

## A incorporação das competências do século XXI na educação básica brasileira: Atuação empresarial na BNCC

The incorporation of 21st-century competencies into Brazilian basic education:  
Corporate action in the BNCC

L'intégration des compétences du 21<sup>e</sup> siècle dans l'éducation de base brésilienne:  
L'action des entreprises dans le BNCC

---

Luciana Sardenha Galzerano\*

Departamento de Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da  
Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Guarulhos, Brasil.

---

### Resumo

Este artigo analisa o processo de inclusão das competências do século XXI no currículo nacional brasileiro da educação básica por meio da Base Nacional Comum Curricular. Trata-se de uma síntese com resultados de pesquisa de doutoramento de natureza qualitativa, que contou com ampla revisão bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas. A partir das contribuições gramscianas, analisamos a proposta educacional e as estratégias de atuação dos Aparelhos Privados de Hegemonia empresariais que influenciaram a construção dos fundamentos político-pedagógicos da política curricular, em especial aqueles reunidos no Movimento pela Base. Concluímos que o setor empresarial ocupou posição central, e por vezes exclusiva, junto à esfera estatal nas discussões sobre os fundamentos curriculares, resultando em uma adesão acrítica por parte do Estado brasileiro às competências do século XXI recomendadas por organismos multilaterais; como consequência indicamos a desvalorização crescente do conhecimento, a redução da noção do direito à educação a processos adaptativos ao mundo do trabalho e o enfraquecimento da autonomia pedagógica.

**Palavras-chave:** política educacional, Base Nacional Comum Curricular, competências do século XXI, competências socioemocionais, Movimento pela Base

### Abstract

This article analyses the process of including 21st-century skills in the Brazilian National Learning Standards, named *Base Nacional Comum Curricular* [Brazil's National Learning Standards]. It is a synthesis of the doctoral thesis, a qualitative research which includes a wide-ranging bibliographical review, documentary analysis and semi-structured interviews. Based on Gramscian contributions, we analysed the educational proposal and the action strategies of the business private apparatuses of hegemony that influenced the construction of the curriculum's political-pedagogical foundations, especially those gathered in the *Movimento pela Base*. We conclude that the business sector has occupied a central, and sometimes exclusive, position alongside the state in discussions about curriculum foundations. The result

---

\* **Correspondência:** [lsgalzerano@unifesp.br](mailto:lsgalzerano@unifesp.br)

is an uncritical adherence by the Brazilian State to the 21st-century competencies recommended by multilateral organisations. As consequence, we indicate the growing devaluation of knowledge, the reduction of the right to education's notion to processes that adapt students to the labor, and the weakening of pedagogical autonomy.

**Keywords:** educational policy, *Base Nacional Comum Curricular*, 21st century skills, social and emotional skills, *Movimento pela Base*

## Résumé

Cet article analyse le processus d'intégration des compétences du 21<sup>e</sup> siècle dans le programme national brésilien d'éducation de base par le *Base Nacional Comum Curricular* [Base nationale commune de curriculum]. Il remet les résultats d'une recherche doctorale qualitative, qui comprenait une vaste revue bibliographique, une analyse de documents et des entretiens semi-structurés. Sur la base des contributions gramsciennes, nous avons analysé la proposition éducative et les stratégies d'action des appareils d'hégémonie des entreprises qui ont influencé la construction des fondements politico-pédagogiques de la politique en matière de programmes scolaires, en particulier ceux rassemblés dans le *Movimento pela Base*. Nous concluons que le secteur des entreprises a occupé une position centrale, et parfois exclusive, aux côtés de l'État dans les discussions sur les fondements du programme d'études, ce qui a entraîné une adhésion non critique de l'État Brésilien aux compétences du 21<sup>e</sup> siècle recommandées par les organisations multilatérales; en conséquence, nous indiquons la dévaluation croissante de la connaissance, et la réduction de la notion de droit à l'éducation à des processus qui s'adaptent au monde du travail, et l'affaiblissement de l'autonomie pédagogique.

**Mots-clés:** politique de l'éducation, *Base Nacional Comum Curricular*, compétences du 21<sup>e</sup> siècle, compétences sociales et émotionnelles, *Movimento pela Base*

## Introdução

Este artigo objetiva analisar o processo de incorporação das competências do século XXI como fundamento político-pedagógico da formação básica brasileira, expresso na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Para isso, foram investigados os Aparelhos Privados de Hegemonia (APH) que influenciaram esse processo, com destaque para o Movimento pela Base (MpB), os projetos educacionais defendidos por eles e as estratégias empregadas para materializá-los na política curricular. Consiste em um recorte de pesquisa de doutoramento<sup>1</sup> que teve como objetivo central investigar as disputas envolvidas na construção da BNCC, política nacional que fixa os conteúdos que todos os estudantes devem aprender, da educação infantil ao ensino médio, e estabelece os fundamentos que norteiam a trajetória formativa da educação básica.

A elaboração de bases curriculares comuns ganhou força com o avanço das ideias neoliberais e a atuação em nível global de redes de governança, constituídas pela articulação entre Estados Nacionais, organismos multilaterais e organizações privadas, que têm demandado ajustes estruturais atingindo desde diretrizes macroeconômicas até reformas educacionais (Shiroma & Evangelista, 2014). No campo do currículo, essas redes centraram esforços na disseminação de propostas organizadas pelas competências do século XXI. No Brasil, a pauta entrou na agenda a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024, que estabeleceu a BNCC como estratégia para alcançar melhores médias no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, principal indicador da qualidade da educação brasileira, medido por fluxo escolar e resultados de avaliações nacionais de larga escala.

---

<sup>1</sup> Este artigo contém partes que estão publicadas na tese de doutoramento (Galzerano, 2024).

Embora a temática das competências seja mais observada no ensino médio, a discussão sobre os fundamentos comuns da formação básica aconteceu durante a construção da BNCC da educação infantil e do ensino fundamental, e está relacionada à mirada do capital à primeira infância, na busca de soluções adaptativas ao agravamento da exploração do trabalho no contexto da austeridade neoliberal (Galzerano, 2024). A Base contou com quatro versões, teve início em meados de 2015, e foi finalizada em dezembro de 2017, numa conjuntura político-econômica turbulenta, marcada por uma nova correlação de forças que culminou no golpe de 2016, destituindo a ex-presidente Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT), e ocasionando mudanças significativas no Ministério da Educação (MEC), nas equipes responsáveis pela BNCC e no Conselho Nacional de Educação (CNE).

Mais do que a identificação do MpB como principal influência no processo de construção da BNCC, tarefa já realizada por outros estudos, este artigo busca analisar *como* ela aconteceu, sobretudo no que concerne aos seus fundamentos político-pedagógicos rumo a uma proposta curricular diretiva e focada nas competências do século XXI.

## Metodologia

O estudo situa-se no campo do marxismo, apropriando-se das categorias teóricas de Gramsci (1947/2001, 1947/2007a, 1947/2007b), em especial seu conceito de Estado Integral, compreendido a partir da conexão dialética entre sociedade política, que corresponde aos organismos de coerção do Estado, e sociedade civil, que se refere aos APH (associações, empresas, sindicatos, dentre outras), responsáveis pela construção e manutenção da hegemonia<sup>2</sup>. O legado de Gramsci sobre o papel dos APH é fundamental para compreender que a disputa por hegemonia não resulta exclusivamente da força, mas também do consenso, conquistado a partir de diferentes estratégias para moldar a opinião pública.

Às contribuições gramscianas foram adicionadas as análises sobre as particularidades da realidade brasileira; a partir do estudo histórico e das pesquisas de Fernandes (2005) sobre o capitalismo dependente no Brasil, Fontes (2010) argumentou que a constituição da sociedade civil desse país teve esvaziado seu sentido socializante, culminando na formação de um Estado ampliado seletivo, com preponderância de APH vinculadas às classes dominantes em detrimento das organizações populares. Uma das consequências disso é a tendência de adesão do Estado brasileiro às recomendações de países de capitalismo central, processo intensificado a partir dos anos 1990 com o avanço neoliberal e a atuação de redes de governança (Shiroma & Evangelista, 2014).

