

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INOVAÇÃO

Laiza Monique da Silva

**O direito fundamental à educação e as políticas públicas educacionais - acesso e
permanência escolar no Município de Juiz de Fora**

Juiz de Fora

2026

Laiza Monique da Silva

O direito fundamental à educação e as políticas públicas educacionais - acesso e permanência escolar no Município de Juiz de Fora

Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e Inovação, Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Inovação.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos, Pessoa e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Wagner Silveira Rezende.

Juiz de Fora
2026

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

da Silva, Laiza Monique.

O direito fundamental à educação e as políticas públicas educacionais - acesso e permanência escolar no Município de Juiz de Fora / Laiza Monique da Silva. -- 2026.

98 f.

Orientador: Wagner Silveira Rezende

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2026.

1. Direito à educação. 2. Políticas públicas. 3. Direitos fundamentais. I. Rezende, Wagner Silveira, orient. II. Título.

Laiza Monique da Silva

O direito fundamental à educação e as políticas públicas educacionais – acesso e permanência escolar no Município de Juiz de Fora

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação

Aprovada em 27 de abril de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Wagner Silveira Rezende - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Waleska Marcy Rosa
Universidade Federal de Juiz de Fora

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Universidade Estado de S. Paulo

Juiz de Fora, 28/04/2026.



Documento assinado eletronicamente por **Laiza Monique da Silva, Usuário Externo**, em 07/07/2026, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria do Carmo Meirelles Tpledo Cruz, Usuário Externo**, em 07/08/2026, às 16:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Silveira Rezende, Professor(a)**, em 10/08/2026, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Waleska Marcy Rosa, Professor(a)**, em 10/08/2026, às 17:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2963866** e o código CRC **315C586C**.

Dedico este trabalho à minha família, ao José e aos meus amigos, inclusive àqueles que conheci durante a realização do mestrado; são pessoas que sempre acreditaram em mim, com orgulho de cada passo que dei, e que me apoiaram em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Ao longo de todo o percurso de elaboração deste trabalho, contei com o apoio de pessoas muito especiais, que confiaram em mim, incentivaram-me e me fortaleceram nos momentos em que mais precisei.

Inicialmente, agradeço a Deus, minha maior fonte de força e inspiração, por me conceder a vida, sabedoria e por permanecer ao meu lado em todos os momentos desta caminhada. A Ele, toda a minha gratidão.

Registro minha mais profunda e sincera gratidão ao meu orientador, Professor Doutor Wagner Silveira Rezende, não apenas pelo apoio, dedicação e comprometimento ao longo de todo o processo de orientação, mas, sobretudo, pela pessoa extraordinária que é. Sua humanidade, sensibilidade e generosidade tornaram minha trajetória mais leve e significativa. Mais do que um orientador, foi um verdadeiro exemplo de profissional e de ser humano, cuja postura ética, acolhedora e inspiradora deixou marcas que levarei para além da vida acadêmica. Sinto-me imensamente privilegiada por ter sido sua orientanda, pelos ensinamentos compartilhados, pelas orientações sempre cuidadosas e pelas oportunidades que me permitiram crescer não apenas academicamente, mas também como pessoa. Sua contribuição foi decisiva para a concretização deste trabalho, e sua excelência como professor é algo que admiro profundamente e que certamente seguirá inspirando muitos outros caminhos. Muito obrigada.

À minha família, que sempre acreditou em meu potencial e me incentivou de forma incondicional, especialmente aos meus pais, Júlio e Nilcéa, pilares fundamentais em minha vida e nesta trajetória. Sem o amor, o apoio e a força de vocês, não teria sido possível chegar até aqui.

Às minhas irmãs, Mariany, Ana Flavia e Ana Clara, meu alicerce e inspiração diária, deixo também minha sincera gratidão.

Ao José, meu amor, agradeço pela compreensão, pelo incentivo e pelo apoio constante, especialmente na fase final deste estudo.

Aos meus amigos, inclusive aqueles que o Mestrado me presenteou, minha gratidão pelas trocas, pelo companheirismo e pelo apoio ao longo dessa jornada.

Por fim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, registro meu sincero reconhecimento.

“O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los” (BOBBIO, 2004, p. 16).

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o direito fundamental à educação a partir das políticas públicas educacionais, com enfoque no acesso e na permanência escolar no Município de Juiz de Fora. Parte-se da premissa de que a Constituição de 1988 elevou a educação à condição de direito social fundamental, atribuindo-lhe natureza de direito público subjetivo e impondo ao Estado deveres concretos de garantia, cuja efetivação depende da atuação coordenada dos entes federativos e da implementação de políticas públicas. Inicialmente, examina-se o direito à educação sob a perspectiva dos direitos fundamentais sociais e da proteção integral à infância e à adolescência. Em seguida, analisam-se as políticas públicas como instrumentos de concretização dos direitos fundamentais, compreendidas como processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação da ação estatal. A partir desse referencial teórico, a pesquisa volta-se ao estudo das políticas públicas educacionais desenvolvidas no Município de Juiz de Fora entre os anos de 2021 e 2024, com especial atenção às estratégias voltadas à ampliação do acesso e ao fortalecimento da permanência escolar. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental de normas jurídicas, planos educacionais, relatórios institucionais e indicadores educacionais. Os resultados evidenciam avanços relevantes na implementação das políticas educacionais municipais, especialmente no que se refere à expansão da educação infantil, à redução das taxas de abandono escolar, ao fortalecimento de estratégias de busca ativa, às políticas de alimentação e transporte estudantil e às ações voltadas à recomposição das aprendizagens. Conclui-se que a efetivação do direito à educação depende da articulação entre a estrutura normativa constitucional, as políticas públicas e a capacidade institucional dos entes federativos de responder às demandas sociais e territoriais. No caso analisado, observou-se que as políticas educacionais desenvolvidas pelo Município de Juiz de Fora contribuíram de forma relevante para a ampliação do acesso e para o fortalecimento da permanência escolar, evidenciando a importância das políticas públicas como instrumentos de concretização dos direitos fundamentais sociais.

Palavras-chave: direito à educação; políticas públicas; direitos fundamentais; acesso e permanência escolar; Juiz de Fora.

ABSTRACT

This study analyzes the fundamental right to education through educational public policies, with a focus on school access and retention in the Municipality of Juiz de Fora, Brazil. It is based on the premise that the 1988 Federal Constitution elevated education to the status of a fundamental social right, granting it the nature of a subjective public right and imposing concrete duties upon the State, whose fulfillment depends on the coordinated action of the federative entities and the implementation of public policies. Initially, the study examines the right to education from the perspective of fundamental social rights and the doctrine of comprehensive protection of children and adolescents. It then analyzes public policies as instruments for the implementation of fundamental rights, understood as processes involving the formulation, implementation, monitoring, and evaluation of governmental action. Based on this theoretical framework, the research focuses on the educational public policies developed in the Municipality of Juiz de Fora between 2021 and 2024, with particular attention to strategies aimed at expanding access to education and strengthening school retention. The research adopts a qualitative approach, grounded in bibliographic review and documentary analysis of legal norms, educational plans, institutional reports, and educational indicators. The findings reveal significant advances in the implementation of municipal educational policies, particularly regarding the expansion of early childhood education, the reduction of school dropout rates, the strengthening of active school search strategies, school feeding and transportation policies, and learning recovery initiatives. It is concluded that the effectiveness of the right to education depends on the articulation between the constitutional normative framework, public policies, and the institutional capacity of federative entities to respond to social and territorial demands. In the case analyzed, the educational policies developed by the Municipality of Juiz de Fora made a relevant contribution to expanding access to education and strengthening school retention, highlighting the importance of public policies as instruments for the realization of fundamental social rights.

