ISSN: 2358-8829

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS

Hosana da Silva Ribeiro Lima [1]
Erick Macgregor [2]

INTRODUÇÃO

A implementação de políticas educacionais constitui um dos maiores desafios da gestão pública no Brasil, sobretudo diante da complexidade envolvida em transformar diretrizes normativas em ações efetivas nas redes de ensino. Documentos como o Plano Nacional de Educação (PNE) e os planos estaduais e municipais estabelecem metas relacionadas à universalização do acesso, à melhoria da qualidade do ensino, à valorização dos profissionais da educação e à redução das desigualdades educacionais. Contudo, entre a formulação dessas políticas e sua efetivação prática, interpõe-se um percurso marcado por obstáculos de natureza política, orçamentária, administrativa e social, o que tem sido amplamente discutido no campo da análise de políticas públicas educacionais (MAINARDES, 2006; BALL, 1994).

Nas últimas décadas, observam-se avanços relevantes, como a ampliação do acesso à educação básica, a expansão de sistemas de avaliação em larga escala e o fortalecimento de mecanismos de financiamento, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Persistem, no entanto, desafios estruturais: a insuficiência de recursos financeiros, a descontinuidade de políticas decorrente de mudanças de gestão, a fragilidade na formação continuada de professores e as disparidades regionais que comprometem a equidade educacional (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2005).

[1] Mestranda do Curso de Ciênciass da Educação da World Ecumenical University, hosanaribeirocn@gmail.com .
[2] Mestrando pelo Curso de Ciências da Computação da Universidade Federal Piauí - UFPI, orientador: erickmacgregor2_@hotmail.com;

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como problema de pesquisa a seguinte questão: quais fatores favorecem ou dificultam a implementação efetiva das políticas educacionais no Brasil, e de que forma a atuação dos diferentes atores envolvidos — gestores, professores, famílias e comunidade escolar — interfere nesse processo? Parte-se do pressuposto de que a distância entre a formulação normativa e sua execução concreta não decorre apenas de limitações orçamentárias, mas também de arranjos institucionais, disputas políticas e condições desiguais de implementação entre os diferentes entes federativos (PIRES, 2011).

Assim, o objetivo geral deste estudo é analisar, à luz da literatura especializada, os principais avanços e desafios que permeiam a implementação de políticas educacionais no Brasil, com ênfase no cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE e pelos planos subnacionais. De forma específica, busca-se: a) discutir o referencial teórico-conceitual sobre o ciclo de políticas públicas e sua aplicação ao campo educacional; b) examinar os avanços e limites relacionados ao financiamento da educação, à formação docente e à gestão democrática; e c) refletir sobre o papel dos diferentes atores sociais na efetivação das metas educacionais.

Trata-se de uma pesquisa de natureza teórica, de caráter bibliográfico e abordagem qualitativa, fundamentada na revisão da literatura especializada e na análise documental de normativas educacionais, cujos procedimentos são detalhados na seção de Metodologia. A discussão desenvolvida ao longo do trabalho evidencia que, embora existam avanços inegáveis na garantia do acesso e no financiamento da educação básica, a efetivação plena das metas educacionais permanece condicionada à superação de entraves políticos, administrativos e sociais historicamente presentes na gestão pública brasileira. Conclui-se, preliminarmente, que o fortalecimento da gestão educacional — pautado pelo diálogo entre os atores envolvidos e pela continuidade das políticas — constitui caminho essencial para que a educação pública brasileira avance rumo a padrões mais elevados de qualidade e equidade.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza teórica, de abordagem qualitativa e caráter bibliográfico-documental, cujo objetivo é analisar, à luz

da produção acadêmica especializada e de documentos normativos, os avanços e desafios relacionados à implementação de políticas educacionais no Brasil.

O procedimento metodológico adotado consistiu, inicialmente, em levantamento bibliográfico junto a bases de dados científicas — como Scientific Electronic Library Online (SciELO), Google Acadêmico e periódicos da área de Educação e Políticas Públicas —, priorizando-se produções (artigos, livros, capítulos e relatórios técnicos) que discutissem a implementação de políticas educacionais, o Plano Nacional de Educação, o financiamento da educação básica, a formação docente e a gestão democrática da escola. Foram utilizados como descritores de busca os termos “políticas educacionais”, “implementação de políticas públicas”, “Plano Nacional de Educação”, “financiamento da educação” e “gestão educacional”, combinados entre si.