Gramsci utilizou a categoria APH para abranger a diversidade das disputas na sociedade civil, espaço organizativo e de luta de classes. Nesta pesquisa, adotamos o termo para especificar organizações de frações das classes dominantes, qualificando-as como APH empresariais (Fontes, 2010), compreendendo que

---

<sup>2</sup> Hegemonia é compreendida como a direção intelectual e moral da sociedade; é intelectual porque expressa a visão de mundo de determinado grupo social, é moral, pois envolve valores e comportamentos apropriados à tal visão. A hegemonia materializa-se precisamente por meio da reforma econômica (Gramsci, 1947/2007a, Caderno 13).

embora nem todas sejam empresas, elas possuem financiamento empresarial e contribuem direta e indiretamente para a propagação desses interesses. A utilização dos termos entidades e sindicatos para designar APH vinculados ao campo educacional popular objetiva apenas evitar repetições, não implicando redução teórica de seu significado e atuação concreta.

Baseada nesse referencial, propõe-se a análise da elaboração da BNCC a partir da atuação dialética entre o Estado (*stricto sensu*) e os APH empresariais mais influentes no processo, representados pelo MpB<sup>3</sup>, resultando numa conjunção de mecanismos de consenso e de coerção. Em particular, neste artigo investigamos as estratégias empregadas pelo MpB para a incorporação das competências do século XXI como proposta fundante da BNCC, sem perder de vista que, embora enraizado na sociedade civil, o Movimento é constitutivo do Estado Integral.

Os pressupostos teóricos estiveram em diálogo constante com a investigação empírica. Tratou-se de uma pesquisa qualitativa, apoiada na análise de documentos oficiais sobre a BNCC divulgados pelo governo brasileiro, de materiais disseminados pelos APH empresariais e pelas entidades e sindicatos que se posicionaram contrários à elaboração curricular<sup>4</sup>, e de entrevistas semiestruturadas. A coleta documental aconteceu majoritariamente nos sítios eletrônicos do MEC, do MpB, e das entidades. A seleção documental foi feita a partir de sua relação com os objetivos da pesquisa, no caso desta publicação, com os fundamentos da BNCC e as estratégias utilizadas para materializá-los, por isso, aqui privilegiamos os documentos veiculados pelos APH empresariais, sem desconsiderar o conjunto do material que compõe a tese de doutoramento. Assumindo o pressuposto de que a produção dos documentos se relaciona ao contexto histórico-social e é resultado dos conflitos sociais, a análise também funcionou como técnica exploratória, indicando assuntos ausentes ou que deveriam ser aprofundados por meio das entrevistas (Minayo, 2010).

Foram selecionados atores fundamentais para a compreensão da construção da BNCC e que atuaram diretamente nesse processo (representantes do MEC e integrantes das equipes de redação) ou indiretamente, buscando influenciá-lo (representantes dos APH empresariais e de entidades e sindicatos). Apesar das tentativas de contato, não obtivemos retorno de ministros da educação, de representantes da Fundação Vanzolini – responsável pela gestão da elaboração da BNCC a partir de sua terceira versão –, e de coordenadores da Base no CNE. A ausência de respostas representou uma recusa tácita à participação na pesquisa. A negativa foi mais intensa entre aqueles que atuaram nas duas versões finais da política curricular, após o golpe de 2016, ademais, à exceção de um dos entrevistados, outros dois optaram pelo anonimato por sentirem-se inseguros quanto a possíveis retaliações. Apesar das dificuldades encontradas, foi possível

---

<sup>3</sup> A revisão bibliográfica indicou o Movimento pela Base e a Fundação Lemann como principais influenciadores do governo brasileiro na elaboração da BNCC. Foram utilizadas as bases Scielo, Redalyc, Redib e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, compreendendo o período entre 2014 e 2020, com a utilização dos descritores Base Nacional Comum, Base Nacional Comum Curricular, Base Nacional Curricular e BNCC (Galzerano, 2024)

<sup>4</sup> A seleção das entidades e sindicatos foi realizada a partir da importância histórica delas na luta em defesa da escola pública, de sua intensa atuação na crítica à elaboração da BNCC, e pela abrangência no campo educacional, estando representadas a pesquisa científica e a pós-graduação em educação (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd), os estudos e práticas curriculares (Associação Brasileira de Currículo – AbdC), a formação de professores (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – Anfope), os sindicatos dos trabalhadores da educação básica (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE) e dos docentes do ensino superior (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN).

ouvir um importante conjunto de atores que estiveram envolvidos direta e/ou indiretamente com a BNCC.

Os convites foram realizados por email, as entrevistas aconteceram online, via *Google Meet*, ferramenta que também facilitou suas gravações. O formato semiestruturado permitiu abarcar um conjunto de informações comuns (consultas públicas da BNCC, principais influências e disputas, atuação do MEC), mas privilegiou a construção de narrativas próprias dos entrevistados sobre o processo de elaboração da política curricular. Essa escuta foi essencial para compreender os meandros e nuances das disputas que não constam nos documentos oficiais. A ética foi observada pela conformidade às resoluções brasileiras sobre pesquisa com seres humanos, disponibilização de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, e aprovação da pesquisa por Comitê de Ética competente. A análise das entrevistas foi realizada a partir da comparação entre elas, identificando semelhanças e diferenças quanto à compreensão do objeto (a elaboração da BNCC), e de seu confronto com os documentos coletados e com a literatura prévia sobre o tema, buscando assim superar a mera descrição rumo à uma compreensão científica da realidade (Minayo, 2010; Muylaert et al., 2014).

A Figura 1 apresenta a lista de entrevistas utilizadas nesta publicação:

FIGURA 1

**Lista de entrevistados, por cargo/representação**

	<b>Nome</b>	<b>Cargo/representação</b>	<b>Data e duração da entrevista</b>
<b>E1</b>	Hilda Micarello	Coordenadora da equipe de elaboração (1. <sup>a</sup> e 2. <sup>a</sup> versões da BNCC)	19 jul. 2021, 01h04m14s
<b>E2</b>	Maria Barbosa	Coordenadora da educação infantil (1. <sup>a</sup> e 2. <sup>a</sup> versões da BNCC)	22 jul. 2021, 01h26m17s
<b>E3</b>	Marcos Neira	Especialista da Educação Física (1. <sup>a</sup> e 2. <sup>a</sup> versões da BNCC)	25 jun. 2021, 01h04m02s
<b>E4</b>	Teresa Pontual	Diretora de Currículos e Educação Integral do MEC (DICEI-MEC; 3. <sup>a</sup> versão da BNCC)	26 out. 2021, 01h02m40s
<b>E5</b>	André (nome fictício)	Gestor público ligado ao MEC (3. <sup>a</sup> versão da BNCC)	04 out. 2021, 01h01m48s
<b>E6</b>	Sílvia (nome fictício)	Redatora (3. <sup>a</sup> e 4. <sup>a</sup> versões da BNCC)	23 jul. 2021, 51m32s
<b>E7</b>	Alice Ribeiro	Secretária-executiva do Movimento pela Base (2014–2024)	02. jul. 2021, 56m12s / 12m18s
<b>E8</b>	Camila Pereira	Diretora de políticas educacionais da Fundação Lemann (2018–2022)	21. out. 2021, 01h04m14s
<b>E9</b>	Andréa Gouveia	Presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) (2015–2017)	5 ago. 2021, 44m29s
<b>E10</b>	Heleno Araújo	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE; 2017–2021)	26 jul. 2021, 01h17m18s

O artigo foi organizado de modo a articular referencial teórico, diálogo com outras pesquisas da área e empiria, assim aparecem conjuntamente conforme a exposição e análise do objeto em suas determinações concretas. Primeiro apresentamos a contextualização sobre a ascensão das competências do século XXI em nível global, a defesa de sua incorporação nos currículos escolares, e a sua inclusão nos debates do Brasil, culminando na priorização da BNCC na agenda educacional brasileira. Em seguida, analisamos a proposta

de desenvolvimento integral do MpB e as estratégias adotadas para incorporá-la na política curricular. Posteriormente, com base na ação do MpB junto à esfera estatal, examinamos a trajetória de construção dos fundamentos político-pedagógicos da BNCC rumo às competências do século XXI. Ao final, apresentamos as considerações finais.

