

## RESENHA CRÍTICA – GUIA PRÁTICO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL: AÇÕES, PLANOS, PROGRAMAS E IMPACTOS

CRITICAL REVIEW – A PRACTICAL GUIDE TO EDUCATIONAL POLICY IN  
BRAZIL: ACTIONS, PLANS, PROGRAMS, AND IMPACTS

ANÁLISIS CRÍTICO: UNA GUÍA PRÁCTICA SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA EN  
BRASIL: ACCIONES, PLANES, PROGRAMAS E IMPACTOS

Elane Araujo Nogueira – Mestra em Educação, Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, elaneanmestrado@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/0988649088772288>,  
<https://orcid.org/0000-0002-9872-8950>

Tânia Maria Rodrigues da Silva – Mestra em Educação, Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, taniasilva52@yahoo.com.br,  
<http://lattes.cnpq.br/5107860876397867>

Glessiane Coeli Freitas Batista Prata, Doutora em Educação, Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, glessiane@hotmail.com,  
<http://lattes.cnpq.br/7569347319035901>,

Maria José Costa dos Santos – Pós-Doutora em Educação, Universidade Federal do Ceará (UFC), mazeautomatic@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/3144508981197442>,  
<https://orcid.org/0000-0001-9623-5549>

Ter por objeto de estudo o campo da política educacional do Brasil é profundamente significativo e complexo. O país possui uma grande extensão territorial e é ricamente diversificado, tanto geograficamente quanto social, cultural e economicamente assinalando, e por isso, discutir sobre a organização dessa política educacional apresenta-se como um grande desafio.

Nessa perspectiva, Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, pesquisador da área de política educacional, em sua obra “Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos” (Santos, 2014), propõe uma abordagem mais didática da temática, por meio de uma perspectiva de debate voltada à compreensão de conceitos e noções relacionados ao tema central.

Em seus estudos, Santos (2014) reflete sobre as principais variáveis que contribuem para a construção histórica da atual política educacional do país, apresentando uma discussão embasada nos artigos relativos à educação presentes na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), bem como em seus incisos e nas diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (Brasil, 1996).

Ao explorar os desdobramentos desses documentos, instituinte e regulador, respectivamente, no desenvolvimento e na adoção de outros modelos, planos, ações e programas da atual política educacional do país, o autor oportuniza uma compreensão da temática e contribui para o processo de formação de conhecimentos na área, em especial na formação docente.

Por conseguinte, esta resenha, construída a partir da leitura e interpretação da obra, objetiva contribuir com os estudos sobre o cenário atual da política educacional no Brasil, ressaltando a importância do livro como referência relevante no debate e evidenciando a consistência da análise do autor.

O livro encontra-se estruturado em três capítulos principais: 1º - Estruturas, conceitos e fundamentos da política educacional; 2º - Estrutura dos planos, programas e ações da política educacional brasileira atual e; 3º - Características estruturais do campo da política educacional brasileira. Além desses capítulos, o livro também apresenta um glossário e textos em anexos que complementam a abordagem, proporcionando uma construção gradual das principais informações sobre a política educacional do Brasil.

O primeiro capítulo do livro apresenta uma visão abrangente e atualizada de conceitos e noções fundamentais para as discussões sobre a temática central, buscando esclarecer termos como política, poder, política educacional, Estado e governo, uma vez que, em geral, são frequentemente tratados como sinônimos e, ao mesmo tempo, suscitam múltiplas interpretações nos debates dessa área, especialmente no âmbito educacional, além de apresentar sua compreensão para a contextualização da reflexão proposta.

O capítulo também apresenta uma reflexão sobre os diferentes tipos de políticas públicas existentes, bem como dos modelos de análises aplicados nas pesquisas relacionadas tanto a políticas públicas quanto a políticas públicas

educacionais, a fim de possibilitar uma compreensão mais aprofundada das mediações que influenciam nas análises dos resultados.

Para construir a noção de “política” adotada em seu livro, Santos (2014) toma como base os estudos de Norberto Bobbio, Michel Foucault e Max Weber. A partir desses autores, a política é compreendida como um conceito associado ao desenvolvimento das relações e das atividades estabelecidas entre a sociedade (cidadãos) e a administração pública (governo), mediadas por disputas de poder entre esses agentes, cujos resultados se materializam na sociedade por meio do planejamento e da implementação de ações e serviços.