Complementarmente, realizou-se análise documental de normativas oficiais, com destaque para a Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE, além de relatórios de monitoramento das metas produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e por organizações da sociedade civil que acompanham a execução do Plano.

A análise dos dados coletados seguiu a técnica de análise de conteúdo de natureza qualitativa, organizada em eixos temáticos que orientaram a construção do referencial teórico: (1) o ciclo de políticas públicas e a relação entre formulação e implementação; (2) o financiamento da educação básica; (3) a formação e valorização dos profissionais da educação; e (4) o papel dos atores sociais na efetivação das metas educacionais. Essa organização permitiu articular, de forma crítica, os avanços e obstáculos identificados na literatura, subsidiando as discussões apresentadas nas seções seguintes.

Cabe ressaltar que, por se tratar de pesquisa teórica, não houve coleta de dados primários junto a sujeitos ou instituições, sendo os “resultados” desta investigação compreendidos como sínteses interpretativas construídas a partir do diálogo entre os autores consultados e os documentos normativos analisados. Por não envolver seres

humanos como sujeitos de pesquisa, coleta de dados pessoais ou uso de imagens de terceiros, o presente estudo não demandou submissão a comitê de ética em pesquisa.

REFERENCIAL TEÓRICO

1.O ciclo de políticas públicas e a relação entre formulação e implementação

A compreensão das políticas educacionais como um processo dinâmico, e não como um ato único de decisão governamental, encontra respaldo na abordagem do ciclo de políticas (policy cycle), desenvolvida por Stephen Ball e difundida no Brasil, sobretudo, pelos trabalhos de Jefferson Mainardes. Segundo essa perspectiva, uma política pública não se esgota no momento de sua formulação normativa; ao contrário, ela é constantemente reinterpretada, adaptada e, por vezes, resistida pelos diferentes atores responsáveis por sua execução nos contextos escolares e administrativos (MAINARDES, 2006).

Esse referencial rompe com a visão tradicional de implementação como simples execução técnica de diretrizes formuladas “de cima para baixo” (abordagem top-down), evidenciando que gestores, professores e demais agentes escolares atuam como intérpretes ativos das políticas, e não como meros executores passivos. Roberto Rocha C. Pires (2011), ao discutir as chamadas “histórias de implementação”, demonstra que burocratas de nível de rua — professores, diretores e técnicos que atuam na ponta do sistema educacional — realizam adaptações cotidianas nas políticas, conforme os recursos disponíveis, as pressões institucionais e as condições concretas de trabalho. Essa dinâmica ajuda a explicar por que políticas formuladas com os mesmos objetivos produzem resultados distintos quando aplicadas em diferentes redes de ensino ou regiões do país.

Eneida Shiroma, Rosalba Garcia e Roselane Campos (2005) acrescentam a essa discussão uma dimensão crítica, ao apontarem que a análise das políticas educacionais deve considerar também os discursos e interesses que as sustentam, muitas vezes vinculados a organismos internacionais e a movimentos empresariais voltados à educação. Essa perspectiva contribui para compreender por que determinadas metas

— sobretudo as relacionadas à universalização do acesso e à qualidade do ensino — enfrentam maior resistência ou descontinuidade na fase de implementação.

O Plano Nacional de Educação e os planos subnacionais: metas e monitoramento

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabelece dez diretrizes e vinte metas a serem alcançadas no decênio 2014-2024, abrangendo desde a universalização da educação infantil até a valorização dos profissionais do magistério e o financiamento da educação. O Plano determina, ainda, que estados, Distrito Federal e municípios elaborem seus respectivos planos subnacionais de educação, alinhados às metas nacionais, em regime de colaboração federativa.

O acompanhamento da execução do PNE é realizado por meio de ciclos de monitoramento conduzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em conjunto com o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação. Os relatórios produzidos ao longo desses ciclos evidenciam avanços pontuais — como a expansão do acesso à pré-escola — e estagnação em metas estruturantes, especialmente aquelas relacionadas à universalização do atendimento em creches e à ampliação do investimento público em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

José Marcelino de Rezende Pinto, referência nos estudos sobre financiamento educacional, tem destacado que a insuficiência de recursos constitui um dos principais entraves ao cumprimento das metas do PNE, uma vez que praticamente todas as demais metas dependem, direta ou indiretamente, da disponibilidade de investimento público adequado (PINTO, 2002). A meta 20 do Plano, referente ao financiamento, é frequentemente descrita na literatura como uma meta “transversal”, da qual depende a viabilidade das demais.