## Políticas curriculares, competências do século XXI e a priorização da BNCC

A defesa da organização curricular por competências não é novidade e vem sendo empreendida com afinco por organismos multilaterais pelo menos desde os anos 1990, no contexto da ascensão do neoliberalismo e da reestruturação produtiva. Mas, foi a partir do final da década de 2000, sob influência de pesquisas como as coordenadas pelo ganhador do Prêmio Nobel de Economia, James Heckman, que as competências socioemocionais ganharam destaque e passaram a ser associadas ao desenvolvimento econômico e social.

Heckman e Kautz (2012) argumentaram haver sólidas evidências de que as *soft skills*<sup>5</sup> resultam em impactos econômicos e sociais positivos e, por isso, devem ser introduzidas nas políticas públicas voltadas para a primeira infância, o que garantiria maior sucesso se comparado às intervenções posteriores. As supostas evidências eram, basicamente, cruzamento de dados estatísticos (resultados de avaliação de desempenho, como o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA), e medidas de capacidade cognitiva, como Quociente de Inteligência e notas), realizados de forma simplista, sem diálogo com determinantes sociais e com discussão teórica limitada ao campo da psicologia comportamental.

Nessa direção, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem reivindicado a inclusão do que se convencionou denominar competências do século XXI nos currículos escolares como estratégia para o desenvolvimento econômico, argumentou que “por meio da perseverança e do trabalho duro os jovens com uma sólida base socioemocional podem progredir muito mais em um mercado de trabalho altamente dinâmico e focado nas competências” (OCDE & Fundação Santillana, 2015, p. 27). O foco no socioemocional não significou o abandono dos conteúdos aferíveis pelas avaliações de larga escala, pelo contrário, a OCDE alegou que alunos engajados e responsáveis alcançavam desempenho melhor. Tratava-se de associar socioemocional e conteúdo cognitivo mensurável, sobretudo em contextos de suposta pobreza de aprendizagem (World Bank Group, 2021). É nesse sentido que a OCDE propôs uma bússola de aprendizagem em seu Projeto Educação 2030, criando um currículo flexível e dinâmico para o século XXI (OCDE, 2019).

Smolka et al. (2015) criticaram os fundamentos das propostas de competências socioemocionais disseminadas por organismos multilaterais e seus parceiros; para elas, o modelo utilizado (*Big Five*) define cinco variáveis universais da personalidade humana (abertura ao novo, extroversão, amabilidade, conscienciosidade e estabilidade emocional) de forma fragmentada e isolada das demais dimensões do

---

<sup>5</sup> Há diversas nomenclaturas associadas às competências socioemocionais e do século XXI, comum entre elas está a ideia de que são habilidades intercambiáveis e independentes de contexto e de capacidades cognitivas. O termo *soft skills*, comumente adotado no setor empresarial, busca contrapor-se às *hard skills*, que seriam relacionadas ao aspecto rígido, o cognitivo.

desenvolvimento humano, desconsiderando o contexto em que se manifestam. Ademais, argumentaram, a definição das variáveis foi realizada de forma arbitrária, para atender às demandas de organização e funcionamento da sociedade capitalista.

A disciplinarização do comportamento humano é fundamental para a construção e manutenção da hegemonia; em *Americanismo e Fordismo*, Gramsci (1947/2007b, Caderno 22) demonstrou como o novo modo de vida (dentro e fora da fábrica) foi moldado para atender às mudanças produtivas daquele período. No contexto da austeridade neoliberal, significa adaptar o comportamento das camadas mais pobres aos contextos perversos da exploração do trabalho, movimento denominado novo behaviorismo (Pronko, 2019). Nessa lógica, políticas educacionais e curriculares tornaram-se estratégias para a gestão da questão social, sobretudo quando se considera o argumento de Motta (2008), segundo o qual parcela dos trabalhadores jamais será efetivamente integrada ao mercado formal, principalmente nos países de capitalismo dependente, como o Brasil.

As propostas dos organismos multilaterais foram difundidas por APH empresariais, em articulação com Estados Nacionais, e influenciaram a construção de bases curriculares comuns em diferentes países<sup>6</sup> (Galzerano, 2024). No Brasil, a defesa do currículo organizado por competências do século XXI foi realizada de forma sistemática desde a construção do PNE 2014–2024<sup>7</sup>, num movimento capitaneado pelo Todos pela Educação (TPE), que aglutina APH empresariais de diferentes frações das classes dominantes (setores financeiro, industrial, de serviços, agronegócio), e com apoio de intelectuais do campo educacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), principal partido de oposição naquela conjuntura.

Os fundamentos sobre currículo no PNE estiveram em disputa entre o TPE, que defendia a elaboração de expectativas de aprendizagem, relacionadas às competências do século XXI, e as entidades e sindicatos do campo educacional popular<sup>8</sup>, com destaque para Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Associação Brasileira de Currículo, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), que reivindicavam o direito à educação. Os embates culminaram na adoção do termo *direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento*. Para Andréa Gouveia (ANPEd), consistia numa “tentativa de conciliação de uma posição de competências que já estava tensionada lá atrás, (...) a ideia de direitos de aprendizagem era (...) uma conciliação um pouco do que a gente já estava perdendo de alguma maneira a posição” (E9). Heleno Araújo (CNTE) afirmou que “os objetivos de aprendizagem foi um acordo construído no debate da diversidade que nós tínhamos” (E10).

Constituiu-se, assim, uma primeira redução do que viriam a ser os fundamentos da BNCC, naquele

<sup>6</sup> Além da influência no currículo, outra ação da OCDE no Brasil foi a parceria com o Instituto Ayrton Senna e a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro para o desenvolvimento de um programa de medição de competências socioemocionais, o *Social and Emotional Non-cognitive Nationwide Assessment*.

<sup>7</sup> O PNE constitui um dos principais documentos da política educacional brasileira, estabelecendo metas e diretrizes a serem alcançadas num período de 10 anos.

<sup>8</sup> Conforme argumentamos em Galzerano (2024), a qualificação das entidades e sindicatos junto ao campo popular não é simples, pois observamos uma gradativa perda de vínculos orgânicos de parte delas com os trabalhadores a partir do avanço neoliberal (Fontes, 2010). Entretanto, elas ainda reúnem um conjunto de forças composto por profissionais da educação e investigadores do campo que buscam atuar na preservação dos direitos educacionais, mesmo que por vias diversas e contraditórias.

momento, enunciados no PNE 2014-2024: da educação para a aprendizagem, tal qual defendido pelo Banco Mundial<sup>9</sup>. A adesão brasileira às recomendações resultou de uma combinação de estratégias em busca do convencimento, estrategicamente empregadas pelo TPE. A tentativa de conciliação expressava a correlação de forças que se conformava no interior do Estado brasileiro, com fortalecimento dos APH empresariais, algo que se tornaria mais evidente após o golpe de 2016.

A trajetória do TPE no PNE 2014-2024 foi fundamental para garantir que a BNCC entrasse efetivamente na agenda educacional brasileira, pois a partir da homologação do Plano, a Base foi estabelecida como estratégia para se alcançar melhores resultados nas avaliações externas, com definição de prazo para sua construção. Sustentado pela defesa da aprendizagem, o MEC elencou a BNCC como política prioritária, o que foi reforçado pelos discursos e práticas dos cinco diferentes ministros que passaram pela pasta no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2017 (Galzerano, 2024). A atuação do TPE forneceu as bases para uma ação empresarial posterior, ainda mais incisiva na defesa das competências do século XXI e liderada pelo MpB, uma ampla e complexa rede criada em 2013 pela Fundação Lemann e que reúne APH empresariais de diferentes escopos, representantes de órgãos públicos (CNE, MEC, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação), parlamentares, Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

### **Movimento pela Base: Proposta de desenvolvimento integral e estratégias de atuação**

A proposta fundamental do MpB era a construção de um currículo nacional focado no essencial. Segundo Penido (2022), uma das fundadoras do Movimento, a delimitação do que seria considerado essencial foi sendo modificado; no início defendia-se um currículo exclusivo de Língua Portuguesa e Matemática, numa proposta similar ao *common core* dos EUA<sup>10</sup>, posteriormente, a partir da influência das recomendações internacionais, particularmente da OCDE, avaliou-se a necessidade de incorporar as competências socioemocionais. Desde 2015, com o lançamento do documento-conceito do MpB contendo suas principais propostas (Movimento pela Base Nacional Comum, 2015), os discursos e materiais evidenciaram o que passou a ser defendido como essencial: os conteúdos avaliados pelo PISA e as competências do século XXI, denominado pelo Movimento como desenvolvimento integral.