Keywords: right to education; public policies; fundamental rights; access and retention in education; Juiz de Fora.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Indicadores de expansão da educação infantil no Município de Juiz de Fora (2022-2024)
Tabela 2	Taxa de abandono escolar no ensino fundamental da rede municipal de Juiz de Fora (2021-2024)

LISTA DE ABREVIATURAS

BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNE	Plano Nacional de Educação
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	17
2.1	DIREITOS SOCIAIS E A ESTRUTURA NORMATIVA DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	18
2.2	EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA DA INFÂNCIA E DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	24
2.3	O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - AVANÇOS, DESAFIOS E NOVOS PARADIGMAS DE PROTEÇÃO.....	32
2.4	A LDB, O PNE E A BNCC: ESTRUTURA NORMATIVA E CONTRIBUIÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO	35
3	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
3.1	O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	54
4	POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA.....	63
4.1	METODOLOGIA E INSTRUMENTO DE PESQUISA.....	67
4.2	PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DESENVOLVIDAS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA.....	69
4.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE O RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA (2017 A 2024)	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
	REFERÊNCIAS	94

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa marco decisivo na consolidação dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro. Ao estruturar um modelo de Estado Democrático de Direito comprometido com a dignidade da pessoa humana e com a redução das desigualdades sociais, o constituinte promoveu significativa ampliação do catálogo de direitos e conferiu especial centralidade aos direitos sociais. Entre estes, o direito à educação assume posição singular, tanto pela extensão da disciplina constitucional que lhe foi conferida quanto pela função estruturante que desempenha no desenvolvimento da cidadania e na organização do próprio Estado social.

O texto constitucional não apenas inclui a educação no rol dos direitos sociais previsto no artigo 6º, mas dedica-lhe seção específica, estabelecendo princípios, finalidades, diretrizes e mecanismos de organização do sistema educacional brasileiro. Ao defini-la como direito de todos e dever do Estado e da família, a Constituição de 1988 estabelece vínculo jurídico direto entre o indivíduo e o poder público, atribuindo à educação natureza de direito público subjetivo. Essa qualificação implica reconhecer que o direito à educação possui densidade normativa suficiente para gerar deveres estatais concretos, exigindo organização institucional, planejamento normativo e alocação de recursos públicos.

Ingo Wolfgang Sarlet (2025) destaca que os direitos fundamentais sociais não devem se resumir a simples programas dependentes da atuação legislativa, mas possuem aplicação imediata, nos termos do artigo 5º, §1º, da Constituição de 1988. Para o autor, os direitos sociais comportam dupla dimensão, subjetiva, quando conferem ao indivíduo a possibilidade de exigir sua observância, e objetiva, quando orientam a atuação estatal e estruturam a ordem jurídica. Essa perspectiva reforça que o direito à educação não pode ser tratado como opção administrativa eventual, mas como dever permanente do Estado.

A concretização dos direitos sociais também deve ser compreendida à luz da organização federativa brasileira. Conforme destaca Barroso (2025), a efetividade de direitos fundamentais como a educação depende da atuação coordenada dos diferentes entes federativos, em um modelo de federalismo cooperativo que distribui competências e responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Carlota Boto (2005), ao analisar a historicidade do direito à educação, evidencia que este se vincula diretamente aos processos de construção da cidadania. Para a autora, a escola

pública se consolida como espaço de universalização de direitos e de formação para a vida democrática, o que permite compreender a educação como elemento estruturante do Estado Democrático de Direito. A educação, nessa linha, não se restringe à dimensão instrucional, mas se projeta como condição para o exercício da cidadania, para a redução das desigualdades e para a própria legitimidade do sistema constitucional.

Sob essa perspectiva, a efetivação do direito à educação não decorre exclusivamente de sua previsão constitucional. Sua concretização exige a atuação coordenada do Estado por meio de políticas públicas capazes de transformar os comandos normativos em ações concretas voltadas ao acesso, à permanência e à aprendizagem. Dessa forma, a análise do direito à educação demanda também a compreensão dos instrumentos institucionais responsáveis por sua implementação.

A reflexão histórica é desenvolvida pelas contribuições de Rizzini et al. (2011), que demonstram como a infância foi invisibilizada e instrumentalizada ao longo da história brasileira, sendo tratada ora como força de trabalho, ora como objeto de tutela. A ausência de políticas estruturantes voltadas ao desenvolvimento integral da criança reforça a importância da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que finalmente reconheceram crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Nesse sentido, Rizzini et al. (2011) destaca que a proteção integral inaugurada pelo ECA representa ruptura com a lógica tutelar anterior, situando a educação como parte de uma rede de garantias interdependentes.

Inicialmente, a análise concentra-se na densidade normativa do direito à educação, já no segundo capítulo a atenção recai sobre os instrumentos por meio dos quais o Estado transforma comandos constitucionais em ações concretas. Maria Paula Dallari Bucci (2021) concebe as políticas públicas como programas de ação governamental juridicamente estruturados, voltados à realização de direitos e objetivos constitucionalmente definidos. Essa concepção permite superar a ideia de que políticas públicas pertencem exclusivamente ao campo da ciência política ou da administração, evidenciando sua profunda juridicidade.

Souza (2006) complementa essa abordagem ao destacar que as políticas públicas devem ser compreendidas como processos dinâmicos, que envolvem formulação, implementação e avaliação, articulando múltiplos atores e decisões orçamentárias. Para a autora, políticas públicas são respostas do Estado às demandas da sociedade, estruturadas em ciclos que permitem avaliar sua efetividade e legitimidade. Essa perspectiva é fundamental para a análise do direito à educação, uma vez que sua concretização depende de escolhas

estruturais que se projetam no planejamento educacional, na alocação de recursos e na organização do sistema de ensino.

A perspectiva desenvolvida por Secchi (2010) aprofunda essa compreensão ao sistematizar as diferentes etapas que compõem o ciclo das políticas públicas. Conforme destaca o autor, as políticas públicas podem ser compreendidas como processos dinâmicos compostos por diferentes etapas interdependentes, cuja articulação influencia diretamente a capacidade estatal de produzir resultados e enfrentar problemas públicos. Tal perspectiva mostra-se particularmente relevante para a presente pesquisa, uma vez que permite examinar não apenas a existência das políticas educacionais, mas também sua implementação, acompanhamento e capacidade de produzir resultados concretos na garantia do direito à educação.

Além da dimensão institucional e processual das políticas públicas, a literatura também destaca sua natureza relacional. Conforme observa Farah (2021), as políticas públicas não podem ser compreendidas apenas como decisões governamentais, mas como processos que envolvem múltiplos atores, disputas, cooperações e ferramentas de participação social. Essa perspectiva amplia a compreensão da ação estatal e permite analisar de forma mais abrangente os fatores que influenciam a implementação e a efetividade das políticas educacionais.

O terceiro capítulo constitui o momento de aplicação concreta do arcabouço teórico construído nos capítulos anteriores. Nesse sentido, ressalta-se que a presente pesquisa tem como campo empírico o Município de Juiz de Fora, localizado na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais. Segundo estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2025, o município possui 567.730 habitantes, figurando entre os mais populosos do estado.

No campo educacional, os dados do Censo Escolar de 2024 evidenciam a abrangência da oferta educacional existente no município. De acordo com informações disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foram registradas 108.021 matrículas na educação básica, distribuídas entre as diferentes redes de ensino, das quais 38.290 pertencem à rede municipal.

Os indicadores educacionais também permitem observar aspectos relacionados à qualidade da educação ofertada e à permanência dos estudantes na escola. Conforme dados do INEP, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da rede municipal de Juiz de

Fora, no ano de 2023, alcançou 4,9 nos anos iniciais do ensino fundamental e 4,2 nos anos finais. Além disso, os dados relativos ao abandono escolar indicam índices reduzidos na rede municipal. Em 2024, a taxa de abandono foi de 0,2% nos anos iniciais do ensino fundamental e de 0,9% nos anos finais.

Considerando esse contexto, a pesquisa adota como recorte temporal o período de 2021 a 2024, correspondente ao primeiro mandato da prefeita Maria Margarida Martins Salomão. Eleita em 2020 e reeleita em 2024, Margarida Salomão tornou-se a primeira mulher a ocupar a chefia do Poder Executivo municipal em Juiz de Fora. Esta delimitação temporal permite a análise das políticas educacionais desenvolvidas ao longo de uma mesma orientação político-administrativa, permitindo examinar as estratégias implementadas pelo município para assegurar o acesso e a permanência na educação.

Além da continuidade político-administrativa, o período selecionado coincide com o contexto de retomada das atividades educacionais presenciais e de implementação de estratégias voltadas à recomposição das aprendizagens e à recuperação das trajetórias escolares afetadas pelos impactos da pandemia de COVID-19, circunstância que confere especial relevância à análise das políticas educacionais desenvolvidas no município.

