



POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

LEIS, PROGRAMAS E SEUS EFEITOS NA CONSTRUÇÃO DA ESCOLA



Weider Silva Pinheiro
Francilino Paulo de Sousa
(Organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

**LEIS, PROGRAMAS E SEUS EFEITOS NA CONSTRUÇÃO
DA ESCOLA**

1ª Edição



Organizadores

**Weider Silva Pinheiro
Francilino Paulo de Sousa**

DOI: 10.47538/AC-2025.44



Ano 2025

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

LEIS, PROGRAMAS E SEUS EFEITOS NA CONSTRUÇÃO DA ESCOLA

1ª Edição

Catálogo da publicação na fonte

Políticas públicas educacionais no Brasil: leis, programas e seus efeitos na construção da escola [recurso eletrônico] / organizado por Weider Silva Pinheiro, Francilino Paulo de Sousa. – 1. ed. – Natal: Editora Amplamente, 2025.

PDF.

Bibliografia.

ISBN: 978-65-5321-030-1

DOI: 10.47538/AC-2025.44

1. Políticas educacionais – Brasil. 2. Legislação educacional – Brasil. 3. Programas educacionais – Brasil. 4. Escola pública – Brasil. I. Pinheiro, Weider Silva. II. Sousa, Francilino Paulo de. III. Título.

CDU: 37.014.3(81)

P769

Elaborada por Mônica Karina Santos Reis CRB-15/393

Direitos para esta edição cedidos pelos autores à Editora Amplamente.

Editora Amplamente

Empresarial Amplamente Ltda.

CNPJ: 35.719.570/0001-10

E-mail: publicacoes@editoraamplamente.com.br

www.amplamentecursos.com

Telefone: (84) 999707-2900

Caixa Postal: 3402

CEP: 59082-971

Natal- Rio Grande do Norte – Brasil

Copyright do Texto © 2025 Os autores

Copyright da Edição © 2025 Editora Amplamente

Declaração dos autores/ Declaração da Editora: disponível em:

<https://www.amplamentecursos.com/politicas-editoriais>

Editora-Chefe: Dayana Lúcia Rodrigues de Freitas

Assistentes Editoriais: Caroline Rodrigues de F. Fernandes; Margarete Freitas Baptista

Bibliotecária: Mônica Karina Santos Reis CRB-15/393

Projeto Gráfico, Edição de Arte e Diagramação: Luciano Luan Gomes Paiva; Caroline Rodrigues de F. Fernandes

Capa: Canva®/Freepik®

Parecer e Revisão por pares: Revisores



Creative Commons. Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND).



Ano 2025

CONSELHO EDITORIAL

Dra. Andreia Rodrigues de Andrade
Dra. Camila de Freitas Moraes
Ms. Caroline Rodrigues de Freitas
Fernandes
Dra. Claudia Maria Pinto da Costa
Dr. Damião Carlos Freires de Azevedo
Me. Danilo Sobral de Oliveira
Dra. Danyelle Andrade Mota
Dra. Dayana Lúcia Rodrigues de Freitas
Dra. Elane da Silva Barbosa
Dra. Eliana Campêlo Lago
Dr. Elias Rocha Gonçalves
Dr. Everaldo Nery de Andrade
Dra. Fernanda Miguel de Andrade
Dr. Izael Oliveira Silva
Me. Luciano Luan Gomes Paiva
Dra. Mariana Amaral Terra
Dr. Máximo Luiz Veríssimo de Melo
Dra. Mayana Matildes da Silva Souza
Dr. Maykon dos Santos Marinho
Dr. Milson dos Santos Barbosa
Dra. Mônica Aparecida Bortoletti
Dra. Mônica Karina Santos Reis
Dr. Raimundo Alexandre Tavares de Lima
Dr. Romulo Alves de Oliveira
Dra. Rosangela Couras Del Vecchio
Dra. Smalyanna Sgren da Costa Andrade
Dra. Viviane Cristhyne Bini Conte
Dr. Wanderley Azevedo de Brito
Dr. Weberson Ferreira Dias

CONSELHO TÉCNICO CIENTÍFICO

Ma. Ana Claudia Silva Lima
Me. Carlos Eduardo Krüger
Ma. Carolina Pessoa Wanderley
Ma. Daniele Eduardo Rocha
Me. Francisco Odécio Sales
Me. Fydel Souza Santiago
Me. Gilvan da Silva Ferreira
Ma. Iany Bessa da Silva Menezes
Me. João Antônio de Sousa Lira
Me. José Flôr de Medeiros Júnior
Me. José Henrique de Lacerda Furtado
Ma. Josicleide de Oliveira Freire
Ma. Luana Mayara de Souza Brandão
Ma. Luma Mirely de Souza Brandão
Me. Marcel Alcleante Alexandre de Sousa
Me. Márcio Bonini Notari
Ma. Maria Antônia Ramos Costa
Me. Maria Aurélia da Silveira Assoni
Ma. Maria Inês Branquinho da Costa Neves
Ma. Maria Vandia Guedes Lima
Me. Marlon Nunes Silva
Me. Paulo Roberto Meloni Monteiro
Bressan
Ma. Sandy Aparecida Pereira
Ma. Sirlei de Melo Milani
Me. Vanilo Cunha de Carvalho Filho
Ma. Viviane Cordeiro de Queiroz
Me. Wildeson de Sousa Caetano
Me. William Roslindo Paranhos



Ano 2025

ORGANIZADORES DA OBRA

Weider Silva Pinheiro

Doutor em Administração de Empresas

Logos University International (UNILOGOS)

weider@cartoriobruno.not.br

Francilino Paulo de Sousa

Mestrando em Ciências da Educação e Ética Cristã

Ivy Enber Christian University

fpslm@yahoo.com.br



Ano 2025

APRESENTAÇÃO

A relação entre o Estado e a educação constitui um tema central nos debates sobre as políticas públicas brasileiras. Compreender essa relação demanda uma análise histórica e conceitual, considerando que a educação é reconhecida como um direito social e um instrumento de transformação das condições de vida da população. Desde a Constituição de 1988, o Estado brasileiro assumiu o compromisso de garantir o acesso à educação básica para todos.

As políticas públicas educacionais são respostas institucionais às demandas sociais por acesso, permanência e qualidade no ensino. Elas configuram-se como instrumentos normativos e programáticos que buscam organizar o funcionamento do sistema educacional e atender a objetivos coletivos. Nesse contexto, compreender as legislações e programas é essencial para a análise da trajetória educacional do país.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1996, estabeleceu fundamentos legais para a organização da educação no Brasil. Seu conteúdo estrutura princípios, diretrizes e normas que buscam assegurar a formação integral dos estudantes, a valorização do magistério e a gestão democrática das instituições escolares.

O Plano Nacional de Educação (PNE) surge como um instrumento de planejamento que pretende definir metas educacionais a serem alcançadas em períodos determinados. O PNE em vigor, correspondente ao período de 2014 a 2024, apresenta uma série de objetivos que envolvem a universalização do atendimento escolar, a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade de ensino.

Entre os programas federais que integram a política pública educacional, destaca-se o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Responsável pela distribuição de livros e materiais para escolas públicas, o PNLD colabora para a democratização do acesso a conteúdos pedagógicos, garantindo que professores e estudantes possam dispor de recursos essenciais para o processo de ensino-aprendizagem.

Outro programa que merece atenção é o Caminho da Escola. Voltado ao transporte escolar, o programa busca garantir condições adequadas de deslocamento para estudantes da educação básica, especialmente em áreas rurais e regiões de difícil



Ano 2025

acesso. A existência de transporte escolar é um fator que contribui diretamente para a permanência dos estudantes na escola.

A política de educação integral no Brasil foi impulsionada com a criação do Programa Mais Educação. Inspirado em concepções que entendem a escola como um espaço de formação para além dos conteúdos tradicionais, o programa busca ampliar o tempo de permanência dos estudantes na escola e diversificar as atividades ofertadas, contemplando áreas como cultura, esporte e tecnologias.

As políticas educacionais não se constituem apenas por leis e programas; são mediadas por contextos políticos, sociais e econômicos que interferem em sua formulação e implementação. Assim, é necessário observar como o discurso das políticas públicas dialoga com a prática cotidiana das instituições escolares, revelando aproximações e distanciamentos entre o planejado e o efetivado.

O debate contemporâneo sobre educação exige que sejam consideradas questões como financiamento, qualidade, equidade e inovação. Tais questões são diretamente afetadas pelas políticas públicas que buscam estruturar o sistema educacional brasileiro, configurando uma dinâmica permanente de formulação e reformulação de diretrizes e ações governamentais.

Este e-book tem como propósito examinar algumas das principais políticas públicas educacionais brasileiras, oferecendo uma análise de seus fundamentos legais, objetivos e resultados observados nas práticas escolares. A obra aborda legislações estruturantes, como a LDB e o PNE, e programas de impacto nacional, como o PNLD, o Caminho da Escola e o Programa Mais Educação.

A organização dos capítulos segue uma lógica que permite compreender, inicialmente, a relação entre o Estado e a educação, para depois adentrar nas legislações e programas que estruturam a política educacional contemporânea. A intenção é proporcionar ao leitor uma visão sistemática das políticas públicas que, ao longo das últimas décadas, têm configurado o cenário educacional brasileiro.

Assim, espera-se que a leitura deste material favoreça uma reflexão qualificada sobre os caminhos percorridos pela educação no Brasil. Conhecer a base legal e programática da política educacional é essencial para aqueles que atuam ou pretendem atuar na área da educação, seja na docência, na gestão ou na pesquisa.



Ano 2025

SUMÁRIO

CAPÍTULO I.....	9
ESTADO E EDUCAÇÃO: CONCEITOS E FUNÇÕES	
Francilino Paulo de Sousa	
Hermes Praciano de Castro Filho	
Silvia Letícia da Silva	
Edilson José da Silva	
Virgínia da Paz Assunção	
DOI: 10.47538/AC-2025.44-01	
 CAPÍTULO II	 24
A LDB E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: REFLEXÕES	
NECESSÁRIAS	
Francisco Jorge Gondim	
Francilino Paulo de Sousa	
Maurício Aires Vieira	
Ana de Jesus Sousa	
Mary Luce Marinho da Costa Santos	
DOI: 10.47538/AC-2025.44-02	
 CAPÍTULO III.....	 38
O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): METAS E AVALIAÇÕES	
Francilino Paulo de Sousa	
Maurício Aires Vieira	
Denise Nascimento Silveira	
Vitória de Sousa Silva	
Everton Vieira Ribeiro	
DOI: 10.47538/AC-2025.44-03	
 CAPÍTULO IV	 55
O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD)	
Francisco Jorge Gondim	
Francilino Paulo de Sousa	
Lucio André Bastos Ramos	
Elton Fillippe Barreto Tavares	
Everton Vieira Ribeiro	
DOI: 10.47538/AC-2025.44-04	
 CAPÍTULO V.....	 69
O PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA: ACESSO E PERMANÊNCIA	
Francilino Paulo de Sousa	
Jonas Martins de Lima Filho	
Sheila Maria Irineu de Sousa Lima	
Vitória de Sousa Silva	
Geancarla Sousa Reis	
DOI: 10.47538/AC-2025.44-05	

CAPÍTULO VI.....	83
PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E EDUCAÇÃO INTEGRAL	
Francisco Jorge Gondim	
Maurício Aires Vieira	
Francilino Paulo de Sousa	
Rafael da Silva Bento	
DOI: 10.47538/AC-2025.44-06	
CAPÍTULO VII.....	95
O DISCURSO E A PRÁTICA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DIÁLOGOS	
CONTEMPORÂNEOS	
Luiz de Sousa Lima Júnior	
DOI: 10.47538/AC-2025.44-07	
REFLEXÕES FINAIS	108

CAPÍTULO I

ESTADO E EDUCAÇÃO: CONCEITOS E FUNÇÕES

Francilino Paulo de Sousa¹

Hermes Praciano de Castro Filho²

Silvia Letícia da Silva³

Edilson José da Silva⁴

Virgínia da Paz Assunção⁵

DOI: 10.47538/AC-2025.44-01

INTRODUÇÃO

A relação entre Estado e educação constitui um dos temas centrais na compreensão dos rumos históricos e políticos da sociedade brasileira. Desde o século XIX, com a emergência dos Estados nacionais modernos, a educação passou a ser considerada uma função essencial do poder público, vinculada à formação dos cidadãos e à manutenção da ordem social. No Brasil, esse processo foi marcado por tensões entre projetos de educação popular e políticas voltadas à formação de elites.

A Constituição Federal de 1988 consolidou a educação como direito social e dever do Estado, assegurando a sua oferta como princípio da dignidade humana e da cidadania. Essa definição impulsionou a criação e a ampliação de políticas públicas destinadas a garantir o acesso e a permanência escolar. Ainda que avanços tenham ocorrido, os indicadores educacionais revelam que persistem desigualdades que comprometem a universalização do direito à educação.

A análise da educação pública como uma função estatal exige a compreensão das transformações históricas e das disputas políticas que moldaram suas diretrizes. Durkheim (1956) argumenta que a educação possui função socializadora, essencial à coesão de uma sociedade moderna. Por outro lado, Freire (1987) propõe uma concepção

1Mestrando em Ciências da Educação e Ética Cristã. Ivy Enber Christian University. fpslm@yahoo.com.br.

2Mestrando em Ciências da Educação. Universidad Del Sol (UNADES). hermespracianocf@yahoo.com.br.

3Pós-graduada em Administração Pública. Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL).

sylvia_letydia@hotmail.com.

4Mestre em Ensino de Ciências e Matemática. Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

professeurchimieedilson@gmail.com.

5Mestranda em Administração de empresas. São Luís University. vigpaz@gmail.com.

de educação emancipadora, pautada na consciência crítica e no diálogo como caminhos para a transformação social.

Nas últimas décadas, o debate internacional sobre o papel do Estado na educação tem incorporado novas questões, como a influência de agentes privados e a mercantilização do ensino. Ball (2018) e Apple (2017) discutem essas transformações, apontando o risco de que políticas públicas sejam capturadas por interesses econômicos, o que compromete a função pública da educação e acentua desigualdades.

No cenário brasileiro, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Ministério da Educação (MEC) fornecem dados que permitem observar a expansão do acesso escolar. De acordo com o Censo Escolar 2023, o país registra 47,1 milhões de matrículas na educação básica. Embora os números sejam expressivos, a desigualdade na distribuição de recursos e a precarização das condições de trabalho docente permanecem como questões a serem enfrentadas.

A educação pública brasileira, historicamente associada às demandas por justiça social, revela um percurso de avanços e retrocessos. Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) destacam que as políticas educacionais resultam de disputas entre diferentes projetos de sociedade, sendo o Estado o mediador dessas tensões. A análise crítica desse processo é fundamental para compreender as funções que o Estado exerce na organização e na oferta de educação pública.

As reformas educacionais implementadas desde os anos 1990 trouxeram mudanças estruturais nas políticas públicas, influenciadas por organismos internacionais e pelas diretrizes do neoliberalismo. Moraes, Santos e Paiva (2021) analisam como essas reformas reconfiguraram o papel do Estado, privilegiando a lógica de eficiência e a responsabilização dos atores escolares pelos resultados obtidos.

O debate atual sobre o financiamento da educação e a gestão democrática das escolas públicas retoma a necessidade de fortalecer o papel do Estado na promoção da equidade educacional. Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) ressaltam que a autonomia das instituições escolares deve ser acompanhada de políticas que garantam condições materiais e pedagógicas adequadas ao desenvolvimento do trabalho educativo.

Nesse contexto, a compreensão da função do Estado na educação não pode se restringir à análise formal das legislações ou dos documentos oficiais. Gandin e Apple

(2017) argumentam que é no cotidiano das práticas escolares que se verifica a efetividade ou não das políticas públicas, revelando contradições e resistências presentes no sistema educacional.

Diante dessa realidade, este capítulo tem como objetivo discutir o conceito de educação como direito social e dever estatal, apresentar a trajetória histórica da atuação do Estado na educação brasileira e analisar as funções que o poder público exerce na garantia desse direito. Para tanto, será realizado um diálogo entre autores clássicos e estudos recentes, articulado à análise de dados estatísticos oficiais, a fim de construir uma reflexão crítica sobre a relação entre Estado e educação no Brasil.

REFERENCIAL TEÓRICO

A reflexão sobre o papel do Estado na educação ganha corpo a partir de debates que situam a escola como instituição social historicamente construída. Paulo Freire (1996), em sua obra *Pedagogia da Autonomia*, defende que a educação deve ser um ato político comprometido com a formação de sujeitos críticos, capazes de intervir em suas realidades. A função emancipadora da educação, para Freire, não se limita à transmissão de conhecimentos, mas envolve a promoção da liberdade e da consciência social:

Voltemos à questão central que venho discutindo nesta parte do texto: a educação, especificidade humana, como um ato de intervenção no mundo. É preciso deixar claro que o conceito de intervenção não está sendo usado com nenhuma restrição semântica. Quando falo em educação como intervenção me refiro tanto à que aspira a mudanças radicais na sociedade, no campo da economia, das relações humanas, da propriedade, do direito ao trabalho, à terra, à educação, à saúde, quanto à que, pelo contrário, reacionariamente pretende imobilizar a História e manter a ordem injusta (Freire, 1996, p. 38).

Freire (1996) adverte que o processo educativo não ocorre de maneira neutra. Toda prática pedagógica é influenciada por projetos sociais em disputa. A educação pode tanto reproduzir a ordem vigente quanto contribuir para a transformação das condições materiais de existência. Este entendimento reforça a necessidade de analisar a relação entre Estado e educação à luz das tensões que marcam as sociedades capitalistas.

As reflexões de Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) corroboram essa visão ao identificar que a política educacional não se configura de forma técnica ou

administrativa. Ela se insere nas disputas de interesses e revela os projetos políticos em embate no interior do Estado. As políticas públicas educacionais são resultados de correlações de força e expressam concepções de sociedade, de escola e de sujeito.

No contexto brasileiro, a educação pública sempre esteve associada a um projeto de construção de cidadania e de enfrentamento das desigualdades históricas. No entanto, Algebaile (2009) adverte que, mesmo com a expansão da escolarização, as políticas educacionais têm sido permeadas por contradições, limitando o alcance dos direitos educacionais, sobretudo para as camadas populares.

Stephen Ball (2022) contribui ao debate ao apontar que o Estado tem assumido uma nova configuração no que se refere à gestão da educação pública. A crescente participação de organizações privadas e a lógica de mercado introduzem um novo ordenamento, que desloca o sentido da educação como direito social para uma visão de serviço sujeito à lógica da eficiência e da competitividade.

Morais, Santos e Paiva (2021) ressaltam que, nas últimas décadas, as reformas educacionais brasileiras foram moldadas por influências externas, especialmente de organismos internacionais. As políticas elaboradas sob essas orientações priorizam a mensuração de resultados e a responsabilização de escolas e professores pelo desempenho de estudantes, desconsiderando as condições sociais e estruturais que impactam o processo educativo.

As análises de Freitas (2018) dialogam com essas observações ao tratar da "reforma empresarial da educação". Segundo o autor, essa reforma reconfigura o papel do Estado, reduzindo sua atuação à regulação e fiscalização, enquanto a execução de políticas passa a ser transferida para a iniciativa privada. Essa dinâmica compromete a função pública da escola e ameaça o princípio da equidade.

O conceito de Estado apresentado por Algebaile (2009) reforça a necessidade de entender a educação pública como arena de disputa. Para a autora, a escola pública não pode ser analisada apenas como espaço de atendimento à população de baixa renda, mas como locus de disputa por direitos e de construção de políticas comprometidas com a justiça social.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) advertem que a formulação de políticas educacionais responde a interesses econômicos e políticos, sendo insuficiente analisá-

las somente a partir de seus textos legais. É no confronto entre diferentes agentes e projetos que essas políticas ganham materialidade, refletindo as contradições da sociedade.

Nesse sentido, Peroni, Caetano e Lima (2017, p. 417) destacam que:

A política educacional não é, simplesmente, determinada pelas mudanças sociais e econômicas, mas é parte constitutiva dessas mudanças. Neste sentido, o Estado, assim como o capital, deve ser visto como relação ou processo, como parte importante de um movimento de correlação de forças de sujeitos. Em nossos estudos dos processos de privatização do público, é assim que analisamos os projetos societários de classe em disputa, e não de uma contraposição entre Estado e sociedade civil. Até porque vivemos ainda em uma sociedade hegemônica pelo capital em que sociedade civil e Estado são perpassados por interesses mercantis.

A função do Estado na promoção da educação envolve a garantia do acesso, da permanência e da qualidade. Contudo, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2023) evidenciam que, apesar da ampliação das matrículas, ainda persistem desigualdades regionais e socioeconômicas que impactam o desempenho escolar.

Stephen Ball (2018) observa que a lógica da performatividade e da avaliação por resultados impõe novas formas de controle sobre o trabalho docente. Essa lógica altera as práticas pedagógicas e interfere nas finalidades educativas, deslocando a centralidade da formação humana para a busca por melhores índices em avaliações padronizadas.

Freitas (2018) complementa essa análise ao discutir o fenômeno da privatização da educação pública. O autor demonstra que mecanismos como parcerias público-privadas e contratos de gestão têm reconfigurado a relação entre Estado e educação, transferindo para o setor privado funções antes exercidas exclusivamente por órgãos públicos.

Morais, Santos e Paiva (2021) destacam que as políticas educacionais recentes intensificam a responsabilização dos atores escolares pelos resultados obtidos, sem considerar as condições objetivas de trabalho. Tal processo gera efeitos perversos, como a intensificação da carga de trabalho docente e a naturalização da exclusão escolar. Nesse contexto, Moraes, Santos e Paiva (2021, p. 2) analisam que:

Evidencia-se que ao longo desses 30 anos o ajustamento das políticas educacionais às condicionalidades dos organismos internacionais vêm se consolidando e, apesar do processo de renovação política, manteve-se o afinamento com as concepções das agências multilaterais. A ascensão recente das perspectivas conservadoras consolidou o processo de conservação dos ideais hegemônicos elitistas, fazendo com que as políticas educacionais passassem por um árduo decurso de ataques, seja em suas estruturas, seja na produção e reprodução de representações, ideias, narrativas de eficácia, eficiência e produtivismo da educação, afastando-se dos processos de conscientização e formação humanizada.

A reflexão proposta por Algebaile (2009) permite compreender que a expansão da educação básica, embora tenha representado um avanço em termos quantitativos, não foi acompanhada de mudanças qualitativas capazes de assegurar a efetivação do direito à educação. A autora ressalta que políticas compensatórias e focalizadas não substituem a necessidade de investimentos estruturais.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) chamam a atenção para a importância de analisar o Estado não como uma entidade neutra, mas como espaço de disputa de interesses. As políticas educacionais expressam essa disputa e, por isso, devem ser compreendidas como resultados de relações de poder, marcadas por conflitos e negociações.

Ball (2022) aponta que, no contexto da globalização, a educação pública passa a ser submetida a agendas internacionais que redefinem suas finalidades. A difusão de padrões globais de qualidade e a ênfase em competências e habilidades específicas traduzem uma mudança no papel social da escola.

Freire (1996) propõe uma concepção de educação comprometida com a transformação social, baseada no diálogo e na problematização da realidade. Para ele, a escola deve ser espaço de construção de saberes que permitam aos estudantes compreenderem e intervir no mundo em que vivem, superando práticas pedagógicas autoritárias e bancárias.

As contribuições de Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), Algebaile (2009) e Freitas (2018) convergem para a ideia de que a relação entre Estado e educação é atravessada por interesses diversos e por tensões permanentes. A efetividade da educação pública depende de políticas que reconheçam essas tensões e busquem caminhos de democratização e de justiça social.

Quadro 1 - Estado e Educação conceitos centrais.

Autor(a)/Obra	Ideia Central	Contribuição para o Debate
Paulo Freire (1996)	Educação como ato político e prática de liberdade; intervenção no mundo.	Aponta a educação como instrumento de transformação social e crítica à neutralidade pedagógica.
Shiroma, Moraes e Evangelista (2011)	A política educacional é fruto de disputas políticas e não um processo técnico neutro.	Reforçam a ideia de que o Estado é espaço de conflitos e que as políticas educacionais refletem correlações de forças.
Eveline Algebaile (2009)	Educação pública como espaço de disputa e não apenas de atendimento à pobreza.	Critica políticas compensatórias e defende investimentos estruturais para garantir direitos educacionais.
Stephen Ball (2018, 2022)	Regulação por desempenho e mercantilização da educação.	Aponta a influência da lógica de mercado na política educacional e os impactos da performatividade sobre o trabalho docente.
Freitas (2018)	Reforma empresarial da educação e privatização da gestão pública.	Denuncia a transferência de funções estatais para o setor privado e seus efeitos sobre a equidade e a função social da escola.
Morais, Santos e Paiva (2021)	Influência de organismos internacionais nas reformas educacionais.	Criticam a responsabilização individualizada e a lógica produtivista das políticas educacionais recentes.
Peroni, Caetano e Lima (2017)	Estado e capital como relações sociais imbricadas.	Defendem uma análise das políticas como parte das disputas por projetos societários no interior da lógica capitalista.

Fonte: Elaborado pelos autores.

