossey-Bass education series.

FULLAN, M.; QUINN, J. (2015). **Coherence: The Right Drivers in Action for Schools, Districts, and Systems**. Corwin Press. Ontario Principal's Council.

INSTITUTO REÚNA. (2022). **Recomendações e Rubricas de Alinhamento à Base**. Disponível em: <https://biblioteca.institutoreuna.org.br/Corre%C3%A7%C3%A3o%20Rubricas%2027-06-24.pdf>.

INSTITUTO REÚNA. (2020a). **Avaliações Alinhadas à BNCC: análises e propostas para debate**. Disponível em: <https://o.institutoreuna.org.br/projeto/avaliacoes-alinhadas-a-bncc/>.

INSTITUTO REÚNA. (2020b). **Consensos e Dissensos de Alinhamento à Base**. Disponível em: https://biblioteca.institutoreuna.org.br/Pesquisa_Consensos_e_Dissensos_do_Alinhamento_%C3%AO_BNCC.pdf.

KAFFENBERGER, M.; SPIVACK, M. (2022). **System Coherence for Learning: Applications of the RISE Education Systems Framework**. RISE Working Paper Series, 22/086. Disponível em: https://doi.org/10.35489/BSG-RISEWP_2022/086.

KAUFMAN, J.; THOMPSON, L.; OPFER, D. (2016). **Creating a Coherent System to Support Instruction Aligned with State Standards**. RAND Corporation.

LAMBERT, P. **Reforming curriculum, teaching, assessment and reporting: The fourfold challenge for education**. East Melbourne, VIC: Centre for Strategic Education (CSE), 2018. (Occasional Paper, n. 154)

NOGUEIRA FILHO, O. **A barreira da implementação: destravando o próximo salto do Brasil na educação em sistemas de larga escala**. Policy Brief. Oxford: Blavatnik School of Government, 2025. Disponível em: https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2025-08/Policy%20Brief_The%20Implementation%20Barrier_PT.pdf.

SMOLE, K. (2021). **BNCC: desafios da implementação dos novos currículos**. In: LIMA, A. C.; GARCIA, L. M. M. (Org.). **Educação em movimento: o direito universal, as transformações e possibilidades durante e após a pandemia**. São Paulo: Fundação Santillana; UNDIME.

POLIKOFF, M. (2018). **The Challenges of Curriculum Materials as a Reform Lever**. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/the-challenges-of-curriculum-materials-as-a-reform-lever/>.

POLIKOFF, M. (2021). **Beyond Standards: The fragmentation of education governance and the promise of curriculum reform**. Harvard Education Press, Cambridge.

SMITH, M.; O'DAY, J. (1991). **Putting the Pieces Together: Systemic School Reform**. CPRE Policy Briefs. Disponível em: https://www.cpre.org/sites/default/files/policybrief/847_rb06.pdf.



reúna