No âmbito institucional, a atuação da administração municipal encontra-se estruturada pela Lei Municipal nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, que dispõe sobre a organização e a estrutura do Poder Executivo, bem como pelo Decreto nº 13.606, de 30 de abril de 2019, responsável por regulamentar a organização e as atribuições da Secretaria de Educação. Esses instrumentos normativos constituem importantes referenciais para a compreensão das competências administrativas e dos mecanismos por meio dos quais as políticas educacionais são formuladas, coordenadas e implementadas no município.

É nesse cenário que se insere a presente investigação, voltada ao estudo das políticas educacionais destinadas à promoção do acesso e da permanência na educação em Juiz de Fora, com especial atenção às ações desenvolvidas pela rede municipal de ensino e às estratégias adotadas pela administração pública para a efetivação desse direito fundamental.

A escolha do Município de Juiz de Fora justifica-se não apenas por sua relevância regional e expressiva rede de ensino, mas também pela disponibilidade de instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas educacionais, permitindo examinar de forma concreta a relação entre estrutura normativa, gestão pública e efetivação do direito à educação no âmbito local.

Partindo da premissa de que o direito à educação se realiza por meio de políticas públicas estruturadas, o estudo volta-se ao exame das ações desenvolvidas no âmbito municipal, considerando a competência constitucional dos municípios na oferta da educação básica e a organização do sistema local de ensino. Do ponto de vista metodológico, a investigação estuda documentos normativos, planos municipais, programas implementados e dados institucionais, como o Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora e o Plano Municipal de Assistência Social, buscando identificar de que modo o Município de Juiz de Fora estrutura suas políticas educacionais para assegurar o acesso e a permanência escolar.

Nesse sentido, a abordagem qualitativa mostra-se adequada para captar a complexidade das relações entre direito, políticas públicas e realidade social. A pesquisa desenvolve-se com base em revisão bibliográfica e análise documental de normas constitucionais e infraconstitucionais, planos educacionais e documentos oficiais do Município de Juiz de Fora, permitindo a articulação entre teoria e realidade institucional.

Diante desse contexto, a presente pesquisa orienta-se pela seguinte questão central: em que medida as políticas públicas educacionais desenvolvidas no Município de Juiz de Fora são capazes de assegurar, de forma efetiva, o acesso e a permanência escolar, conforme os parâmetros estabelecidos pela Constituição de 1988 e pela legislação infraconstitucional? A partir dessa problemática, busca-se analisar a relação entre a estrutura normativa do direito à educação e as ferramentas institucionais responsáveis por sua concretização no âmbito local.

Parte-se da hipótese de que a efetivação do direito à educação depende não apenas da existência de um robusto arcabouço normativo, mas também da capacidade institucional dos entes federativos de formular, implementar e monitorar políticas públicas capazes de assegurar o acesso, a permanência e o desenvolvimento educacional dos estudantes.

Por fim, ressalta-se que a contribuição da pesquisa reside na sistematização da relação entre direito fundamental à educação, teoria jurídica das políticas públicas e organização administrativa municipal. Ao examinar as políticas educacionais desenvolvidas no Município de Juiz de Fora, o estudo evidencia como instrumentos normativos, ferramentas de planejamento e estratégias de gestão pública podem atuar como formas de inovação institucional voltadas à concretização de direitos fundamentais sociais. Nesse sentido, busca contribuir para as discussões acerca da efetividade dos direitos humanos, do papel do Estado

na promoção do desenvolvimento e da capacidade das políticas públicas de transformar garantias constitucionais em resultados concretos para a população.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Os direitos fundamentais podem ser compreendidos como direitos históricos, criados gradativamente em conformidade com o momento político e social, resultado das lutas coletivas e das necessidades humanas. Bobbio (2004) classifica-os em gerações, de modo que os de primeira geração estão relacionados à liberdade e ao não agir do Estado; os de segunda geração, correspondem aos direitos sociais e que exigem ação estatal; e os de terceira e quarta geração são voltados às minorias e ao meio ambiente.

Ao discorrer sobre o direito à educação, Boto (2005) estabelece uma analogia com essa classificação, apresentando-o como um direito humano em três gerações. A primeira geração refere-se ao acesso universal à escola pública, assegurado a todos; a segunda relaciona-se à qualidade da educação oferecida; e a terceira destaca a necessidade de reconhecer e valorizar as diferenças, promovendo a convivência com a diversidade social. Essa perspectiva aproxima-se da teoria crítica dos direitos humanos, que defende a necessidade de repensar a universalidade dos direitos considerando as particularidades de cada grupo social (Copelli, 2013).

Para que o direito à educação seja de fato universal, é indispensável que se trabalhe com as diferenças, garantindo que a escola se constitua como espaço igualitário e inclusivo. Nesse contexto, políticas como as ações afirmativas ganham relevância, pois buscam amparar minorias e assegurar condições efetivas de acesso e permanência, conforme destaca Boto (2005).

No Brasil, esse entendimento dialoga diretamente com as normas presentes na Constituição de 1988, que consagrou a educação como direito de todos e dever do Estado em seu artigo 205¹, estabelecendo como finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Já o artigo 206² dispõe sobre princípios basilares para a efetivação desse direito fundamental, como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a gestão democrática do ensino público e a garantia de padrão de qualidade. O Estatuto da Criança e do Adolescente³ (ECA), por sua vez, reforçou essa concepção ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e ao

¹ Vide artigo 205 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, art. 205).

² Vide artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, art. 206).

³ LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

detalhar as formas de proteção integral. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁴ (LDB), organizou o sistema educacional e orientou a implementação de políticas públicas.

Com base nesse panorama normativo e teórico, este capítulo tem como objetivo examinar o direito à educação a partir das principais legislações que o estruturam, evidenciando sua evolução histórica, fundamentos e características essenciais. Para isso, organiza-se em quatro seções. A primeira seção refere-se ao breve estudo dos direitos sociais, em especial o direito à educação. A segunda seção, por sua vez, trata da evolução da proteção jurídica da infância e do direito à educação na Constituição de 1988 e no ECA, discutindo o tratamento constitucional da educação e sua relação com o Estatuto da Criança e do Adolescente, ressaltando o percurso histórico que consolidou a proteção integral. A terceira seção, O Estatuto da Criança e do Adolescente – Avanços, Desafios e Novos Paradigmas de Proteção, analisa os princípios, as garantias e os limites de efetividade do ECA no campo educacional. E a quarta, A LDB, o PNE e a BNCC: Estrutura Normativa e Contribuições para a Efetivação do Direito à Educação, apresenta, brevemente, a organização do sistema educacional brasileiro, as competências dos entes federativos e as diretrizes que orientam políticas públicas voltadas à educação.

2.1 DIREITOS SOCIAIS E A ESTRUTURA NORMATIVA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A partir da promulgação da Constituição de 1988, os direitos sociais passaram a ser reconhecidos como direitos fundamentais. Antes da atual Constituição, embora já houvesse previsões normativas relacionadas à proteção social, tais prerrogativas não se apresentavam formalmente como fundamentais, característica que passou a ser assumida pelo modelo inaugurado em 1988. Ainda assim, a doutrina não é inteiramente uniforme quanto à sua natureza, persistindo debates acerca da fundamentalidade dos direitos sociais, mesmo diante de sua positivação no Título II da Constituição, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais (SARLET, 2025).

Independentemente dessas divergências, é importante destacar que já nos objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3º da Constituição de 1988⁵, observa-se o

⁴ LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

⁵ Vide artigo 3º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, art. 3º).

compromisso do legislador com a justiça social e com a concretização dos direitos sociais, ao estabelecer como finalidades do Estado a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos. Além do mais, os direitos fundamentais sociais não se resumem naqueles previstos no artigo 6º da Constituição de 1988⁶ (SARLET, 2025). A Constituição de 1988 não apenas reconhece formalmente tais direitos, mas os incorpora como elementos estruturantes do modelo de Estado Social adotado.