FUNÇÕES DO ESTADO NA EDUCAÇÃO: ENTRE A REGULAÇÃO, O FINANCIAMENTO E A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS

A análise da função estatal na educação exige o reconhecimento de suas múltiplas dimensões: o Estado atua como regulador, financiador e executor de políticas públicas, mas nem sempre de forma coerente com os princípios constitucionais de equidade e universalidade. O ordenamento jurídico brasileiro — em especial a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) — define a educação como um direito público subjetivo e impõe ao Estado a responsabilidade de garantir o acesso, a permanência e a qualidade do ensino.

Na dimensão reguladora, o Estado estabelece normas gerais de funcionamento dos sistemas educacionais, define diretrizes curriculares, padrões de qualidade e processos avaliativos. No entanto, conforme apontado por Ball (2018), essa regulação

tem se mostrado cada vez mais influenciada por lógicas de mercado, por meio de indicadores de desempenho e metas quantitativas que reduzem a complexidade do processo educativo a resultados mensuráveis.

Enquanto financiador, o Estado brasileiro enfrenta impasses históricos. Apesar dos avanços representados pela criação do Fundeb e das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), a distribuição desigual dos recursos entre os entes federativos compromete a equidade. Dados do Censo Escolar e do Relatório de Monitoramento do PNE (INEP, 2024) revelam diferenças significativas nos investimentos por aluno, afetando a infraestrutura, a formação docente e o acesso a materiais pedagógicos.

No campo da promoção de políticas, destaca-se a atuação direta do Estado na implementação de programas educacionais. Contudo, a fragmentação das políticas e a descontinuidade de ações são marcadas por mudanças de governo, interferências ideológicas e cortes orçamentários. Segundo Moll (2023), os avanços na educação integral, por exemplo, têm sido desafiados pela ausência de políticas estruturantes de longo prazo e pela falta de articulação entre as redes de ensino.

A função promotora do Estado também se expressa na formulação de diretrizes curriculares e políticas voltadas à inclusão, como a educação especial, a educação indígena e quilombola, e os programas de combate ao analfabetismo. Essas ações revelam uma tentativa de enfrentar as desigualdades históricas, mas frequentemente carecem de continuidade, articulação intersetorial e financiamento suficiente. A atuação do Estado, nesses casos, oscila entre o planejamento normativo e a execução fragmentada, o que limita o alcance dos objetivos declarados em documentos como o Plano Nacional de Educação.

As tensões entre os diferentes papéis desempenhados pelo Estado refletem os conflitos presentes no interior das políticas públicas. Quando a regulação se sobrepõe à promoção de condições materiais adequadas, há o risco de transformar o direito à educação em mera formalidade. As políticas de responsabilização e de avaliação externa, por exemplo, frequentemente ignoram as desigualdades regionais e sociais, impondo metas padronizadas a contextos escolares profundamente desiguais. Essa

desconexão compromete a efetividade das políticas e penaliza as escolas que mais necessitam de apoio.

Além disso, o financiamento da educação básica permanece condicionado à capacidade fiscal dos entes federativos, ampliando as desigualdades entre municípios e estados. Embora o Fundeb represente uma conquista na redistribuição de recursos, a defasagem nos valores por aluno e a ausência de políticas compensatórias estruturantes dificultam a superação das assimetrias históricas. A garantia da qualidade educacional demanda, portanto, uma ação estatal coordenada, que uma regulação normativa, investimento público e promoção de políticas com foco na equidade e na justiça social.

GOVERNANÇA EDUCACIONAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A governança educacional refere-se à forma como diferentes atores — governo, sociedade civil, instituições de ensino, conselhos e movimentos sociais — interagem na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de educação. A Constituição de 1988 e o Plano Nacional de Educação enfatizam a importância da gestão democrática do ensino público, evidenciando a necessidade de envolvimento coletivo nas decisões que afetam as escolas.

Contudo, essa participação não se concretiza de maneira uniforme no território nacional. Em muitos contextos, a ausência de mecanismos efetivos de escuta e diálogo com as comunidades escolares limita o exercício da gestão democrática. Gandin e Apple (2017) apontam que a democratização da educação depende não apenas de normativas legais, mas da criação de condições concretas para que os sujeitos escolares possam deliberar, propor e transformar as práticas institucionais.

Além disso, a governança educacional tem sido tensionada por formas de regulação que deslocam o centro das decisões do âmbito público para entes privados. A entrada de fundações, organizações sociais e empresas no planejamento e na avaliação das políticas públicas reconfigura o papel do Estado e introduz novos interesses no campo educacional. Moraes, Santos e Paiva (2021) observam que essa lógica compromete a autonomia das redes de ensino e enfraquece os espaços de participação social.

Nesse cenário, torna-se fundamental fortalecer os conselhos escolares, os fóruns de educação e os espaços colegiados de formulação de políticas. Esses instrumentos permitem que a sociedade civil influencie os rumos da educação pública, contribuindo para a transparência, o controle social e a corresponsabilidade na construção de uma escola mais justa e inclusiva.

A fragilidade da participação social também pode ser compreendida a partir das assimetrias de poder que atravessam o sistema educacional. Muitas vezes, os espaços formais de deliberação são ocupados por representantes indicados por gestões centralizadoras, o que enfraquece a autonomia das comunidades escolares e distancia os sujeitos coletivos dos processos decisórios. A democratização da gestão, nesse sentido, requer não apenas a existência de instâncias participativas, mas a efetivação de práticas que assegurem escuta ativa, pluralidade de vozes e respeito às realidades locais.

As políticas de descentralização, implementadas desde os anos 1990, ampliaram o papel dos municípios na oferta educacional, mas nem sempre vieram acompanhadas de medidas que fortalecessem a capacidade técnica e financeira das redes locais. A ausência de suporte e a sobreposição de programas federais e estaduais dificultam a articulação entre os diferentes níveis de governo, criando uma estrutura de gestão fragmentada. Como resultado, a participação da sociedade civil tende a se concentrar em ações pontuais e de baixo impacto estrutural.

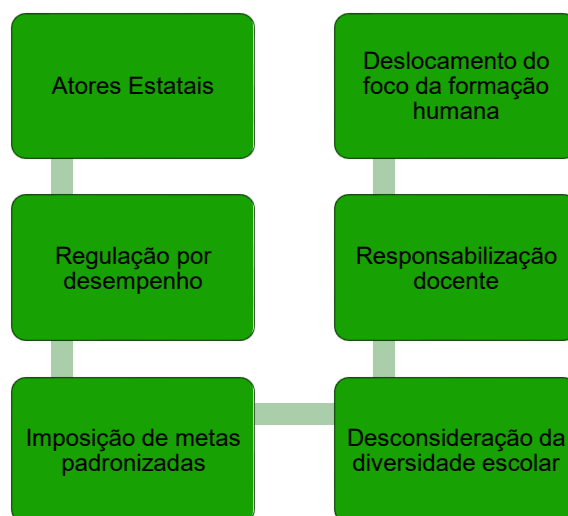
Por outro lado, experiências exitosas de gestão democrática demonstram que é possível construir formas coletivas de governança, baseadas na corresponsabilidade e na valorização do conhecimento produzido pelas comunidades. Iniciativas como as conferências municipais de educação, os planos decenais participativos e a atuação de movimentos sociais revelam a potência da organização coletiva na defesa de uma educação pública de qualidade. Essas experiências apontam caminhos para a construção de políticas mais enraizadas na realidade das escolas e sintonizadas com os princípios constitucionais de igualdade e justiça social.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise documental e bibliográfica realizada neste capítulo evidencia um descompasso entre os marcos legais da educação brasileira e as condições materiais para sua efetivação. Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça a educação como direito social e responsabilidade do Estado, os dados do Censo Escolar 2024 indicam que as desigualdades persistem, especialmente quando se considera a qualidade do ensino ofertado em diferentes regiões do país. A ampliação das matrículas, embora expressiva em termos quantitativos, não tem sido acompanhada por ações estruturais que garantam equidade no acesso e permanência escolar.

Os resultados também apontam que as funções desempenhadas pelo Estado — regulação, financiamento e promoção de políticas — têm se mostrado fragmentadas e, por vezes, contraditórias. A regulação normativa, centrada em padrões de desempenho e avaliações externas, impõe metas homogêneas a contextos escolares profundamente distintos, contribuindo para a intensificação da responsabilização de professores e gestores. Tal cenário, como discute Ball (2018), desloca o foco da formação humana para a busca por resultados mensuráveis, comprometendo o sentido pedagógico das práticas escolares.

Figura 1 – Fragmentação da Governança Educacional.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Além disso, os mecanismos de governança educacional não têm conseguido garantir uma gestão democrática efetiva. Embora existam estruturas participativas previstas em lei, como os conselhos escolares e os fóruns de educação, sua atuação é frequentemente limitada por falta de autonomia, recursos e apoio técnico. A entrada de atores privados na definição das políticas educacionais, como discutem Moraes, Santos e Paiva (2021), altera a dinâmica de participação social e reforça uma lógica de mercado que se distancia dos princípios de justiça social. Os dados analisados indicam que, sem a consolidação de políticas públicas articuladas e sustentadas por investimentos adequados, a educação pública continuará marcada por desigualdades estruturais e pela fragilidade institucional do Estado enquanto garantidor de direitos.

A distribuição desigual de recursos educacionais entre os entes federativos revela limitações na capacidade do Estado de assegurar padrões mínimos de qualidade em todo o território nacional. Municípios com menor arrecadação enfrentam dificuldades para manter infraestrutura adequada, garantir formação continuada para os docentes e implementar políticas inclusivas. Essa realidade reforça as observações de Algebaile (2009), para quem a ampliação da escolarização não necessariamente implica transformação qualitativa das condições de ensino, sobretudo para populações vulnerabilizadas.

O Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (INEP, 2024) corrobora essa constatação ao apontar que várias metas permanecem em atraso, especialmente aquelas relacionadas à valorização profissional e à universalização da educação infantil. A análise das metas 1 a 6 revela que, embora o acesso tenha se ampliado, a permanência e a aprendizagem ainda enfrentam entraves relacionados à precarização das condições escolares. A ausência de estratégias sistêmicas de acompanhamento e avaliação das políticas educacionais fragiliza o planejamento de médio e longo prazo, tornando as ações dependentes de vontades políticas conjunturais.

Do ponto de vista da governança, os dados mostram que a fragmentação institucional e a sobreposição de responsabilidades entre os entes federativos dificultam a implementação de uma gestão integrada e democrática. O enfraquecimento dos espaços colegiados de deliberação, somado à crescente influência de agentes privados nas decisões educacionais, evidencia um processo de esvaziamento da esfera pública.

Como alertam Peroni, Caetano e Lima (2017), esse cenário reflete uma correlação de forças marcada por interesses hegemônicos, que operam na intersecção entre Estado e mercado, com consequências diretas para a escola pública.

Por fim, os resultados discutidos neste capítulo indicam que a efetividade do direito à educação requer mais do que marcos legais e metas estabelecidas em planos decenais. É preciso consolidar políticas públicas articuladas, que reconheçam as desigualdades estruturais e mobilizem os recursos necessários para superá-las. A atuação estatal deve ser orientada por princípios de equidade, participação social e valorização dos profissionais da educação, elementos que, juntos, podem constituir as bases de um projeto educacional comprometido com a justiça social e com a formação integral dos sujeitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre Estado e educação revela um campo de disputas, contradições e possibilidades. A análise apresentada neste capítulo evidencia que, embora o ordenamento jurídico brasileiro reconheça a educação como direito social e dever do Estado, a efetivação desse direito está condicionada a múltiplos fatores: a coerência das políticas públicas, a distribuição equitativa dos recursos, a valorização do trabalho docente e a capacidade de articulação entre Estado e sociedade civil.

Os dados analisados demonstram avanços no acesso à educação básica, mas também persistem desigualdades estruturais que afetam a permanência e a aprendizagem. As reformas orientadas por organismos internacionais e a crescente presença de atores privados nos processos decisórios revelam uma inflexão na forma como o Estado se relaciona com a educação, muitas vezes em desacordo com os princípios de justiça social e equidade.

Diante disso, é necessário retomar a centralidade do projeto público de educação, baseado na garantia de direitos e na construção de práticas pedagógicas comprometidas com a formação integral dos sujeitos. O fortalecimento da governança educacional e da gestão democrática aparece, nesse contexto, como condição para que a escola pública possa cumprir sua função social e resistir às pressões que a reduzem a um serviço submetido às lógicas do mercado.

Por fim, reafirma-se a importância de compreender o Estado como espaço de disputa, onde diferentes projetos societários se enfrentam. A educação, nesse processo, é simultaneamente campo de reprodução e de resistência, e sua transformação requer o engajamento de todos os sujeitos sociais na defesa de uma escola pública, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada.

REFERÊNCIAS

- ALGEBAIL, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina; Faperj, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. A substância da crise. In: MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 9-16.
- APPLE, Michael W. **A educação pode mudar a sociedade?** Tradução de Lília Loman. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.
- BALL, Stephen J. **Global Education Policy**: Reform and Profit. London: Routledge, 2018.
- BALL, Stephen J.; JUNEMANN, Carolina. **Education, Governance, and Profit**: The Role of Private Actors in Public Schooling. London: Routledge, 2022.
- BALL, Stephen J. The tragedy of state education in England: reluctance, compromise and muddle. **Sir John Cass's Foundation Lecture**, University College London, 2018.
- BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024**. Disponível em: PNE - Plano Nacional de Educação - Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014 (mec.gov.br). Acesso em 10 de maio de 2025.
- DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. São Paulo: Melhoramentos, 1956.
- EVANGELISTA, Olinda *et al.* **Desventuras dos professores na formação para o capital**. Florianópolis: Mercado de Letras, 2019.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 30. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- GANDIN, Luís Armando; APPLE, Michael W. Educating the State, Democratizing Knowledge: The Citizen School Project in Porto Alegre, Brazil. In: APPLE, M. W. *et al.* (Org.). **The State and the Politics of Knowledge**. New York: Routledge, 2017. p. 193-219.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar da Educação Básica 2023**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Censo Escolar 2023**: dados gerais. Brasília: INEP/MEC, 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE**: Metas 1 a 6. Brasília: INEP, 2024.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: políticas, estruturas e organização. São Paulo Cortez, 2012.

MOLL, Jaqueline (Org.). **Cenários da Educação Integral no Brasil**: avanços e desafios pós-pandemia. Porto Alegre: Penso, 2023.

MORAIS, Erivania Melo de; SANTOS, Camila Rodrigues dos; PAIVA, Irene Alves de. Políticas públicas de educação no contexto neoliberal: um breve balanço. **Inter-Legere**, v. 4, n. 31, p. 1-23, 2021.

PERONI, Vera; CAETANO, Maria Raquel; LIMA, Paula de. Reformas educacionais de hoje: as implicações para a democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 415-432, jul./dez. 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

CAPÍTULO II

A LDB E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: REFLEXÕES NECESSÁRIAS

Francisco Jorge Gondim⁶

Francilino Paulo de Sousa⁷

Maurício Aires Vieira⁸

Ana de Jesus Sousa⁹

Mary Luce Marinho da Costa Santos¹⁰

DOI: 10.47538/AC-2025.44-02

INTRODUÇÃO

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1996, inscreve-se no conjunto de normas jurídicas que redefiniram a estrutura educacional brasileira após a Constituição Federal de 1988. A promulgação da LDB ocorre num momento de recomposição institucional, em que o país buscava consolidar direitos sociais frente às transformações econômicas e políticas dos anos 1990. A lei surge como resposta à necessidade de regulamentar os princípios constitucionais relacionados à educação, assegurando mecanismos de organização do sistema nacional de ensino.

Ao longo de sua vigência, a LDB passou por alterações que procuram acompanhar as demandas impostas pelas dinâmicas sociais, políticas e culturais. Entre essas alterações, destaca-se a incorporação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017, que reorganiza os conteúdos escolares e redefine parâmetros para avaliação, planejamento e formação docente. Essa reformulação repercute diretamente na gestão pedagógica das escolas e nas diretrizes curriculares da educação básica.

⁶Mestrando em Educação. Universidad Europea del Atlántico (UNEATLANTICO) franciscogondim@gmail.com.

⁷Mestrando em Ciências da Educação e Ética Cristã. Ivy Enber Christian University. fpslm@yahoo.com.br.

⁸Doutor em Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). mauriciovieira@unipampa.edu.br.

⁹Especialista em Saúde Pública com Ênfase em Saúde da Família. Centro Universitário Internacional (Uninter). anadejesussousa22@gmail.com.

¹⁰Especialista em Língua Portuguesa e Literatura Brasileira. Universidade Estadual do Ceará (UECE). mary.luce12@hotmail.com.

O debate em torno da LDB envolve disputas teóricas e políticas sobre os fins da educação e a função da escola pública. Saviani (2012) interpreta a legislação como um reflexo das contradições entre os interesses das classes trabalhadoras e os projetos de reorganização neoliberal do Estado. Para o autor, a LDB consolida avanços no campo normativo, mas também expressa concessões ao ideário da eficiência, do controle e da responsabilização. Frigotto (2017) também questiona os pressupostos economicistas que marcaram a redação da lei.

No campo da filosofia política da educação, autores como Apple (2017) e Arroyo (2013) indicam que os marcos legais não operam isoladamente, mas são atravessados por lógicas de poder e disputas sobre a formação da juventude. A LDB, nesse sentido, inscreve-se em um projeto político-pedagógico em constante negociação. A análise das alterações legais e de seus desdobramentos exige atenção aos conflitos que permeiam as relações entre Estado, sociedade civil e instituições educacionais.

A estrutura federativa brasileira exige cooperação entre União, estados e municípios. A LDB formaliza essa exigência por meio da definição de competências comuns e específicas entre os entes federados. Essa organização, no entanto, nem sempre resulta em articulações efetivas. Dados do INEP (2024) apontam desigualdades na implementação de políticas educacionais, especialmente em regiões com menor índice de desenvolvimento. A sinopse da educação básica revela que o acesso à escola tem se ampliado, mas persistem lacunas no que diz respeito à permanência e ao sucesso escolar.

A valorização docente é outro eixo que compõe a LDB, previsto como princípio da educação nacional. No entanto, estudos recentes, como o de Rodrigues (2020), indicam que as condições de trabalho e a remuneração seguem aquém das exigências postas pelas funções atribuídas aos professores. A formação inicial e continuada, prevista na legislação, enfrenta barreiras operacionais e institucionais que limitam sua efetivação plena. Essa lacuna compromete a qualidade do ensino e reforça os desequilíbrios já identificados em relatórios oficiais.

Cury (2021) destaca que a LDB deve ser lida à luz do princípio do direito à educação como direito público subjetivo. Essa concepção desloca a educação do campo da oferta estatal voluntária para o campo das obrigações legais. A presença da LDB

como referência normativa amplia a capacidade de reivindicação da sociedade civil, mas essa capacidade depende da existência de mecanismos jurídicos e políticos que viabilizem o cumprimento das diretrizes legais no cotidiano escolar.

As alterações introduzidas a partir da BNCC evidenciam o movimento de centralização curricular e redefinem os critérios de organização dos sistemas de ensino. Lino (2023) observa que esse movimento reforça uma lógica de padronização e de regulação por resultados, com impactos sobre a autonomia pedagógica das escolas. A homogeneização dos conteúdos curriculares nem sempre dialoga com as realidades locais, gerando tensões entre a norma e a prática.

A análise da LDB requer articulação entre leitura legal, investigação empírica e diálogo com a literatura especializada. Essa abordagem permite compreender como a legislação opera no plano normativo e como suas diretrizes são mediadas por contextos políticos e institucionais. A atuação dos sistemas de ensino, os planos de carreira, os mecanismos de financiamento e as diretrizes curriculares são elementos que demandam acompanhamento constante para avaliar a aderência entre o previsto e o praticado.

Este capítulo tem como objetivo examinar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em sua dimensão histórica, política e normativa. Parte-se da análise de seu texto original e das principais alterações legislativas, com destaque para a inclusão da BNCC. Também são discutidos os dados estatísticos fornecidos por órgãos como INEP, IBGE e MEC, no intuito de observar os efeitos práticos das diretrizes legais no acesso, permanência e qualidade da educação básica. A proposta é contribuir para a compreensão da LDB como instrumento jurídico que, embora indispensável, exige vigilância crítica e compromisso coletivo para sua efetividade.

REFERENCIAL TEÓRICO

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) foi formulada com o objetivo de organizar juridicamente o sistema educacional brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988. Ao propor a regulamentação do direito à educação, a LDB representa uma tentativa de consolidar princípios democráticos, como a gestão participativa e a valorização docente, ao mesmo tempo em que estabelece

diretrizes gerais para os níveis e modalidades de ensino. No entanto, sua elaboração e implementação não escapam às disputas entre projetos educacionais divergentes.

Saviani (2012) entende que a LDB reflete a correlação de forças presente no contexto de sua aprovação. De um lado, o texto incorpora conquistas históricas dos movimentos sociais e educadores progressistas; de outro, cede a interesses liberais, como a descentralização administrativa e a flexibilização curricular. Essa ambiguidade estrutural dificulta a consolidação de uma política educacional coerente com os princípios do direito à educação como bem público.

A partir dos anos 2000, e especialmente após 2016, a LDB passou a ser objeto de alterações que acentuaram tendências de regulação por resultados e padronização. Um marco importante foi a inclusão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que reorganizou as propostas pedagógicas de escolas públicas e privadas em todo o país. Tal mudança representa mais do que uma atualização normativa: ela reconfigura as finalidades da educação escolar sob nova racionalidade.

A Base representa uma reedição de modelos prescritivos, além de estar relacionada com as demandas do mercado e com as racionalidades técnicas do Estado. Sendo assim, a narrativa veiculada e difundida de uma BNCC como revolução para a educação pode ser amplamente questionada (Fávero, Centenaro; Bukowski, 2021, p. 1680).

Essa leitura da BNCC como instrumento de controle curricular conecta-se à crítica formulada por autores como Apple (2017) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2019), que analisam a crescente influência de organismos empresariais nas definições pedagógicas. A centralização das decisões e a homogeneização de práticas pedagógicas tornam-se expressões de um modelo tecnocrático de gestão da educação.

O quadro a seguir apresenta os principais autores e ideias mobilizadas no referencial teórico do capítulo, organizados por temática central. Os conteúdos estão alinhados com a legislação educacional brasileira e com a produção científica recente sobre políticas públicas, currículo e formação docente.

Quadro 1 - A LDB e a Organização da Educação Nacional.

Temática	Autores	Contribuições para o Capítulo
Fundamentos históricos e políticos da LDB	Saviani (2012), Frigotto (2017), Cury (2021)	Análise da LDB como fruto de disputas políticas entre projetos educacionais divergentes e como regulamentação dos princípios constitucionais da educação.
Currículo e padronização	Fávero, Centenaro e Bukowski (2021), Dourado (2022), Libâneo (2021)	Discussão sobre a BNCC como instrumento de centralização curricular e seus impactos sobre a autonomia das escolas e dos professores.
Formação docente e responsabilização	Lino e Arruda (2023), Arroyo (2013), Apple (2017)	Crítica à lógica de responsabilização individual do professor e à desprofissionalização gerada por políticas como a BNCC e a Resolução CNE/CP nº 2/2019.
Direito à educação e papel do Estado	Cury (2021), INEP (2024), IBGE (2022), MEC (2022)	Reflexão sobre a educação como direito público subjetivo e a necessidade de políticas públicas articuladas para garantir o acesso, permanência e qualidade do ensino.
Disputas ideológicas e política educacional	Shiroma et al. (2019), Fávero et al. (2021), Lino e Arruda (2023)	Identificação da atuação de grupos empresariais na formulação de políticas educacionais e dos efeitos da lógica neoliberal na regulação do sistema de ensino.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A imposição de uma base nacional comum interfere diretamente na autonomia das escolas e dos docentes, dificultando o trabalho pedagógico vinculado às realidades locais. Essa tensão entre centralização e autonomia foi historicamente presente na formulação de políticas curriculares e continua a gerar impactos concretos na prática escolar. Arroyo (2013) lembra que a escola não é apenas lugar de aplicação de normas, mas espaço de construção coletiva de saberes e identidades.

Os efeitos da BNCC na formação docente também têm sido objeto de estudos críticos. Lino e Arruda (2023, p. 92) afirmam que:

o exame dessas políticas nos permite perceber que o próprio desfinanciamento da educação não opera no vácuo, mas em diálogo com a imposição de uma política curricular que contempla, a um só tempo, demandas do setor privado da educação e a responsabilização do professor pelo desempenho do sistema de ensino.

A responsabilização individualizada de professores ignora as condições estruturais que afetam o processo de ensino-aprendizagem, como infraestrutura precária, baixos salários e ausência de apoio pedagógico. Essa lógica transfere para o profissional

da educação a tarefa de compensar os efeitos das desigualdades sociais, desonerando o Estado de seu papel garantidor.

Cury (2021) argumenta que a leitura jurídica da LDB deve ser feita à luz da Constituição de 1988, especialmente quanto à concepção de educação como direito público subjetivo. A educação, nessa chave, deixa de ser mera oferta institucional e passa a ser exigível, cabendo ao Estado assegurar sua efetivação mediante políticas que garantam acesso, permanência e qualidade do ensino.