Na pesquisa de doutoramento (Galzerano, 2024), a partir da análise de documentos e entrevistas, sintetizamos a atuação do MpB em quatro estratégias interligadas entre si, empregadas para materializar sua proposta como fundamento político-pedagógico da BNCC: defesa da educação baseada em evidências,

---

<sup>9</sup> A partir de 2010, o Banco redefiniu sua estratégia educacional a partir da mudança de foco, da educação para a aprendizagem, o que tem gerado consequências como valorização da concepção utilitarista do conhecimento, direcionamento de investimentos para políticas voltadas às aprendizagens mensuráveis, fragmentação da unidade dialética ensino-aprendizagem (Galzerano, 2024).

<sup>10</sup> O *Common Core State Standards* foi uma reforma curricular empreendida nos EUA a partir de 2009 com objetivo de melhorar resultados das avaliações. É restrita à Língua Inglesa e Matemática e não é obrigatória, mas está vinculada a incentivos financeiros, contribuindo para sua adesão. No evento de criação do MpB houve direcionamento das discussões para reproduzir política semelhante ao *common core* no Brasil, com a presença de palestrantes que atuaram direta ou indiretamente em sua elaboração, e com o envio prévio aos participantes de documentos que abordavam essa temática (Galzerano, 2024).

marginalização e deslegitimação da crítica, busca de legitimidade social e apoio da base docente, atuação junto à esfera estatal.

Durante a elaboração da Base, o MpB disseminou evidências (estudos, pesquisas e materiais) produzidas por APH empresariais parceiros e por universidades estrangeiras. Eram de caráter essencialmente estatístico, sem diálogo com literatura crítica do campo educacional e curricular e desconsiderando os contextos locais e a produção das universidades brasileiras, particularmente das faculdades de educação. Com base nisso, o Movimento elaborou materiais próprios, difundindo o que seriam as melhores práticas na construção curricular. Alice Ribeiro (MpB) e Camila Pereira (Fundação Lemann), destacaram que o papel de seus APH era fornecer evidências para que os responsáveis pela BNCC tomassem as melhores decisões (E7, E8, respectivamente).

No caso do desenvolvimento integral, este possuía como principais referências as recomendações de organismos multilaterais, principalmente da OCDE, e os currículos de países que incorporaram as competências do século XXI, com destaque para Austrália.<sup>11</sup> A proposta era apresentada como unívoca, desconsiderando outras formulações que visam uma formação integral,<sup>12</sup> e como a única verdadeiramente racional para os problemas educacionais brasileiros (Centro de Referências em Educação Integral et al., 2016). Nessa direção, as críticas ao MpB foram consideradas ideológicas, afastadas da realidade escolar e ausentes de fundamentos comprovados em pesquisas científicas (Fundação Lemann, 2022). A grande mídia nacional, por meio de veículos como a *Folha de S. Paulo*, e a mídia circulante nas redes de ensino, tal qual a revista *Nova Escola*, produzida pela associação homônima, sob responsabilidade da Fundação Lemann, contribuíram para legitimar socialmente essa ideia, deslegitimando e marginalizando as críticas ao processo de elaboração da BNCC e aos seus fundamentos político-pedagógicos (Galzerano, 2024).

Minto (2023) destacara que o movimento da educação baseada em evidências (EBE) não se reduz à questão epistemológica, mas representa estratégia central, adotada globalmente por APH empresariais, em parceria com organismos multilaterais e governos locais, para definir a agenda educacional. A EBE busca disciplinar pesquisas; demandar estudos que atendam às necessidades imediatas das redes de ensino; promover e legitimar os APH empresariais como protagonistas da produção de pesquisas e da construção de políticas educacionais, sobrepondo-se às formas de organização tradicionais da área (universidades, associações científicas, entidades sindicais, profissionais da educação); formular agendas comuns e padronizadas, permitindo a transferibilidade nos distintos contextos.

Sabendo que a participação docente na elaboração de políticas é primordial para sua efetiva implementação, em seus discursos o MpB colocou o professor no centro do debate da BNCC, porém atuou para moldar a opinião pública sobre o tema. Para isso, apostou em uma parceria estratégica: Consed e Undime.<sup>13</sup> Em Galzerano

<sup>11</sup> Savage (2016) problematizou o currículo australiano e sua construção feita com a participação da *Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority* (Acara). Não por acaso, a Acara foi importante parceira do MpB.

<sup>12</sup> No Brasil dos anos 1980, entidades e sindicatos do campo educacional popular defenderam a escola unitária desinteressada, que garantisse formação científica, tecnológica, artística, filosófica, histórico-crítica aos trabalhadores; os debates partiam de referenciais marxistas, sobretudo de Gramsci. Mais de 40 anos se passaram e, embora haja divergências entre as entidades sobre a validade da escola unitária, na construção da BNCC elas estavam alinhadas pela defesa de uma formação humana integral que não se reduzia às demandas da sociedade capitalista (Galzerano, 2024).

<sup>13</sup> Associações autodeclaradas sem fins lucrativas que reúnem secretários estaduais e municipais de educação em exercício,

(2024) demonstramos que se aproximar dessas associações significava uma forma de construir consensos nas secretarias de educação sem que fosse preciso um contato estreito e direto com a base do professorado.

Consed e Undime eram integrantes do MpB desde sua criação e incorporaram acriticamente suas propostas. Com relação ao desenvolvimento integral, as falas de seus representantes demonstraram a adesão às competências do século XXI e a desvalorização do conhecimento. Eduardo Deschamps, enquanto presidente do Consed, declarou que “A Base não pode se centrar em conteúdo, senão ela vai ficar para trás e obsoleta muito rapidamente” (Fundação Lemann, 2016, 2h15m44s). Cleuza Repulho, ex-presidente da Undime, afirmou: “Nos textos introdutórios da Base, o que mais a gente falou, o que mais está explicitado lá, é que ser humano a gente quer formar, não é que conteúdo ele precisa saber” (institutovotorantim, 2020, 36m09s). Por meio de Consed e Undime, o MpB teve suas propostas difundidas pelas redes de ensino de todo o país, contribuindo para uma simulação de consensos entre professores.<sup>14</sup> Por serem considerados os representantes oficiais das redes, a ação das associações no processo da BNCC gerava uma aparência de participação e apoio da base dos professores, apesar da ausência de evidências de atuação docente expressiva e efetiva, principalmente na discussão sobre os fundamentos político-pedagógicos da BNCC (Galzerano, 2024).

Durante a construção da política curricular, o MpB apresentou uma atuação constante junto à esfera estatal, resultando no convencimento de relevantes lideranças do setor público e na incorporação de parte deles ao próprio MpB. Esse processo ganhou ímpeto depois da assunção do governo interino de Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB), quando integrantes do Movimento adentraram efetivamente o aparato estatal e conduziram a elaboração da BNCC a partir de sua terceira versão. Eram eles: Rossieli Soares da Silva (Secretário de Educação Básica do MEC), Maria Helena de Castro (Secretária-executiva do MEC – SE-MEC), Teresa Pontual (Diretora de Currículos e Educação Integral do MEC – DICEI-MEC), César Callegari (presidente da Comissão de Elaboração da BNCC no CNE), Joaquim José Soares Neto e José Francisco Soares (relatores do processo no CNE).

Embora Ribeiro (MpB) e Pereira (Fundação Lemann) tenham afirmado a ausência de participação direta na construção da política curricular, limitando a atuação ao fornecimento do que denominaram como subsídios técnicos, segundo demandas dos próprios governantes (E7, E8, respectivamente), a análise dos dados apresentada a seguir demonstrou a existência de ação direta e constante, em especial no direcionamento dos fundamentos político-pedagógicos da BNCC.