Além disso, essa disputa de poder é ressaltada como essencial para o exercício da política em sociedade, por promover a necessária alternância de poder, evitando sua concentração nas mãos de um único indivíduo ou grupo, reflete Santos (2014).

Em relação a ideia de poder, de forma sucinta, é definida como a capacidade (intelecto - persuasão) ou propriedade (material - coação) de influenciar ou forçar uma pessoa ou grupo a agir de acordo com as orientações de quem detém esse poder. No contexto político, conforme o autor, essas possibilidades são sempre compreendidas como ferramentas legítimas para alcançar os objetivos pretendidos.

No que se refere ao sentido de educação, o autor apresenta sua construção embasada nas perspectivas de Emile Durkheim, que a define como um “processo intencional de formação de indivíduo (ou grupo deles), que é realizado com o intuito de conservar, mudar ou romper os padrões sociais existentes, por meio da transmissão de conhecimentos considerados desejáveis” (apud. Santos, 2014, p. 3), os quais legitimam o que é aceitável para o convívio dentro de uma determinada sociedade ou grupo.

A partir dessa concepção, a política educacional é compreendida como uma forma de intervenção nos processos formativos e informativos desenvolvidos na sociedade, tanto no âmbito coletivo quanto individual, por meio da qual se legitimam, (re)configuram ou, por vezes, se desqualificam determinados projetos políticos que orientam a organização social. Desse modo, a construção de políticas educacionais é discutida e estruturada com base em características que refletem as interligações entre os sujeitos e as dimensões econômicas, sociais e culturais (Santos, 2014).

Essas características incluem aspectos como intencionalidade (que pode ser explícita ou implícita, dependendo de quem a interpreta), textualidade (baseada em documentação), contextualidade (influenciada pelas variantes históricas envolvidas) e tridimensionalidade envolvendo diferentes forças: administrativa, financeira e educacional/pedagógica), reforça o autor.

Em relação as noções de Estado e governo, embora essas palavras sejam frequentemente usadas como sinônimos, elas apresentam significados diferentes. Conforme a leitura do capítulo, essa distinção se torna mais evidente, possibilitando uma compreensão mais concreta de seus sentidos e de sua relevância.

Assim, configurando-se como uma entidade reguladora do poder na sociedade, o Estado representa “uma estrutura que transcende os indivíduos e as coletividades, é impessoal e que arbitra as regras e normas (convertidas muitas vezes em leis) estruturadoras da sociedade” (Santos, 2014, p. 3).

Essa regulação exercida pelo Estado ocorre por meio de leis, regras e normas debatidas e elaboradas por representantes da sociedade, com o objetivo de garantir o funcionamento adequado de áreas essenciais, como educação, saúde, segurança e economia. De modo geral, essas diretrizes apresentam caráter de longo prazo, independentemente da duração dos mandatos desses representantes.

Esse aspecto confere ao Estado duas características primordiais à sua existência enquanto instituição da sociedade: a atemporalidade, que se refere à sua permanência ao longo do tempo, mesmo diante de mudanças de governo, garantindo estabilidade e continuidade das ações voltadas ao interesse público e à coletividade.

Essa característica de atemporalidade, conforme Santos (2014), possibilita o desenvolvimento das chamadas políticas públicas de Estado, que correspondem à criação de programas nas áreas de educação, saúde, segurança social, infraestrutura e meio ambiente, entre outras. Essas políticas são planejadas e implementadas com o objetivo de beneficiar a sociedade a longo prazo, ultrapassando os mandatos dos representantes envolvidos em sua formulação e execução.

A outra característica atribuída ao Estado é a sua capacidade mediadora, que se manifesta na atuação como intermediário na resolução de conflitos, buscando conciliar os interesses de indivíduos ou grupos sociais com as leis, regras e normas que regem a vida em sociedade.

A noção de governo, “em termos genéricos, é composta por indivíduo(s) ou grupos que, em determinado período, assume(m) o controle do Estado” (Santos, 2014, p.4), conferindo ao governo características básicas, como temporalidade e associatividade.

A temporalidade refere-se à alternância de representantes no governo, que ocorre, em geral, por processos eleitorais, ao longo de períodos definidos para o exercício de suas funções, mas também pode se dar por meio de golpes de Estado ou nomeações. Esse aspecto dá origem às chamadas políticas públicas de governo, em que o planejamento dos programas e ações de desenvolvimento reflete uma determinada orientação política. Em geral, essas políticas estão vinculadas à duração dos mandatos, influenciando, inclusive, a formulação de projetos educacionais.