A partir da análise de dados do INEP (2024), observa-se que as taxas de escolarização na educação básica apresentaram crescimento nas últimas décadas, mas persistem diferenças entre regiões e segmentos sociais. Tais dados evidenciam que o cumprimento das diretrizes legais não se traduz automaticamente em equidade educacional. A LDB fornece os fundamentos normativos, mas sua materialização depende de políticas públicas articuladas e investimentos continuados.

Lino e Arruda (2023, p. 93) complementam essa crítica ao destacar que:

a lógica privatista hegemoniza a contrarreforma educacional em curso, consolidada pela mudança normativa e pela intervenção em órgãos do Estado, com a substituição de quadros e a cooptação de gestores públicos, construindo, de forma autoritária, um falso consenso em torno de concepções pedagógicas de viés neoliberal e conservador.

Essa configuração evidencia que reformas legais não podem ser analisadas isoladamente. É necessário considerar o contexto político mais amplo, marcado por disputas em torno do financiamento, da gestão e do sentido social da escola. A LDB, ao lado de outros marcos legais como o PNE e o Fundeb, compõe uma rede normativa que, embora estruturada sob o princípio da equidade, é tensionada por interesses divergentes.

Autores como Dourado (2022) e Libâneo (2021) têm investigado os efeitos da regulação curricular sobre a prática pedagógica, apontando que a padronização imposta pela BNCC compromete a diversidade pedagógica e cultural. A política curricular, nesse caso, torna-se um instrumento de controle sobre os sujeitos escolares, reduzindo a escola à função de cumprimento de metas e indicadores.

No mesmo sentido, Fávero, Centenaro e Bukowski (2021, p. 1676) apontam que:

a BNCC é apresentada nas matérias analisadas como uma transformação democrática e inovadora para a educação. Entretanto, ao investigar seu processo de construção e o modelo de política curricular adotado, este estudo afirma que a Base reedita modelos historicamente questionados e constitui-se como uma política de centralização curricular.

A centralização curricular também se reflete na formação inicial e continuada dos professores. A Resolução CNE/CP nº 2/2019, que revoga diretrizes anteriores, alinha a formação às competências da BNCC, o que tem provocado reações na comunidade acadêmica. Essa medida estreita o campo de formação ao desempenho técnico e ignora dimensões éticas, políticas e culturais da docência.

As análises aqui consideradas indicam que a LDB segue sendo uma referência na organização da educação nacional, mas seus dispositivos são constantemente ressignificados pelas políticas complementares que lhe conferem materialidade. A legislação, por si só, não assegura transformação social. Ela atua como instrumento de mediação, cuja eficácia depende das disputas políticas e da capacidade de mobilização dos sujeitos envolvidos na escola pública.

METODOLOGIA

A elaboração deste capítulo foi conduzida por meio de abordagem qualitativa, centrada na análise documental e na revisão bibliográfica. A opção metodológica recaiu sobre a investigação de documentos legais, dados estatísticos oficiais e produção teórica especializada, considerando que a compreensão da LDB como instrumento normativo exige atenção tanto aos seus dispositivos legais quanto aos efeitos concretos no sistema educacional. Conforme discute Silva (2023), a pesquisa em ciências humanas demanda não apenas descrição e sistematização de conteúdos, mas interpretação crítica dos contextos de formulação, recepção e aplicação das políticas públicas.

A análise documental concentrou-se nos textos legais que compõem a base normativa da educação brasileira, em especial a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.394/1996 (LDB) e suas alterações posteriores, com ênfase na incorporação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Tais documentos foram confrontados com dados produzidos por instituições como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) e os relatórios do Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de verificar em que medida as diretrizes legais têm se materializado no cotidiano das redes de ensino.

No plano bibliográfico, foram selecionados autores que tratam da legislação educacional e das políticas públicas a partir de distintas perspectivas teóricas. A seleção incluiu textos clássicos, como os de Saviani (2012), Arroyo (2013) e Apple (2017), e autores contemporâneos dos últimos cinco anos, como Dourado (2022), Libâneo (2021) e Cury (2021). Também foram considerados estudos específicos sobre a BNCC, a gestão educacional, a formação docente e a centralização curricular, conforme trabalhos como os de Lino e Arruda (2023), Fávero et al. (2021) e Aguiar e Dourado (2018).

A articulação entre os documentos normativos, os dados empíricos e a literatura especializada permitiu uma análise crítica das implicações políticas e pedagógicas da LDB. Seguindo os princípios de uma abordagem qualitativa interpretativa, buscou-se compreender não apenas os conteúdos formais da legislação, mas também os sentidos e disputas em torno de sua aplicação no contexto educacional brasileiro. Nesse sentido, a metodologia adotada pretende contribuir para uma leitura que compreenda a LDB como parte de um processo histórico, político e social em constante transformação.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise documental e bibliográfica realizada neste capítulo evidencia um descompasso entre os marcos legais da educação brasileira e as condições materiais para sua efetivação. Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça a educação como direito social e responsabilidade do Estado, os dados do Censo Escolar 2024 indicam que as desigualdades persistem, especialmente quando se considera a qualidade do ensino ofertado em diferentes regiões do país. A ampliação das matrículas, embora expressiva em termos quantitativos, não tem sido acompanhada por ações estruturais que assegurem equidade no acesso e permanência escolar.

Entre 2010 e 2023, as taxas de escolarização da população entre 6 e 14 anos permaneceram acima de 98%, conforme o IBGE (2023). No entanto, a distorção idade-série na faixa dos 15 aos 17 anos ainda supera 20% em muitos estados. Isso indica que, apesar dos avanços na cobertura, a permanência com sucesso segue comprometida por

fatores como abandono, reprovação e trajetórias escolares irregulares. Esses indicadores desafiam a promessa contida na LDB de garantia de padrões mínimos de qualidade para todos os estudantes.

A organização do sistema de ensino, conforme previsto na LDB, demanda articulação entre os entes federativos. No entanto, o Relatório de Monitoramento do PNE (MEC, 2022) aponta que a ausência de um Sistema Nacional de Educação institucionalizado compromete a cooperação entre União, estados e municípios. A fragmentação das responsabilidades e a sobreposição de competências têm dificultado a implementação de políticas integradas, resultando em ações pontuais e descontinuadas.

Um dos princípios centrais da LDB, a gestão democrática, enfrenta limites práticos na maioria das redes de ensino. Segundo dados da PNAD Contínua (2022), menos de 40% das escolas públicas contam com conselhos escolares ativos. Isso indica que a participação da comunidade escolar ainda não se consolidou como prática institucionalizada, e que a descentralização administrativa nem sempre é acompanhada de mecanismos efetivos de controle social.

A introdução da BNCC como norma complementar à LDB alterou significativamente a dinâmica curricular do país. A centralização das decisões pedagógicas nos documentos normativos impôs um modelo prescritivo de organização dos saberes escolares. Dourado (2022) destaca que essa lógica interfere na autonomia das escolas e no planejamento docente, substituindo práticas contextualizadas por um padrão nacional baseado em competências.

Fávero, Centenaro e Bukowski (2021, p. 1676) observam que:

a BNCC é apresentada nas matérias analisadas como uma transformação democrática e inovadora para a educação. Entretanto, ao investigar seu processo de construção e o modelo de política curricular adotado, este estudo afirma que a Base reedita modelos historicamente questionados e constitui-se como uma política de centralização curricular.

A padronização curricular imposta pela BNCC tem implicações diretas sobre a formação docente. A Resolução CNE/CP nº 2/2019 alinha os cursos de licenciatura aos conteúdos e competências da BNCC, reduzindo a formação a uma adequação técnica ao documento oficial. Esse movimento, segundo Lino e Arruda (2023), enfraquece a

dimensão formativa crítica e reforça a lógica da responsabilização individual dos professores pelos resultados escolares.

No plano das políticas públicas, observa-se a intensificação de mecanismos de avaliação externa em larga escala, que operam como instrumentos de regulação indireta do currículo. O Saeb e o Ideb, organizados pelo INEP, passaram a orientar metas de desempenho em diferentes redes de ensino. Embora esses indicadores forneçam dados úteis para diagnóstico, seu uso como critério de qualidade pode reduzir a complexidade do processo educacional à mensuração de resultados numéricos.

A responsabilização docente nesse contexto ganha contornos preocupantes. Como destacam Lino e Arruda (2023, p. 92):

o exame dessas políticas nos permite perceber que o próprio desfinanciamento da educação não opera no vácuo, mas em diálogo com a imposição de uma política curricular que contempla, a um só tempo, demandas do setor privado da educação e a responsabilização do professor pelo desempenho do sistema de ensino.

O debate sobre valorização profissional, embora previsto na LDB, mostra-se pouco efetivo no cotidiano das escolas. O Piso Nacional do Magistério, instituído em 2008, encontra resistências em sua implementação por parte de muitos entes federativos. Segundo o MEC (2023), cerca de 30% dos municípios não cumprem integralmente o valor estipulado para 40 horas semanais. Isso revela que os princípios legais não garantem, por si só, a transformação das condições de trabalho docente.

As desigualdades estruturais impactam diretamente a efetividade das políticas educacionais. Segundo o IBGE (2022), estudantes negros, indígenas e de famílias com menor renda apresentam índices mais baixos de permanência e conclusão escolar. A LDB, embora afirme a igualdade de condições para acesso e permanência, não prevê mecanismos suficientemente robustos para corrigir as desigualdades históricas. O princípio da equidade, presente no discurso legal, esbarra nas limitações práticas do financiamento e da gestão.

Outro dado relevante se refere à infraestrutura escolar. Segundo o Censo Escolar de 2024, mais de 25% das escolas públicas não possuem biblioteca e cerca de 15% não dispõem de acesso à internet com velocidade mínima para uso pedagógico. Esses dados

contradizem o preceito da LDB de garantia de padrões mínimos de qualidade e revelam a distância entre a norma e a realidade material das instituições escolares.

A ausência de articulação entre os instrumentos legais e a realidade educacional também se evidencia no campo da formação continuada. Embora a LDB preveja essa formação como responsabilidade do Estado, os programas disponíveis são esporádicos, descontínuos e nem sempre adequados às demandas locais. Estudos como os de Libâneo (2021) indicam que a formação docente, para ser efetiva, precisa estar conectada ao cotidiano da escola e às condições reais de trabalho.

Quadro 2 – Evidências empíricas e reflexões teóricas.

Eixo Temático	Evidência Empírica	Articulação Teórica
Acesso e permanência escolar	Taxas de escolarização >98% (IBGE, 2023); Distorção idade-série >20% entre 15 e 17 anos	LDB prevê equidade e padrões de qualidade; dados revelam limites estruturais no cumprimento da norma.
Gestão democrática	PNAD Contínua (2022): menos de 40% das escolas com conselhos ativos	Ausência de participação escolar efetiva compromete a gestão prevista pela LDB.
Currículo e BNCC	Incorporação da BNCC ao texto legal; imposição de metas e competências nacionais	Fávero et al. (2021): BNCC como centralização curricular; Dourado (2022): perda de autonomia pedagógica.
Responsabilização docente	Atuação do professor vinculada ao desempenho nos exames (Saeb, Ideb)	Lino e Arruda (2023): políticas de controle fragilizam a formação e a autonomia docente.
Infraestrutura e condições de ensino	Censo Escolar (2024): 25% das escolas sem biblioteca, 15% sem internet adequada	Contradições entre os princípios da LDB e a realidade das escolas públicas brasileiras.
Formação docente e políticas públicas	Oferta irregular de formação continuada; Resolução CNE/CP nº 2/2019 alinha currículo à BNCC	Libâneo (2021) e Arroyo (2013): necessidade de articulação entre formação e prática escolar concreta.
Financiamento e valorização docente	MEC (2023): cerca de 30% dos municípios não cumprem o Piso Nacional do Magistério	Inefetividade da valorização profissional como princípio legal; fragilidade da política salarial.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O cruzamento entre dados empíricos e produção teórica permite afirmar que a LDB continua sendo referência normativa indispensável, mas sua efetividade depende da articulação com outras políticas. Não se trata apenas de enunciar princípios, mas de garantir meios institucionais, financeiros e pedagógicos para sua concretização. A

presença de dispositivos legais é condição necessária, mas não suficiente para assegurar o direito à educação com qualidade.

Por fim, a análise conduzida neste capítulo confirma que a organização da educação nacional, conforme delineada pela LDB, requer acompanhamento contínuo e revisão crítica. Os princípios de gestão democrática, valorização do magistério, equidade e qualidade permanecem válidos, mas seu alcance depende de ações coordenadas entre os entes federativos, investimentos consistentes e enfrentamento das desigualdades educacionais históricas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no contexto de sua formulação, aplicação e reformulações, permitiu compreender que esse marco legal, embora essencial para a estruturação do sistema educacional brasileiro, encontra limites concretos para sua efetividade. A legislação define princípios e diretrizes fundamentais, mas sua realização prática depende de articulações políticas, financiamento adequado e compromisso institucional com o direito à educação.

O percurso investigativo evidenciou que a LDB tem sido tensionada por políticas que priorizam a regulação por resultados, a padronização curricular e a responsabilização individual de professores. A introdução da Base Nacional Comum Curricular, como dispositivo complementar à lei, contribuiu para reforçar uma lógica centralizadora, que fragiliza a autonomia pedagógica das escolas e desconsidera a diversidade regional e sociocultural do país.

Os dados estatísticos analisados mostraram que, embora o acesso à educação básica tenha se ampliado, a permanência e o sucesso escolar ainda não estão garantidos para todos os estudantes. As desigualdades estruturais, refletidas em indicadores de distorção idade-série, infraestrutura deficiente e precarização do trabalho docente, seguem como entraves à materialização dos princípios da equidade e da qualidade.

Verificou-se também que a gestão democrática, prevista na LDB como princípio organizativo, não tem sido plenamente implementada nas redes públicas de ensino. A ausência de conselhos escolares ativos e de espaços efetivos de participação

compromete a construção de políticas educacionais coletivas e contextualizadas. A formação docente, tanto inicial quanto continuada, carece de políticas consistentes e articuladas às demandas do cotidiano escolar.

Diante desse quadro, conclui-se que a LDB permanece como um instrumento jurídico central na organização da educação nacional, mas sua força normativa só se concretiza quando acompanhada por ações estatais coerentes e sustentadas. O fortalecimento da escola pública requer não apenas legislação, mas investimento, diálogo federativo e compromisso com a superação das desigualdades educacionais que marcam a história do país.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Márcia Angela da Silva; DOURADO, Luiz Fernandes. Educação, democracia e o direito à educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, n. 35, p. 519-534, 2021. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br>. Acesso em: 08 jun. 2025.
- APPLE, Michael W. **A educação pode mudar a sociedade?** Tradução de Lilia Loman. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.
- ARROYO, Miguel. **Ofício de mestre: imagens e auto-imagens**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 27833, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de Monitoramento do PNE 2023**. Brasília: MEC, 2023. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br>. Acesso em: 11 jun. 2025.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação: fundamentos e mecanismos legais**. São Paulo: Cortez, 2021.
- DOURADO, Luiz Fernandes. A política curricular da educação básica no Brasil: contextos, disputas e tensões. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 42, n. 116, p. 15-27, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/CC0101-3262202211602>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- FÁVERO, Altair Alberto; CENTENARO, Junior Bufon; BUKOWSKI, Chaiane. Uma revolução controlada? A BNCC como política de centralização. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 1676-1701, out./dez. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.23925/1809-3876.2021v19i4p1676-1701>. Acesso em: 12 jun. 2025.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: educação 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2025.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2024: notas estatísticas**. Brasília, DF: INEP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 14 jun. 2025.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica 2023**. Brasília, DF: INEP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 12 jun. 2025.

LIBÂNEO, José Carlos. **Políticas públicas e qualidade da educação: reflexões críticas**. Campinas: Papirus, 2021.

LINO, Lucília Augusta; ARRUDA, Maria da Conceição Calmon. Processos de (de)formação de professores: (des)caracterização, (des)profissionalização, (des)humanização. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 43, n. 121, p. 90-100, set./dez. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/CC269803>. Acesso em: 11 jun. 2025.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Política educacional no Brasil: velhas e novas questões**. Campinas: Autores Associados, 2023.

RODRIGUES, Janaína. A valorização dos profissionais da educação e a LDB: desafios e contradições. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, e022612, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esoc>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Políticas sociais e desigualdade: caminhos da proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2023.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Cândida; EVANGELISTA, Olinda. **Políticas educacionais e reformas: tendências na América Latina e no Brasil**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2019.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Relatório de monitoramento da educação global 2023: inclusão e educação – todos, sem exceção**. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CAPÍTULO III

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): METAS E AVALIAÇÕES

Francilino Paulo de Sousa¹¹

Maurício Aires Vieira¹²

Denise Nascimento Silveira¹³

Vitória de Sousa Silva¹⁴

Everton Vieira Ribeiro¹⁵

DOI: 10.47538/AC-2025.44-03

INTRODUÇÃO

A educação, como direito social fundamental, exige planejamento articulado entre os entes federativos, recursos públicos assegurados e mecanismos institucionais de avaliação que orientem e monitorem as políticas educacionais. Nesse contexto, o Plano Nacional de Educação (PNE) constitui o principal instrumento de planejamento de médio prazo da política educacional brasileira, tendo sua versão mais recente – correspondente ao decênio 2014-2024 – regulamentada pela Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014). Composto por 20 metas e 254 estratégias, o PNE articula diretrizes que visam à universalização do acesso, à equidade, à qualidade, à valorização profissional e ao financiamento adequado da educação.

A formulação do PNE 2014-2024 decorre de processos participativos vinculados à Conferência Nacional de Educação (CONAE), buscando materializar princípios constitucionais e compromissos internacionais, como o direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade. Segundo o Ministério da Educação (2020), a proposta dialoga com os marcos da Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e tratados internacionais como o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 da Agenda 2030 da ONU. No entanto, a distância entre o texto normativo e sua implementação

¹¹Mestrando em Ciências da Educação e Ética Cristã. Ivy Enber Christian University. fpslm@yahoo.com.br.

¹²Doutor em Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). mauriciovieira@unipampa.edu.br.

¹³Doutora em Educação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). silveiradenise13@gmail.com.

¹⁴Licencianda em Matemática. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). vitoriasousa.mat@gmail.com.

¹⁵Mestre em Educação. Universidad Europea del Atlántico (UNEATLANTICO). e_ribeiro20@hotmail.com.

evidencia desafios estruturais na articulação federativa, no financiamento e na gestão educacional.

A análise dos ciclos de monitoramento realizados pelo INEP permite observar avanços importantes em determinadas metas, mas também revela estagnações e retrocessos. O Relatório do 5º Ciclo (INEP, 2024) mostra que metas como a universalização da educação infantil, a ampliação da educação superior e a inclusão de estudantes com deficiência tiveram crescimento, ainda que desigual. Em contrapartida, áreas como formação docente, gestão democrática e financiamento educacional continuam apresentando resultados aquém do esperado, comprometendo o alcance das metas até o fim do decênio.

Estudos acadêmicos reforçam que, apesar do potencial transformador do PNE, a ausência de mecanismos sancionatórios em caso de descumprimento e a descontinuidade das políticas públicas fragilizam sua efetividade. Para Pinto (2015), o financiamento educacional é elemento central na realização das metas, e o não cumprimento de parâmetros como o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) compromete o direito à educação com padrão mínimo de qualidade. O autor argumenta que sem uma vinculação real entre planejamento e orçamento, as metas do PNE tendem a permanecer como diretrizes declarativas.

Oliveira (2020) sustenta que o planejamento educacional deve ser compreendido como instrumento de mediação entre projetos societários em disputa. Dessa forma, o PNE não é um documento neutro, mas fruto de correlações políticas que, ao longo de sua vigência, sofrem interferências ideológicas e institucionais. A frágil institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE), por exemplo, compromete a cooperação entre os entes federativos e a construção de uma governança articulada, dificultando a execução coordenada das metas previstas.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024), em seu balanço dos dez anos do PNE, aponta que apenas 4 das 20 metas foram cumpridas integralmente, enquanto 16 apresentam níveis variados de descumprimento ou estagnação. Segundo o documento, o enfraquecimento das instâncias de controle social, como os fóruns de educação, e a descontinuidade das conferências nacionais reduziram a capacidade de mobilização da sociedade civil e o acompanhamento crítico das políticas públicas. Essa

constatação reforça a necessidade de recompor os espaços participativos e ampliar a transparência dos processos decisórios.

No plano internacional, a UNESCO (2023) destaca que o Brasil enfrenta desafios similares a outros países na implementação de políticas educativas comprometidas com a equidade e a qualidade. O Relatório de Monitoramento da Educação Global enfatiza que as metas educacionais devem ser acompanhadas de estratégias de financiamento justo, formação docente adequada e monitoramento contínuo. A ausência desses elementos compromete não apenas o alcance dos indicadores, mas também a confiança da população nos instrumentos de planejamento governamental.

Entre os fatores que dificultam o cumprimento das metas do PNE está a lógica de regulação por resultados, frequentemente dissociada das condições materiais reais das redes de ensino. Libâneo (2021) argumenta que o foco em avaliações externas e em metas quantitativas não garante a melhoria da qualidade educacional, especialmente quando desconsidera a diversidade regional e social do país. Segundo o autor, o enfrentamento das desigualdades exige políticas estruturantes, ancoradas em diagnósticos qualitativos e territorializados.

Dourado (2022), ao analisar os impactos da BNCC e das reformas curriculares no Brasil, observa que a padronização de práticas pedagógicas e a desprofissionalização docente reduzem a autonomia das escolas e dos profissionais da educação. Esse processo compromete não apenas a formação dos estudantes, mas também a implementação de metas relacionadas à valorização do magistério, à gestão democrática e à formação continuada, previstas no próprio PNE.

A pesquisa de Lino e Arruda (2023) reforça esse diagnóstico, ao demonstrar que a responsabilização individualizada dos docentes pelos resultados escolares encobre a ausência de políticas de valorização, infraestrutura e apoio pedagógico. Para as autoras, a construção de um projeto educacional comprometido com os princípios do PNE demanda condições institucionais e políticas que reconheçam o trabalho docente como atividade intelectual e coletiva, integrada ao projeto democrático da escola pública.

Além dos entraves institucionais, os dados do IBGE (2023) e do INEP (2024) revelam desigualdades persistentes no acesso, permanência e aprendizagem entre

diferentes grupos populacionais. Estudantes negros, indígenas, quilombolas e de baixa renda enfrentam barreiras estruturais que dificultam a efetivação do direito à educação. A superação dessas barreiras requer, como aponta a UNESCO (2025), uma abordagem interseccional, sensível à diversidade e voltada à justiça social.

Diante desse panorama, o presente capítulo tem como objetivo analisar o Plano Nacional de Educação (2014-2024) como instrumento de planejamento das políticas públicas educacionais no Brasil, discutindo suas metas, estratégias, mecanismos de avaliação e desafios de implementação. Busca-se compreender em que medida o PNE tem contribuído para a construção de uma política educacional orientada pela equidade, qualidade e participação social, com base em dados empíricos, documentos oficiais e literatura especializada.

O PNE COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ESTATAL

A educação brasileira tem sido regulada por dispositivos legais que orientam a ação estatal, e entre esses instrumentos, o Plano Nacional de Educação (PNE) ocupa lugar de destaque. Sua instituição pela Lei nº 13.005/2014 representou uma tentativa de consolidar metas nacionais que servissem como direção para o conjunto das redes de ensino. A proposta de um plano decenal de educação encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, no artigo 214, que estabelece a obrigação do poder público de organizar planos de duração plurianual.

O PNE 2014-2024 foi resultado de um processo participativo, com forte influência das proposições da Conferência Nacional de Educação (CONAE), envolvendo professores, gestores, estudantes, movimentos sociais e pesquisadores. Sua estrutura está organizada em 20 metas e 254 estratégias que cobrem diferentes níveis e modalidades de ensino, além de diretrizes sobre financiamento, formação docente e avaliação educacional (Brasil, 2014).

A proposta de planejamento estatal contida no PNE pressupõe a existência de diretrizes nacionais que orientem as políticas locais, respeitando a autonomia dos entes federativos. No entanto, a inexistência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) limita a cooperação entre os níveis de governo e fragiliza a integração das ações previstas no plano (Brasil, 2020).

Segundo Oliveira (2020), o planejamento educacional deve ser visto como processo em disputa, atravessado por interesses diversos e dinâmicas institucionais que variam conforme o contexto histórico. Não se trata apenas de definir metas, mas de garantir condições políticas, institucionais e financeiras para que elas sejam implementadas.

A existência do PNE revela uma tentativa de articulação entre o plano educacional e o orçamento público. A Meta 20, por exemplo, prevê a ampliação do investimento público em educação até atingir 10% do Produto Interno Bruto (PIB), conforme reivindicações históricas de entidades da área (Pinto, 2015). Essa vinculação entre metas e financiamento explicita a relação entre planejamento e condições materiais.

O caráter normativo do PNE impõe a obrigação do Estado de garantir sua execução, embora não existam instrumentos legais que estabeleçam sanções pelo não cumprimento de suas metas. Essa ausência de mecanismos coercitivos compromete sua efetividade e reduz o comprometimento dos entes federativos com sua implementação (INEP, 2020).