### **Trajetória de construção dos fundamentos político-pedagógicos da BNCC: A atuação do Movimento pela Base junto à esfera estatal**

No início da construção da BNCC, havia discordâncias entre a Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB-

---

respectivamente. Embora tenham sido fundadas no contexto da luta contra a ditadura nos anos 1980, e em apoio à escola pública, gradativamente foram aderindo aos projetos neoliberais, contando com importante financiamento de APH empresariais (Galzerano, 2024).

<sup>14</sup> Havia disputas internas, pelo menos na Undime; durante Audiências Públicas Regionais que discutiram a terceira versão da BNCC, representantes locais da associação posicionaram-se contra as competências e apoiaram as críticas das entidades e sindicatos (Galzerano, 2024).

MEC) e a coordenação da equipe de elaboração quanto à incorporação das competências socioemocionais na política curricular. Para Manuel Palácios (SEB-MEC), havia um “certo exagero” na mobilização em torno dessa temática (Pompeu, 2015, para. 2), mas para Hilda Micarello, coordenadora da equipe (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> versões), os textos introdutórios e os princípios gerais eram os mais importantes porque representam “esse fio condutor, esse caráter mais orgânico” da educação básica (E1). A partir disso, Luiz Carlos Menezes, coordenador da área de Ciências da Natureza (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> versões) e integrante do MpB, elaborou os princípios orientadores da primeira versão da BNCC, e abriu espaço para uma atuação política mais incisiva do MpB (Penido, 2022).

Para abordar os fundamentos político-pedagógicos da BNCC, o MpB e seus APH parceiros criaram o Grupo de Trabalho Desenvolvimento Integral (GTDI). Consistiu numa iniciativa do Centro de Referências em Educação Integral (coordenador do GT), Instituto Inspirare, Instituto Ayrton Senna (IAS), MpB e Insper, com apoio da Fundação Lemann (Penido, 2022). A partir da divulgação da primeira versão da BNCC, em setembro de 2015, o GTDI iniciou um trabalho para construir uma proposta de desenvolvimento integral e incorporá-lo ao documento curricular. A Figura 2 sintetiza as etapas desse processo e seus participantes:

FIGURA 2

**Etapas dos trabalhos do GTDI e seus respectivos participantes, out./dez. 2015**

<b>Descrição</b>	<b>Participantes</b>
Construção de proposta de desenvolvimento integral para a BNCC	Inspirare, Insper, IAS, Instituto Unibanco, MpB, Instituto Paulo Montenegro, FEA/RP, ASEC, Eleva Educação, Vila Educação, MindLab e Associação Cidade Escola Aprendiz.
Aprofundamento da proposta	Instituto Natura, Cenpec, Fundação Itaú Social, Inspirare, Fundação SM, Instituto C&A, Instituto Rodrigo Mendes, Associação Cidade Escola Aprendiz e Cleuza Repulho.
Articulação da proposta com o documento da BNCC	Associação Cidade Escola Aprendiz, ASEC, Avante, Cenpec, Centro de Referências em Educação Integral, Comunidade Educativa Cedac, Eleva Educação, Escola Teia Multicultural, Fundação Itaú Social, Fundação SM, Instituto de Corresponsabilidade pela Educação, Insper, Inspirare, IAS, Instituto C&A, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, Instituto Rodrigo Mendes, Instituto Unibanco, Mathema, MindLab, MpB, SBPC, Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Sul da Bahia, USP, Vila Educação, Andrea de Marco Leite de Barros, Arnaldo Pinto Jr, Marisa Balthazar, Paulo Rota, Renata Del Mônico, Ricardo Carrasco, Stela Barbieri.
Elaboração de sugestões para os princípios orientadores da BNCC e para os textos introdutórios da educação infantil e das áreas de conhecimento	Associação Cidade Escola Aprendiz, Inspirare, Insper, IAS e MpB.

**Fonte:** Adaptado de Centro de Referências em Educação Integral et al. (2016).

O GTDI concluiu que havia “excesso de escolarização” na primeira versão da BNCC (Centro de Referências em Educação Integral et al., 2016, p. 6) e ofereceu como solução a inclusão de sete “capacidades essenciais” que deveriam ser o fundamento de todo o documento curricular. Eram elas: 1) autoconhecimento e autocuidado, 2) pensamento crítico, 3) criatividade e inovação, 4) abertura às diferenças e apreciação da

diversidade, 5) sociabilidade, 6) responsabilidade, 7) determinação (pp. 52–53). Para justificar sua proposta, reproduziram os argumentos dos organismos multilaterais, de que essas competências preparam para os desafios da vida contemporânea, melhoram a aprendizagem, contribuem para a superação da vulnerabilidade, potencializam indicadores sociais e promovem a equidade.

A proposta foi encaminhada ao MEC e o GTDI foi autorizado a revisar os textos introdutórios da BNCC graças à intermediação de Ítalo Dutra, DICEI-MEC (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> versões). Segundo Penido (2022), integrante do MpB, a partir daquele momento foi possível “que a Base se conectasse mais fortemente com a concepção de educação que defendíamos” (p. 46).

A atuação de APH empresariais, principalmente da Fundação Lemann e daqueles reunidos no MpB, junto ao MEC desde o início da construção BNCC foi confirmada por diversos integrantes da equipe de elaboração (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> versões). Em entrevista, a coordenadora Micarello, afirmou:

quando nós chegamos, a Fundação Lemann já estava instalada nesse debate, ... *a Fundação Lemann teve um protagonismo maior do que o do próprio Ministério da Educação pautando o debate sobre a Base*, então quando nós chegamos, já havia um caminho percorrido, em diálogo com a Fundação Lemann, por exemplo, mas não só ela, ... outras fundações sempre demandaram diálogos com esse grupo [equipe de elaboração da BNCC] porque elas já tinham um diálogo próximo com o próprio Ministério. (E1, ênfase nossa)

Entretanto, a avaliação sobre a influência desses APH foi divergente na equipe. Entre os redatores que alegaram sua inexistência, o principal argumento era o de que representavam apenas o fornecimento de subsídios técnicos (estudos, palestras, eventos, dentre outros), não sendo obrigatória qualquer incorporação. De outro lado, os redatores que se posicionaram contrários àquilo que foi sugerido foram enfáticos ao afirmar que houve imposição, principalmente na estrutura e nos fundamentos da BNCC (Galzerano, 2024).

Um exemplo emblemático dessa influência foi o *Seminário Internacional Base Nacional Comum: o que podemos aprender com as evidências nacionais e internacionais*, promovido por Fundação Lemann e MpB, em parceria com Consed e Undime, à equipe de elaboração da BNCC (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> versões) em janeiro de 2016, ocasião em que consultores australianos apresentaram determinada estrutura de redação dos objetivos de aprendizagem como o modelo mais eficaz na construção curricular. A partir disso foi dada uma orientação comum para a redação: verbo (processo cognitivo) + objeto (conhecimento mobilizado) + modificador (nível de complexidade e/ou contexto), categorizados hierarquicamente a partir dos níveis de aprendizagem da Taxonomia de Bloom (Galzerano, 2024).

Maria Barbosa, coordenadora da educação infantil (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> versões), relatou o encontro, destacando o caráter mensurável atrelado à estrutura dos objetivos de aprendizagem:

Quando apareceu a discussão de qual a forma da Base, houve muita discussão, porque claro que todo mundo tinha memória do tecnicismo e todo mundo não queria aquilo, mas *havia uma coisa que era o que não estava em discussão (...)* Começa daí, naquele momento já, as pressões grandes das grandes empresas educacionais (...) Eu me lembro do dia que o pessoal da Austrália foi nos dar uma aula de como fazer objetivo operacional, era ridículo porque não é que a gente não soubesse (...), nós não queríamos fazer um objetivo, nós queríamos fazer objetivos abertos, ... a nossa tendência era essa, mas *eles queriam um objetivo operacional porque aí sim ele é mensurável*. Me lembro que num debate com o Inep,<sup>15</sup> o cara do Inep [não nomeado] nos disse: “Mas esses

<sup>15</sup> O Inep [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira] é o órgão federal brasileiro

objetivos a gente não tem como medir”, e a gente assim: “é exatamente isso que a gente quer, objetivos que não possam ser mensurados por uma prova” (...) então a gente teve essa formação com os australianos, teve algumas discussões com o coordenador da SEB sobre isso, mas assim, muito difícil, isso ele não abria mão, esse formato. (E2, ênfase nossa)

Para Barbosa, Consed e Undime também pressionaram para essa estrutura diretiva munidos principalmente num argumento muito difundido naquele período, o de que “os professores não sabem o que fazer” (E2). A expectativa das associações era a de que a BNCC pudesse resolver necessidades imediatas das redes de ensino, desconsiderando que elas se relacionam aos problemas estruturais de uma organização social marcada pela desigualdade econômica, política, social e cultural.