A compreensão dos direitos sociais também pode ser situada no contexto da teoria das dimensões dos direitos fundamentais. Conforme destaca Sarlet (2018), os direitos sociais são tradicionalmente associados à segunda dimensão dos direitos fundamentais, vinculada aos ideais de igualdade material e justiça social. Seu reconhecimento decorre da constatação de que a liberdade formal, característica dos direitos de primeira dimensão, mostrou-se insuficiente para assegurar condições dignas de existência, exigindo do Estado uma atuação positiva voltada à redução das desigualdades e à promoção do bem-estar social. Todavia, o autor ressalta que essa classificação possui finalidade predominantemente didática, uma vez que as diferentes dimensões dos direitos fundamentais coexistem de forma complementar e interdependente, encontrando unidade no princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse cenário, o direito à educação assume posição estratégica, por se apresentar como instrumento de enfrentamento das desigualdades e de promoção da inclusão social. Reconhecê-lo como direito social fundamental implica compreendê-lo não como política pública contingente, mas como dever permanente do Estado e condição para o exercício de outras posições jurídicas fundamentais. A educação passa, assim, a integrar o núcleo das responsabilidades estatais na construção de uma sociedade mais justa.

A relevância do direito à educação decorre não apenas de sua condição de direito social fundamental, mas também de sua função instrumental para o exercício de diversos outros direitos fundamentais. Conforme observa Sarlet (2018), determinados direitos sociais assumem caráter particularmente estruturante dentro da ordem constitucional, na medida em que viabilizam o desenvolvimento da autonomia individual, da participação democrática e do acesso a oportunidades sociais. Nesse contexto, a educação apresenta natureza simultaneamente prestacional e emancipatória, constituindo importante ferramenta de concretização da dignidade da pessoa humana e de promoção da igualdade material.

⁶ Vide artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, art. 6º).

Os direitos sociais, como os demais direitos fundamentais, submetem-se ao princípio da máxima eficácia e efetividade, impondo ao poder público deveres concretos de proteção, promoção e realização. Podem manifestar-se sob dupla dimensão, seja subjetiva, quando conferem ao indivíduo a possibilidade de exigir sua observância, seja objetiva, quando orientam a atuação estatal e estruturam a ordem jurídica (SARLET, 2025). No campo educacional, essa duplicidade é evidente, pois o direito à educação tanto assegura ao indivíduo a possibilidade de acesso e permanência na escola quanto fundamenta a formulação de políticas públicas e a organização do sistema de ensino.

Ressalta-se que a dimensão objetiva assume especial relevância no âmbito do direito à educação. Isso porque os direitos fundamentais não se limitam à proteção de interesses individuais, mas também atuam como elementos estruturantes de toda a ordem jurídica (SARLET, 2018). Nessa perspectiva, a educação não constitui apenas uma prerrogativa atribuída aos indivíduos, mas também um valor constitucional que orienta a formulação de políticas públicas, a interpretação das normas educacionais e a atuação dos poderes públicos na concretização dos objetivos constitucionais relacionados ao desenvolvimento humano e à redução das desigualdades sociais.

Além do mais, tais direitos comportam dimensões negativas e positivas. No plano negativo, impõem limites à atuação estatal e a terceiros, vedando práticas que comprometam bens juridicamente protegidos. No plano positivo, traduzem-se em deveres prestacionais, exigindo a implementação de serviços, estruturas e políticas destinadas à sua concretização (SARLET, 2025). No direito à educação, observa-se que a dimensão negativa se expressa, por exemplo, na vedação de ações que impeçam o acesso ao ensino, enquanto a dimensão positiva se materializa na obrigação de garantir vagas, infraestrutura adequada, profissionais qualificados e estratégias que assegurem a permanência e o desenvolvimento educacional.

É importante destacar que a distinção entre direitos defensivos e prestacionais, entretanto, não deve ser compreendida de forma absoluta. Isso ocorre porque em determinadas situações, os direitos sociais que apresentam uma dimensão negativa, ou seja, destinada a impedir interferências indevidas do Estado ou de terceiros em seu exercício, como alguns direitos relacionados à liberdade, podem depender de prestações estatais para sua efetiva concretização (SARLET, 2018).

Quanto à aplicabilidade cabe mencionar que o artigo 5º, §1º, da Constituição de 1988⁷ estabelece a aplicação imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, o que abrange igualmente os direitos sociais (SARLET, 2025). Tal previsão afasta a leitura que os reduz a simples programas dependentes exclusivamente da atuação legislativa, pois, embora a intermediação infraconstitucional seja relevante para a definição de políticas e serviços, a eficácia dos direitos sociais não fica exclusivamente condicionada à vontade do legislador, até porque tal fato afastaria o seu caráter fundamental.

Conforme sustenta Sarlet (2018), ainda que determinadas prestações dependam de regulamentação legislativa e de políticas públicas para sua plena concretização, as normas constitucionais que consagram direitos sociais produzem efeitos jurídicos desde a promulgação da Constituição de 1988, vinculando o legislador, a Administração Pública e o Poder Judiciário. Assim, a necessidade de concretização legislativa não afasta sua condição de normas jurídicas dotadas de eficácia.

Nesse sentido, é relevante considerar que o reconhecimento constitucional do direito à educação impede que sua realização seja tratada como opção administrativa eventual. Ademais, a concretização do direito à educação acontece de acordo com a organização federativa adotada pela Constituição de 1988. Conforme destaca Barroso (2025), o federalismo constitui um dos pilares estruturantes do Estado brasileiro e caracteriza-se pela descentralização política e pela repartição constitucional de competências entre diferentes entes autônomos. Nesse modelo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios compartilham responsabilidades na implementação das políticas públicas e na prestação de serviços essenciais à população, preservando espaços próprios de atuação e cooperação institucional.

Na educação, essa lógica assume especial relevância, uma vez que a efetivação deste direito não é atribuída exclusivamente a um único ente federativo. Ao contrário, a Constituição de 1988 estruturou um modelo de federalismo cooperativo, no qual os diferentes níveis de governo atuam de forma articulada para assegurar o acesso e a permanência na educação. A repartição de competências educacionais busca conciliar a unidade das diretrizes nacionais com a autonomia administrativa dos entes federados, permitindo que as políticas educacionais sejam adaptadas às realidades locais sem perder de vista os objetivos constitucionais comuns.

⁷ Vide artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, art. 5º, parágrafo primeiro).

Nesse contexto, o artigo 23, inciso V, da Constituição de 1988 estabelece como competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação, enquanto o artigo 211 organiza o sistema educacional brasileiro em regime de colaboração. A União exerce função normativa, redistributiva e supletiva, os Estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio, e os Municípios concentram sua atuação na educação infantil e no ensino fundamental. Trata-se de arranjo institucional que evidencia a compreensão da educação como responsabilidade compartilhada, exigindo coordenação permanente entre os diferentes níveis de governo para a efetivação do direito fundamental à educação.

Como observa Barroso (2025), uma das características centrais do federalismo contemporâneo é a cooperação entre os entes federativos. A realização de direitos fundamentais sociais, especialmente aqueles que demandam estruturas administrativas complexas e financiamento contínuo, depende da atuação coordenada dos diversos centros de poder existentes na Federação. No caso da educação, essa cooperação revela-se indispensável para a redução das desigualdades regionais, para a distribuição equilibrada de recursos e para a garantia de padrões mínimos de qualidade em todo o território nacional.

Além disso, a Constituição de 1988⁸ estabelece várias regras entre os artigos 205 a 214, que detalham finalidades, princípios, deveres e formas de financiamento. Os artigos 205 a 208, em especial, delineiam o núcleo essencial desse direito, ao afirmarem sua titularidade universal, fixarem princípios orientadores do ensino e reconhecerem expressamente o acesso ao ensino obrigatório como direito público subjetivo (SARLET, 2025).

A previsão contida no artigo 208, § 1º, da Constituição de 1988 representa uma das mais expressivas manifestações de reconhecimento de um direito subjetivo a prestações estatais no ordenamento constitucional brasileiro. Conforme destaca Sarlet (2018), o acesso ao ensino obrigatório e gratuito não constitui mera diretriz programática, mas verdadeiro direito público subjetivo, permitindo, inclusive, ao indivíduo exigir judicialmente sua efetivação. Nessa hipótese, a própria Constituição de 1988 fornece densidade normativa suficiente para afastar dúvidas acerca da exigibilidade da prestação educacional, conferindo proteção reforçada ao núcleo essencial do direito à educação.