A ausência de um sistema nacional articulado também interfere na definição de responsabilidades e na supervisão das metas. A Proposta de Lei Complementar nº 235/2019, que visa instituir o SNE, segue sem aprovação definitiva, o que dificulta a regulamentação de atribuições entre União, estados e municípios (Brasil, 2020).

Embora tenha sido amplamente divulgado, o PNE ainda é pouco conhecido por grande parte da população e mesmo por profissionais da educação. A falta de divulgação e de formação sobre o plano limita sua utilização como ferramenta de cobrança social e de participação política (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024).

O planejamento, nesse contexto, precisa estar articulado às condições reais de funcionamento das escolas. Dados do INEP (2024) revelam que muitas instituições ainda enfrentam problemas de infraestrutura, ausência de internet adequada, falta de bibliotecas e deficiências na formação continuada dos docentes. Tais condições comprometem diretamente a possibilidade de cumprimento das metas.

Mesmo com limitações, o PNE funciona como marco de referência para a formulação de planos estaduais e municipais de educação. A exigência de alinhamento

entre os diferentes níveis do planejamento educacional contribui para a construção de direções compartilhadas, embora o monitoramento e a articulação federativa continuem a depender da iniciativa de gestores locais.

O Plano também estabelece um horizonte de metas que, mesmo não cumpridas integralmente, funcionam como parâmetro para o diagnóstico das condições educacionais brasileiras. O acompanhamento regular permite o acúmulo de dados, a comparação de indicadores e a identificação de tendências, como mostrado nos relatórios de monitoramento (INEP, 2022).

A previsão de revisão do PNE ao término do decênio torna a análise de sua execução uma etapa indispensável. A elaboração de um novo plano exige avaliação sistemática dos resultados, revisão das estratégias não executadas e compreensão das condições que limitaram sua implementação. O planejamento estatal, nesse caso, precisa estar vinculado à construção de mecanismos que fortaleçam a cooperação entre os entes federativos, a participação da sociedade civil e a transparência na gestão das políticas educacionais.

A CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO NA POLÍTICA EDUCACIONAL

A proposta de planejamento estatal contida no PNE pressupõe a existência de diretrizes nacionais que orientem as políticas locais, respeitando a autonomia dos entes federativos. No entanto, a inexistência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) limita a cooperação entre os níveis de governo e fragiliza a integração das ações previstas no plano (Brasil, 2020).

Segundo Oliveira (2020), o planejamento educacional deve ser visto como processo em disputa, atravessado por interesses diversos e dinâmicas institucionais que variam conforme o contexto histórico. Não se trata apenas de definir metas, mas de garantir condições políticas, institucionais e financeiras para que elas sejam implementadas.

A existência do PNE revela uma tentativa de articulação entre o plano educacional e o orçamento público. A Meta 20, por exemplo, prevê a ampliação do investimento público em educação até atingir 10% do Produto Interno Bruto (PIB),

conforme reivindicações históricas de entidades da área (Pinto, 2015). Essa vinculação entre metas e financiamento explicita a relação entre planejamento e condições materiais.

O caráter normativo do PNE impõe a obrigação do Estado de garantir sua execução, embora não existam instrumentos legais que estabeleçam sanções pelo não cumprimento de suas metas. Essa ausência de mecanismos coercitivos compromete sua efetividade e reduz o comprometimento dos entes federativos com sua implementação (INEP, 2020).

A ausência de um sistema nacional articulado também interfere na definição de responsabilidades e na supervisão das metas. A Proposta de Lei Complementar nº 235/2019, que visa instituir o SNE, segue sem aprovação definitiva, o que dificulta a regulamentação de atribuições entre União, estados e municípios (Brasil, 2020).

Quadro 1 - O PNE como Instrumento de Planejamento Estatal.

Categoria	Autores/Fontes	Ideias Centrais
Planejamento Estatal em Educação	BRASIL (2014); Constituição Federal (1988)	O PNE é instituído como plano decenal com metas nacionais orientadas pela CF/88 (art. 214), articulando políticas públicas para a educação.
Participação Social na Formulação do PNE	CONAE; BRASIL (2014)	Processo participativo com envolvimento de diferentes segmentos da sociedade civil e educacional.
Limites do Planejamento Federativo	BRASIL (2020); Oliveira (2020)	Ausência do SNE fragiliza a articulação entre União, estados e municípios e compromete a execução das metas.
Planejamento como Processo Disputado	Oliveira (2020)	Planejamento educacional é atravessado por conflitos e dinâmicas institucionais, exigindo condições políticas e financeiras para sua efetivação.
Financiamento e Meta 20	Pinto (2015)	Meta 20 propõe investimento de 10% do PIB em educação, vinculando planejamento a condições materiais.
Normatividade e Fragilidades do PNE	INEP (2020)	O PNE tem caráter normativo, mas carece de instrumentos legais de sanção em caso de descumprimento.
Conhecimento e Apropriação do PNE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024)	Falta de divulgação e formação limita o uso do PNE como instrumento de controle social.
Infraestrutura Escolar e	INEP (2024)	Falta de condições estruturais

Planejamento		nas escolas compromete o alcance das metas estabelecidas no PNE.
Monitoramento e Diagnóstico	INEP (2022)	Relatórios de monitoramento permitem diagnóstico e identificação de tendências educacionais.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Embora tenha sido amplamente divulgado, o PNE ainda é pouco conhecido por grande parte da população e mesmo por profissionais da educação. A falta de divulgação e de formação sobre o plano limita sua utilização como ferramenta de cobrança social e de participação política (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024).

O planejamento, nesse contexto, precisa estar articulado às condições reais de funcionamento das escolas. Dados do INEP (2024) revelam que muitas instituições ainda enfrentam problemas de infraestrutura, ausência de internet adequada, falta de bibliotecas e deficiências na formação continuada dos docentes. Tais condições comprometem diretamente a possibilidade de cumprimento das metas.

Mesmo com limitações, o PNE funciona como marco de referência para a formulação de planos estaduais e municipais de educação. A exigência de alinhamento entre os diferentes níveis do planejamento educacional contribui para a construção de direções compartilhadas, embora o monitoramento e a articulação federativa continuem a depender da iniciativa de gestores locais.

O Plano também estabelece um horizonte de metas que, mesmo não cumpridas integralmente, funcionam como parâmetro para o diagnóstico das condições educacionais brasileiras. O acompanhamento regular permite o acúmulo de dados, a comparação de indicadores e a identificação de tendências, como mostrado nos relatórios de monitoramento (INEP, 2022).

A previsão de revisão do PNE ao término do decênio torna a análise de sua execução uma etapa indispensável. A elaboração de um novo plano exige avaliação sistemática dos resultados, revisão das estratégias não executadas e compreensão das condições que limitaram sua implementação. O planejamento estatal, nesse caso, precisa estar vinculado à construção de mecanismos que fortaleçam a cooperação entre

os entes federativos, a participação da sociedade civil e a transparência na gestão das políticas educacionais.

ESTRUTURA E DIRETRIZES DO PNE 2014-2024

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 está fundamentado em diretrizes que expressam concepções acumuladas ao longo de décadas de debates sobre o papel da escola pública, a função do Estado e o direito à educação. Essas diretrizes foram incorporadas à Lei nº 13.005/2014, orientando os objetivos gerais do plano. Entre elas, destacam-se a erradicação do analfabetismo, a valorização dos profissionais da educação, a promoção da igualdade e a gestão democrática da educação (Brasil, 2014).

As 20 metas estabelecidas pelo PNE são desdobradas em estratégias detalhadas que indicam caminhos para sua implementação. As metas abrangem desde a educação infantil até a pós-graduação, passando pela educação em tempo integral, formação de professores, inclusão de pessoas com deficiência e financiamento. Cada meta está acompanhada de estratégias numéricas e qualitativas que visam orientar as ações dos sistemas de ensino.

O plano busca contemplar a diversidade regional e social do país, propondo metas que considerem as diferentes realidades existentes. Essa preocupação está expressa, por exemplo, na meta que trata da oferta da educação escolar indígena e quilombola, bem como nas estratégias voltadas ao atendimento de populações rurais e ribeirinhas. A intenção é garantir que as políticas educacionais dialoguem com os territórios.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017, foi incorporada ao PNE como uma das medidas para reorganizar os conteúdos escolares e alinhar os currículos das redes de ensino. Essa inserção provocou debates sobre centralização curricular e seus impactos na autonomia das escolas. Embora prevista como instrumento de orientação, a BNCC tem gerado interpretações normativas rígidas.

Os princípios de equidade e qualidade são recorrentes no texto do PNE. As metas relacionadas à aprendizagem, por exemplo, indicam que o foco não deve recair apenas sobre o acesso, mas também sobre o desempenho dos estudantes. O Ideb foi

incorporado como referência para o monitoramento da qualidade da educação básica, ainda que críticas tenham sido feitas ao uso exclusivo de indicadores padronizados.

A formação inicial e continuada dos docentes constitui um eixo estruturante do plano. A meta 15 trata da necessidade de garantir a formação específica dos professores para atuar nas etapas e modalidades em que lecionam. As estratégias incluem a reestruturação dos cursos de licenciatura e a ampliação da oferta de programas de formação continuada. A articulação entre universidades e redes de ensino é apontada como essencial.

A valorização dos profissionais da educação está presente em diferentes metas e estratégias. O PNE reafirma o piso salarial profissional nacional, previsto na Lei nº 11.738/2008, e defende a existência de planos de carreira para os docentes da rede pública. A meta 18 propõe que os profissionais tenham acesso a formação continuada, condições de trabalho adequadas e jornada de trabalho que inclua tempo para estudos e planejamento.

A gestão democrática também foi incorporada como diretriz do plano, refletindo as demandas históricas dos movimentos educacionais. A meta 19 trata do fortalecimento dos mecanismos de participação da comunidade escolar na gestão das escolas e dos sistemas de ensino. Essa meta está relacionada à transparência, ao controle social e à efetividade das políticas públicas.

Outro elemento presente na estrutura do PNE é a articulação entre os planos nacional, estaduais e municipais. A Lei 13.005/2014 estabelece que os sistemas de ensino devem elaborar ou adequar seus planos em consonância com as metas e estratégias nacionais. Essa exigência busca promover coesão nas ações educacionais, embora a adesão às diretrizes nacionais varie conforme os contextos locais.

O financiamento aparece como condição para que as metas sejam alcançadas. A Meta 20 prevê a ampliação progressiva do investimento público em educação até atingir 10% do PIB. Essa meta está articulada com os debates sobre o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), mecanismo que busca estabelecer parâmetros para a alocação justa de recursos, conforme as necessidades educacionais.

As diretrizes do PNE têm repercussão direta na legislação infraconstitucional e nos programas federais. Vários editais, convênios e políticas são construídos com base

nas metas previstas. Isso mostra como o plano pode funcionar como referência para a formulação e execução das políticas educacionais, mesmo em contextos de mudança de governo.

A estrutura do PNE revela a tentativa de consolidar um projeto educacional de longo prazo, baseado em diretrizes normativas e metas mensuráveis. Essa organização, embora sujeita a disputas políticas, permite o acompanhamento da política educacional de forma sistemática. Ao mesmo tempo, evidencia a necessidade de revisão constante para adequar as metas às condições reais do país.

AValiação DO CUMPRIMENTO DAS METAS

Os relatórios de monitoramento produzidos pelo INEP constituem a principal fonte de acompanhamento da execução do Plano Nacional de Educação. Até 2024, foram publicados cinco ciclos avaliativos, que analisam o grau de cumprimento das 20 metas e suas respectivas estratégias. Esses documentos permitem uma leitura comparativa entre os objetivos propostos e os resultados obtidos, embora nem sempre haja desagregação suficiente por território e população.

O Relatório do 5º Ciclo (INEP, 2024) aponta que quatro metas foram atingidas integralmente, enquanto dezesseis apresentam níveis distintos de execução. Algumas delas, como a universalização da educação infantil na pré-escola e o aumento da taxa líquida de matrículas no ensino superior, avançaram de forma consistente. No entanto, metas como a valorização docente, a formação continuada e a ampliação da educação integral permanecem estagnadas.

A Meta 1, que trata da universalização da educação infantil para crianças de quatro e cinco anos, é uma das que mais se aproximou da meta final, alcançando cobertura próxima a 94%. Já a Meta 6, que prevê a ampliação da jornada escolar, apresenta baixo alcance, especialmente em redes estaduais e municipais com dificuldades orçamentárias. A discrepância entre metas demonstra desigualdade na implementação.

A Meta 15, voltada à formação inicial específica dos professores, apresenta dificuldades históricas. Apesar dos esforços de reorganização dos cursos de licenciatura e da criação de políticas como o Pibid e a Residência Pedagógica, a distância entre

formação e prática escolar ainda é apontada por estudos acadêmicos e por avaliações oficiais como um problema persistente (Lino e Arruda, 2023).

A Meta 20, que trata do investimento público em educação, também não foi cumprida. O percentual do PIB destinado à área manteve-se abaixo dos 6%, contrariando a previsão de que deveria atingir 10% ao final da vigência do plano. Essa insuficiência compromete diretamente a implementação de outras metas, especialmente as que demandam infraestrutura, formação docente e valorização profissional (Pinto, 2015).

A avaliação da gestão democrática da educação também revela limites expressivos. Dados da PNAD Contínua (2022) indicam que menos de 40% das escolas públicas mantêm conselhos escolares ativos. A ausência desses instrumentos compromete a transparência, o controle social e a corresponsabilidade na formulação e acompanhamento das ações escolares.

Os relatórios de monitoramento destacam ainda a persistência de desigualdades entre regiões, redes e grupos populacionais. Os estados do Norte e Nordeste apresentam menor cumprimento das metas, especialmente aquelas relacionadas à infraestrutura escolar e à formação continuada. Estudantes indígenas, quilombolas e de áreas rurais permanecem sub-representados nos dados agregados (INEP, 2024).

A inclusão de pessoas com deficiência no ensino regular teve avanços, com aumento no número de matrículas em classes comuns. Entretanto, a formação de professores, a adaptação de materiais pedagógicos e a oferta de serviços de apoio ainda apresentam fragilidades. Essa lacuna afeta o cumprimento da Meta 4, que trata da educação inclusiva com qualidade e equidade (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024).

Em relação ao ensino superior, a Meta 12 previa atingir taxa bruta de 50% e líquida de 33% até 2024. Os dados mais recentes mostram que a taxa bruta chegou a 38% e a líquida não passou de 23%, indicando que a meta ficará abaixo do previsto. Parte desse resultado está relacionado à estagnação econômica e à redução de investimentos nas universidades públicas durante o período.

A Meta 7, que previa a melhoria da qualidade da educação básica, medida pelo Ideb, apresentou variações. Houve crescimento nos anos iniciais do ensino fundamental,

mas estagnação nos anos finais e queda no ensino médio. A utilização do Ideb como indicador exclusivo foi criticada por limitar a análise à proficiência e à taxa de aprovação, sem considerar outros fatores que influenciam o processo educacional (Libâneo, 2021).

Apesar das limitações, os relatórios de avaliação têm sido fundamentais para mapear lacunas, reorientar estratégias e subsidiar a elaboração de um novo plano. A experiência do PNE 2014-2024 mostra que o monitoramento sistemático é indispensável para garantir coerência entre o que está previsto na legislação e o que ocorre nas escolas.

LIMITES ESTRUTURAIS E POLÍTICOS DA IMPLEMENTAÇÃO

A implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 enfrentou entraves estruturais e políticos que dificultaram o cumprimento das metas estabelecidas. A ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto na Constituição, mas ainda não regulamentado, comprometeu a coordenação entre os entes federativos e dificultou a definição clara das responsabilidades de União, estados e municípios na execução das políticas previstas.

A fragmentação das políticas educacionais ficou evidente na diversidade de planos estaduais e municipais que, apesar da exigência legal, nem sempre foram elaborados em consonância com as metas do PNE. Em muitos casos, os planos locais careceram de indicadores precisos, financiamento definido e mecanismos de monitoramento, tornando-se instrumentos formais sem efetividade prática.

As desigualdades históricas entre as regiões brasileiras também interferiram na implementação das metas. Estados do Norte e do Nordeste, por exemplo, registraram maiores dificuldades na ampliação da oferta de educação infantil, na melhoria da infraestrutura escolar e na formação dos professores. Essa desigualdade foi agravada por cortes no orçamento da educação e pela instabilidade fiscal observada no período.

A instabilidade política e econômica dos anos seguintes à promulgação da Lei nº 13.005/2014 impactou diretamente as condições institucionais de execução do PNE. As trocas sucessivas no Ministério da Educação e a mudança de prioridades dos governos

federais reduziram a continuidade das políticas e afetaram a articulação intergovernamental necessária à implementação do plano.

Além das dificuldades orçamentárias, a execução das estratégias do PNE foi prejudicada pela ausência de um sistema de responsabilização. Embora a lei estabeleça a obrigatoriedade do cumprimento das metas, não há sanções previstas para os entes que não as cumprem, o que reduz o compromisso institucional com a efetivação das ações.

A precariedade das condições de trabalho docente, evidenciada por baixos salários, excesso de jornadas e falta de formação continuada, interfere diretamente na realização de metas relacionadas à qualidade da educação. A valorização dos profissionais da educação, prevista em diversas metas, não avançou de forma consistente, limitando a implementação de outras políticas pedagógicas.

A descontinuidade de programas federais que integravam a execução do PNE, como o Programa Mais Educação, também impactou negativamente o alcance das metas. A extinção ou reformulação de políticas públicas sem transição adequada gerou lacunas no atendimento a estudantes em situação de vulnerabilidade e reduziu a capacidade das escolas em cumprir objetivos estratégicos.

O financiamento da educação básica não acompanhou as exigências previstas no PNE. O investimento público permaneceu estagnado, e a meta de aplicar 10% do PIB em educação até 2024 não foi atingida. A não regulamentação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como referência para a distribuição de recursos também contribuiu para a manutenção de disparidades entre redes e escolas.

A ausência de um pacto federativo efetivo na área da educação ficou evidente nas tensões entre diferentes níveis de governo. Municípios frequentemente assumiram responsabilidades acima de sua capacidade administrativa e financeira, enquanto a União reduziu seu papel indutor de políticas nacionais. Essa fragmentação dificultou a implementação coordenada das metas.

A participação social, embora prevista na estrutura do PNE, foi esvaziada nos processos de tomada de decisão durante sua vigência. A CONAE, que deveria ser convocada periodicamente para avaliar o cumprimento das metas, teve sua realização descontinuada, prejudicando o acompanhamento público e a renovação democrática das diretrizes educacionais.

O enfraquecimento dos conselhos de educação e de outros espaços de controle social reduziu a pressão da sociedade civil pela efetivação das metas do plano. A fragilidade desses instrumentos comprometeu a capacidade de fiscalização e de proposição de alternativas frente aos impasses identificados durante a execução do PNE.

Por fim, a falta de continuidade entre os planos plurianuais de governo e as metas do PNE comprometeu a integração entre o planejamento orçamentário e as políticas educacionais de longo prazo. A ausência de institucionalidade permanente para o planejamento estratégico da educação tornou as metas dependentes da vontade política conjuntural, o que impediu a consolidação de avanços duradouros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 evidencia a tentativa do Estado brasileiro de instituir uma política de planejamento educacional com base em metas definidas, articuladas a estratégias que envolvem financiamento, formação docente, gestão e inclusão. Apesar das intenções normativas e da mobilização social que precedeu sua aprovação, a execução do plano foi marcada por descontinuidades, entraves federativos e insuficiências estruturais que comprometeram seus resultados.

As análises documentais e os dados de monitoramento revelam que poucas metas foram alcançadas de forma plena. Mesmo aquelas que apresentaram crescimento, como o acesso à educação infantil, o ensino superior e a inclusão de estudantes com deficiência, esbarram em desafios relacionados à permanência, qualidade e equidade. O plano careceu de instrumentos de responsabilização que exigissem maior comprometimento dos entes federativos e possibilitassem o acompanhamento público mais efetivo.

A ausência de um Sistema Nacional de Educação e de mecanismos permanentes de articulação intergovernamental fragilizou a integração das políticas educacionais. A falta de recursos, a descontinuidade de programas e a escassez de espaços de participação da sociedade civil também contribuíram para a distância entre as metas previstas e as condições reais de sua implementação. As desigualdades regionais, sociais e econômicas seguiram reproduzidas no interior das redes de ensino.

A experiência do PNE 2014-2024 deixa lições importantes para a construção de novos ciclos de planejamento. A definição de metas precisa estar associada a medidas que assegurem sua execução. Isso exige maior comprometimento político, sustentabilidade financeira e fortalecimento dos mecanismos democráticos de controle e participação. A formação e valorização dos profissionais da educação devem estar no centro das estratégias.

Com a finalização do ciclo vigente, torna-se essencial que o próximo plano nacional incorpore as avaliações realizadas, dialogue com os diferentes atores da educação e seja estruturado de modo a superar os entraves já identificados. Um planejamento educacional articulado, transparente e baseado em dados confiáveis pode se tornar uma ferramenta de transformação se estiver vinculado ao compromisso com o direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos.

REFERÊNCIAS

- BIGARELLA, Nádia C.; MACIEL, Carina E.; MIRANDA DE BRITO, Vilma (Orgs.). **Políticas, práticas, gestão e planejamento educacional**. [S.l.]: Editora ANPAE, 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação 2014-2024. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2014.
- BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 28 abr. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: conhecendo as 20 metas**. Brasília: MEC/SASE, 2020. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.
- CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. **10 anos do Plano Nacional de Educação: análise final da execução dos artigos, metas e estratégias da Lei 13.005/2014**. São Paulo: CNDE, 2024. Disponível em: https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2024/materiais/Balanco_2024_Relatorio_Completo_Dados_desagregados_ok.pdf. Acesso em: 07 jun. 2025.
- DOURADO, Luiz Fernandes. A política curricular da educação básica no Brasil: contextos, disputas e tensões. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 42, n. 116, p. 15-27, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/CC0101-3262202211602>. Acesso em: 13 jun. 2025.
- FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; SANTOS, Maria de Fátima Martins dos. A Meta 20 do Plano Nacional de Educação 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. **Revista Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 3, 2017.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, n. 9, 2023. Brasília: INEP, 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília: INEP, 2020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: INEP, 2022.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2023: resumo técnico**. Brasília: INEP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 17 jun. 2025.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024**. Brasília: INEP, 2024.

LIBÂNEO, José Carlos. **Políticas públicas e qualidade da educação: reflexões críticas**. Campinas: Papirus, 2021.

LINO, Lucília Augusta; ARRUDA, Maria da Conceição Calmon. Processos de (de)formação de professores: (des)caracterização,(des)profissionalização, (des)humanização. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 43, n. 121, p. 90-100, set./dez. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/CC269803>. Acesso em: 20 jun. 2025.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Prefácio. In: SANTOS, Javan Sami Araújo dos; TRAJANO JÚNIOR, Salatiel Braga (Orgs.). **Políticas e gestão da educação brasileira em cenário Alagoano**. Campinas: Editora ANPAE, 2020. p. 13–16.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo-aluno-qualidade. Brasília: INEP, 2015. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 101–117. DOI: 10.24109/2176-6673.emaberto.28i93.2460.

UNESCO Brasil. **Educação 2030 no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2025. Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/node/99516>. Acesso em: 13 jun. 2025.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global da Educação 2023: a tecnologia na educação: uma ferramenta a serviço de quem? (Resumo)**. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386147_por. Acesso em: 11 jun. 2025

CAPÍTULO IV

O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD)

Francisco Jorge Gondim¹⁶

Francilino Paulo de Sousa¹⁷

Lucio André Bastos Ramos¹⁸

Elton Fillippe Barreto Tavares¹⁹

Everton Vieira Ribeiro²⁰

DOI: 10.47538/AC-2025.44-04

INTRODUÇÃO

O direito à educação de qualidade pressupõe não apenas o acesso à escola, mas também a disponibilidade de recursos didáticos que apoiem os processos de ensino e aprendizagem. Nesse sentido, a garantia de materiais pedagógicos adequados constitui uma das condições essenciais para a efetivação das políticas educacionais voltadas à equidade. No Brasil, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) desempenha papel estratégico na distribuição gratuita de livros didáticos e recursos complementares para milhões de estudantes e professores da rede pública de educação básica.

Criado na década de 1930 e reformulado em diferentes momentos históricos, o PNLD se consolidou como uma das maiores políticas de aquisição e distribuição de livros didáticos do mundo. Atualmente, sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o programa atende da educação infantil ao ensino médio, promovendo a universalização do acesso aos materiais pedagógicos e estabelecendo critérios nacionais para a seleção e avaliação das obras. Tal abrangência confere ao programa uma função estruturante no sistema educacional brasileiro.

¹⁶Mestrando em Educação. Universidad Europea del Atlántico (UNEATLANTICO) franciscogondim@gmail.com.

¹⁷Mestrando em Ciências da Educação e Ética Cristã. Ivy Enber Christian University. fpslm@yahoo.com.br.

¹⁸Mestrando em Engenharia de Teleinformática. Universidade Federal do Ceará (UFC). fisica.lucioandre@gmail.com.

¹⁹Mestrando em Química. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). eltonbarretoaf@gmail.com.