Marcos Neira, especialista da Educação Física (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> versões), confirmou a pressão exercida pelo MpB: “no momento da redação dos objetivos houve uma certa influência para que eles tivessem uma cara meio assim tecnocrática, meio puxando para Taxonomia de Bloom”. Ele também relatou que havia “pressão para uma determinada definição de conteúdos, o que não estava na primeira Base, na primeira versão, e que depois acaba virando essas tais habilidades e aprendizagens essenciais [refere-se às competências gerais da terceira versão da BNCC]”. Em outro momento da entrevista, ele afirmou que as influências resultavam em oscilações de orientações por parte da coordenação, o que atrapalhava o trabalho da equipe, que tinha que atender às novas demandas num curto espaço de tempo (E3).

Giovani Silva, especialista da História (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> versões), afirmou que sua equipe não havia aderido à estrutura sugerida, mas o MEC solicitou uma reformulação, o que atrasou a entrega da parte da História da segunda versão da BNCC em uma semana: “a gente teve que, de uma hora para outra, transformar todo o nosso trabalho em descritores, coisa que a gente não queria fazer” (Anjo da História, 2022, 22m37s).

A discrepância de relatos sobre a influência dos APH empresariais auxilia justamente na compreensão da utilização simultânea de mecanismos de consenso/coerção por parte deles durante esse processo. Conforme asseverou Fontes (2010), a qualificação de sua atuação como técnica constitui estratégia para ocultar as disputas sociais e determinar uma racionalidade supostamente técnica/neutra para gerir os problemas educacionais. No caso da BNCC, tratava-se de transmitir a ideia de que o MpB e seus APH empresariais parceiros assumiam uma posição neutra, apartada da esfera estatal, o que garantia legitimidade à sua participação no processo de elaboração. Ora, na perspectiva gramsciana de unidade-diferenciação entre sociedade civil/sociedade política (Gramsci, 1947/2001, Caderno 12), os APH empresariais se fazem Estado, ainda que enraizados na sociedade civil, o que permite a alternância e/ou concomitância de estratégias de consenso e coerção para materializar suas propostas.

Conforme apontou Saviani (2008), a escolha de determinada estrutura de redação não é mera questão técnica e está associada à concepção curricular baseada em competências; nela é necessária uma identificação pragmática entre competências e realização de determinadas tarefas (os objetivos de aprendizagem), realçando o caráter utilitário do conhecimento. Ainda, o autor asseverou que a proposta de uma construção curricular clara, precisa e hierárquica determina ritmos e trajetórias únicas do ensino-aprendizagem,

---

responsável pelas evidências educacionais, atuando nas avaliações em larga escala, nos indicadores educacionais e na gestão de estudos e pesquisas.

subtraindo professores e estudantes de sua condição de sujeitos desse processo e desconsiderando os determinantes sociais intrínsecos às atividades educativas.

A segunda versão da BNCC, divulgada em maio de 2016, expressou as disputas daquele período. Numa tentativa de conciliação, como acontecera durante o PNE 2014–2024, os princípios orientadores da primeira versão foram substituídos por sete direitos à aprendizagem e ao desenvolvimento que dialogavam com as Diretrizes Curriculares Nacionais, principal defesa das entidades e sindicatos do campo educacional popular. O GTDI, por sua vez, conseguiu fazer avançar sua proposta rumo ao desenvolvimento integral, com a introdução mais explícita de conteúdos relacionados ao aspecto socioemocional e de uma estrutura diretiva na redação dos objetivos de aprendizagem.

As proposições do GTDI ganharam força após a efetivação do golpe de 2016, quando foi instalado o Comitê Gestor da BNCC e reforma do ensino médio e contratada a Fundação Vanzolini para a gestão dos trabalhos de elaboração da Base, uma organização privada ligada ao PSDB do estado de São Paulo. De acordo com Penido (2022, p. 46), as “propostas encontraram receptividade junto a Maria Helena Guimarães de Castro, diretora executiva do MEC, e Ghisleine Trigo [da Fundação Vanzolini], que coordenou a elaboração final da BNCC”. Naquele momento, o MpB assumiu cargos decisórios centrais e, conseqüentemente, a liderança na nova política curricular.

A correlação de forças que se instalou no MEC alterou a dinâmica de elaboração da BNCC. Uma nova equipe de redação foi contratada pela Fundação Vanzolini e os trabalhos realizados anteriormente foram descontinuados; se nas duas primeiras versões do documento houve divergências quanto à influência dos APH empresariais, a partir da terceira, os redatores foram enfáticos quanto à ruptura do processo e à ausência de diálogo. Para Barbosa, coordenadora da educação infantil (1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> versões), “o próprio MEC se desapropria, deixa de ser dono da Base, e quem virou dono da Base é a Undime e o Consed, junto com as grandes empresas educacionais” (E2). Silvia, redatora da nova equipe (3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> versões), admitiu que o trabalho se referia a uma nova construção: “para mim esta é uma outra versão, o nome terceira não é bom não, nunca foi (risos), é outra versão” (E6).

Com uma equipe alinhada aos princípios do MpB, o MEC adotou mecanismos mais coercitivos para interditar os debates que pudessem atrapalhar a construção curricular. Exemplo disso foi a retirada das faculdades de educação do processo de elaboração, opção confirmada por Teresa Pontual, DICEI-MEC (3.<sup>a</sup> versão), em sua avaliação, com essas faculdades “é mais difícil você conseguir alguma colaboração nesse sentido de construir um currículo” (E4). Na tentativa de garantir legitimidade ao processo, ela admitiu que diálogos foram necessários, mas sugeriu que eram apenas *proforma*:

Acho que o Rossieli [SEB-MEC] é muito bom de jogo, assim, de conversar com pessoas, justificar, mostrar, ele tem um jogo de cintura ... fazer aquele *enrolation* básico (risos), mas é necessário conversar com os diferentes públicos assim, tem uns públicos que são mais difíceis de você dialogar, mas a gente dialogou. (E4)

André, gestor público ligado ao MEC (3.<sup>a</sup> versão), confirmou a postura autoritária de Rossieli Soares da Silva: “era meio que assim: ‘Eu sei o que eu quero, eu sei o que eu estou fazendo, eu que sou Secretário e vocês vão fazer o que eu mandar’” (E5). Ainda segundo o entrevistado, internamente, o Comitê Gestor e

a Fundação Vanzolini estavam alinhados para fornecer “convergência e coesão” à BNCC; para ele significava uma tarefa essencialmente técnica, que teve “contribuição forte” do MpB (E5). Para Pontual, DICEI-MEC (3.<sup>a</sup> versão), o trabalho da Fundação Vanzolini era “fazer esse conjunto de pessoas escrevendo cada um do seu jeito e tal, fazer tudo ficar com a mesma carinha, mesmo formato, mesma lógica, seguir, ter essa coerência” (E4).