Como se observa, a previsão constitucional do direito à educação não se limita à enunciação de deveres do Estado, mas também organiza sua estrutura institucional e

⁸ Vide artigos 205 a 214 da Constituição Federal de 1988.

financeira. A fixação de percentuais mínimos de investimento público demonstra que a efetividade do direito educacional não depende apenas de escolhas políticas circunstanciais, mas encontra respaldo normativo vinculante. A previsão de recursos mínimos e a definição de prioridades reduzem a margem para invocações genéricas de insuficiência financeira como justificativa para omissões estatais.

A esse respeito, merece destaque a teoria da reserva do possível. Embora a concretização dos direitos sociais dependa da disponibilidade de recursos materiais e financeiros, Sarlet (2018) adverte que a reserva do possível não pode ser invocada de forma abstrata para justificar omissões estatais. Segundo o autor, sua análise envolve não apenas a disponibilidade fática de recursos, mas também a disponibilidade jurídica para sua utilização e a razoabilidade da prestação reclamada. Em matéria educacional, especialmente quando se trata da educação básica obrigatória, a previsão constitucional de modos específicos de financiamento reduz significativamente o alcance de alegações genéricas fundadas na insuficiência orçamentária.

Ainda que os direitos sociais estejam sujeitos a limites e a processos de ponderação, como qualquer outro direito fundamental, tais restrições não podem comprometer seu núcleo essencial. No campo educacional, esse núcleo se manifesta na garantia de acesso universal à educação básica, na oferta de condições adequadas e na obrigação de estruturar políticas capazes de assegurar trajetórias escolares significativas. A simples abertura formal de vagas não satisfaz o comando constitucional, que exige também condições de permanência e aprendizagem.

A educação básica obrigatória integra o núcleo essencial do direito à educação e relaciona-se diretamente à garantia do mínimo existencial. Nessa perspectiva, a efetivação do ensino fundamental obrigatório não pode ser tratada como faculdade administrativa ou mera opção de política pública, constituindo dever constitucional prioritário imposto ao Estado em razão de sua estreita vinculação com a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a igualdade de oportunidades (SARLET, 2018).

Desse modo, o direito à educação deve ser compreendido como posição jurídica complexa, que articula dimensões subjetivas e objetivas, defensivas e prestacionais, integrando o projeto constitucional de redução das desigualdades e promoção da dignidade humana. Sua estrutura normativa revela que a Constituição de 1988 conferiu à educação

tratamento prioritário, estabelecendo fundamentos, garantias e mecanismos institucionais voltados à sua concretização.

Nesse ponto, torna-se necessário examinar como essa proteção constitucional se desdobra em relação à infância e à adolescência. Se a Constituição de 1988 delineia os contornos gerais do direito à educação, é no âmbito da legislação infraconstitucional, especialmente no Estatuto da Criança e do Adolescente, que se desenvolve a tutela específica dos sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento. A análise da evolução da proteção jurídica da infância e do direito à educação no ECA também permite compreender de que modo o sistema de garantia de direitos aprofunda e operacionaliza as diretrizes constitucionais, fortalecendo o dever estatal de assegurar acesso, permanência e desenvolvimento educacional.

Diante das previsões constitucionais, que delineiam fundamentos, princípios e formas de garantia do direito à educação, impõe-se analisar como tais diretrizes foram desenvolvidas no plano infraconstitucional, especialmente no que se refere à proteção integral de crianças e adolescentes. A Constituição de 1988 estabelece a base normativa e o regime jurídico do direito educacional, e a sua concretização também ganha contornos mais específicos quando voltada aos sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento. É nesse contexto que se insere o Estatuto da Criança e do Adolescente e demais legislações educacionais, cuja trajetória normativa e o conteúdo aprofundam a proteção jurídica da infância e estruturam, de forma mais detalhada, as garantias relativas ao acesso, à permanência e à promoção educacional, temas que serão examinados nas seções seguintes.

2.2 EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA DA INFÂNCIA E DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

A previsão legal da proteção integral da criança e do adolescente não aconteceu de maneira imediata no sistema jurídico brasileiro. Durante séculos, a infância foi tratada com invisibilidade social, sem a devida preocupação estatal ou normativa com sua condição. Foi apenas após um longo processo de transformações políticas e sociais que essa realidade começou a ser gradualmente modificada.

Ressalta-se que o termo infância tem origem latina e, em sua concepção inicial, referia-se à ausência de fala, sendo associado à criança apenas a partir do século XVI

(TEIXEIRA, 2021). Essa ideia de negação da voz e da expressão pode guardar relação com os desafios históricos enfrentados pela infância nos séculos anteriores ao ECA, período em que crianças eram invisibilizadas, marginalizadas e tratadas como objetos de tutela ou força de trabalho, sem reconhecimento de sua condição de sujeitos de direitos.

O marco importante de mudanças após movimentos políticos e sociais ocorreu com a Constituição de 1988, que finalmente reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, com o estabelecimento de obrigações para o Estado e a sociedade quanto ao dever de garantir ações efetivas de tutela. Nesse sentido, para compreender a evolução desse cenário e os caminhos que levaram ao reconhecimento do direito à educação, entende-se como fundamental retomar o percurso histórico desde o processo de colonização iniciado em 1500.

Com a chegada dos portugueses, novas estruturas de poder foram impostas sobre os povos originários. A colonização não se limitou à exploração econômica, mas também promoveu a imposição de sistemas culturais, modos de vida e valores tradicionais pelos colonizadores. Nesse contexto, foi por meio da atuação dos Jesuítas da Igreja Católica que diversas ações foram realizadas. Coube a eles evangelizar os povos indígenas, impondo às crianças práticas de catequese voltadas à conversão religiosa. Embora apresentada como educação, essa atividade possuía caráter disciplinador, com a finalidade de moldar desde a infância os padrões sociais, morais e religiosos europeus (RIZZINI et al., 2011).

Naquela época, a catequese jesuítica não se configurava como educação voltada ao desenvolvimento integral da criança, mas como um mecanismo de dominação cultural. Ao negar os saberes indígenas e impor valores europeus, o Estado colonial reforçava a invisibilidade da infância como sujeito de direitos. Essa lógica de disciplinamento, disfarçada de ensino, perpetuou um apagamento identitário que ainda se reproduz em práticas educacionais excludentes contemporâneas.

Mesmo quando a escravidão indígena foi proibida, a dominação então vigente não se encerrou. Ao contrário, a partir de meados do século XVIII intensificou-se a utilização da mão de obra escrava africana, garantindo a continuidade da exploração que sustentava a colonização (RIZZINI et al., 2011).

A substituição da mão de obra indígena pela africana não representou evolução alguma para a infância. Crianças, independentemente de sua origem, continuavam invisíveis como sujeitos de direitos, vistas apenas como força de trabalho ou objeto de catequese. Essa permanência histórica reforça a ideia de que a infância foi sistematicamente

instrumentalizada, sem qualquer reconhecimento de sua dignidade ou de suas necessidades específicas.

Crianças escravizadas eram submetidas às mesmas condições degradantes impostas aos adultos, sem qualquer consideração às suas especificidades físicas, emocionais ou de desenvolvimento. Já aquelas que não eram escravizadas frequentemente viviam em situação de abandono, adoeciam e morriam em razão das precárias condições de vida (RIZZINI et al., 2011). Tratava-se de um cenário em que a infância, tanto indígena quanto africana ou mesmo livre, era marcada pela negligência e pela marginalização. A ausência de políticas de cuidado e proteção demonstra que o Estado colonial não reconhecia a criança como sujeito autônomo, mas apenas como extensão da força produtiva ou como problema social a ser administrado.

Naquele período, existiam setores do Estado destinados aos abandonados, que estabeleciam impostos para manutenção das instituições onde as crianças eram enviadas, como a Santa Casa de Misericórdia, também sustentada por doações. Esses locais recebiam crianças abandonadas, mas sem oferecer proteção ou direitos efetivos. Além de viverem em condições precárias de alimentação, higiene e cuidados, podiam ser encaminhadas para o trabalho desde a pouca idade (RIZZINI et al., 2011).

Na prática, o acolhimento oferecido por essas instituições funcionava como paliativo, sem romper com a lógica de exploração e marginalização da infância. A criança era vista como objeto de caridade e não como sujeito de direitos, o que reforça a ausência de políticas estruturantes voltadas ao seu desenvolvimento integral.