2.Financiamento da educação: avanços e limites do Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado em 2007 e transformado em

política permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020, representa um dos principais instrumentos de financiamento da educação básica no país, ao redistribuir recursos entre estados e municípios conforme o número de matrículas e assegurar complementação da União aos entes com menor capacidade de arrecadação.

Autores como Nicholas Davies apontam que, embora o Fundeb tenha contribuído para reduzir desigualdades históricas no financiamento educacional entre redes de ensino, o fundo não resolve, por si só, o problema da subfinanciamento crônico da educação brasileira, sobretudo diante das disparidades regionais de arrecadação e da insuficiência do percentual mínimo de investimento em relação ao PIB (DAVIES, 2008). Essa limitação estrutural relaciona-se diretamente às dificuldades enfrentadas por muitos municípios, especialmente das regiões Norte e Nordeste, para garantir infraestrutura adequada, materiais didáticos e remuneração compatível aos profissionais da educação.

3.Formação e valorização dos profissionais da educação

A valorização dos profissionais da educação constitui uma das diretrizes centrais do PNE, contemplando metas relativas à formação inicial e continuada, à elaboração de planos de carreira e ao piso salarial nacional do magistério. Contudo, a literatura da área — a exemplo dos estudos vinculados à obra de Dermeval Saviani sobre política educacional brasileira (SAVIANI, 2009) — evidencia que a formação continuada de professores frequentemente ocorre de maneira fragmentada, pontual e descontextualizada das necessidades reais das escolas, comprometendo sua efetividade como estratégia de melhoria da qualidade do ensino.

Some-se a isso a descontinuidade administrativa provocada por mudanças de gestão em âmbito municipal, estadual e federal, que interrompe programas de formação docente e compromete a consolidação de políticas de médio e longo prazo voltadas à carreira do magistério.

4.O papel dos atores sociais e as desigualdades regionais na efetivação das metas

ISSN: 2358-8829

Por fim, a efetivação das metas educacionais depende diretamente da atuação articulada de múltiplos atores — gestores públicos, professores, famílias e comunidade escolar. Vitor Henrique Paro, em sua extensa produção sobre gestão democrática da escola, defende que a participação efetiva da comunidade escolar nos processos decisórios constitui condição indispensável para que as políticas educacionais se traduzam em práticas pedagógicas de qualidade, e não permaneçam restritas ao plano formal-normativo (PARO, 2016).

As desigualdades regionais, por sua vez, agravam esse quadro: municípios com menor capacidade técnica e financeira enfrentam maiores dificuldades para implementar políticas complexas, ainda que estas estejam adequadamente formuladas em nível nacional. Romualdo Portela de Oliveira ressalta que o direito à educação, embora amplamente positivado na legislação brasileira, permanece condicionado, na prática, às capacidades desiguais dos entes federativos de traduzir normas em serviços educacionais de qualidade equivalente em todo o território nacional (OLIVEIRA, 1999).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da revisão bibliográfica e da análise documental realizadas, os achados foram sistematizados em quatro categorias analíticas, construídas a partir do diálogo entre o referencial teórico apresentado e os documentos normativos e relatórios de monitoramento consultados. Essas categorias não se apresentam de forma isolada, mas articulada, uma vez que os desafios da implementação de políticas educacionais no Brasil resultam da interação entre fatores políticos, financeiros, pedagógicos e sociais.

Categoria 1 — A distância entre formulação normativa e execução prática

O primeiro achado relevante diz respeito à confirmação, na literatura analisada, de que a implementação de políticas educacionais no Brasil não pode ser compreendida como mera execução técnica de diretrizes formuladas centralmente. Os dados sistematizados a partir dos relatórios de monitoramento do PNE evidenciam estagnação em metas estruturantes — como a universalização do atendimento em creches —, o que corrobora empiricamente a tese de Mainardes (2006) e Ball (1994) sobre a natureza

reinterpretativa da implementação. Observa-se que, quanto mais uma meta depende da articulação entre diferentes níveis federativos e da mobilização de recursos técnicos e financeiros, maior a distância entre o que foi formulado e o que efetivamente se realiza nas redes de ensino. Esse achado sugere que a análise de políticas educacionais não deve se limitar à verificação do cumprimento formal das metas, mas incorporar a investigação dos processos concretos — muitas vezes negligenciados — pelos quais gestores e professores adaptam, resistem ou reinterpretam as diretrizes recebidas, tal como descrito por Pires (2011) em suas "histórias de implementação".