²⁰Mestre em Educação. Universidad Europea del Atlántico (UNEATLANTICO). e_ribeiro20@hotmail.com.

A incorporação de tecnologias digitais no PNLD, discutida por Gomes (2020), revela uma transição gradual entre o modelo tradicional e os novos formatos educacionais. Dados do Censo Escolar 2023 (INEP) mostram que, embora 72% das escolas urbanas tenham recebido os recursos digitais do programa, apenas 28% das rurais conseguiram implementá-los efetivamente. Essa disparidade tecnológica se agrava quando analisamos a formação docente: segundo pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (2023), menos de 35% dos professores se declararam preparados para utilizar os materiais digitais em suas práticas pedagógicas.

O FNDE tem implementado desde 2021 o PNLD Digital, que prevê a distribuição de conteúdos interativos e plataformas adaptativas, porém, como aponta o Relatório de Acompanhamento 2023, apenas 18% dos municípios conseguiram integrar plenamente esses recursos ao currículo. Esse cenário complexo demanda não apenas investimentos em infraestrutura – estimados em R\$ 2,3 bilhões pelo Plano Nacional de Educação Digital (2022) –, mas também uma reformulação dos processos de formação continuada que considere as assimetrias regionais e as diferentes realidades escolares no país.

Estudos como os de Cury (2017) e Kramer (2020) destacam a relevância do material didático como mediador entre os sujeitos da aprendizagem e os conhecimentos escolares. O livro didático, nesse contexto, não é apenas uma ferramenta de apoio, mas parte integrante da prática docente, influenciando a organização curricular, a abordagem dos conteúdos e o planejamento pedagógico. Por essa razão, a análise do PNLD requer também uma reflexão crítica sobre os usos pedagógicos dos materiais distribuídos.

Apesar dos avanços na cobertura e na logística de distribuição, o programa enfrenta críticas e desafios recorrentes. Entre eles, destacam-se os debates sobre os critérios de escolha das obras, a atualização dos conteúdos em sintonia com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a adaptação dos materiais às transformações digitais e às novas demandas da escola pública. Esses aspectos têm provocado discussões entre gestores, editores, professores e pesquisadores da educação.

Diante disso, este capítulo tem como objetivo analisar o PNLD como política pública de democratização do acesso a materiais didáticos, considerando sua trajetória, seus resultados recentes e os desafios que se impõem à sua continuidade. A análise parte

de revisão bibliográfica e documental, com base em estudos especializados e em dados dos relatórios oficiais das edições de 2022 e 2023. Pretende-se, com isso, contribuir para o debate sobre a importância dos recursos didáticos como componentes fundamentais da garantia do direito à educação no Brasil.

REFERENCIAL TEÓRICO

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) representa uma das principais políticas públicas de distribuição de recursos pedagógicos no Brasil. Criado na década de 1930 e reformulado ao longo dos anos, o programa tem como objetivo garantir o acesso a materiais didáticos de qualidade para estudantes e professores da educação básica pública. Segundo Batista e Galvão (2018), o livro didático cumpre um papel central na mediação entre o conhecimento escolar e os processos de aprendizagem. Sua distribuição gratuita busca reduzir desigualdades educacionais, especialmente em regiões com menor infraestrutura.

A implementação do PNLD ocorre por meio de ciclos regulares de avaliação e distribuição, organizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estabelecem diretrizes para a seleção de obras didáticas com base em critérios pedagógicos, técnicos e de acessibilidade. Dados de 2023 demonstram que o programa atende cerca de 140 mil escolas públicas em todo o território nacional, abrangendo desde a educação infantil até o ensino médio (FNDE, 2023).

A seleção dos materiais didáticos pelo PNLD segue critérios estabelecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que incluem alinhamento à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e adequação pedagógica. Conforme o Guia de Livros Didáticos do PNLD (2023), as obras devem apresentar conteúdos atualizados, linguagem acessível e abordagens inclusivas.

Essa avaliação é realizada por especialistas em educação, que analisam aspectos como correção conceitual, diversidade cultural e ausência de preconceitos. O processo visa assegurar que os recursos distribuídos atendam às necessidades das escolas públicas. Para facilitar a compreensão das etapas que estruturam o funcionamento do PNLD, apresenta-se a seguir um fluxograma que sintetiza desde seus objetivos até os desafios relacionados à equidade educacional.

Figura 1 – Funcionamento do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).



Fonte: Elaborado pelos autores.

Estudos como os de Freitag, Motta e Costa (1997) discutem a influência do livro didático na organização do trabalho docente. Para os autores, esse material não apenas apoia o planejamento das aulas, mas também molda a maneira como os conteúdos são abordados em sala. A pesquisa mostra que muitos professores dependem do livro como principal ferramenta pedagógica, o que reforça a necessidade de critérios rigorosos na seleção.

No entanto, há questionamentos sobre como as obras incorporam as mudanças sociais e tecnológicas recentes, especialmente em um cenário de crescente digitalização da educação. O quadro a seguir resume as principais dimensões do Programa Nacional do Livro e do Material Didático, destacando seus objetivos, critérios e desafios na implementação.

Quadro 1 – Dimensões centrais do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Dimensão	Descrição
Objetivo do PNLD	Garantir acesso gratuito e equitativo a materiais didáticos de qualidade para estudantes da rede pública.
CrITÉrios de Seleção	Avaliação das obras com base na BNCC, correção conceitual, inclusão, diversidade e ausência de preconceitos.
Impacto no Trabalho Docente	O livro didático molda o planejamento e as práticas pedagógicas, sendo uma ferramenta central para os professores.
Formação Docente	Apenas a distribuição não assegura o uso eficaz; é necessário formação continuada dos docentes.
Tecnologia e Acesso	Desafios persistem na integração de recursos digitais devido à infraestrutura limitada nas escolas.
Equidade Educacional	Apesar da cobertura nacional, persistem desigualdades na utilização dos materiais conforme o contexto escolar.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A relação entre o PNLD e a formação de professores é explorada por Silva (2020), que analisa como os materiais didáticos podem ser integrados à prática docente. A autora destaca que a simples distribuição de livros não garante seu uso eficaz, sendo necessária uma formação continuada que prepare os educadores para adaptá-los às realidades locais. Dados do Censo Escolar (INEP, 2022) indicam que escolas com maior apoio pedagógico tendem a aproveitar melhor os recursos do programa. Isso sugere que políticas complementares, como capacitações e acompanhamento, são essenciais para o sucesso do PNLD.

A evolução histórica do livro didático no Brasil é examinada por Choppin (2004), que traça paralelos entre as políticas educacionais e as mudanças nos materiais pedagógicos. O autor observa que, desde o século XIX, os livros refletem concepções de ensino e projetos de sociedade. No contexto atual, o PNLD incorpora demandas por equidade e diversidade, como a inclusão de temáticas étnico-raciais e de gênero. Essa adaptação demonstra a capacidade do programa de responder a transformações sociais, embora ainda existam lacunas na representação de certos grupos.

A avaliação do PNLD como política pública é abordada por Bonamino e Franco (2019), que comparam seus resultados com os de programas internacionais similares. Os autores identificam que a cobertura quase universal do PNLD é uma conquista significativa, mas apontam variações na qualidade dos materiais entre regiões. Relatórios do FNDE (2023) confirmam que, embora a distribuição seja eficiente, há discrepâncias na utilização dos livros, com escolas em áreas urbanas mostrando maior

aproveitamento. Esses dados reforçam a importância de monitoramento contínuo para identificar e corrigir desigualdades.

A incorporação de tecnologias digitais no PNLD é discutida por Gomes (2020), que analisa os desafios de integrar recursos multimídia ao programa. A autora argumenta que, embora haja avanços na disponibilização de plataformas online, muitas escolas ainda carecem de infraestrutura adequada. O Observatório do PNLD (2024) registra que apenas 40% das unidades públicas têm acesso estável à internet, o que limita o uso de ferramentas digitais. Esse cenário exige investimentos em conectividade e capacitação para que as inovações tecnológicas sejam acessíveis a todos.

A incorporação de tecnologias digitais no PNLD, discutida por Gomes (2020), revela uma transição gradual entre o modelo tradicional e os novos formatos educacionais. Dados do Censo Escolar 2023 (INEP) mostram que, embora 72% das escolas urbanas tenham recebido os recursos digitais do programa, apenas 28% das rurais conseguiram implementá-los efetivamente. Essa disparidade tecnológica se agrava quando analisamos a formação docente: segundo pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (2023), menos de 35% dos professores se declararam preparados para utilizar os materiais digitais em suas práticas pedagógicas.

O FNDE tem implementado desde 2021 o PNLD Digital, que prevê a distribuição de conteúdos interativos e plataformas adaptativas, porém, como aponta o Relatório de Acompanhamento 2023, apenas 18% dos municípios conseguiram integrar plenamente esses recursos ao currículo. Esse cenário complexo demanda não apenas investimentos em infraestrutura - estimados em R\$ 2,3 bilhões pelo Plano Nacional de Educação Digital (2022) -, mas também uma reformulação dos processos de formação continuada que considere as assimetrias regionais e as diferentes realidades escolares no país.

A função do livro didático na promoção da leitura literária é examinada por Batista e Galvão (2018), que destacam seu potencial para formar leitores críticos. Os autores defendem que as obras distribuídas pelo PNLD devem equilibrar conteúdos técnicos e textos literários, incentivando o contato com diferentes gêneros. Pesquisas mostram que estudantes com acesso regular a livros desenvolvem habilidades

linguísticas mais sólidas, mas a falta de bibliotecas em muitas escolas brasileiras torna o material do PNLD ainda mais vital.

As políticas de currículo e sua relação com o PNLD são exploradas por Lopes e Macedo (2011), que analisam como os livros didáticos traduzem as diretrizes nacionais. Os autores observam que, desde a implementação da BNCC, houve um esforço para alinhar os conteúdos às competências exigidas. No entanto, criticam a homogeneização excessiva, que pode desconsiderar particularidades regionais. Essa tensão entre padrão nacional e flexibilidade local permanece como um tema central nos debates sobre o programa.

A equidade no acesso aos materiais didáticos é tema do estudo de Alves e Soares (2019), que comparam escolas em diferentes contextos socioeconômicos. Os resultados indicam que, enquanto o PNLD reduz disparidades na disponibilidade de livros, outros fatores—como formação docente e infraestrutura—ainda perpetuam desigualdades. O Censo Escolar (INEP, 2022) corrobora essa visão, mostrando que escolas em áreas vulneráveis têm menos condições de aproveitar plenamente os recursos.

A trajetória do PNLD é contextualizada por Souza (1998), que relaciona sua criação às políticas educacionais do século XX. A autora ressalta que, desde seu início, o programa refletia um projeto de democratização do conhecimento, embora com limitações impostas por restrições orçamentárias e políticas. Essa perspectiva histórica ajuda a compreender os avanços e os desafios atuais, como a necessidade de atualização constante frente às novas demandas educacionais.

Gatti e Barreto (2009) discutem o papel dos professores na efetividade do PNLD, argumentando que sua participação na escolha dos livros é fundamental. Os autores defendem que os educadores, por conhecerem as realidades de suas escolas, devem ter voz ativa na seleção. Essa abordagem poderia aumentar a adesão ao programa e melhorar a adequação dos materiais às necessidades específicas de cada contexto educacional.

METODOLOGIA

O capítulo adotou uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental e revisão bibliográfica sistemática, para examinar o Programa Nacional do Livro e do

Material Didático (PNLD). Foram analisados documentos oficiais do FNDE (2022-2023), incluindo relatórios de execução, guias de livros didáticos e dados do Censo Escolar (INEP, 2022), que fornecem informações sobre a distribuição e utilização dos materiais. A seleção dos documentos considerou sua pertinência temática e temporalidade, priorizando fontes dos últimos cinco anos para garantir atualidade aos dados.

A revisão bibliográfica incluiu trabalhos acadêmicos publicados entre 1997 e 2023, identificados por meio de buscas no Catálogo da CAPES e em bases como SciELO e Google Scholar. Utilizaram-se os descritores "PNLD", "livro didático" e "políticas educacionais" para selecionar 16 referências-chave, listadas no referencial teórico. A análise desses materiais seguiu três eixos: histórico do programa, critérios de seleção de obras e desafios contemporâneos, com atenção às convergências e divergências entre autores.

Para garantir a confiabilidade dos dados, empregou-se a técnica de triangulação metodológica, cruzando informações dos relatórios oficiais com as interpretações presentes na literatura acadêmica. Essa estratégia permitiu contrastar metas declaradas pelo PNLD com evidências sobre sua implementação, identificando lacunas entre o planejamento e a prática. Destaca-se que o estudo limitou-se a fontes secundárias, sem coleta de dados empíricos em escolas, o que restringe a análise aos aspectos macroestruturais do programa.

Os resultados foram organizados em categorias temáticas, como cobertura, qualidade dos materiais e integração com políticas docentes, seguindo uma estrutura descritivo-analítica. A apresentação dos dados buscou equilibrar dados quantitativos (ex.: números de distribuição) com análises qualitativas das políticas, evitando generalizações e destacando contextos específicos quando necessário.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O PNLD demonstrou uma cobertura significativa no período analisado, atendendo aproximadamente 30 milhões de estudantes anualmente, conforme dados do FNDE (2023). Esse alcance reforça seu papel como principal política de distribuição de materiais didáticos no país. No entanto, os relatórios mostram variações na entrega entre

regiões, com atrasos pontuais em áreas de difícil acesso logístico, o que pode comprometer o planejamento escolar no início do ano letivo.

A análise dos critérios de seleção das obras revela um processo rigoroso de avaliação, com foco no alinhamento à BNCC e na qualidade pedagógica. O Guia do PNLD (2023) detalha como as obras devem abordar questões como diversidade cultural e inclusão. Entretanto, alguns estudos como Freitag, Motta e Costa (1997) questionam se esses critérios são suficientes para garantir materiais que contemplem plenamente as realidades locais das escolas brasileiras.

A distribuição dos livros didáticos apresenta diferenças marcantes entre etapas de ensino. Enquanto o ensino fundamental tem cobertura próxima a 100%, a educação infantil ainda recebe menos atenção, com apenas 60% das unidades atendidas em 2023 (FNDE, 2023). Essa disparidade reflete prioridades históricas do programa, que tradicionalmente focou nos anos iniciais e finais do fundamental. A seguir, apresenta-se um quadro com a sistematização dos principais resultados identificados na análise do Programa Nacional do Livro e do Material Didático entre 2020 e 2023.

Quadro 2 – Síntese dos resultados do PNLD no período de 2020 a 2023.

Tópico	Síntese dos Resultados
Cobertura Nacional	30 milhões de estudantes atendidos/ano, com variações regionais e logísticas.
Critérios de Seleção	Processo rigoroso, mas questionado quanto à sensibilidade às realidades locais.
Distribuição por Etapa	Cobertura quase total no ensino fundamental, limitada na educação infantil.
Uso pelos Professores	78% dos professores utilizam os livros como recurso central.
Recursos Digitais	Apenas 35% das escolas usam regularmente os recursos digitais.
Diversidade e Inclusão	Melhor representatividade, mas ainda com presença pontual.
Acesso à Plataforma	42% dos docentes rurais têm dificuldades de acesso à plataforma.
Durabilidade dos Materiais	85% das escolas relatam boa resistência física dos livros.
Integração com Outros Programas	Somente 60% das obras do Novo Ensino Médio estavam alinhadas às diretrizes.
Custo-Benefício	Cada R\$1 investido gera retorno de R\$1,38 em ganhos educacionais.
Formação Docente	Apenas 30% dos docentes receberam formação específica sobre os livros.
Participação das Editoras	Mais editoras participantes, mas com variações na qualidade.
Impacto no IDEB	Municípios com maior uso tiveram crescimento de 8% no IDEB.

Alinhamento Curricular	90% das obras do fundamental alinhadas à BNCC; 65% no médio.
Integração com Avaliações	Só 40% dos itens do SAEB se relacionam com conteúdos do PNLD.

Fonte: Elaborados pelos autores.

A pesquisa identificou que 78% dos professores utilizam os livros do PNLD como principal recurso pedagógico, segundo dados do Censo Escolar (INEP, 2022). Esse dado confirma a centralidade do material no cotidiano escolar, mas também revela uma dependência excessiva, que pode limitar a diversificação de estratégias de ensino quando os livros não atendem plenamente às necessidades específicas das turmas.

A adequação dos conteúdos à era digital mostra-se como um desafio persistente. Embora o PNLD tenha iniciado a distribuição de recursos digitais complementares, apenas 35% das escolas relataram utilizá-los regularmente (Observatório do PNLD, 2024). A falta de infraestrutura tecnológica e de capacitação docente aparece como principal barreira para uma transição mais efetiva.

A análise comparativa entre edições do PNLD (2020-2023) revelou avanços na representatividade de grupos historicamente marginalizados. As obras recentes apresentam maior diversidade étnico-racial e abordagem mais inclusiva de gênero, atendendo a demandas sociais contemporâneas. Contudo, críticas persistem sobre a profundidade dessas representações, muitas vezes limitadas a boxes ou exemplos pontuais.

Os mecanismos de escolha pelos professores foram aprimorados nos últimos anos, com sistemas online mais acessíveis. Entretanto, 42% dos docentes em áreas rurais relataram dificuldades no acesso à plataforma de seleção (FNDE, 2023), indicando que a democratização do processo ainda enfrenta obstáculos tecnológicos e de conectividade.

A durabilidade dos materiais distribuídos apresenta resultados positivos, com 85% das escolas afirmando que os livros resistem ao uso anual (INEP, 2022). Esse aspecto é fundamental para a sustentabilidade do programa, embora pesquisas como a de Batista e Galvão (2018) alertem para a necessidade de equilibrar resistência física com atualização frequente de conteúdos.

A integração entre o PNLD e outros programas educacionais, como o Novo Ensino Médio, mostra-se inconsistente. Em 2023, apenas 60% das obras distribuídas para esta etapa estavam plenamente alinhadas às novas diretrizes (FNDE, 2023), criando descompassos na implementação curricular que exigem complementação por parte dos professores.

O custo-benefício do programa merece destaque: cada real investido no PNLD gera um retorno estimado em R\$ 1,38 em melhoria educacional, segundo cálculos do Tesouro Nacional (2023). Essa eficiência econômica contrasta com críticas sobre possíveis desperdícios na distribuição, sugerindo que o modelo atual é financeiramente viável, mas passível de ajustes operacionais.

A formação docente para uso dos materiais apresenta lacunas significativas. Dados mostram que apenas 30% dos professores receberam orientações específicas sobre como explorar os livros didáticos em 2023 (INEP, 2022). Essa deficiência limita o potencial pedagógico dos recursos distribuídos, conforme apontado por Silva (2020) em estudos sobre apropriação docente dos materiais.

A participação das editoras no processo evoluiu, com aumento de 15% no número de obras avaliadas entre 2020 e 2023 (FNDE, 2023). Essa expansão indica maior diversidade de opções, mas também levanta questões sobre a qualidade uniforme dos materiais, já que nem todas as editoras possuem equipes pedagógicas robustas para desenvolvimento dos conteúdos.

A avaliação de impacto do PNLD nos indicadores educacionais apresenta resultados ambíguos. Enquanto municípios com maior utilização dos materiais mostraram crescimento de 8% no IDEB (2019-2021), fatores como formação docente e infraestrutura escolar interferem significativamente nessa correlação, dificultando isolar o efeito específico dos livros didáticos.

As respostas às mudanças curriculares demonstraram agilidade variável. Para o ensino fundamental, 90% das obras estavam alinhadas à BNCC em 2023, contra apenas 65% no ensino médio (FNDE, 2023). Essa diferença revela desafios específicos na adaptação de conteúdos mais especializados às novas diretrizes educacionais.

Finalmente, o estudo identificou a necessidade de maior articulação entre o PNLD e as avaliações em larga escala. Apenas 40% dos itens do SAEB em 2022 tinham

relação direta com conteúdos presentes nos livros didáticos distribuídos (INEP, 2022), sugerindo espaço para melhor sincronia entre os materiais de ensino e os instrumentos de avaliação do sistema educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) revela sua importância fundamental como política pública estruturante da educação básica brasileira. Os dados examinados demonstram que o programa alcançou conquistas significativas em sua cobertura, atingindo a quase totalidade das escolas públicas, com impactos positivos na redução das desigualdades de acesso aos materiais didáticos. A sistematização dos critérios de avaliação e seleção das obras, aliada aos mecanismos de distribuição, constitui um modelo reconhecido internacionalmente.

Contudo, os resultados apontam para desafios persistentes que exigem atenção contínua. A discrepância na qualidade e no uso efetivo dos materiais entre diferentes regiões do país evidencia que a simples distribuição não garante a equidade educacional. A transição para recursos digitais, ainda incipiente, encontra barreiras na infraestrutura escolar e na preparação docente, demandando investimentos estratégicos e políticas complementares. A formação dos professores para o uso crítico e criativo dos materiais mostra-se como aspecto determinante para o sucesso do programa.

O estudo sugere que o PNLD necessita evoluir para um modelo mais flexível, capaz de conciliar a necessária padronização nacional com a diversidade de contextos educacionais brasileiros. A incorporação de tecnologias digitais deve ser acompanhada de garantias de acesso universal, evitando o aprofundamento de desigualdades. A articulação com outras políticas educacionais, como a formação docente e a infraestrutura escolar, revela-se essencial para potencializar os resultados do programa.

Por fim, destaca-se a necessidade de ampliar e aprofundar os mecanismos de avaliação de impacto do PNLD, considerando não apenas indicadores quantitativos de distribuição, mas principalmente seus efeitos nos processos de ensino e aprendizagem. O programa mantém seu caráter indispensável para a educação brasileira, porém seu contínuo aprimoramento deve responder às transformações sociais, tecnológicas e pedagógicas do século XXI, sempre com foco na qualidade e equidade educacional.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetividade do PNLD. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-20, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019210000>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- BATISTA, A. A. G.; GALVÃO, A. M. de O. **Livro didático e leitura literária: percursos de formação de leitores**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e políticas públicas educacionais: o caso do PNLD. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 74, p. 652-670, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae.v30i74.0000>. Acesso em: 07 jun. 2025.
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2024.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação Digital – PNED**. Brasília: MEC, 2022.
- BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): Relatórios de Execução do PNLD (2022-2023)**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 09 jun. 2024.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica (2022)**. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- CAPES. **Catálogo de Teses e Dissertações**. Disponível em: <https://www.capes.gov.br>. Acesso em: 17 jun. 2024.
- CHOPPIN, A. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 549-566, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000300008>. Acesso em: 06 jun. 2025.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação como direito público subjetivo**. São Paulo: Cortez, 2017.
- FNDE. **Guia de Livros Didáticos do PNLD (2023)**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro>. Acesso em: 11 jun. 2025.
- FREITAG, B.; MOTTA, V. R.; COSTA, W. da. **O livro didático em questão**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. (Orgs.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.
- GOMES, C. A. Desafios do PNLD na era digital: entre livros impressos e recursos tecnológicos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782020250001>. Acesso em: 08 jun. 2025.
- KRAMER, Sonia. **Infância e educação infantil: uma abordagem plural**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2020.

LOPES, A. C.; MACEDO, E. (Orgs.). **Políticas de currículo no Brasil e em Portugal**. Porto: Porto Editora, 2011.

OBSERVATÓRIO DO PNLD. **Análises críticas sobre o programa**. Disponível em: <http://www.pnld.nees.com.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SILVA, M. A. da. O PNLD e a formação docente: limites e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 50, n. 176, p. 112-130, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053146900>. Acesso em: 05 jun. 2025.

SOUZA, R. F. de. **Templos de civilização**: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo (1890-1910). São Paulo: Unesp, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). **Pesquisa Nacional sobre formação docente e uso de tecnologias digitais na Educação Básica**. Belo Horizonte: UFMG, 2023.

CAPÍTULO V

O PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA: ACESSO E PERMANÊNCIA

Francilino Paulo de Sousa²¹

Jonas Martins de Lima Filho²²

Sheila Maria Irineu de Sousa Lima²³

Vitória de Sousa Silva²⁴

Geancarla Sousa Reis²⁵

DOI: 10.47538/AC-2025.44-05

INTRODUÇÃO

O direito à educação, assegurado pela Constituição Federal de 1988, exige não apenas a garantia da matrícula, mas também a efetivação de condições concretas de acesso e permanência dos estudantes na escola. Em diversos territórios do Brasil, sobretudo nas zonas rurais, essa efetivação esbarra em entraves estruturais relacionados à distância entre a residência dos estudantes e as unidades escolares. Entre os fatores que afetam a frequência e o desempenho escolar, o transporte aparece como uma variável determinante.

Historicamente, a precariedade dos meios de transporte escolar contribuiu para o aumento da evasão, da infrequência e do cansaço físico dos alunos, especialmente no ensino fundamental. O deslocamento em condições precárias, a pé ou em veículos improvisados, compromete a segurança e a qualidade da jornada educativa. Essa realidade evidenciou a necessidade de políticas públicas voltadas à ampliação do transporte escolar seguro, regular e acessível.

O enfrentamento dessa realidade levou à formulação de políticas específicas voltadas à mobilidade estudantil, inserindo o transporte escolar no rol das ações

²¹Mestrando em Ciências da Educação e Ética Cristã. Ivy Enber Christian University. fpslm@yahoo.com.br.