Foram criados diversos abrigos destinados a crianças órfãs, fugidas ou consideradas ameaças à ordem pública, existentes até o século XX, sem que de fato fossem observados os direitos das crianças e adolescentes. Os acolhimentos atendiam parte das demandas dos abandonados, mas a prioridade não era a proteção dos menores, e sim a manutenção da ordem social, funcionando como instrumento de controle público e até mesmo como uma estratégia do Estado em pensar no futuro e não na própria criança. Isso porque naquela época, especialmente entre 1920 e 1926, havia uma preocupação em proteger a criança, mas não pensando na própria criança, mas sim no futuro da sociedade que seria formada pelas crianças. Para isso, com a intenção de gerenciar a ordem e a raça, assim como diante da preocupação de existirem crianças fortes e desenvolvidas fisicamente, foi criada uma seção de higiene infantil, pelo Departamento Nacional de Saúde Pública (RIZZINI et al., 2011).

Observava-se, na realidade, uma instrumentalização da infância como meio de garantir uma sociedade futura saudável, mas não como fim em si mesma. A criança não era vista como sujeito de direitos, mas como recurso social a ser moldado, o que reforça a lógica utilitarista e higienista que marcou as políticas públicas da época.

Durante quase todo o século XX a prática de abrigar menores assumiu caráter mais institucional, passando a separar meninos e meninas e adotando uma atuação disciplinar. Os meninos eram preparados para o trabalho industrial e as meninas para o doméstico. Já aqueles menores considerados vagabundos, eram reprimidos e levados pela polícia. A desigualdade social esteve sempre presente nessas práticas. Crianças ricas eram encaminhadas para colégios internos com o objetivo de receber educação formal, enquanto crianças pobres eram destinadas a abrigos e orfanatos, sendo direcionadas ao trabalho desde cedo. Ademais, até mesmo a ideia de colégio interno passou a ser criticada e rejeitada pela sociedade bem antes das críticas às instituições para menores, que só tomaram forças a partir da década de 1980 (RIZZINI et al., 2011).

Tanto o Estado quanto a sociedade enxergavam a infância como um problema social a ser controlado, e não como uma etapa fundamental do desenvolvimento humano que exigisse políticas específicas de cuidado e proteção. Além do mais, observa-se que a infância pobre já era constantemente marginalizada, enquanto a infância pertencente às elites tinha acesso à educação formal. Essa contraposição revela a persistência de uma lógica excludente que consolidou e perpetuou a desigualdade ao longo da história brasileira.

Com o Código de Menores de 1927, em caráter higienista e de correção, vieram algumas mudanças, as quais ao mesmo tempo em que apresentavam características protecionistas, também tinham um lado repressivo e moralista. Várias foram as disposições estabelecidas em favor das crianças e dos adolescentes em situação de abandono, assim como aquelas relacionadas ao trabalho infantil, sendo vedado o trabalho para menores de 12 anos, assim como o trabalho noturno para menores de 18 anos. Por outro lado, o próprio Estado executou ações que direcionavam as crianças pobres para o trabalho ao criar escolas de reforma, que eram instituições voltadas exclusivamente para essa população infantil como forma de reeducá-los profissionalmente (RIZZINI et al., 2011).

Esse conjunto de medidas revela uma ambiguidade nas políticas voltadas à infância, pois, ao mesmo tempo em que buscavam a proteção de crianças e adolescentes, reforçavam práticas repressivas e moralistas. A criança pobre continuava sendo vista como problema

social, e não como sujeito de direitos, o que sustentava a seletividade e a desigualdade no acesso à proteção estatal.

Contudo, essas limitações apresentadas pelo novo Código de Menores, pouco tempo depois, foram relativizadas por outra lei que permitiu o trabalho de menores de 14 anos, o Decreto nº 22.042/1932. O mencionado decreto, em determinadas situações, estabeleceu que era permitido o trabalho a partir dos 12 anos de idade (RIZZINI et al., 2011).

Nota-se que, independentemente do momento político que vigorava no Brasil, as políticas, legislações e movimentos para regulamentar a permissão do trabalho do menor de idade, nunca era, na realidade, destinada a proteção integral da infância e da juventude, mas sempre orientada por uma estratégia de governo na maioria das vezes relacionada com o desenvolvimento econômico e privado.

A intenção de beneficiar o desenvolvimento do país e do setor privado com políticas, bem como com a permissão e regulamentação do trabalho precoce de pessoas pobres foi tanta que até mesmo as mencionadas escolas de reforma foram criadas sob interesse do setor privado para formar mão de obra, sendo, mais adiante, constituídas por instituições existentes até hoje, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Ademais, era dever tanto do Estado quanto da indústria, promover ações para a formação profissional dos mais pobres, conforme estabelecia o artigo 129⁹, da Constituição de 1937 (RIZZINI et al., 2011).

Ademais, ainda nesta época, consolidou-se no Brasil uma estrutura institucional voltada ao controle e à vigilância da infância considerada problemática. Nesse cenário, foram criados os Juízos de Menores, responsáveis por processar e decidir questões relacionadas às crianças e aos adolescentes classificados como delinquentes. Contudo, apesar de se apresentarem como órgãos especializados, esses juízos operavam de modo bem repressivo (RIZZINI et al., 2011).

⁹ Art 129 - [...] O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais (BRASIL, 1937, art. 129).

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.

Essa atuação demonstra que o Estado não buscava transformar trajetórias ou oferecer condições dignas, mas sim legitimar práticas de contenção e disciplina. A infância pobre era criminalizada, e o aparato jurídico reforçava estigmas sociais, reproduzindo as desigualdades.

Além dos Juízos de Menores, foram instituídas as delegacias específicas para menores, pensadas inicialmente como instâncias diferenciadas para o tratamento desses jovens. Contudo, na prática, tais instituições funcionavam como espaços transitórios de retenção, nos quais os menores permaneciam até serem levados ao Juiz. Embora revestidas de um discurso de cuidado, essas estruturas reproduziam dinâmicas de punição e exclusão, frequentemente marcadas por denúncias de violência e irregularidades (RIZZINI et al., 2011).

Esse descompasso entre discurso e prática revela como o Estado operava seletivamente, reforçando a criminalização da pobreza e legitimando intervenções repressivas. Na realidade, a infância era vista como ameaça à ordem pública, e não como etapa fundamental do desenvolvimento humano.

Naquela época, as medidas de intervenção estatal recaíam quase exclusivamente sobre crianças e adolescentes de famílias pobres. Jovens poderiam ser apreendidos apenas por circular pelas ruas, por trabalhar informalmente ou por viverem em lares considerados incapazes de lhes prover subsistência, o que revela uma criminalização da própria condição de pobreza (RIZZINI et al., 2011).

Esse cenário evidencia que a pobreza era tratada como indício de perigo, e não como questão social a ser enfrentada. O Estado reforçava desigualdades ao punir justamente aqueles que já sofriam com a ausência de políticas inclusivas, ou seja, mantendo ações que mantinham constante a lógica de exclusão.

Nesse mesmo período, em 1941, foi criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM), que se propunha a oferecer atendimento institucional a menores delinquentes e abandonados, encaminhando-os para entidades públicas ou privadas conveniadas ao governo. A proposta, em tese, buscava suprir lacunas assistenciais, oferecendo cuidado a crianças e adolescentes que se encontrassem em situação de vulnerabilidade. No entanto, a experiência do SAM se tornou marcada por denúncias de abusos e práticas de corrupção dentro das instituições que compunham sua rede (RIZZINI et al., 2011).

Esse episódio demonstra que, mesmo quando novas instituições eram criadas com discurso de melhora, a lógica repressiva e disciplinadora permanecia. O SAM não rompeu

com a trajetória histórica de violência e negligência, mas reforçou práticas autoritárias e punitivas.

Com a instalação do regime militar em 1964, esse movimento de vigilância e controle foi intensificado. A assistência à infância passou a ser compreendida como questão de segurança nacional, o que ampliou ainda mais a associação entre infância pobre e ameaça à ordem. Nesse contexto político, foram criadas a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Embora essas iniciativas fossem apresentadas como instrumentos de cuidado, reintegração e promoção do bem-estar, mais uma vez a prática demonstrava uma realidade distinta (RIZZINI et al., 2011).