Categoria 2 — O financiamento como nó crítico do sistema

A segunda categoria analítica sistematiza um achado recorrente na literatura: a centralidade do financiamento como condição de possibilidade — e não apenas como um dos vinte objetivos do PNE — para o cumprimento das demais metas. Os dados analisados indicam que avanços obtidos por meio do Fundeb, embora relevantes na redução de desigualdades intrarregionais de investimento, não foram suficientes para equacionar o subfinanciamento histórico da educação básica brasileira, especialmente em municípios de menor capacidade arrecadatória. Esse achado permite uma leitura crítica e original: mais do que uma "meta entre outras", o financiamento configura-se como uma variável transversal que atravessa e condiciona a efetividade de praticamente todas as demais dimensões do PNE — do acesso à valorização docente — o que reforça a necessidade de se repensar a arquitetura de metas do Plano não como itens paralelos, mas como uma cadeia de dependências hierarquizada, na qual o financiamento ocupa posição estrutural.

Categoria 3 — Fragilidade e descontinuidade da formação docente

A terceira categoria refere-se aos achados relacionados à formação e valorização dos profissionais da educação. A sistematização da literatura consultada indica um padrão recorrente: programas de formação continuada tendem a ser interrompidos ou descaracterizados a cada mudança de gestão administrativa, o que compromete sua efetividade pedagógica e gera descontinuidade nas políticas de carreira docente. Esse achado dialoga com a perspectiva de Saviani (2009) sobre a fragmentação histórica das

políticas educacionais brasileiras e permite uma reflexão inovadora: a descontinuidade não deve ser tratada apenas como um problema de gestão administrativa, mas como um sintoma de uma cultura política mais ampla, na qual políticas de Estado são frequentemente tratadas como políticas de governo, sujeitas a rupturas a cada ciclo eleitoral — o que fragiliza a construção de uma carreira docente sólida e valorizada a médio e longo prazo.

Categoria 4 — Desigualdades regionais e participação social como fatores determinantes

Por fim, a quarta categoria sistematiza achados relativos ao papel dos atores sociais e às desigualdades regionais na efetivação das metas educacionais. Os dados analisados confirmam que municípios com menor capacidade técnica e financeira — concentrados, predominantemente, nas regiões Norte e Nordeste — enfrentam maiores obstáculos para traduzir as metas nacionais em ações concretas, ainda que estas estejam formalmente bem estabelecidas. Esse achado corrobora a tese de Portela de Oliveira (1999) sobre a desigualdade na capacidade dos entes federativos de garantir o direito à educação. Simultaneamente, observa-se que a efetiva participação da comunidade escolar nos processos decisórios — tal como defendida por Paro (2016) em sua concepção de gestão democrática — permanece mais como princípio normativo do que como prática consolidada, sobretudo nos contextos de maior vulnerabilidade social, nos quais a mobilização comunitária enfrenta barreiras estruturais adicionais.

Síntese crítica dos achados

A leitura articulada dessas quatro categorias permite uma discussão original: os obstáculos à implementação de políticas educacionais no Brasil não constituem falhas isoladas de gestão, mas expressam uma configuração estrutural na qual fatores políticos (descontinuidade administrativa), financeiros (subfinanciamento crônico), pedagógicos (fragilidade formativa) e sociais (desigualdade regional e déficit participativo) se retroalimentam. Essa constatação sugere que estratégias de enfrentamento pontuais — voltadas a apenas uma dimensão do problema — tendem a produzir resultados limitados. Uma perspectiva mais consistente com os achados aqui sistematizados