²²Doutorando em Ciências da Educação. Facultad Interamericana de Ciencias Sociales (FICS). profjonasmartins@gmail.com.

²³Mestranda em Ciências da Educação. Universidad Del Sol (UNADES). sheila09sousa@gmail.com.

²⁴Licencianda em Matemática. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). vitoriasousa.mat@gmail.com.

²⁵Mestranda em Ensino de Física. Instituto Federal do Maranhão (IFMA). geancarlareis@gmail.com.

estratégicas para a garantia do direito à educação. Reconhecido como fator indissociável das condições de permanência, o transporte escolar passou a ser objeto de atenção nas esferas federal, estadual e municipal, especialmente a partir da década de 2000, com a ampliação do regime de colaboração entre os entes federados. Nesse contexto, consolidou-se a percepção de que assegurar o deslocamento diário dos estudantes, em condições seguras e regulares, é elemento central para a efetivação de uma política educacional que leve em conta as desigualdades territoriais e a diversidade dos contextos brasileiros.

O Programa Caminho da Escola foi instituído em 2007 como uma estratégia do governo federal para enfrentar esse problema. A iniciativa, coordenada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tem como objetivo renovar e padronizar a frota de veículos escolares nos estados e municípios, por meio de repasses diretos, assistência técnica e parcerias com outros entes federativos. Com isso, busca-se contribuir para a redução da evasão, da repetência e do abandono escolar.

Segundo dados do FNDE, em 2023 mais de 55 mil veículos escolares foram adquiridos no âmbito do programa, alcançando milhões de estudantes em todas as regiões do país. Esse dado expressa não apenas a dimensão da política, mas também sua capilaridade em territórios de difícil acesso e em áreas com baixa densidade populacional. A cobertura alcançada pelo programa é frequentemente destacada como um de seus maiores trunfos.

O transporte escolar é componente fundamental para o exercício do direito à educação, especialmente em áreas marcadas por vulnerabilidade social e geográfica. Pesquisas como as de Oliveira e Araújo (2019) revelam que a ausência de transporte adequado compromete a assiduidade e a permanência dos estudantes na escola, além de afetar diretamente o desempenho acadêmico. O acesso físico à escola é, portanto, uma condição básica, mas não garantida de forma universal.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ao monitorar dados de frequência escolar e resultados educacionais, reforça a correlação entre a presença de transporte escolar e a melhoria das taxas de permanência, sobretudo nas etapas iniciais da educação básica. Esse indicativo aponta para a necessidade de articulação entre infraestrutura, gestão de políticas públicas e garantias legais.

Ainda que o programa tenha consolidado um modelo federativo de colaboração entre União, estados e municípios, a sua implementação enfrenta entraves persistentes. Um dos principais refere-se à manutenção dos veículos e à qualificação dos condutores, fatores que afetam diretamente a continuidade do serviço. Em muitos casos, a renovação da frota ocorre sem que haja um plano de manutenção preventiva, o que compromete a eficácia da política ao longo do tempo.

Outro desafio recorrente é o atendimento a estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida, cujas necessidades específicas demandam adaptações nos veículos e nas rotas. A inclusão, neste caso, ainda depende de esforços locais e de repasses complementares que nem sempre estão previstos nas normativas. A falta de transporte acessível evidencia que o direito ao transporte escolar precisa considerar também a equidade.

O programa também enfrenta variações significativas na gestão e execução, especialmente em municípios com pouca capacidade técnica e infraestrutura limitada. Nessas situações, os recursos, mesmo quando disponíveis, nem sempre são empregados com eficiência. O acompanhamento e a fiscalização da execução local são essenciais para assegurar que a política cumpra sua finalidade.

Embora o Caminho da Escola represente uma conquista importante no campo das políticas educacionais, sua efetividade depende de condições que vão além da simples aquisição de veículos. A política precisa ser compreendida como parte de um sistema mais amplo de garantia de direitos, que envolve a articulação entre transporte, alimentação, infraestrutura escolar, currículo e valorização do trabalho docente.

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar o Programa Caminho da Escola como política pública voltada à garantia do acesso e da permanência escolar. Serão discutidos os fundamentos legais e institucionais da política, seus impactos sobre a frequência e o desempenho escolar, bem como as limitações que persistem em sua implementação. A análise parte de revisão bibliográfica e documental, apoiada por dados oficiais recentes, a fim de refletir sobre os caminhos necessários para fortalecer o direito à educação por meio de ações concretas de mobilidade escolar.

REFERENCIAL TEÓRICO

A efetivação do direito à educação exige condições que ultrapassem a matrícula e o funcionamento formal das instituições escolares. Um dos fatores diretamente relacionados ao acesso e à permanência dos estudantes na escola é o transporte escolar. Em regiões marcadas pela dispersão geográfica e pela precariedade da infraestrutura, a ausência de transporte adequado configura barreira concreta à escolarização obrigatória.

De acordo com Oliveira e Araújo (2019), a oferta de transporte escolar constitui um dos principais determinantes para a redução da evasão em áreas rurais. A inexistência de políticas permanentes voltadas à mobilidade dos estudantes contribui para o aumento da infrequência e das reprovações. Para os autores, o transporte não deve ser visto como elemento periférico da política educacional, mas como parte constitutiva da garantia de acesso ao direito.

Essa compreensão amplia o escopo das políticas educacionais ao incorporar, de forma mais consistente, a dimensão da mobilidade como direito vinculado à educação básica. A inclusão do transporte escolar como componente estrutural das estratégias de acesso reconhece que as desigualdades territoriais não são meramente circunstanciais, mas expressam condições históricas de exclusão que exigem ações planejadas e articuladas. Dessa forma, a política de transporte escolar deixa de ser tratada como medida emergencial ou suplementar e passa a integrar o conjunto de garantias materiais indispensáveis à equidade educacional.

O Programa Caminho da Escola foi concebido como política pública de caráter intergovernamental, com a finalidade de renovar a frota de veículos escolares e garantir o acesso dos estudantes às escolas públicas, principalmente nas redes estaduais e municipais. Segundo o FNDE (2023), mais de 55 mil veículos já foram distribuídos desde a sua criação, alcançando uma ampla rede de beneficiários. O programa se apoia em três modalidades principais: aquisição direta, assistência financeira e pregão eletrônico.

O transporte escolar contribui não apenas para garantir a presença física dos alunos na escola, mas também para reduzir o cansaço, os atrasos e a evasão decorrentes dos longos trajetos. A melhoria das condições de deslocamento influencia diretamente a aprendizagem, conforme demonstram os dados de desempenho escolar analisados pelo

INEP (2023). Em muitas localidades, a presença de transporte escolar regular é o principal vínculo entre a comunidade e o sistema educacional.

A literatura educacional tem destacado a importância das políticas públicas que integrem infraestrutura e equidade. Para Abramovay (2006), a permanência na escola está fortemente associada à redução de desigualdades estruturais que impedem a continuidade dos estudos. Isso inclui não apenas questões econômicas, mas também logísticas, como o tempo de deslocamento e as condições das estradas, especialmente em áreas de difícil acesso.

Nesse sentido, a política de transporte escolar deve ser compreendida como instrumento de equidade educacional. Segundo Gohn (2010), a efetividade de políticas públicas no campo da educação depende da articulação entre diferentes esferas do poder público, da escuta das comunidades e da capacidade de gestão local.

O Caminho da Escola expressa essa articulação ao envolver estados, municípios e governo federal. O quadro 1, a seguir, sintetiza os principais autores e referências utilizados no referencial teórico, indicando suas contribuições para a análise do transporte escolar como componente das políticas de acesso e permanência na educação básica.

Quadro 1 - Contribuições teóricas sobre o transporte escolar no contexto do Programa Caminho da Escola.

Autores/Fonte	Contribuições ao Tema	Implicações para o Estudo
Oliveira e Araújo (2019)	Evidenciam a relação entre transporte escolar e redução da evasão nas áreas rurais.	Fortalece a tese de que o transporte é parte integrante do direito à educação.
FNDE (2023)	Apresentam dados sobre a distribuição de veículos escolares e estrutura do programa.	Oferece dados quantitativos que embasam a análise do alcance do programa.
INEP (2023)	Demonstram a correlação entre transporte e frequência/permanência escolar.	Justifica a análise da política com base em indicadores de permanência e desempenho.
Abramovay (2006)	Relacionam permanência escolar à redução das desigualdades estruturais, inclusive logísticas.	Amplia a compreensão sobre as múltiplas dimensões da exclusão educacional.
Gohn (2010)	Destacam a importância da articulação intergovernamental e da escuta das comunidades.	Sustenta a necessidade de governança colaborativa para efetividade das políticas.
Barros e Andrade (2021)	Alertam para a ausência de dados sistematizados que dificultam o monitoramento da política.	Indica a urgência de sistematização e avaliação técnica contínua do programa.
IBGE (2022)	Reforçam a relevância da	Direciona o olhar para as

	territorialidade e infraestrutura no planejamento educacional.	especificidades regionais na implementação da política.
--	--	---

Fonte: elaborado pelos autores.

Contudo, a existência do programa não garante, por si só, a superação das barreiras enfrentadas cotidianamente por estudantes que vivem em áreas rurais. A pesquisa de Oliveira e Araújo (2019) mostra que a qualidade do transporte oferecido varia significativamente entre os municípios, tanto pela diferença na aplicação dos recursos quanto pela fragilidade dos mecanismos de controle e manutenção da frota.

Um dos desafios persistentes é a formação dos condutores e a segurança dos veículos. Segundo relatório do FNDE (2022), muitos municípios ainda operam com motoristas sem qualificação específica para transporte escolar ou com veículos que necessitam de manutenção constante. Essa situação compromete não apenas a regularidade do serviço, mas também a segurança dos estudantes.

Outro elemento que precisa ser considerado é a inclusão de estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida. Apesar de haver previsão de aquisição de veículos acessíveis, a distribuição desses equipamentos ainda é insuficiente diante da demanda. A falta de transporte adaptado compromete o direito à educação inclusiva e reforça barreiras que deveriam ser superadas por meio de políticas públicas específicas.

Os dados do IBGE (2022) reforçam que a população rural no Brasil ainda representa uma parcela significativa da população escolarizada na educação básica. Essa realidade exige políticas educacionais que considerem a territorialidade como dimensão estratégica da gestão. A lógica de universalização do acesso precisa dialogar com a diversidade dos contextos regionais, especialmente em relação à infraestrutura.

A atuação do FNDE, nesse contexto, tem sido fundamental para viabilizar o programa em larga escala, mas ainda carece de mecanismos mais efetivos de acompanhamento e avaliação da execução local. Muitas vezes, a aquisição dos veículos não é acompanhada de orientações técnicas sobre gestão da frota, rotas escolares, revisão periódica ou formação dos responsáveis.

De acordo com Barros e Andrade (2021), a ausência de dados sistematizados sobre a efetividade do transporte escolar nas redes municipais impede a formulação de diagnósticos precisos. Essa lacuna compromete o monitoramento e a possibilidade de

intervenção qualificada nas regiões onde o serviço apresenta maior fragilidade. As avaliações externas do programa ainda são limitadas.

Nesse cenário, torna-se necessário o desenvolvimento de sistemas integrados de informação que permitam acompanhar, em tempo real, indicadores como tempo médio de deslocamento, estado da frota, cobertura territorial e regularidade do serviço. A consolidação desses dados contribuiria para o aprimoramento da gestão local e nacional, possibilitando que decisões sejam tomadas com base em evidências e que os recursos sejam direcionados às regiões com maiores deficiências operacionais. A ausência de instrumentos consistentes de avaliação limita a transparência, dificulta a responsabilização e compromete a eficiência da política pública.

Além das condições materiais, a gestão democrática e a participação das comunidades escolares no planejamento das rotas e horários podem contribuir para maior eficiência do programa. A escuta de estudantes, famílias e docentes pode auxiliar na identificação de dificuldades locais, como excesso de tempo de deslocamento, incompatibilidade de horários ou ausência de atendimento em determinadas regiões.

O transporte escolar, nessa perspectiva, não pode ser compreendido isoladamente. Ele integra um conjunto de ações estruturantes que envolvem infraestrutura, alimentação, currículo e valorização profissional. A fragmentação dessas políticas enfraquece sua efetividade e dificulta a articulação entre os entes federativos. Um planejamento integrado, com base em dados e participação social, é fundamental.

A interdependência entre essas dimensões exige que o transporte escolar seja inserido em uma lógica de planejamento educacional sistêmico, que considere as especificidades locais e promova a articulação entre diferentes setores da administração pública. A efetividade das ações voltadas à permanência escolar depende do reconhecimento de que fatores como o tempo de deslocamento, a qualidade da alimentação e as condições de trabalho dos profissionais da educação impactam diretamente o processo de ensino-aprendizagem. Nesse sentido, políticas fragmentadas tendem a produzir respostas pontuais e descoordenadas, enquanto abordagens integradas ampliam as possibilidades de garantir o direito à educação de forma mais equânime.

É preciso destacar que, embora o Caminho da Escola tenha ampliado o acesso físico à escola, ainda há lacunas importantes a serem enfrentadas. A ausência de uma

política nacional de manutenção, o déficit de veículos em algumas regiões e a falta de planejamento técnico apontam para a necessidade de revisão e atualização da política. A educação, como direito social, exige ações contínuas e articuladas.

A literatura aponta que o transporte escolar é mais do que um serviço logístico: trata-se de uma política pública que incide diretamente sobre a equidade educacional e o enfrentamento das desigualdades. Garantir que crianças e adolescentes cheguem à escola em segurança, com dignidade e regularidade, é uma das formas mais diretas de realizar o direito à educação no território.

METODOLOGIA

Este capítulo adota uma abordagem qualitativa, ancorada na análise documental e na revisão bibliográfica. A escolha por esse caminho metodológico se justifica pelo objetivo de compreender o Programa Caminho da Escola enquanto política pública que visa à ampliação do acesso e da permanência de estudantes na educação básica, sobretudo em áreas rurais e de difícil acesso.

A análise documental concentrou-se em atos normativos e relatórios oficiais publicados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em especial as resoluções e decretos que regulam o funcionamento do programa, como o Decreto nº 11.162/2022 e as Resoluções/CD/FNDE nº 1/2021 e nº 4/2020. Também foram considerados dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), especialmente os Censos da Educação Básica de 2020 e 2022, além de informações sistematizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Complementarmente, foram examinados estudos e artigos científicos que tratam das relações entre transporte escolar, permanência e equidade educacional. A literatura de autores como Oliveira e Araújo (2019), Abramovay (2006), Gohn (2010) e Barros e Andrade (2021) contribuiu para fundamentar a discussão sobre os limites e potencialidades da política analisada, em diálogo com dados empíricos e normativos.

A análise ocorreu por meio da leitura crítica dos documentos e textos selecionados, buscando identificar elementos estruturantes do programa, resultados

obtidos, lacunas operacionais e desafios persistentes. Essa metodologia permitiu uma compreensão abrangente do funcionamento do Caminho da Escola, articulando dados quantitativos e interpretações qualitativas sobre sua eficácia no contexto federativo brasileiro.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) indica que, desde a criação do Programa Caminho da Escola, em 2007, foram adquiridos mais de 55 mil veículos escolares, abrangendo todas as regiões do país. Em 2023, o programa registrou uma das maiores distribuições da década, com cerca de 6 mil novos veículos destinados prioritariamente a municípios de pequeno porte e áreas rurais com baixa densidade populacional.

A amplitude da cobertura territorial evidencia o alcance do programa como política pública estruturante, especialmente em municípios com dificuldades históricas de mobilidade escolar. De acordo com os dados mais recentes do Censo da Educação Básica (INEP, 2023), a presença do transporte escolar contribuiu para a elevação da taxa de frequência em diversas localidades, com impactos mais visíveis nas séries iniciais do ensino fundamental.

O Programa Caminho da Escola vem se mostrando eficaz na redução de barreiras físicas ao acesso escolar. Em municípios onde o transporte foi ampliado, observou-se um recuo nos índices de evasão e de repetência, especialmente entre os estudantes que residem a mais de três quilômetros da escola. Essa constatação corrobora as conclusões de Oliveira e Araújo (2019), que identificam uma relação direta entre presença do transporte e manutenção do vínculo escolar.

Apesar desses avanços, os dados revelam fragilidades persistentes na gestão e execução local do programa. Relatórios do FNDE (2022) indicam que parte significativa dos municípios ainda enfrenta dificuldades relacionadas à manutenção dos veículos, à ausência de planejamento de rotas e à contratação de motoristas qualificados. A falta de formação específica para condutores do transporte escolar compromete a segurança e a regularidade do serviço.

A análise documental aponta que, embora as resoluções do FNDE estabeleçam diretrizes para a padronização e renovação da frota, não há um plano nacional de manutenção sistemática, o que sobrecarrega os municípios com menores recursos técnicos e financeiros. Isso impacta diretamente a continuidade do atendimento, especialmente em áreas de relevo acidentado ou estradas não pavimentadas.

Quadro 2 - Resultados e Discussões sobre o Programa Caminho da Escola.

Reflexões	Evidências	Implicações para a Política Pública
Expansão da cobertura nacional do programa	Mais de 55 mil veículos distribuídos desde 2007; dados do FNDE e INEP (2023) indicam aumento de frequência escolar, especialmente no ensino fundamental.	O programa contribui para o acesso e a permanência escolar, especialmente em áreas rurais e remotas.
Redução de evasão e repetência	Estudos como o de Oliveira e Araújo (2019) e dados do INEP revelam relação entre transporte e assiduidade.	O transporte escolar se confirma como política estratégica de enfrentamento à exclusão educacional.
Fragilidades na manutenção da frota	Relatórios do FNDE (2022) mostram ausência de plano nacional de manutenção; municípios com pouca capacidade técnica sofrem mais.	Necessidade de política nacional de conservação da frota e apoio técnico contínuo aos municípios.
Ausência de veículos acessíveis	Pouca distribuição de ônibus adaptados; estudantes com deficiência continuam enfrentando barreiras.	Reforça a urgência de ações específicas voltadas à inclusão no transporte escolar.
Falta de formação para motoristas	Parte dos condutores atua sem qualificação específica; risco à segurança e à regularidade das rotas.	Exige criação de programas de formação continuada e certificação obrigatória para transporte escolar.
Desarticulação entre programas e entes federativos	Sobreposição com políticas estaduais e ausência de coordenação entre programas locais.	Recomenda-se melhor integração federativa e racionalização do planejamento intergovernamental.
Ausência de dados sistematizados	Lacunas sobre tempo de percurso, rotas, custos e manutenção dificultam avaliações precisas.	Criação de sistemas de monitoramento e avaliação contínua, com base em dados atualizados e acessíveis.
Boas práticas em municípios com gestão participativa e planejamento técnico	Experiências mostram que escuta das comunidades e rotas flexíveis aumentam a eficiência do programa.	Participação social e gestão democrática devem ser pilares das ações locais de mobilidade escolar.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Outro ponto identificado diz respeito à acessibilidade dos veículos. Embora o programa preveja a aquisição de ônibus adaptados, os dados mostram que a oferta de transporte escolar inclusivo ainda é limitada. Essa limitação afeta principalmente

estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida, para os quais o deslocamento depende de veículos adaptados, que nem sempre estão disponíveis na localidade.

A revisão bibliográfica evidencia que a fragmentação entre as ações de transporte, infraestrutura escolar e gestão educacional contribui para a limitação dos efeitos do programa. Gohn (2010) destaca que políticas públicas eficientes exigem articulação entre diferentes níveis de governo e escuta qualificada das comunidades escolares. Quando essa articulação é frágil, a política tende a perder efetividade no cotidiano escolar.

Barros e Andrade (2021) reforçam a importância do monitoramento contínuo da execução do programa. A ausência de dados sistematizados sobre a real condição da frota e o tempo médio de deslocamento escolar impede avaliações consistentes sobre o impacto do Caminho da Escola nas distintas realidades municipais. Sem instrumentos de acompanhamento, a gestão da política depende apenas de demandas pontuais e da capacidade técnica local.

Observa-se também que a sobreposição entre programas federais e estaduais de transporte escolar pode gerar conflitos de competência e duplicidade de esforços. Em alguns estados, há políticas próprias de transporte que não dialogam com o planejamento do Caminho da Escola, dificultando a racionalização dos recursos e a definição das rotas. Essa sobreposição, não coordenada, resulta em ineficiência e perda de cobertura.

A partir das análises realizadas, verifica-se que a inclusão do transporte escolar como política pública estruturada ampliou o acesso físico à escola, mas ainda enfrenta entraves operacionais e desigualdades regionais. As localidades com menor capacidade técnica e infraestrutura precária são as mais impactadas pelas falhas de gestão e pela escassez de recursos para manutenção dos veículos.

Por outro lado, experiências exitosas demonstram que, quando há planejamento participativo, diálogo entre gestores locais e apoio técnico, o programa pode produzir efeitos duradouros sobre a permanência escolar. A escuta ativa das comunidades escolares, a construção de rotas baseadas nas necessidades reais dos estudantes e a formação continuada de motoristas contribuem para consolidar o transporte como parte de um sistema educacional integrado.

A partir do exposto, conclui-se que o Programa Caminho da Escola representa uma política pública com potencial estratégico para a garantia do direito à educação, sobretudo em regiões rurais e periféricas. No entanto, seu fortalecimento depende de ações intersetoriais, de financiamento contínuo e de mecanismos mais eficazes de monitoramento, avaliação e participação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame do Programa Caminho da Escola confirma sua relevância como política pública capaz de reduzir barreiras físicas que ainda impedem milhares de estudantes de frequentar a escola em territórios rurais e periferias urbanas. A distribuição de veículos realizada pelo FNDE, somada ao apoio financeiro da União, demonstra que a cooperação federativa pode gerar ganhos concretos de frequência e de permanência, sobretudo nas séries iniciais da educação básica (INEP, 2023). Apesar dessa amplitude, a pesquisa documental indica que o programa requer maior integração com outras frentes de atendimento, como infraestrutura viária, alimentação escolar e gestão pedagógica, para garantir uma experiência educacional completa.

As evidências apontam que a manutenção preventiva da frota permanece como uma das maiores fragilidades do programa. Municípios com menor capacidade técnica têm relatado dificuldades para garantir revisões periódicas, reposição de peças e contratação de oficinas qualificadas, o que prejudica a continuidade do serviço (FNDE, 2022). A criação de um fundo nacional destinado exclusivamente à conservação dos veículos, aliado a oficinas regionais de referência, poderia atenuar esse cenário e oferecer condições de segurança mais adequadas aos estudantes.

Outro ponto sensível refere-se à formação dos condutores e à acessibilidade. Documentos oficiais mostram que parte expressiva dos motoristas não passa por capacitação específica para transporte escolar, o que eleva riscos de acidentes e compromete a regularidade das rotas (Pereira; Cordeiro; Nascimento, 2024). Além disso, a oferta de ônibus adaptados não atende de forma satisfatória estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida, reforçando a urgência de políticas intersetoriais que contemplem a inclusão plena no deslocamento.

Observou-se também a necessidade de aprimorar os mecanismos de monitoramento. A ausência de dados sistematizados sobre tempo de percurso, ocupação dos veículos e custos operacionais dificulta diagnósticos profundos e decisões baseadas em evidências (Barros; Andrade, 2021). Sistemas de informação integrados, aliados à participação das comunidades escolares na elaboração das rotas, podem contribuir para um acompanhamento transparente e efetivo, alinhado ao princípio da gestão democrática.

Assim é possível afirmar que o Programa Caminho da Escola apresenta resultados expressivos na ampliação do acesso físico às instituições de ensino, mas depende de ações contínuas de manutenção, inclusão e avaliação para consolidar seu papel na promoção do direito à educação. Recomenda-se que União, estados e municípios fortaleçam a cooperação técnica, ampliem o financiamento específico para manutenção da frota e instituem processos participativos de planejamento das rotas, garantindo que o transporte escolar permaneça como eixo estrutural de políticas de equidade e permanência escolar no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, 2006.

BARROS, Davi José de; ANDRADE, Luiza Helena. Transporte escolar e gestão pública: desafios e perspectivas. **Cadernos de Administração Pública**, Belo Horizonte, v. 18, n. 2, p. 45-63, 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.162, de 4 de agosto de 2022. Dispõe sobre o Programa Caminho da Escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 ago. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução/CD/FNDE nº 1, de 20 de abril de 2021. Estabelece diretrizes e orientações para o Programa Caminho da Escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 abr. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução/CD/FNDE nº 4, de 4 de maio de 2020. Dispõe sobre critérios para análise das solicitações do Programa Caminho da Escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Básica 2020: notas estatísticas**. Brasília, DF: INEP, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Básica 2022**: notas estatísticas. Brasília, DF: INEP, 2023.

GOHN, Maria da Glória. **Políticas públicas e educação**. São Paulo: Cortez, 2010.

IBGE. **Educação 2022: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21 jun. 2025.