A padronização e coesão exigida foi manifestada em fala de Silvia, redatora (3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> versões): “a Vanzolini fazia um papel de gestão geral muito forte, muito, assim, controlador, junto com o MEC” (E6). Ela também afirmou que os fundamentos estruturantes do documento foram produzidos *a priori* pela coordenação e serviram de fio condutor ao trabalho de redação:

*A parte de introdução do documento todo foi escrito por uma equipe geral lá da Vanzolini [ênfase adicionada], aquela parte do documento que é de introdução geral. E cada coordenador de Área (...) fazia toda essa coordenação também de construir os textos de apresentação da Área, nas reuniões conosco também para a gente poder, não sei se construir juntos mas, assim, revisar, contribuir com o texto, então, a gente fazia esse trabalho, mas sempre atentos para o que determinava a gestão geral, por exemplo, a questão das competências e habilidades, a redação, como que seria a redação das competências e habilidades porque tem um jeito de redigir, tudo isso muito marcado assim, muito controladinho. (E6, ênfase nossa)*

A atuação do MpB junto ao Comitê Gestor foi confirmada pelo próprio MEC, que admitiu que a terceira versão da BNCC foi construída com apoio do Movimento (MEC, 2017b, 2017c). Dentre os materiais produzidos nesse período, destacou-se o *Guia de Referência para o Planejamento e Redação de Objetivos de Aprendizagem*, que reforçou aos redatores o formato (verbo + objeto + modificador) e a organização dos objetivos de aprendizagem de acordo com a Taxonomia de Bloom, e sugeriu nove competências gerais, organizadas em três eixos (cognitivas, comunicativas e capacidade de responder à mudança). O material era diretivo, com indicações pragmáticas de como escrever os objetivos e como incorporar as competências gerais neles (MpB, 2016). Essa estrutura sugerida à BNCC foi incorporada pelo MEC, que a apresentou ao público num seminário em janeiro de 2017; havia duas pequenas diferenças, o terceiro eixo foi renomeado para competências pessoais e sociais e uma das competências foi dividida em duas, resultando no total de dez competências gerais (MEC, 2017c).

Na terceira versão da BNCC, nove das dez competências apresentadas pelo MEC foram efetivamente incorporadas, com pequenos ajustes de redação e com a junção da competência que havia sido desmembrada; às oito que ficaram somaram-se duas novas, uma voltada para as tecnologias digitais de comunicação e informação, e outra, ao mundo do trabalho e projeto de vida. As justificativas para a transformação dos sete direitos à aprendizagem e ao desenvolvimento, presentes na segunda versão da BNCC, para dez competências gerais, na terceira, foram as reformas curriculares consideradas de sucesso empregadas por outros países e o atendimento à concepção de competência valorizada nas avaliações internacionais da OCDE e da Unesco (MEC, 2017a).

Na expectativa de conceder legitimidade à nova estrutura curricular, o MEC afirmou que resultava de uma reivindicação de Consed e Undime, com base nas recomendações das consultas públicas (MEC, 2017c). Ora, a análise dos documentos das duas primeiras consultas oficiais (Consulta Pública Online e Seminários

Estaduais) não indicou a organização curricular por competências como uma demanda de seus participantes, em realidade, os instrumentos possuíam metodologia limitada que restringia a possibilidade de análises sobre os fundamentos político-pedagógicos da BNCC. Ainda, durante as Audiências Públicas Regionais que discutiram a terceira versão da Base, a organização curricular por competências foi um dos aspectos mais criticados tanto por ter sido imposto pelo MEC quanto por seu caráter tecnicista, que reduz a educação à adaptação às necessidades do mercado (Galzerano, 2024).

Embora a correlação de forças fosse mais complexa no CNE, instância que discutiu a terceira versão da BNCC, resultando em um pedido de vista protocolado pelas conselheiras contrárias à sua aprovação (Aurina Santana, Malvina Tuttman e Márcia Aguiar), a presença de integrantes do MpB na coordenação e relatoria do processo, representados por César Callegari, Joaquim José Soares Neto e José Francisco Soares, respectivamente, contribuiu para que as demandas em torno do desenvolvimento integral fossem mantidas (Galzerano, 2024).

Na versão final da BNCC da educação infantil e do ensino fundamental, homologada em dezembro de 2017, foram realizadas pequenas alterações nos textos introdutórios e a materialização das dez competências gerais que vinham sendo defendidas pelo MpB<sup>16</sup>: conhecimento; pensamento científico, crítico e criativo; repertório cultural; comunicação; cultura digital; trabalho e projeto de vida; argumentação; autoconhecimento e autocuidado; responsabilidade e cidadania; empatia e cooperação (MEC, 2017b).

Gradativamente o desenvolvimento integral reivindicado pelo MpB foi incorporado à BNCC, graças à sua articulação com o Estado (*stricto sensu*), o que permitiu a adoção de diferentes estratégias de consenso e coerção. A fala de Maria Helena de Castro, Secretária-Executiva do MEC evidenciou o alinhamento da política curricular brasileira às recomendações dos organismos multilaterais; para ela, “as competências e habilidades da Base, elas se assemelham àquelas competências e habilidades que o próprio PISA nos traz” (MpB, 2020, 1h59m29s), e argumentou que a centralidade das competências colabora para desenvolver “processos de aprendizagem que trabalham cada vez mais a autoresponsabilização dos alunos, a sua capacidade de se adaptar e de abertura ao novo, como dizem os documentos da OCDE e da Unesco quando se referem à Educação 2030” (MpB, 2020, 2h00m28s).

## Considerações finais

Este artigo buscou investigar a incorporação das competências do século XXI no currículo da educação básica brasileira, para tanto foi realizada uma análise dos APH empresariais reunidos no MpB, de seus projetos educacionais e das estratégias utilizadas para materializá-los na BNCC. Apesar dos discursos oficiais que disseminaram a Base como resultado de consensos estabelecidos após amplas consultas públicas (MEC, 2017b), a investigação realizada concluiu que o MpB ocupou posição privilegiada – quase exclusiva

---

<sup>16</sup> Embora não seja escopo deste artigo, faz-se importante registrar uma importante alteração; como resultado de pressões de uma articulação entre organizações empresariais de direita/extrema-direita, setores reacionários e correntes religiosas, debates sobre gênero e orientação sexual foram suprimidos e os termos, substituídos por nomenclaturas genéricas como diversidade (Galzerano, 2024).

– para proposições e interferências. As referidas competências consistiam no fio condutor da proposta do Movimento, defendidas a partir de uma adesão acrítica às recomendações de organismos multilaterais; para empregá-las como fundamento político-pedagógico da BNCC foram adotadas diferentes e articuladas estratégias de consenso e coerção, sendo a principal delas a atuação junto à esfera estatal.

A partir da compreensão do Estado “como hegemonia couraçada de coerção” (Gramsci, 1947/2007a, p. 244), isto é, como resultado das lutas sociais determinadas historicamente, consideramos que a construção dos fundamentos político-pedagógicos da BNCC resultou de uma articulação complexa e dialética entre MpB (sociedade civil) e aparato estatal brasileiro (sociedade política). Na perspectiva de Fontes (2010), é uma manifestação do Estado ampliado seletivo, com favorecimento dos APH empresariais em detrimento de organizações populares, ainda que travestido de um caráter pluralista e democrático.

A rede que se formou em torno do MpB reúne várias frações das classes dominantes locais (financeiro, agroindustrial e extrativista, de serviços, dentre outros), que se articulam às recomendações internacionais – característica típica do capitalismo dependente (Fernandes, 2005). Essa capilaridade e organicidade enquanto classe para si concedeu ao Movimento poder político, econômico e social decisório na construção da BNCC, resultando no direcionamento de sua estrutura e de seus fundamentos político-pedagógicos. A rigor, o MpB logrou impor a agenda do Banco Mundial e da OCDE para estabelecer uma nova base curricular organizada a partir das competências do século XXI em escala sistêmica, alcançando as escolas de todo o território nacional.

Na aparência, os discursos e documentos produzidos e disseminados pelo MpB e seus APH empresariais parceiros demonstravam preocupação com uma formação integral dos estudantes brasileiros para além dos aspectos conteudistas e cognitivos dos muros da escola. A práxis investigativa tornou-se necessária justamente para desvelar essa aparência, demonstrando que, em sua essência, significa uma concepção educacional conservadora e reducionista. Utilizando-se do argumento sobre a necessidade de olhar para o futuro, tal concepção reforça uma oposição entre as questões atuais, sobretudo aquelas relacionadas à inovação e à tecnologia, e o legado da história humana, resultando em uma desvalorização do conhecimento e sua sonegação às camadas mais pobres da população (Saviani, 2008). Nessa lógica, a noção do direito à educação vai reduzindo-se progressivamente a processos adaptativos que buscam modelar o comportamento humano à crescente exploração do trabalho, sobretudo nos contextos de austeridade fiscal, e as próprias escolas perdem sua função essencialmente formativa, que deveria conjugar os aspectos científicos, tecnológicos, artísticos, filosóficos, histórico-críticos, para se transformar em espaços privilegiados de gestão do conflito social por meio da aquisição das competências socioemocionais.