A vinculação da infância pobre à segurança nacional reforçou ainda mais sua criminalização. O jovem vulnerável passou a ser visto como sujeito perigoso, e as instituições funcionavam como espaços de confinamento e disciplina, em vez de locais de proteção e inclusão.

A FUNABEM, inclusive, foi institucionalizada como forma de atender aos interesses não só do Estado, mas também da sociedade, a qual, com o novo Código de Menores, reafirmava e intensificava o tratamento discriminatório fornecido às crianças e aos adolescentes pobres (TEIXEIRA, 2021).

As instituições vinculadas à FUNABEM eram caracterizadas por elevados índices de internação e por rígidas rotinas disciplinares, voltadas ao controle daqueles considerados menores irregulares. Para o governo militar, tais jovens, ao se distanciar do modelo social idealizado, atrapalhavam o desenvolvimento nacional (RIZZINI et al., 2011). Esse modelo evidencia como projetos políticos distintos podem reproduzir práticas semelhantes de repressão. A disciplina e a adaptação forçada a padrões rígidos reforçavam a ideia de que a resposta estatal passava pelo controle de comportamentos, e não pela garantia de direitos.

A adoção do Novo Código de Menores, em 1979, reforça essa continuidade. Embora instituído já nos anos finais do governo militar e apresentado como avanço em relação ao modelo anterior, o Código permaneceu amparado na doutrina da situação irregular. Essa doutrina atribuía ao Juiz de Menores amplos poderes de decisão, permitindo-lhe definir, de maneira discricionária, o destino das crianças e adolescentes enquadrados nessa condição (TEIXEIRA, 2021).

Assim, a essência do modelo institucional permaneceu gravada pelas decisões arbitrárias, ausência de garantias processuais e manutenção do caráter repressivo do

atendimento estatal. Contudo, já na década de 1980, esse sistema começou a ser contestado, sendo alvo de críticas e questionamentos, até ser derrubado por lutas sociais em favor dos direitos das crianças e dos adolescentes (RIZZINI et al., 2011).

Esse contexto revela o esgotamento de uma estrutura normativa fundada na repressão e na tutela autoritária. As críticas da década de 1980 apontavam para a incompatibilidade entre esse modelo e a necessidade de reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, impulsionando a consagração da proteção integral na Constituição de 1988.

Posteriormente, com o objetivo de concretizar os direitos e garantias previstos na Constituição de 1988, revogando o Código de Menores, bem como a lei de criação da FUNABEM, foi instituído, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, que passou a representar uma nova base normativa para o enfrentamento das questões relacionadas à infância e à juventude no Brasil. Inserido em um contexto social democrático, o Estatuto reafirma a superação do paradigma tutelar e repressivo, estabelecendo um modelo jurídico orientado pela centralidade dos direitos fundamentais, pela responsabilização compartilhada e pela valorização da condição peculiar de desenvolvimento da criança e do adolescente (RIZZINI et al., 2011).

A infância e a juventude passam a ser reconhecidas como destinatárias de proteção integral e de políticas públicas voltadas à promoção da dignidade e da cidadania. A mudança representa não apenas inovação legislativa, mas também a materialização de uma nova concepção social, que rompe com a invisibilidade e reafirma a importância da dignidade humana, do direito à educação e do desenvolvimento integral como compromissos do Estado, da família e da sociedade.

É importante mencionar que o ECA, considerado um avanço na legislação brasileira quanto aos direitos e garantias da infância e da juventude, chegou em um momento marcado por anos de invisibilidade e insuficiência de proteção às crianças e aos adolescentes. Assim como ocorre com outras legislações e políticas públicas de grande alcance, sua efetivação demanda tempo, adaptação institucional e a construção de ferramentas capazes de concretizar os direitos reconhecidos em seu texto. Além disso, conforme destacam Rizzini et al. (2011), questões já presentes na realidade brasileira, como práticas clientelistas e problemas relacionados à gestão pública, continuaram a influenciar o contexto de implementação da nova legislação.

Nesse cenário, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente representou importante marco na construção de um novo modelo de proteção à infância e à adolescência no Brasil. A incorporação dos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta exige não apenas alterações normativas, mas também transformações progressivas na atuação das instituições públicas, na formulação de políticas sociais e na própria compreensão social acerca dos direitos infantojuvenis. Dessa forma, a consolidação dos avanços introduzidos pelo ECA deve ser compreendida como parte de um processo contínuo de fortalecimento das estruturas de proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Essa análise permite compreender que o Estatuto surgiu em um contexto marcado por desafios históricos acumulados ao longo da formação social brasileira. Entretanto, ao estabelecer novas bases jurídicas para a proteção da infância e da adolescência, forneceu instrumentos fundamentais para a construção de políticas públicas e instituições voltadas à garantia de direitos. Mais do que um ponto de chegada, o ECA representou o início de um processo permanente de aprimoramento das políticas de proteção integral, cujos desdobramentos continuam a influenciar a organização do sistema de garantia de direitos até os dias atuais.

Por fim, é importante destacar que diversos outros movimentos sociais, normativos e institucionais contribuíram para a evolução da proteção jurídica da infância e da adolescência no Brasil, incluindo instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Todavia, considerando os objetivos desta pesquisa, a análise concentrou-se nos principais acontecimentos diretamente relacionados à construção e ao desenvolvimento do sistema de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Diante desse contexto, torna-se necessário discorrer brevemente sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, com especial atenção às disposições relacionadas ao direito à educação. Assim, a seção seguinte aborda seus fundamentos, os avanços por ele introduzidos e suas contribuições para a consolidação de novos paradigmas de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

2.3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - AVANÇOS, DESAFIOS E NOVOS PARADIGMAS DE PROTEÇÃO

A partir de todo o contexto histórico colonial, político e social do Brasil, especialmente desde o início da colonização em 1500, observa-se que diversas mudanças e inovações legislativas foram conquistadas ao longo do tempo. Entre elas, destaca-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, criado para promover a proteção integral da infância e da juventude, que por séculos viveram sem o amparo necessário. Diante disso, esta seção tem como objetivo analisar o ECA, ressaltando os avanços e as modificações que acompanharam sua instituição e contribuíram para a consolidação de novos paradigmas de proteção.

Consolidando o que anteriormente foi estabelecido pela Constituição de 1988, especialmente nos artigos 24, inciso XV, e 227, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, foi sancionada dispondo sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

As pessoas menores de dezoito anos, que por séculos tiveram seus direitos negligenciados tanto pelo Estado quanto pela sociedade, passaram a ter, com a criação do ECA, o reconhecimento integral de sua condição peculiar de desenvolvimento. Esse marco já se evidencia no primeiro artigo do Estatuto (BRASIL, 1990, art. 1º), que dispõe: “*Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente*”.

Um dos pontos mais significativos abordado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente está a consagração do princípio da prioridade absoluta, princípio este que já estava previsto no artigo 227 da Constituição de 1988, mas que no ECA é exposto de uma forma mais ampla e explicativa. Dentre as especificações estabelecidas no artigo 4º, parágrafo primeiro¹⁰, do ECA, a prioridade absoluta inclui a determinação de que crianças e adolescentes devem receber precedência na formulação e execução de políticas públicas, bem como na destinação de recursos (BRASIL, 1990). Esse princípio reforça a relevância da infância e da juventude como sujeitos de direitos, rompendo com a lógica histórica de invisibilidade e marginalização.

Esse marco representa uma mudança paradigmática, pois estabelece que a proteção integral não é apenas uma diretriz abstrata, mas uma obrigação concreta do Estado e da sociedade. A prioridade absoluta exige que todas as esferas governamentais e sociais reconheçam a infância e a juventude como etapas fundamentais do desenvolvimento humano, garantindo condições dignas e acesso efetivo a direitos básicos como saúde, educação e assistência.

¹⁰ Vide artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990, art. 4º).

Outro avanço relevante foi a criação dos Conselhos Tutelares, órgãos autônomos e permanentes responsáveis por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Diferentemente das instituições repressivas do passado, os Conselhos Tutelares foram concebidos como instrumentos de participação comunitária e de defesa dos direitos, permitindo que a sociedade tivesse papel ativo na proteção da infância (RIZZINI et al., 2011).