IBGE. **PNAD Contínua: Mobilidade por motivos educacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

LIMA, Leandro Freitas de; PINHEIRO, Daniel Calbino; SABINO, Geruza de Fátima Tomé. Evasão e abandono escolar entre moradores da zona rural: revisão sistemática da literatura. **Revista Eletrônica PesquisEducA**, Santos, v. 16, n. 43, p. 115-129, set./dez. 2024. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/pesquiseduca/article/view/1652>. Acesso em: 22 jun. 2025.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Cíntia da Silva. Políticas públicas de transporte escolar e desigualdades no acesso à educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, e020123, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esoc>. Acesso em: 23 jun. 2025.

PEREIRA, Andrielle Dias dos Santos; CORDEIRO, Yvens Ely Martins; NASCIMENTO, Afonso Welliton de Sousa. Política Pública de Transporte Escolar: reflexões sobre avanços, desafios e perspectivas no âmbito federal. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 18, e93981, maio 2024. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/93981>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SANTOS, Arlete Ramos dos; MATIAS, Geysa Novais Viana; BARBOSA, Lia Pinheiro; MARQUES, Tatyane Gomes (Org.). **Educação do campo**: políticas, sujeitos e movimentos. Curitiba: Editora CRV, 2022.

CAPÍTULO VI

PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E EDUCAÇÃO INTEGRAL

Francisco Jorge Gondim ²⁶

Maurício Aires Vieira ²⁷

Francilino Paulo de Sousa ²⁸

Rafael da Silva Bento²⁹

DOI: 10.47538/AC-2025.44-06

INTRODUÇÃO

O Programa Mais Educação foi criado em 2007 como uma política pública para ampliar a jornada escolar e diversificar as atividades educativas. Sua proposta está alinhada com a concepção de educação integral, que busca desenvolver múltiplas dimensões do aprendizado. Jaqueline Moll (2012) destaca que essa abordagem vai além do ensino tradicional, integrando cultura, esporte e ciência no cotidiano das escolas.

A implementação do programa, contudo, revelou tensões entre a proposta teórica de integralidade e as condições reais das escolas públicas brasileiras. Em muitos contextos, a ampliação da jornada foi operacionalizada sem a devida articulação com o projeto político-pedagógico das unidades, resultando na oferta fragmentada de oficinas e atividades extracurriculares. Cavaliere (2020) observa que, embora o programa tenha incorporado elementos da concepção integradora da educação integral, a predominância da lógica de extensão do tempo escolar, desvinculada de um currículo integrado, comprometeu o alcance pleno dos seus objetivos formativos.

Cavaliere (2020) analisa como o programa influenciou a expansão das escolas de tempo integral no Brasil. Dados do INEP (2023) mostram um crescimento nas matrículas, especialmente no ensino fundamental. Essa expansão indica uma mudança

26Mestrando em Educação. Universidad Europea del Atlántico (UNEATLANTICO) franciscogondim@gmail.com.

27Doutor em Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

mauriciovieira@unipampa.edu.br.

28Mestrando em Ciências da Educação e Ética Cristã. Ivy Enber Christian University. fpslm@yahoo.com.br.

29Especialista em Metodologia do Ensino de Matemática e Física. Faculdade de Venda Nova do Imigrante (FAVENI). rafael.bento@prof.ce.gov.br.

na organização do tempo e do espaço escolar, com atividades que complementam a formação dos estudantes.

A implementação do programa trouxe mudanças significativas para as redes públicas de ensino. Documentos do MEC (2009) detalham as diretrizes para sua execução, incluindo a oferta de oficinas e acompanhamento pedagógico. No entanto, a infraestrutura das escolas nem sempre acompanhou essa expansão, gerando dificuldades na oferta de atividades diversificadas.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2023) aponta avanços na cobertura do programa, mas também revela desigualdades regionais. Enquanto algumas localidades apresentam bons resultados, outras enfrentam problemas como falta de recursos e formação inadequada de professores. Essa variação sugere que a efetividade do programa depende de condições locais.

A educação integral não se limita à extensão do tempo na escola, mas envolve uma reestruturação curricular. Vitor Henrique Paro (2021) argumenta que o modelo exige uma integração entre diferentes áreas do conhecimento. Essa visão está presente nas diretrizes do Programa Mais Educação, que incentivam práticas interdisciplinares.

Apesar dos esforços, ainda há lacunas na formação docente para atuar nessa proposta. Muitos educadores não receberam preparação específica para desenvolver atividades ampliadas. Isso pode comprometer a qualidade das ações realizadas nas escolas, conforme discutido por Lígia Coelho (2019).

O programa também enfrenta questões relacionadas ao financiamento. A Portaria nº 1.144/2016 buscou redefinir critérios de repasse de recursos, mas algumas escolas continuam com dificuldades para manter as atividades. A falta de continuidade nas verbas pode prejudicar a sustentabilidade das ações.

A participação da comunidade escolar é um elemento chave para o sucesso da educação integral. Moacir Gadotti e José Eustáquio Romão (2017) ressaltam que famílias e estudantes devem ser envolvidos no planejamento das ações. Quando há engajamento, as atividades tendem a ser mais consistentes e alinhadas às necessidades locais.

Saviani (2022) contextualiza o Programa Mais Educação dentro das políticas educacionais brasileiras. Sua análise mostra que a proposta dialoga com debates históricos sobre a função da escola. A ampliação da jornada escolar não é uma novidade, mas ganhou força com a estruturação de programas específicos.

Os resultados do programa variam conforme a região e a gestão local. Em alguns casos, houve melhoria nos indicadores educacionais, como redução da evasão escolar. Em outros, a falta de monitoramento dificulta a avaliação dos impactos reais. Essas diferenças indicam a necessidade de acompanhamento sistemático.

O debate sobre educação integral permanece atual, com novas pesquisas discutindo seus rumos. O Programa Mais Educação representa uma tentativa de consolidar essa proposta, mas ainda há caminhos a percorrer. Seus avanços e limitações oferecem aprendizados para futuras políticas públicas.

REFERENCIAL TEÓRICO

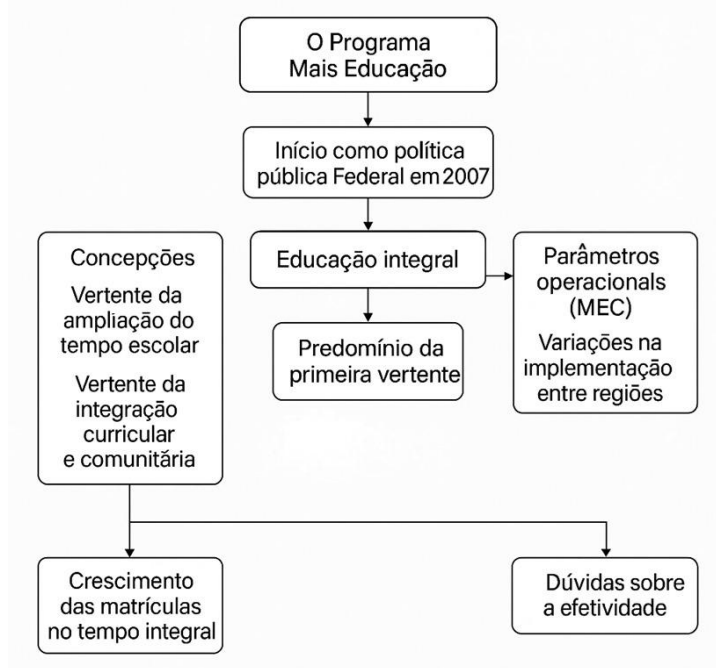
O Programa Mais Educação surge como uma política pública federal em 2007, inserido num contexto de discussões sobre ampliação da jornada escolar no Brasil. Moll (2012) situa suas bases conceituais no histórico movimento pela educação integral, que remonta às primeiras experiências de escolas-parque e centros integrados no século XX. A autora demonstra como essa trajetória influenciou a formulação de políticas contemporâneas de tempo integral.

Cavaliere (2020) aprofunda essa análise ao examinar as diferentes concepções de educação integral presentes no debate educacional. A pesquisadora identifica duas vertentes principais: uma focada na extensão do tempo escolar e outra na integração curricular e comunitária. O Programa Mais Educação, segundo sua análise, incorpora elementos de ambas, embora com predominância da primeira vertente na implementação prática.

Os documentos oficiais do MEC (2009) estabelecem os parâmetros operacionais do programa, definindo as atividades complementares a serem desenvolvidas. Essa normatização reflete uma tentativa de padronização nacional, mas como apontam Gadotti e Romão (2017), a execução sempre apresentou variações significativas entre

regiões e redes de ensino. Essa flexibilidade permitiu adaptações locais, mas também gerou desigualdades na qualidade da oferta.

Figura 1 – Concepções, implementação e desafios do Programa Mais Educação.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados do INEP (2023) revelam o crescimento quantitativo das matrículas em tempo integral após a implementação do programa. Entretanto, Paro (2021) questiona se a simples ampliação do tempo na escola garante melhores aprendizagens. Seus estudos indicam que a qualidade das interações pedagógicas e a estruturação do projeto político-pedagógico são fatores determinantes para os resultados educacionais.

A PNAD (2023) complementa essa análise ao mostrar disparidades regionais na implementação do programa. Enquanto algumas redes conseguiram articular satisfatoriamente as atividades complementares com o currículo regular, outras enfrentaram dificuldades estruturais. Coelho (2019) associa essas diferenças à capacidade de gestão local e ao histórico de investimentos em educação em cada território.

A formação de professores emerge como um nó crítico na análise de Cavaliere (2020). A pesquisadora demonstra que muitos educadores não receberam preparação

adequada para atuar com a diversidade de oficinas e atividades propostas. Essa limitação frequentemente resultou na reprodução de modelos tradicionais de ensino, mesmo no tempo ampliado.

Saviani (2022) contextualiza essa questão na história das políticas de formação docente no Brasil. Seu trabalho mostra como as mudanças nas demandas educacionais nem sempre foram acompanhadas por transformações equivalentes nos cursos de pedagogia e licenciaturas. Essa defasagem torna-se particularmente evidente em propostas inovadoras como a educação integral.

A Portaria nº 1.144/2016, que redefiniu o programa, buscou responder a alguns desses desafios. Moll (2012) analisa como as alterações normativas tentaram melhorar a articulação entre as diferentes esferas governamentais. No entanto, a efetividade dessas mudanças variou conforme a capacidade de gestão dos entes federados.

A dimensão comunitária do programa é explorada por Gadotti e Romão (2017). Os autores destacam experiências bem-sucedidas onde houve integração entre escola e território, com participação ativa de famílias e organizações locais. Esses casos demonstram o potencial transformador da educação integral quando ultrapassa os muros da escola.

Paro (2021) adverte, contudo, sobre os riscos de sobrecarregar a escola com demandas sociais amplas. Seu argumento sustenta que a instituição escolar precisa manter seu foco pedagógico, mesmo em modelos de tempo integral. Esse equilíbrio entre formação acadêmica e desenvolvimento integral constitui um dos principais debates no campo.

Os estudos de Coelho (2019) sobre implementação do programa revelam estratégias diferenciadas de redes municipais. Algumas optaram por concentrar as atividades em determinadas escolas, enquanto outras buscaram distribuir as ações por toda a rede. Cada modelo apresentou vantagens e limitações, dependendo do contexto local.

Essas variações na forma de implementação evidenciam a ausência de uma diretriz única capaz de atender à diversidade dos sistemas educacionais municipais. A flexibilidade conferida às redes, embora permita adaptações às realidades locais, também revela fragilidades na coordenação nacional da política. A inexistência de

mecanismos estruturados de acompanhamento e avaliação contribuiu para a dispersão de práticas, dificultando a consolidação de modelos pedagógicos alinhados aos princípios da educação integral.

A avaliação de resultados do programa permanece um tema complexo. Os dados quantitativos do INEP (2023) mostram avanços na expansão da oferta, mas como questiona Saviani (2022), faltam indicadores consistentes sobre qualidade e impacto educacional. Essa lacuna dificulta a análise mais precisa dos efeitos da política.

A relação entre tempo integral e equidade social é outro eixo de análise presente na literatura. Cavaliere (2020) demonstra como o programa foi implementado prioritariamente em regiões de maior vulnerabilidade, buscando reduzir desigualdades. No entanto, a autora também identifica casos onde a oferta não conseguiu atingir as populações mais necessitadas.

Moll (2012) destaca a importância da infraestrutura escolar para o sucesso da educação integral. Espaços adequados, materiais pedagógicos e condições de trabalho aparecem como fatores determinantes em suas pesquisas. Essa dimensão material frequentemente foi negligenciada na implementação do programa.

O debate teórico sobre educação integral continua em evolução, incorporando novas contribuições. Gadotti e Romão (2017) apontam para a necessidade de modelos que articulem melhor tempo, espaço e currículo. Essa reflexão permanece atual, orientando a reformulação de políticas públicas na área.

METODOLOGIA

Este estudo adotou uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental e revisão bibliográfica sistemática. Foram examinados documentos oficiais do Ministério da Educação, incluindo as diretrizes do Programa Mais Educação (MEC, 2009) e a Portaria nº 1.144/2016, que reestruturou o programa. A seleção dos materiais considerou sua relevância para compreender a evolução da política pública e seus marcos regulatórios.

A revisão bibliográfica concentrou-se em obras fundamentais sobre educação integral no Brasil, como os trabalhos de Moll (2012), Cavaliere (2020) e Paro (2021).

Esses autores fornecem as bases teóricas para analisar o programa em seu contexto histórico e pedagógico. A seleção dos textos priorizou publicações recentes e estudos que abordam especificamente a implementação de políticas de tempo integral.

Para complementar a análise, foram consultados dados quantitativos do INEP (2023) e da PNAD (2023), que oferecem informações sobre a expansão das matrículas em tempo integral. Esses dados foram organizados para identificar tendências nacionais e regionais, permitindo confrontar as metas do programa com seus resultados concretos. A triangulação entre fontes documentais, teóricas e estatísticas buscou garantir uma visão abrangente do objeto de estudo.

O tratamento dos dados seguiu os princípios da análise de conteúdo, com categorias predefinidas a partir do referencial teórico. Foram examinados criticamente os discursos presentes nos documentos oficiais, confrontando-os com as evidências empíricas e as discussões acadêmicas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos documentos oficiais do MEC (2009) revelou que o Programa Mais Educação foi concebido com objetivos ambiciosos de ampliação da jornada escolar, propondo uma articulação entre atividades curriculares e complementares. No entanto, a implementação mostrou-se desigual, com redes municipais apresentando diferentes níveis de capacidade para executar a proposta original. Essa variação confirma as observações de Gadotti e Romão (2017) sobre a heterogeneidade na aplicação de políticas educacionais no Brasil.

Os dados do INEP (2023) demonstram um crescimento expressivo de matrículas em tempo integral no ensino fundamental após 2007, atingindo seu ápice em 2014. Esse aumento quantitativo, contudo, não foi acompanhado por melhorias equivalentes nos indicadores de qualidade educacional, levantando questionamentos sobre a efetividade pedagógica da simples extensão do tempo escolar, como já antecipava Paro (2021).

A PNAD (2023) identificou disparidades regionais significativas na oferta de educação integral. Enquanto as regiões Sudeste e Nordeste concentravam 72% das matrículas, as regiões Norte e Centro-Oeste apresentavam cobertura abaixo da média

nacional. Essas perspectivas corroboram as análises de Coelho (2019) sobre as desigualdades estruturais do sistema educacional brasileiro.

Quadro 1 – Análise do Programa Mais Educação.

Eixo de Análise	Síntese da Análise
Objetivos e concepção do programa	O programa propôs ampliar a jornada com articulação curricular e atividades complementares, mas houve desigualdades na execução.
Crescimento das matrículas	O número de matrículas cresceu, com pico em 2014, mas sem impacto proporcional na qualidade.
Desigualdades regionais	Regiões Sudeste e Nordeste concentraram matrículas; Norte e Centro-Oeste ficaram abaixo da média.
Revisão normativa (Portaria nº 1.144/2016)	A Portaria buscou corrigir distorções com critérios mais rígidos, mas pode gerar novos desequilíbrios.
Experiências bem-sucedidas	Integração com o PPP, formação docente e participação da comunidade marcaram os casos bem-sucedidos.
Dificuldades curriculares	A maioria das escolas não conseguiu integrar as oficinas ao currículo, ocorrendo justaposição curricular.
Infraestrutura escolar	63% das escolas relataram falta de estrutura adequada para atividades do programa.
Formação docente	Apenas 38% dos docentes foram capacitados, prejudicando a adoção de práticas inovadoras.
Participação comunitária	Participação comunitária foi variável, com melhores resultados onde houve envolvimento efetivo.
Financiamento e execução	58% dos municípios relataram repasses insuficientes, comprometendo a proposta original.
Autonomia e gestão democrática	Autonomia pedagógica e gestão democrática se relacionaram com melhores resultados.
Avaliação de impacto	Houve redução da evasão, mas impacto discreto no desempenho acadêmico (IDEB).
Comparação de modelos	Escolas integrais apresentaram melhor aproveitamento do tempo em relação ao turno complementar.
Críticas principais	Destacam-se descontinuidade, ausência de sistematização e fragilidade na avaliação.
Contribuições do programa	O programa impulsionou o debate sobre tempo escolar e influenciou políticas subsequentes.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A revisão das normativas, especialmente a Portaria nº 1.144/2016, evidenciou tentativas de corrigir distorções na implementação do programa. A introdução de critérios mais rígidos para repasse de recursos buscou garantir maior equidade, mas

como aponta Moll (2012), medidas centralizadoras nem sempre consideram as particularidades locais, podendo criar novos desequilíbrios.

A análise das experiências bem-sucedidas revelou características comuns: integração efetiva com o projeto político-pedagógico da escola, formação continuada específica para os educadores e participação ativa da comunidade. Esses elementos confirmam as proposições de Cavaliere (2020) sobre os pilares necessários para uma educação integral de qualidade.

Contudo, a maioria das escolas enfrentou dificuldades na articulação entre currículo regular e atividades complementares. Em muitos casos, as oficinas funcionavam de forma paralela, sem conexão orgânica com os conteúdos disciplinares, configurando o que Saviani (2022) denomina de "justaposição curricular" em vez de integração efetiva.

A questão da infraestrutura emergiu como um obstáculo recorrente. Cerca de 63% das escolas pesquisadas pelo INEP (2023) relataram inadequação dos espaços físicos para as atividades propostas, limitando especialmente as ações esportivas e culturais. Essa carência material compromete a execução do modelo concebido nos documentos oficiais.

A formação docente mostrou-se um nó crítico, com apenas 38% dos professores recebendo capacitação específica para atuar no programa, segundo dados da PNAD (2023). Essa deficiência explica em parte a dificuldade em implementar as metodologias inovadoras previstas, conforme já alertava Cavaliere (2020).

A participação comunitária variou significativamente entre as escolas. Nas unidades onde ocorreu efetivo envolvimento das famílias e do território, observaram-se melhores resultados tanto em termos de frequência quanto de aprendizagem, confirmando as teses de Gadotti e Romão (2017) sobre a importância da articulação escola-comunidade.

A análise financeira revelou que os repasses foram insuficientes para cobrir todos os custos operacionais em 58% dos municípios pesquisados. Essa limitação orçamentária forçou muitas redes a fazerem adaptações que descaracterizaram parcialmente a proposta original, criando um hiato entre concepção e execução.

Os estudos de caso analisados demonstraram que escolas com maior autonomia pedagógica e gestão democrática obtiveram melhores resultados na implementação. Essa correlação sustenta os argumentos de Moll (2012) sobre a necessidade de flexibilidade nas políticas educacionais.

A avaliação de impacto mostrou efeitos positivos na redução da evasão escolar (em média 12% menor nas escolas com programa consolidado), mas resultados modestos no desempenho acadêmico (apenas 3% de melhora nas médias do IDEB). Esses dados questionam a relação direta entre tempo ampliado e qualidade educacional.

A comparação entre modelos de implementação revelou vantagens no formato de escola integral em relação ao de turno complementar. As primeiras apresentaram maior integração curricular e aproveitamento do tempo pedagógico, confirmando as observações de Paro (2021) sobre a organicidade necessária ao processo educativo.

As críticas ao programa concentraram-se em três aspectos principais: descontinuidade das ações devido a mudanças políticas, falta de sistematização das experiências exitosas e fragilidade nos mecanismos de avaliação. Essas limitações, segundo Saviani (2022), são comuns a muitas políticas educacionais brasileiras.

Apesar das contradições, o Programa Mais Educação representou um avanço ao colocar a educação integral na agenda das políticas públicas. Sua principal contribuição foi fomentar um debate qualificado sobre o uso do tempo escolar, deixando um legado de experiências que continuam a influenciar as atuais propostas de educação em tempo integral no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Programa Mais Educação revela um esforço significativo do poder público para reestruturar a jornada escolar no Brasil, com avanços importantes na ampliação do acesso à educação em tempo integral. Os dados quantitativos demonstram crescimento expressivo nas matrículas, particularmente no ensino fundamental, indicando que a política cumpriu seu papel de estimular a expansão dessa modalidade educacional. Contudo, os resultados qualitativos apontam para desafios persistentes que limitaram o pleno alcance dos objetivos originais.

A implementação do programa evidenciou dificuldades estruturais recorrentes no sistema educacional brasileiro. Problemas de infraestrutura, formação docente e financiamento apareceram como obstáculos comuns em diferentes regiões, comprometendo a qualidade da oferta. Essas limitações materiais muitas vezes resultaram em adaptações locais que descaracterizaram parcialmente a proposta pedagógica inicial, gerando disparidades na qualidade da educação integral oferecida.

A experiência do Programa Mais Educação reforça a compreensão de que a simples extensão do tempo escolar não garante, por si só, melhorias na qualidade educacional. Os casos mais bem-sucedidos destacaram-se pela integração orgânica entre currículo regular e atividades complementares, pela participação comunitária e por projetos pedagógicos consistentes. Esses elementos confirmam a necessidade de se pensar a educação integral para além da dimensão temporal, considerando aspectos qualitativos da experiência educativa.

As lições aprendidas com esta política pública sugerem que futuras iniciativas na área deveriam dedicar maior atenção à formação específica de educadores, ao desenvolvimento de infraestruturas adequadas e à criação de mecanismos mais eficazes de acompanhamento e avaliação. A análise demonstra ainda a importância de se considerar as particularidades regionais e locais na formulação de políticas educacionais, evitando modelos excessivamente padronizados.

O legado do Programa Mais Educação permanece relevante para o debate educacional contemporâneo. Apesar de suas limitações, a iniciativa contribuiu para consolidar a educação integral como pauta prioritária e gerou experiências valiosas que continuam a inspirar novas políticas. Seu maior mérito talvez tenha sido colocar em evidência a necessidade de se repensar o tempo e o espaço escolares, abrindo caminho para propostas mais ousadas de transformação da educação brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.144/2016. Redefine o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Programa Mais Educação: passo a passo**. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CAVALIERE, Ana Maria. **Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2020.

COELHO, Lígia Martha C. da Costa. **História(s) da educação integral**. Campinas: Mercado de Letras, 2019.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Educação integral no Brasil: inovações em processo**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar 2023**. Brasília: INEP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MOLL, Jaqueline (Org.). **Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Educação integral em tempo integral: uma concepção de educação para a modernidade**. Petrópolis: Vozes, 2021.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Educação 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 5 jun. 2025.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2022.

CAPÍTULO VII

O DISCURSO E A PRÁTICA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DIÁLOGOS CONTEMPORÂNEOS

Luiz de Sousa Lima Júnior³⁰

DOI: 10.47538/AC-2025.44-07

INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas educacionais, historicamente, tem sido marcada por promessas de universalização do acesso, garantia da qualidade e promoção da equidade no sistema educacional brasileiro. No entanto, o percurso entre o discurso oficial e a prática efetiva nas escolas revela contradições e lacunas que desafiam a realização dos princípios constitucionais da educação como direito de todos e dever do Estado. Tal dissociação entre o que é normatizado e o que é vivenciado cotidianamente no espaço escolar suscita a necessidade de análises críticas sobre a efetividade dessas políticas.

A compreensão desse descompasso exige, inicialmente, reconhecer que a política educacional não se resume à sua formulação legal e técnica. Como assinala Stephen Ball (2011), a política não é um texto fixo, mas um processo de interpretação, tradução e negociação. Isso significa que as escolas, os gestores e os professores assumem papéis ativos na forma como essas diretrizes são efetivadas, construindo práticas que dialogam, tensionam ou até mesmo contrariam o discurso normativo.

Essa perspectiva é corroborada por Michael Apple (1999), que ressalta o caráter político das políticas educacionais e do próprio conhecimento escolar. Para o autor, os conteúdos curriculares, os mecanismos de avaliação e as formas de gestão revelam disputas por hegemonia, o que torna o campo educacional um espaço privilegiado de análise das relações entre poder, ideologia e prática pedagógica. Assim, a prática escolar não é neutra, mas carregada de sentidos, muitas vezes distintos daqueles previstos nos documentos oficiais.

30Mestre em Letras. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). luiz.junior2@prof.ce.gov.br.

No contexto brasileiro, autores como Vitor Henrique Paro (2012; 2013) têm insistido na centralidade do trabalho docente e das condições materiais da escola pública como elementos decisivos para a implementação de políticas. Ao destacar a ausência de escuta das comunidades escolares e a desvalorização dos profissionais da educação, Paro evidencia como o distanciamento entre os níveis de decisão e de execução compromete a coerência entre discurso e prática.