ISSN: 2358-8829

aponta para a necessidade de políticas de Estado pactuadas intersetorialmente, capazes de resistir a alternâncias de governo, associadas a mecanismos de financiamento redistributivo mais robustos e à ampliação de espaços institucionais de participação social, de modo a aproximar, de fato, a formulação normativa das metas educacionais de sua efetivação nas redes de ensino brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como propósito analisar, à luz da literatura especializada, os principais avanços e desafios que permeiam a implementação de políticas educacionais no Brasil, com especial atenção ao cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação e pelos planos subnacionais. A trajetória percorrida ao longo do trabalho permite concluir que, embora a estrutura normativo brasileiro apresente diretrizes robustas e tecnicamente bem fundamentadas para a melhoria da educação pública, sua efetivação prática permanece condicionada a um conjunto complexo de variáveis políticas, financeiras, pedagógicas e sociais que operam de forma interdependente.

A sistematização realizada evidenciou que a distância entre formulação e implementação não decorre de um único fator isolável, mas de uma configuração estrutural na qual o subfinanciamento histórico da educação básica, a descontinuidade administrativa provocada por alternâncias de gestão, a fragilidade da formação continuada docente e as desigualdades regionais na capacidade de execução dos entes federativos se retroalimentam mutuamente. Esse conjunto de achados reforça a compreensão, já consolidada no campo da análise de políticas públicas, de que implementar uma política educacional é um processo tão relevante quanto formulá-la — e que a atuação dos atores localizados na ponta do sistema (gestores, professores, famílias e comunidade escolar) não deve ser tratada como variável secundária, mas como elemento constitutivo do próprio sucesso ou fracasso das metas estabelecidas.

Do ponto de vista de sua aplicação empírica, os apontamentos aqui sistematizados oferecem subsídios relevantes para gestores públicos, conselhos de educação e formuladores de política em diferentes esferas federativas, na medida em

que sugerem a necessidade de tratar o financiamento não como uma meta setorial isolada, mas como condição estrutural transversal a todo o Plano. Da mesma forma, os achados apontam para a urgência de se conceber a formação docente e a participação social não como itens protocolares de cumprimento normativo, mas como processos contínuos, permanentes e resguardados de descontinuidades político-eleitorais — o que demanda, entre outras medidas, a construção de pactos federativos mais duradouros e de mecanismos institucionais que blindem políticas educacionais estratégicas de rupturas abruptas de gestão.

Para a comunidade científica, este estudo contribui ao articular, de forma integrada, quatro dimensões frequentemente analisadas de maneira fragmentada na literatura — política, financeira, pedagógica e social —, propondo uma leitura relacional dos obstáculos à implementação de políticas educacionais. Essa abordagem integrada constitui, em si, um convite à superação de análises setorizadas, que tendem a explicar o descumprimento de metas educacionais a partir de causas isoladas, quando, na realidade, tais causas operam de modo sistêmico.

Como limitação do presente estudo, reconhece-se seu caráter eminente teórico e bibliográfico, o que aponta para a relevância de pesquisas futuras de natureza empírica — a exemplo de estudos de caso, pesquisas de campo e análises quantitativas de dados educacionais — capazes de testar, aprofundar ou relativizar, em contextos específicos, as categorias analíticas aqui propostas. Sugere-se, ainda, que investigações futuras explorem comparativamente a experiência de diferentes redes estaduais e municipais na implementação de suas metas educacionais, de modo a identificar boas práticas replicáveis, bem como investiguem, com maior profundidade, os mecanismos concretos de participação social previstos na legislação educacional brasileira e sua efetividade real nos contextos escolares.

Por fim, conclui-se que o fortalecimento da gestão educacional brasileira — pautado pelo diálogo permanente entre os diferentes atores envolvidos, pela continuidade das políticas de Estado e pela superação das desigualdades regionais de financiamento e capacidade técnica — constitui caminho indispensável para que a

educação pública nacional avance, de fato, rumo a padrões mais elevados de qualidade, equidade e justiça social.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Implementação de políticas públicas; Plano Nacional de Educação; Financiamento da educação; Gestão educacional.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J. Education Reform: A Critical and Post-Structural Approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 13 set. 2026.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação & Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema federal de ensino. Educação & Sociedade, Campinas, v. 20, n. 61, p. 61-74, dez. 1999.

PARO, V. H. Gestão democrática da escola pública. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

PIRES, R. R. C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. de (org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2011. p. 182-207.

SAVIANI, D. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 143-155, jan./abr. 2009.

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Política Educacional. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.