O atributo da associatividade relaciona-se à união de indivíduos em torno de interesses comuns, levando à formação de grupos ou organizações. Em geral, essas associações dão origem a partidos políticos, cujos interesses contribuem para a construção de uma identidade partidária que orienta sua forma de atuação e governança. Essa característica reflete-se nas propostas e nas ações que compõem seus programas de governo.

Nessa ótica, ao apresentar uma concepção geral de políticas públicas, Santos (2014) afirma que “estas podem ser definidas como ações geradas na esfera do Estado e que têm como objetivo atingir a sociedade como um todo ou partes dela” (Santos, 2014, p. 5). Consequentemente, no contexto educacional, orientam os diversos aspectos da educação nacional, incluindo planejamento, ações, programas, financiamentos e outras medidas a serem implementadas nesse campo.

O primeiro capítulo também apresenta a classificação dos tipos de políticas públicas instituintes no país e discute cada uma delas; contudo, para fins didáticos, recorre-se ao Quadro 1 a seguir adaptado a partir da proposta do autor, que sintetiza essa classificação de forma mais acessível e facilita sua compreensão.

Quadro 1 – Classificação das políticas públicas

| Tipos de políticas públicas | Aspectos principais                                                        | Exemplos                     |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Distributivas               | Em geral, não geram ônus para a sociedade, sendo orientadas pelo consenso. | Sistema Único de Saúde (SUS) |

|                 |                                                                                        |                                                           |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Redistributivas | Marcadas por contradições, estão relacionadas à redistribuição de recursos e direitos. | Sistema de Cotas nas Universidades; PROUNI; Bolsa Família |
| Regulatórias    | Estabelecem leis e decretos.                                                           | LDBEN; ECA; Maria da Penha                                |
| Instituintes    | Organizam o Estado e o regime político                                                 | Constituição Federal de 1988                              |

Fonte: Adaptado de Santos (2014).

Essa classificação evidencia diferentes formas de intervenção estatal, que variam desde a distribuição de benefícios até a definição das bases estruturais do regime político. Ao longo da obra, o autor desenvolve uma reflexão mais abrangente sobre cada tipo, esclarecendo as relações que se estabelecem entre essas políticas públicas e o campo educacional.

Quanto aos modelos de análise, o estudo apresenta uma perspectiva sobre essa classificação agrupando-os em três categorias: unidimensional, bidimensional e multidimensional.

Nesse entendimento, a análise baseada na categoria unidimensional promove uma abordagem linear, concentrando as investigações do pesquisador sobre um determinado enfoque sem levar em consideração muitos dos elementos externos que podem influenciar ou afetar essa política.

A categoria bidimensional concentra sua atenção em duas dimensões inter-relacionadas: a econômica e a social. Entretanto, embora esse tipo de análise amplie a compreensão dos elementos externos que podem interferir no desenvolvimento dessas políticas, ainda apresenta uma perspectiva limitada dessa investigação, enfatiza Santos (2014).

Nesse contexto, a abordagem multidimensional, ao incorporar diversos fatores que se relacionam e se influenciam mutuamente, possibilita uma análise mais precisa, permitindo aos pesquisadores oferecer explicações mais elaboradas e realistas sobre o funcionamento e os resultados das políticas públicas (Santos, 2014).

Diante da extensão e da pluralidade do campo educacional brasileiro, o segundo capítulo apresenta uma discussão detalhada sobre os principais documentos legais de regulamentação, normatização, financiamento e avaliação, que impactam

diretamente a qualidade e a oferta dos serviços educacionais no país, proporcionando uma reflexão aprofundada sobre a estrutura dos planos, programas e ações da política educacional contemporânea no Brasil.

Entre os principais pilares que influenciam a qualidade e a oferta dos serviços educacionais no Brasil, destacam-se a CF/1988 e a LDBEN (Brasil, 1996). “Esses eixos constituem-se de duas “estruturas estruturantes”, que vêm a ser os elementos matriciais da legislação e da política educacional brasileira como um todo” (Santos, 2014, p. 18), representando, assim, os dois elementos centrais na definição das políticas públicas educacionais conforme o autor.