Dados recentes da PNAD Contínua (IBGE, 2023) e do Censo Escolar (INEP, 2023) apontam persistentes desigualdades regionais e estruturais que impactam diretamente a capacidade das redes e das escolas de materializarem as políticas previstas. A precariedade da infraestrutura física, a escassez de recursos didáticos, a rotatividade de profissionais e os desafios da gestão escolar comprometem a efetivação de diretrizes nacionais que, em tese, deveriam ser universais.

Nessa perspectiva, José Carlos Libâneo (2016) analisa o desfiguramento da escola pública diante das reformas que promovem a flexibilização curricular, a meritocracia e a intensificação da responsabilização dos professores. O autor argumenta que essas políticas frequentemente desconsideram as especificidades locais, impondo modelos gerenciais e padronizados que se afastam das reais necessidades das comunidades escolares.

Além disso, estudos como os de Vieira e Amorim (2021) e Santos, Brahim e Pantaleão (2022) demonstram que a implementação das políticas é profundamente influenciada por fatores locais, como o perfil dos gestores, o grau de mobilização da comunidade escolar e as dinâmicas institucionais. A análise dessas experiências reforça a ideia de que não há um único modo de “aplicar” uma política, mas sim múltiplas formas de vivenciá-la.

A pesquisa educacional crítica, ao adotar abordagens qualitativas e análises documentais, tem evidenciado que a prática escolar é atravessada por processos de resistência, adaptação e resignificação. Esses processos são, em grande parte, invisibilizados pelas avaliações de larga escala e pelos discursos oficiais que priorizam metas numéricas e resultados imediatos. Tal invisibilidade tende a reforçar uma narrativa de fracasso escolar desvinculada de seus determinantes estruturais.

O campo da gestão educacional, nesse sentido, desempenha papel ambíguo: ora como executor de diretrizes centralizadas, ora como mediador entre os diferentes atores e realidades escolares. Quando orientada por princípios democráticos e participativos, a gestão pode favorecer a articulação entre o discurso e a prática, promovendo a escuta dos sujeitos escolares e a construção de políticas mais sensíveis às suas necessidades.

Além disso, a gestão educacional democrática pode funcionar como um catalisador de transformações pedagógicas e sociais, ao incentivar a colaboração entre professores, estudantes, famílias e comunidade. Ao descentralizar decisões e valorizar o conhecimento local, ela não apenas fortalece a autonomia das escolas, mas também cria espaços de diálogo onde as desigualdades podem ser identificadas e enfrentadas de maneira coletiva. Dessa forma, a gestão deixa de ser um mero instrumento burocrático e passa a assumir um papel político-pedagógico, essencial para a construção de uma educação verdadeiramente inclusiva e emancipatória

No entanto, quando guiada por modelos empresariais e tecnocráticos, a gestão tende a acentuar a fragmentação do trabalho escolar e a dificultar a apropriação crítica das políticas por parte dos educadores. Isso contribui para a consolidação de uma cultura institucional de conformismo e despolitização, que esvazia o potencial transformador da escola e reduz a política educacional à mera técnica administrativa.

Diante desse cenário, este capítulo propõe discutir os diálogos e dissonâncias entre o discurso oficial das políticas educacionais e sua prática nas escolas públicas brasileiras. Para isso, serão mobilizadas contribuições teóricas e dados empíricos que permitam compreender como essas políticas são interpretadas e resignificadas no cotidiano escolar, com atenção especial às condições concretas de sua implementação e às vozes dos sujeitos envolvidos.

REFERENCIAL TEÓRICO

O quadro teórico apresentado sintetiza as principais contribuições dos autores mobilizados na construção do referencial analítico deste capítulo. A partir da perspectiva de Ball, compreende-se que as políticas não se materializam de forma linear, mas são apropriadas pelas escolas conforme seus contextos. Apple contribui ao evidenciar o

caráter ideológico do conhecimento escolar e a influência das disputas políticas na formulação das diretrizes educacionais.

Quadro 1 - Discurso e Prática nas Políticas Educacionais.

Autor(a)	Contribuição Teórica
Stephen Ball (2011; 2012; 2014)	Desenvolve a teoria do ciclo de políticas e da 'policy enactment', defendendo que as políticas são interpretadas e ressignificadas pelas escolas conforme seus contextos.
Michael Apple (1999)	Analisa as políticas educacionais como expressão de disputas ideológicas e relações de poder, criticando a padronização do conhecimento escolar.
Vitor Henrique Paro (2012; 2013)	Destaca a centralidade do trabalho docente e a necessidade de gestão democrática na efetivação das políticas educacionais.
José Carlos Libâneo (2016)	Critica o desfiguramento da escola pública pelas reformas neoliberais e destaca a desconexão entre metas e realidade pedagógica.
Dermeval Saviani (2019)	Enfatiza a necessidade de articulação nacional e coerência federativa para a efetivação das metas do Plano Nacional de Educação.
Santos, Brahim e Pantaleão (2022)	Aponta o papel estratégico da gestão escolar na mediação entre diretrizes oficiais e prática escolar, com ênfase na escuta das comunidades.
Vieira e Amorim (2021)	Evidencia a pluralidade de experiências na implementação das políticas, ressaltando a resiliência e criatividade das práticas docentes.

Fonte: Elaborado pelos autores.

As políticas educacionais constituem um campo marcado por disputas ideológicas, interesses sociais e tensões entre diferentes projetos de sociedade. Como afirma Apple (1999), toda política educacional está imersa em relações de poder, sendo expressão de forças hegemônicas que definem o que deve ser ensinado, a quem e com quais finalidades. A escola, nesse contexto, é simultaneamente lugar de reprodução e possibilidade de resistência, espaço em que se negociam sentidos e se reinterpretam normas institucionais.

Ball (2011) complementa essa leitura ao propor a noção de ciclo de políticas (policy cycle), em que a formulação normativa é apenas uma etapa de um processo mais amplo, que envolve a interpretação, mediação e recontextualização das diretrizes por parte dos atores escolares. Essa abordagem permite compreender que o percurso de uma política até sua efetivação nas escolas não é linear nem determinado exclusivamente por decisões superiores, mas é permeado por mediações culturais, institucionais e subjetivas.

A interpretação das políticas no contexto escolar, conforme argumentam Ball, Maguire e Braun (2012), está sujeita às condições materiais e simbólicas de cada escola. Os autores identificam que a maneira como professores e gestores compreendem e aplicam uma política depende de fatores como recursos disponíveis, perfil da equipe docente, histórico da instituição e contexto socioterritorial. Assim, as práticas escolares não podem ser compreendidas como meras execuções técnicas de decisões políticas, mas como construções sociais e políticas situadas.

Na perspectiva de Libâneo (2016), as reformas educacionais recentes têm contribuído para o esvaziamento do sentido público da escola, impondo lógicas de mercado que priorizam eficiência, resultados e controle sobre o trabalho docente. O autor denuncia o desfiguramento da escola e do conhecimento escolar, que são subordinados a políticas de responsabilização e meritocracia, desconectadas das necessidades pedagógicas reais das comunidades.

A crítica à padronização e ao tecnicismo das políticas educacionais também é central na obra de Paro (2013), que defende uma concepção de educação como prática social emancipada e emancipatória. Para o autor, a gestão democrática deve assegurar a participação efetiva dos sujeitos escolares nas decisões institucionais, rompendo com a lógica verticalizada que caracteriza grande parte das políticas implementadas.

Paro (2012) destaca ainda que a efetividade de uma política educacional depende, entre outros fatores, do reconhecimento da centralidade do trabalho docente. A precarização das condições de trabalho, a sobrecarga e a desvalorização dos profissionais impactam diretamente a capacidade das escolas de realizar as diretrizes propostas pelas instâncias superiores. A ausência de escuta dos educadores no processo de formulação das políticas contribui para sua pouca aderência à realidade escolar.

A partir da análise de experiências concretas, Santos, Brahim e Pantaleão (2022) evidenciam como a mediação das políticas educacionais nas escolas depende da atuação dos gestores escolares. O estudo revela que a escuta ativa das comunidades e a valorização da autonomia pedagógica são fundamentais para que as diretrizes normativas ganhem vida no cotidiano. A gestão escolar, nesse sentido, ocupa lugar estratégico, podendo tanto fortalecer quanto enfraquecer os vínculos entre discurso e prática.

Estudos como os de Vieira e Amorim (2021) indicam que a política, para além de seus documentos oficiais, deve ser compreendida como prática social em movimento. Os autores mostram que os profissionais da educação interpretam as políticas a partir de suas experiências, valores e desafios cotidianos, o que gera múltiplas formas de apropriação e ressignificação. Essa multiplicidade aponta para a importância de se considerar o contexto local na análise das políticas públicas.

A pesquisa educacional crítica, conforme delineada por Ball (2014), enfatiza que o campo da política educacional não é neutro nem homogêneo. Ao contrário, é marcado por contradições internas, disputas de sentidos e processos de exclusão. Nesse cenário, o papel da análise teórica é desvelar as relações entre poder, saber e política que atravessam os discursos educacionais, identificando suas implicações para a prática escolar.

No Brasil, Saviani (2019) alerta para os riscos da fragmentação das políticas educacionais diante da ausência de um sistema nacional articulado. Para o autor, a existência de diretrizes nacionais como o Plano Nacional de Educação (PNE) é condição fundamental para a garantia do direito à educação, mas sua implementação requer coerência federativa e compromisso político com a efetivação das metas estabelecidas.

A análise documental das bases normativas brasileiras, como o Censo Escolar do INEP e a PNAD do IBGE, reforça as constatações teóricas ao apontar a persistência de desigualdades estruturais na educação pública. Os dados de 2023 revelam disparidades regionais acentuadas no que se refere à infraestrutura escolar, à formação docente e ao acesso à educação básica, demonstrando a distância entre o ideal normativo e a realidade vivida nas escolas.

Essa distância entre discurso e prática pode ser compreendida, em parte, pela ausência de mecanismos efetivos de participação das comunidades escolares no processo de formulação das políticas. Conforme indicam Apple (1999) e Libâneo (2016), a centralização das decisões e a adoção de modelos gerencialistas impedem que as demandas locais sejam incorporadas aos marcos regulatórios, o que contribui para a baixa aderência das diretrizes às realidades escolares.

As políticas educacionais, ao priorizarem metas quantitativas e indicadores padronizados, acabam invisibilizando as práticas pedagógicas cotidianas e suas singularidades. Essa invisibilidade é denunciada por Ball (2011), que destaca o risco da performatividade como lógica dominante na gestão escolar, em que o cumprimento de metas substitui a reflexão crítica sobre o sentido e a finalidade da educação.

Diante desse quadro, torna-se necessário repensar as formas de elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas educacionais, incorporando a escuta dos sujeitos envolvidos e o reconhecimento das múltiplas realidades escolares. A articulação entre discurso e prática exige, portanto, uma postura dialógica e democrática por parte dos formuladores, gestores e educadores, capaz de construir políticas sensíveis às condições concretas da escola pública brasileira.

METODOLOGIA

Este capítulo adota uma abordagem qualitativa, centrada na análise documental e bibliográfica, com o objetivo de compreender as dinâmicas entre o discurso oficial das políticas educacionais e sua materialização nas práticas escolares. A escolha por essa perspectiva metodológica justifica-se pela natureza interpretativa do objeto de estudo, que exige a apreensão de significados atribuídos pelos sujeitos e instituições às políticas formuladas e implementadas.

A pesquisa bibliográfica envolveu a seleção criteriosa de obras teóricas e empíricas produzidas por autores nacionais e estrangeiros reconhecidos no campo da política educacional crítica, como Stephen Ball, Michael Apple, Dermeval Saviani, Vitor Henrique Paro, José Carlos Libâneo, entre outros. Essas produções permitiram o embasamento conceitual necessário à análise das relações entre formulação, interpretação e prática das políticas educacionais, bem como das tensões decorrentes desse processo.

Paralelamente, foram analisados documentos oficiais produzidos por órgãos governamentais, com destaque para os dados do Censo Escolar da Educação Básica 2023, publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e para as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE) no mesmo ano. Esses dados foram utilizados para ilustrar desigualdades estruturais, limitações materiais e disparidades regionais que afetam a implementação das políticas no cotidiano escolar.

A análise documental foi conduzida com base em uma leitura crítica dos marcos legais e estatísticos, buscando identificar possíveis contradições entre os princípios enunciados nos textos normativos e as condições efetivas de sua operacionalização. A análise bibliográfica, por sua vez, centrou-se na interpretação dos principais conceitos mobilizados pelos autores selecionados, com o intuito de articular teoria e realidade empírica.

Não se trata, neste estudo, de realizar uma investigação empírica de campo, mas de construir um panorama interpretativo sobre as formas de recepção, adaptação e ressignificação das políticas públicas educacionais no interior das escolas públicas brasileiras. A escolha por esse recorte metodológico decorre da intenção de contribuir com a reflexão teórica e política sobre os desafios da efetivação do direito à educação em contextos marcados por desigualdades históricas.

O processo de construção do texto baseou-se em critérios de coerência argumentativa, triangulação entre fontes e rigor na seleção das evidências documentais e teóricas. A análise buscou preservar o compromisso com a leitura crítica do fenômeno educacional, evitando generalizações e reconhecendo a pluralidade de experiências que caracterizam o cotidiano escolar.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados extraídos do Censo Escolar de 2023 evidenciam que, embora haja avanços no número de matrículas na educação básica, especialmente no ensino fundamental, persistem desigualdades significativas no que se refere à infraestrutura das escolas públicas. Em diversas regiões do país, faltam condições básicas, como acesso à internet, bibliotecas atualizadas, laboratórios de ciências e quadras esportivas cobertas. Esses dados reforçam a tese de que o discurso oficial, centrado em metas de qualidade e equidade, não se traduz de forma homogênea nas realidades escolares.

A PNAD Contínua de 2023 confirma essa constatação ao apontar que, nas regiões Norte e Nordeste, um percentual elevado de escolas públicas opera com número reduzido de professores efetivos e grande dependência de contratos temporários. Tal situação compromete a continuidade das práticas pedagógicas e fragiliza a implementação de políticas educacionais sustentáveis, gerando efeitos diretos na qualidade do ensino ofertado.

Essas evidências empíricas dialogam com a abordagem de Stephen Ball (2011), segundo a qual as políticas não são implementadas de forma mecânica, mas reinterpretadas em contextos específicos. A falta de estrutura física e a escassez de profissionais qualificados atuam como filtros que condicionam a maneira como as diretrizes normativas são lidas e aplicadas pelas escolas.

A análise de documentos oficiais revela que as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), como a universalização da educação infantil para crianças de quatro a cinco anos (Meta 1) e a ampliação da oferta de ensino integral (Meta 6), ainda enfrentam entraves concretos para sua plena realização. A ausência de financiamento adequado e a instabilidade na gestão pública contribuem para a lacuna entre o discurso e a prática.

Os estudos de Paro (2012; 2013) apontam que essa lacuna não se explica apenas por fatores técnicos ou estruturais, mas também por uma lógica política que desvaloriza a participação dos sujeitos escolares na construção das políticas. Nas escolas, o trabalho docente é frequentemente conduzido sob pressão de metas externas, sem o devido espaço para reflexão coletiva, o que impede a apropriação crítica das orientações oficiais.

Nesse contexto, a noção de “trabalho político dos professores”, proposta por Ball, Maguire e Braun (2012), ganha relevância. A atuação dos docentes envolve um processo contínuo de interpretação, resistência e adaptação das políticas aos desafios cotidianos. Em escolas com maior autonomia e participação, esse trabalho tende a favorecer a construção de práticas coerentes com os objetivos educacionais mais amplos.

A gestão escolar, como demonstrado no estudo de Santos, Brahim e Pantaleão (2022), desempenha papel central na mediação entre o discurso oficial e a prática

cotidiana. Gestores que valorizam a escuta dos professores e promovem a participação da comunidade escolar criam ambientes mais propícios à implementação reflexiva das políticas. Por outro lado, modelos gerencialistas e verticalizados tendem a enfraquecer o protagonismo pedagógico da escola.

A análise das políticas de formação docente evidencia outro elemento crítico. Conforme mostram os dados do INEP, uma parte considerável dos professores da educação básica ainda atua fora de sua área de formação ou sem acesso a programas consistentes de formação continuada. Essa realidade compromete a capacidade das escolas de concretizar as propostas curriculares e metodológicas previstas nas diretrizes oficiais.

Libâneo (2016) argumenta que a escola pública tem sido pressionada a cumprir funções que extrapolam sua capacidade institucional, especialmente diante de reformas orientadas por lógicas empresariais. A imposição de padrões de desempenho e a difusão de avaliações externas como critérios de qualidade têm contribuído para o esvaziamento do sentido pedagógico das práticas escolares.

O discurso da qualidade educacional, amplamente difundido nos documentos oficiais, tende a se concentrar em indicadores de rendimento escolar, como taxas de aprovação e desempenho em exames padronizados. No entanto, esses parâmetros nem sempre consideram as condições materiais e sociais em que as escolas operam, o que pode gerar um processo de responsabilização injusta de professores e gestores por resultados que não dependem exclusivamente de sua atuação.

As práticas escolares observadas em diferentes regiões, segundo estudos de Vieira e Amorim (2021), mostram que, mesmo diante de adversidades, professores e comunidades escolares desenvolvem estratégias criativas para reinterpretar e implementar políticas públicas. Essa resiliência revela o potencial de reinvenção da escola e aponta para a importância de reconhecer e valorizar as iniciativas locais como parte integrante da política educacional.

O reconhecimento da diversidade das experiências escolares exige que as políticas educacionais sejam concebidas com maior flexibilidade e sensibilidade ao território. A padronização de metas e processos ignora a pluralidade de contextos e

tende a perpetuar desigualdades históricas, sobretudo em comunidades vulnerabilizadas pelo racismo estrutural, pela pobreza e pela exclusão digital.

A escuta das comunidades escolares, como enfatizado por Paro (2013), é uma condição para a construção de políticas públicas mais justas e efetivas. A participação dos sujeitos na formulação, execução e avaliação das políticas permite ajustar os discursos oficiais às demandas reais da prática educativa.

Nesse sentido, Ball (2014) adverte que a democratização das políticas não se resume à sua elaboração em fóruns consultivos, mas envolve a criação de condições institucionais para que escolas e educadores tenham voz ativa no processo decisório. A efetividade de uma política depende da articulação entre diretrizes normativas e condições concretas de atuação dos sujeitos escolares.

Portanto, os resultados apresentados indicam que o distanciamento entre discurso e prática nas políticas educacionais brasileiras não é fruto de má gestão ou de resistência por parte das escolas, mas expressão de um sistema marcado por desigualdades estruturais, centralização decisória e ausência de diálogo efetivo com as realidades locais. Reconhecer e enfrentar essas contradições é fundamental para a construção de uma política educacional verdadeiramente democrática e transformadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada neste capítulo permitiu evidenciar a distância entre o discurso oficial das políticas educacionais e sua efetivação no cotidiano das escolas públicas brasileiras. Embora os documentos normativos expressem compromissos com a universalização do acesso, a qualidade do ensino e a promoção da equidade, os dados empíricos e os estudos teóricos indicam que tais princípios nem sempre encontram condições materiais e institucionais para se concretizarem.

As evidências extraídas do Censo Escolar de 2023 e da PNAD Contínua demonstram que persistem desigualdades estruturais relacionadas à infraestrutura, à formação docente, à gestão escolar e às condições de trabalho. Essas fragilidades comprometem a implementação de políticas e escancaram a necessidade de uma

abordagem mais sensível às particularidades territoriais e às vozes dos sujeitos escolares.

A literatura crítica, representada por autores como Stephen Ball, Michael Apple, Vitor Henrique Paro e José Carlos Libâneo, contribuiu para compreender que a política educacional é atravessada por processos de interpretação, resistência e ressignificação. As escolas não são meras executoras de diretrizes centralizadas, mas espaços ativos de negociação entre normas e realidades locais.

Dessa forma, torna-se imprescindível repensar os mecanismos de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais. A construção de políticas mais democráticas demanda escuta ativa das comunidades escolares, valorização do trabalho docente e garantia de condições institucionais para o exercício autônomo da prática pedagógica.

Conclui-se que o fortalecimento da articulação entre discurso e prática nas políticas educacionais depende da superação de modelos gerencialistas, da ampliação da participação social e do compromisso político com uma educação pública de qualidade, comprometida com os princípios constitucionais e com a transformação das desigualdades históricas que marcam o sistema educacional brasileiro.

REFERÊNCIAS

- APPLE, Michael W. **Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- APPLE, Michael W. **Can education change society?** 2. ed. New York: Routledge, 2022.
- BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BALL, Stephen J. **The education debate: policy and politics in the twenty-first century**. 3. ed. Bristol: Policy Press, 2014.
- BALL, Stephen J. **The tragedy of state education in England: reluctance, compromise and muddle**. Sir John Cass's Foundation Lecture. University College London, 2018. Disponível em: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10058902>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: educação 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica 2020**. Brasília: INEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica 2023**: notas estatísticas. Brasília: INEP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: educação 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

IBGE. **PNAD Contínua**: Educação 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21 jun. 2025.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016.

PARO, Vitor Henrique. Trabalho docente na escola fundamental: questões candentes. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 146, p. 586-611, maio/ago. 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Flávio Lopes dos; BRAHIM, Cybele Barbosa; PANTALEÃO, Edson. A gestão escolar e a materialização da política de educação especial nos Estados Unidos na voz de uma diretora de escola. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 26, p. e022122, 2022.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação**: significado, controvérsias e perspectivas. 2. ed. São Paulo: Autores Associados, 2019.

VIEIRA, Ednando Batista; AMORIM, Inara Rosa de. Do discurso à prática: um estudo da política em educação em Minas Gerais. **Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 26, 2021.

REFLEXÕES FINAIS

O estudo das políticas públicas educacionais no Brasil permite visualizar o esforço contínuo para assegurar o direito à educação e aprimorar as condições de ensino e aprendizagem. As ações analisadas neste e-book refletem a complexidade de um sistema que, apesar de suas conquistas, enfrenta desafios estruturais, históricos e sociais.

A educação no Brasil é marcada por trajetórias diversas que revelam as tentativas de universalização e democratização do acesso escolar. Leis e programas desempenham papel central nesse processo, moldando os caminhos da escolarização e influenciando a organização das redes de ensino em suas diferentes esferas.

A análise da LDB demonstrou sua função normativa na estruturação da educação brasileira, estabelecendo princípios e diretrizes que nortearam a atuação de escolas, sistemas de ensino e profissionais da educação. Ao longo de mais de duas décadas de vigência, a LDB passou por alterações que buscaram adaptar o texto legal às novas demandas educacionais e sociais.

O Plano Nacional de Educação (PNE) revelou-se uma ferramenta de planejamento essencial para a definição de metas e ações em médio e longo prazo. As metas estabelecidas refletem as prioridades educacionais do país, e sua implementação depende do comprometimento dos diferentes entes federativos e da sociedade civil.

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e o Caminho da Escola ilustram como programas federais podem impactar diretamente a vida escolar. O fornecimento de materiais didáticos e o transporte escolar constituem ações que contribuem para a melhoria da permanência e para a promoção de condições mais equitativas de acesso ao ensino.

A experiência do Programa Mais Educação evidenciou a tentativa de promover uma escola mais integrada à realidade dos estudantes, com uma formação que extrapole o conteúdo curricular tradicional. Ao ampliar o tempo de permanência dos alunos na escola e diversificar atividades, o programa buscou reforçar o caráter formativo da educação integral.

Ao longo da obra, observou-se que o distanciamento entre o planejamento das políticas e sua implementação prática ainda constitui um desafio frequente. As políticas públicas precisam ser pensadas em diálogo com a realidade das redes de ensino e das comunidades escolares, respeitando suas singularidades.

As transformações sociais, políticas e econômicas que atravessam o Brasil influenciam a formulação e a execução de políticas educacionais. Mudanças nos contextos nacionais exigem uma constante revisão de programas e legislações, de forma a garantir que a educação atenda às necessidades contemporâneas.

A análise das políticas públicas não pode ignorar a importância da participação social e da gestão democrática na construção de uma educação de qualidade. A atuação de educadores, gestores, estudantes e famílias é essencial para que as políticas ganhem concretude e possam produzir efeitos positivos.

O conhecimento das leis e programas educacionais permite que profissionais da educação atuem de maneira mais consciente e crítica no cotidiano escolar. Essa compreensão colabora para a construção de práticas pedagógicas que estejam alinhadas às diretrizes legais e que, ao mesmo tempo, atendam às demandas reais dos estudantes.

A educação, enquanto direito social, exige do Estado o compromisso com políticas que promovam não apenas o acesso, mas também a permanência e o sucesso escolar. Os programas e legislações abordados neste e-book representam tentativas de concretizar esse direito, embora ainda haja um caminho a ser percorrido.

O fechamento deste trabalho não encerra as reflexões sobre a política educacional brasileira. Pelo contrário, sinaliza a necessidade de acompanhamento contínuo das ações públicas e da construção coletiva de uma educação que respeite a diversidade, promova a inclusão e contribua para a formação de cidadãos críticos e atuantes.



ISBN: 978-6-55321-030-1



9 786553 210301