A determinação dessa estrutura para a BNCC também limita sobremaneira a autonomia pedagógica. A fixação de competências e habilidades e sua associação com códigos alfanuméricos (MEC, 2017b) favorecem os conteúdos mensuráveis pelas avaliações e, concomitantemente, servem como mecanismo de controle do trabalho docente. Nessa lógica, professores são reduzidos a meros implementadores de um currículo preestabelecido de cuja concepção não participaram. Os discursos sobre a importância docente empregados pelo MpB encobriam o verdadeiro papel destinado a eles na BNCC, o de garantir que a política alcance as salas de aula brasileiras. Pontual (DICEI-MEC – 3.<sup>a</sup> versão), Ribeiro (MpB) e Pereira (Fundação Lemann)

reconheceram que a concretização da BNCC dependia do trabalho docente, por isso defenderam políticas públicas de produção e distribuição de materiais didáticos orientadores e de reforma na formação de professores, tornando-a pragmática (E4, E7, E8, respectivamente). Assim, se cercava todos os recursos rumo ao “sucesso” da política curricular.

Durante o processo de construção da BNCC foi notável a tentativa de apagamento das disputas por meio de estratégias que buscavam simular consensos, principalmente na base do professorado. Essa investida expressa um reconhecimento de que os conflitos sociais seguem existindo. A defesa da educação pública, gratuita, laica e de qualidade e a resistência contra sua subsunção à lógica do mercado perpassa pela necessidade fundamental de articular as lutas educacionais às lutas sociais mais amplas, reativando vínculos orgânicos com os subalternos. A tarefa é primordial e segue em nosso horizonte.

**Agradecimentos:** A autora agradece aos seus orientadores, Lisete Regina Gomes Arelaro (in memoriam) e Rubens Barbosa de Carmargo.

**Financiamento:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## Referências bibliográficas

- Anjo da História. (2022). *"Perdemos o bonde da História": Bastidores dos embates na BNCC, com Giovani José da Silva* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=qpmYrMloKW0>
- Centro de Referências em Educação Integral, Instituto Inspirare, Instituto Ayrton Senna, Movimento pela Base Nacional Comum, & Insper. (2016). *Desenvolvimento integral na Base: Documento base*. <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Documento-Base-v2.pdf>
- Fernandes, Florestan (2005). *A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica*. Globo.
- Fontes, Virgínia (2010). *O Brasil e o capital-imperialismo: Teoria e história*. Editora UFRJ.
- Fundação Lemann. (2016). *5º Seminário Internacional do Centro Lemann – Parte 2 (Tarde)* [Vídeo]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=\\_3MkmQsyRzM](https://www.youtube.com/watch?v=_3MkmQsyRzM)
- Fundação Lemann (2022). *Movimento pela Base: A mobilização de atores e ideias para a construção da Base Nacional Comum Curricular*. <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2022/08/casos-de-impacto-social-mpb.pdf>
- Galzerano, Luciana S. (2024). *Políticas educacionais e a Base Nacional Comum Curricular: Projetos em disputa* [Tese de doutoramento, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP. <https://doi.org/10.11606/T.48.2024.tde-12112024-132359>
- Gramsci, Antonio (2001). *Cadernos do cárcere* (2.ª ed., Vol. 2). Civilização Brasileira. (Trabalho original publicado em 1947)
- Gramsci, Antonio (2007a). *Cadernos do cárcere* (3.ª ed., Vol. 3). Civilização Brasileira. (Trabalho original publicado em 1947)
- Gramsci, Antonio (2007b). *Cadernos do cárcere* (2.ª ed., Vol. 4). Civilização Brasileira. (Trabalho original

- publicado em 1947)
- Heckman, James J., & Kautz, Tim (2012). Hard evidence on soft skills. *Labour Economics*, 19(4), 451–464. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.05.014>
- institutovotorantim. (2020). *Webinar EP 21: Como Orientar as Escolas na Implementação da BNCC após a Pandemia (Com Cleuza Repulho)* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=TmKSB656WYE>
- Minayo, Maria Cecília S. (2010). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. Hucitec.
- Ministério da Educação. (2017a). *Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base* (3.<sup>a</sup> versão). Ministério da Educação. <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Base0416.pdf>
- Ministério da Educação (2017b). *Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base* (Versão Final). Ministério da Educação. <https://tinyurl.com/yzvyxfcx>
- Ministério da Educação. (2017c). *Fundamentos pedagógicos e estrutura geral da BNCC*. Ministério da Educação. <https://tinyurl.com/24aj9nmc>
- Minto, Lalo W. (2023). *O avesso das evidências: Pesquisa e política educacional em tempos de negacionismo*. Lutas Anticapital.
- Motta, Vânia C. (2008). Ideologias do capital humano e do capital social: Da integração à inserção e ao conformismo. *Trabalho, Educação e Saúde*, 6(3). <https://doi.org/10.1590/S1981-77462008000300009>
- Movimento pela Base. (2016). *Guia de referência para planejamento e redação de objetivos de aprendizagem*. <https://tinyurl.com/24dnr5tm>
- Movimento pela Base. (2020). *Seminário 2 anos da BNCC da Educação Básica* [Vídeo]. YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=nLA9YWMBsjM>
- Movimento pela Base Nacional Comum. (2015). *Necessidade e construção de uma Base Nacional Comum*. <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Necessidade-e-construcao-Base-Nacional-Comum.pdf>
- Muylaert, Camila J., Sarubbi Jr., Vicente, Gallo, Paulo R., Neto, Modesto L. R., & Reis, Alberto O. A. (2014). Entrevistas narrativas: Um importante recurso em pesquisa qualitativa. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 48(Esp. 2), 193–199. <https://doi.org/10.1590/S0080-623420140000800027>
- OCDE. (2019). *OECD future of education and skills 2030 project*. OECD. <https://www.oecd.org/education/2030-project/about>
- OCDE, & Fundação Santillana (2015). *Competências para o progresso social: O poder das competências socioemocionais*. OCDE; Fundação Santillana. <https://tinyurl.com/37bfpvzd>
- Penido, Anna (2022). As dez competências gerais na BNCC: Compromisso com o desenvolvimento pleno dos estudantes. In União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Org.), *Educação em movimento 2: O percurso histórico da BNCC até os novos currículos* (pp. 42–55). Fundação Santillana. <https://www.fundacaosantillana.org.br/publicacao/educacao-em-movimento-2-o-percurso-historico-da-bncc-ate-os-novos-curriculos/>
- Pompeu, Sergio (2015, setembro 11). *Para MEC, desenvolvimento integral entra só na introdução da Base*

Curricular. Porvir. <https://porvir.org/proposta-mec-para-curriculo-foca-so-em-objetivos-de-aprendizagem/>

Pronko, Marcela A. (2019). Modelar o comportamento. *RTPS – Revista Trabalho, Política e Sociedade*, 4(6), 167–180. <https://doi.org/10.29404/rtps-v4i6.248>

Savage, Glenn C. (2016). Who's steering the ship? National curriculum reform and the re-shaping of Australian federalism. *Journal of Education Policy*, 31(6), 833–850. <https://doi.org/10.1080/02680939.2016.1202452>

Saviani, Dermeval (2008). *Escola e democracia*. Autores Associados.

Shiroma, Eneida O., & Evangelista, Olinda (2014). Estado, capital e educação: Reflexões sobre hegemonia e redes de governança. *Educação e Fronteiras*, 4(11), 21–38. <https://ojs.ufgd.edu.br/educacao/article/view/4359>

Smolka, Ana L. B., Laplane, Adriana L. F., Magiolino, Lavinia L. S., & Dainez, Débora (2015). O problema da avaliação das habilidades socioemocionais como política pública: Explicitando controvérsias e argumentos. *Educação & Sociedade*, 36(130), 219–242. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015150030>

World Bank Group. (2021). *What is learning poverty?* World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/what-is-learning-poverty>