Os principais fatos que marcam a história do desenvolvimento da CF/1988 destacam-se: a ruptura de um longo período de regime militar, que durou 21 anos, durante o qual os direitos civis foram frequentemente restringidos, com presença de censura e repressão política; a realização de eleições diretas para governadores e prefeitos, em 1982; e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (1987–1988), que contou com a participação de representantes de diferentes partidos e setores da sociedade para a elaboração da atual Constituição Federal (Paixão, 2011).

Esses acontecimentos, somados a tantos outros de grande relevância, reflete Paixão (2011), culminaram na promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988, marco do retorno à democracia plena no Brasil, ao estabelecer os princípios fundamentais da nova ordem democrática e o reconhecimento e a garantia de uma ampla gama de direitos civis, sociais e econômicos, entre eles, o direito à educação.

Nesse sentido, Santos (2014) assinala que a promulgação da CF/1988 refletiu um período de grandes mudanças políticas e sociais no país. Sendo o principal documento jurídico da política instituidora do Estado, ao reconhecer a importância da Educação como serviço público essencial à população, a atual Constituição desempenha um papel fundamental na transformação das discussões e na elaboração das políticas públicas de educação.

Afinal, esse reconhecimento da Educação como um setor de responsabilidade do Estado implica a obrigatoriedade de sua promoção pelo poder público, cabendo-lhe formular e regulamentar políticas públicas capazes de garantir à população o direito de acesso, à qualidade e à igualdade no atendimento educacional. Essa

determinação está explicitada no Capítulo III, Seção I, da CF/1988, intitulada “Da Educação”, e se materializa nos arts. 205 a 214.

Ao estabelecer que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (artigo. 205, CF/1988), a Constituição atribui responsabilidade compartilhada ao Estado e à família, cabendo ao primeiro a oferta e a garantia da educação pública, assegurando o acesso e a qualidade do ensino.

Em contrapartida, o documento também atribui às famílias o dever de colaborar com esse direito no âmbito de seus dependentes, posto que a CF/1988 compreende a educação “como um meio para o desenvolvimento integral dos sujeitos, preparando-os para o exercício da cidadania e para o mundo do trabalho” (Santos, 2014, p. 22).

Nesse contexto, assinala-se que o segundo capítulo do livro apresenta uma análise minuciosa do capítulo da CF/1988 dedicado à Educação, examinando individualmente os artigos 205 a 214, bem como seus respectivos incisos, a fim de detalhar as responsabilidades do Estado e da família, destacando a importância da participação popular, da destinação de recursos financeiros e da elaboração e do direcionamento das políticas públicas regulatórias do sistema educacional. Em razão da abrangência desses elementos, esse capítulo se apresenta como o de maior extensão da obra.

Logo após essa discussão sobre a Educação à luz da CF/1988, o capítulo segue para a apresentação e análise da LDBEN (Brasil, 1996). O autor justifica esse enfoque por considerar que essa lei é a principal política regulatória da educação no âmbito do Estado brasileiro, possuindo, portanto, um status diferenciado. Afinal, do ponto de vista das políticas públicas educacionais “sua estrutura define as relações, os acordos e os conflitos que podem se desenrolar no âmbito da educação brasileira [...] o que significa, que nesta obra, a opção é ver sua estrutura, as relações com a CF/1988 e as possibilidades e limites dessa lei” (SANTOS, 2014, p. 30).

A partir dessa perspectiva, inicia-se uma discussão mencionando a parte geral da LDBEN (Brasil, 1996), enfatizando a estrutura da lei, que se apresenta composta por nove títulos, cada um contendo artigos específicos, totalizando 92 artigos, os quais detalham as normas e diretrizes relacionadas à educação brasileira.

No entanto, ao proceder às análises e discussões deste documento, o autor prefere concentrar suas reflexões na temática central dos títulos, abordando alguns artigos os quais julga serem mais pertinentes ao debate, ao invés de fazê-lo de forma sequencial como feito com a Constituição, em que aborda cada artigo e seu, respectivo, inciso. Considerando as normas e orientações gerais que são aplicadas a nível nacional no contexto educacional e como suas disposições se enquadram nas políticas e práticas educacionais do país.

Ao fazer essa discussão, o capítulo nos permite compreender sobre as responsabilidades do Estado, das instituições educacionais e dos profissionais da educação na promoção da educação elencadas pela LDBEN (Brasil, 1996), bem como, perceber os avanços e os desafios apresentados por essa lei regulatória e as contradições do sistema, que, muitas vezes, dificultam ou inviabilizam a implementação das obrigações previstas em leis.

Consoante o autor, esse fato decorre do caráter aberto de muitas de nossas leis, isto é, da ausência de especificação de todos os seus detalhes. Essa característica abre margem para diferentes interpretações, o que pode resultar em textos jurídicos ambíguos ou contraditórios que, dependendo do contexto, inviabilizam ou deturpam ações de planejamento e desenvolvimento.

Após essa apreciação minuciosa dos documentos, respectivamente, instituinte e regulador da educação, o capítulo segue descrevendo uma série de outros documentos de igual importância para a compreensão da temática central, embora não abordados de maneira detalhada nesta resenha. Esses documentos estão relacionados à gestão financeira, à avaliação e ao fomento do sistema educacional brasileiro, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação em diferentes níveis e modalidades de ensino.

Entre os inúmeros documentos encontram-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o Conselho Técnico de Ensino (CTE), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

e o Plano de Ações Articuladas (PAR), além de outros instrumentos relacionados à gestão, avaliação e financiamento da educação.

O último capítulo representa uma síntese dos principais aspectos fundamentais, organizacionais e estruturais discutidos ao longo do trabalho, contextualizando como as teorias e as leis abordadas se relacionam no campo educacional. O intuito dessa abordagem visa analisar e compreender como as relações sociais, econômicas, políticas e culturais influenciam as discussões sobre o entendimento e o funcionamento das leis institucionais e normativas da política educacional nacional na prática em sociedade (Santos, 2014).

Nesse contexto, o autor inicia a discussão revisitando alguns conceitos os quais considera essenciais para orientar a leitura. Entre eles, com base nos estudos do sociólogo francês Pierre Bourdieu, destaca-se o conceito de “campo”, por entender que essa abordagem é fundamental para analisar as dinâmicas sociais e políticas presentes no cenário brasileiro e alcançar o objetivo proposto.

Em vista disso, o conceito de “campo” é entendido como um espaço delimitado não apenas geograficamente, mas também social e politicamente, no qual se estabelecem relações sociais e estruturais que organizam disputas, posições e interesses entre os agentes que nele atuam, visando obter êxito nas relações estabelecidas entre seus componentes (Santos, 2014)

A partir dessa compreensão, a análise do campo da política educacional apoia-se em uma perspectiva multidimensional, abrangendo três níveis de estruturas: macro (Estado), meso (organizações e grupos) e micro (indivíduo). Esse enfoque resgata informações anteriores a fim de elucidar como fatores específicos influenciam os processos e as decisões no campo da política educacional no país.

Para a construção desse entendimento, exemplificam-se diferentes contextos, mostrando que as estruturas institucionais e as leis estabelecidas no campo político, que correspondem à dimensão macro, exercem impacto significativo e determinante na forma como as políticas educacionais são concebidas, implementadas e desenvolvidas nas dimensões meso e micro do campo. Isso evidencia como essas decisões acabam por priorizar determinadas ações em detrimento de outras.

Finalizando o capítulo, o autor destaca o papel fundamental desempenhado por diversos agentes que atuam nas instituições, como representantes da sociedade

civil, movimentos sociais, especialistas em educação e membros de conselhos. Salientando também como a articulação desses agentes com a sociedade impacta diretamente o campo político e, conseqüentemente, influencia significativamente muitas das decisões tomadas no âmbito das políticas públicas educacionais no país.

A partir dessas proposições, pode-se dizer que o livro “Guia prático da política educacional no Brasil”, representa um referencial de grande significância para os estudos sobre o campo da educação e da política nacional. Ao estudar de forma aprofundada os principais documentos que regem a construção do sistema educacional brasileiro, como a CF/1988 e a LDBEN (Brasil, 1996), destacando a sua complexidade e a sua interconexão com as diversas esferas da sociedade, Santos (2014) analisa o impacto destes documentos na criação e implementação de outros modelos, planos, ações e programas dentro da política educacional.

Essa riqueza de informações contribui para tornar a leitura deste livro fundamental para a compreensão dos desafios e das oportunidades que perpassam pela construção da política educacional do Brasil. Tornando-se, portanto, um referencial relevante para a formação dos conhecimentos na área, em especial para a formação docente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 out. 2025

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. **Revista iberoamericana de filosofia, política y humanidades**, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/282/28220704008.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. **Guia prático da política educacional no Brasil:** ações, planos, programas e impactos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.