Trata-se de uma inovação que reforça a democratização das políticas de proteção, descentralizando o poder e aproximando a defesa dos direitos da realidade cotidiana das comunidades. Os Conselhos Tutelares simbolizam a transição de um modelo autoritário para um modelo participativo, em que a sociedade civil assume protagonismo na garantia da proteção integral.

Além disso, o ECA consolidou a ideia de que crianças e adolescentes possuem condição especial de desenvolvimento, devendo ser tratados de forma diferenciada e particular, considerando suas necessidades específicas, a partir de políticas próprias e adequadas, rompendo com a visão que equiparava a infância ao mundo adulto (RIZZINI et al., 2011).

A partir desse novo paradigma, a proteção da infância e da adolescência deixou de estar centrada apenas na repressão de situações de risco ou vulnerabilidade, passando a exigir a promoção ativa de condições que favoreçam o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. Esse reconhecimento é fundamental para assegurar que a infância não seja mais vista como problema social ou como etapa preparatória para a vida adulta, mas como fase da vida dotada de valor próprio e merecedora de proteção imediata.

Além disso, ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, o Estatuto da Criança e do Adolescente reafirmou a necessidade de garantia de direitos fundamentais capazes de assegurar seu desenvolvimento pleno. Entre esses direitos destaca-se a educação, disciplinada especialmente no Capítulo IV do Estatuto, que passa a ser compreendida não apenas como acesso à escola, mas como instrumento essencial para a formação da cidadania, para a inclusão social e para o desenvolvimento da pessoa humana.

A efetivação desses direitos pressupõe a atuação articulada de diferentes políticas públicas e instituições, uma vez que as necessidades de crianças e adolescentes abrangem múltiplas dimensões da vida social. Nesse sentido, a proteção integral proposta pelo ECA estimula a construção de ações coordenadas nas áreas de educação, saúde, assistência social,

cultura, lazer e proteção social, reconhecendo que o desenvolvimento infantojuvenil depende da integração entre diferentes setores e agentes públicos.

Essa perspectiva revela a amplitude e a complexidade do sistema de garantia de direitos instituído pelo Estatuto. Mais do que estabelecer direitos e deveres, o ECA inaugurou uma lógica de atuação pautada pela corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade, direcionado à promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. A concretização desses direitos, portanto, relaciona-se diretamente à capacidade de articulação entre políticas públicas e à construção de estratégias capazes de atender às diversas necessidades que caracterizam essa fase da vida.

Nesse contexto, o direito à educação assume papel particularmente relevante. Embora possua conteúdo próprio e autonomia normativa, sua efetivação dialoga diretamente com outras políticas públicas voltadas à proteção da infância e da adolescência. Aspectos relacionados à saúde, à assistência social, à alimentação, ao transporte e à proteção familiar podem influenciar o acesso, a permanência e o desenvolvimento educacional dos estudantes, demonstrando a importância de uma abordagem integrada na formulação das políticas públicas.

Assim, pode-se concluir que o Estatuto da Criança e do Adolescente representa um marco jurídico e social de grande relevância para a consolidação da doutrina da proteção integral no Brasil. Ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e dispor de meios específicos de proteção, o Estatuto contribuiu para o fortalecimento das políticas públicas destinadas à infância e à adolescência e para a ampliação das garantias voltadas ao seu desenvolvimento integral.

Na sequência, a próxima seção será dedicada ao estudo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), do Plano Nacional de Educação (PNE) e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), destacando a relevância desses instrumentos para a organização do sistema educacional brasileiro e para a concretização do direito à educação. A partir deles, será possível compreender como as diretrizes constitucionais voltadas à garantia do acesso, da permanência na educação são desenvolvidas e operacionalizadas no âmbito das políticas educacionais.

2.4 A LDB, O PNE E A BNCC: ESTRUTURA NORMATIVA E CONTRIBUIÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO.

A consolidação do direito à educação no Brasil vai além da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em 1996, foi sancionada a Lei nº 9.394, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que passou a desempenhar papel fundamental na regulamentação e organização do sistema educacional brasileiro. Essa legislação estabelece normas gerais, apresenta a definição de competências entre os entes federativos, assim como orientações sobre as políticas públicas voltadas à educação básica e superior, constituindo-se como instrumento importante para a efetividade dos princípios constitucionais.

Embora pensada e existente em outras versões anteriores à criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a LDB é um importante instrumento para a eficiência dos direitos elencados no estatuto, em especial o direito à educação. A LDB busca dar unidade e coerência ao sistema educacional, ao mesmo tempo em que reconhece a diversidade regional e cultural do país (BRASIL, 1996).

Entre suas principais contribuições, destacam-se a definição das responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na oferta e manutenção da educação, bem como a fixação de diretrizes pedagógicas que orientam currículos, métodos de ensino e avaliação, público e privado (BRASIL, 1996).

Além disso, uma outra característica interessante de se destacar sobre a LDB é a valorização que ela dispõe para a gestão democrática e participativa social na educação. Esta lei estabelece algumas formas de descentralização e autonomia das instituições de ensino¹¹, assim como fortalece o papel da comunidade escolar¹² na construção de projetos pedagógicos e na definição de prioridades (BRASIL, 1996). Essa perspectiva dialoga diretamente com os princípios constitucionais e com o ECA, reafirmando que a efetividade do direito à educação depende da articulação entre Estado, família e sociedade.

Ao estabelecer competências, diretrizes e organizar o sistema de ensino, a LDB permite que políticas educacionais possam ser desenvolvidas pelos entes federativos, como forma de atender cada uma de suas responsabilidades estabelecidas pela lei em destaque, como é o caso do Plano Nacional de Educação.

¹¹ Vide artigo 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996).

¹² Vide artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996).

O Plano Nacional de Educação, conforme dispõe o Ministério da Educação (2025, s.p), é um *“plano estratégico instituído por lei que estabelece diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a educação no Brasil ao longo de um período de dez anos”*. O atual PNE foi estabelecido pela Lei nº 13.005/2014 para o período de dez anos, de 2014 a 2024, porém, em julho de 2024, foi prorrogado até dezembro de 2025, por meio da Lei nº 14.934/2024. Para o decênio 2024/2034, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.614/2024 com as regras para o novo PNE.

Políticas como o PNE se mostram importantes, pois estabelecem diretrizes e metas para o desenvolvimento da educação, vinculando os entes federados à elaboração de políticas públicas para o seu cumprimento. Além do mais, ao se estabelecer ações a serem realizadas durante a vigência de cada plano permite não só a organização da educação, mas também o seu monitoramento e a sua avaliação, visto que a cada novo PNE é possível promover ajustes conforme às atuais necessidades.

Além do PNE, outra política consequente da LDB e demais instrumentos com fins educacionais, foi a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017 para a educação infantil e o ensino fundamental (MEC, 2025). Conforme disposto no texto da Base Nacional Comum Curricular (MEC, 2017, p. 7):

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). Este documento normativo aplica-se exclusivamente à educação escolar, tal como a define o § 1º do Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), e está orientado pelos princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva, como fundamentado nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN).

Como se observa, a LDB, o PNE e a BNCC representam instrumentos fundamentais para a consolidação do direito à educação no Brasil, ao estruturar o sistema educacional e estabelecer princípios que possam orientar sua organização e funcionamento. Apesar desses avanços normativos e de sua relevância, o sistema de educação brasileiro depende também de políticas públicas consistentes, investimentos adequados e da articulação entre Estado, família

e sociedade. Por meio desta integração é possível transformar os fundamentos legais em práticas concretas, capazes de assegurar a todos o acesso e a permanência na educação.

Nesse sentido, não se pode desconsiderar que no contexto social brasileiro existem desigualdades, diversidades regionais, assim como faltam recursos. Por outro lado, nota-se que a lei fornece importantes diretrizes e princípios, mas a sua concretização exige políticas públicas consistentes, investimentos adequados e compromisso político para garantir que o direito à educação seja plenamente efetivado em todas as etapas e modalidades de ensino.

Assim, o próximo capítulo é destinado à análise da formulação de políticas públicas, bem como das principais políticas públicas educacionais, buscando compreender os desafios concretos de sua implementação. Essa reflexão se torna indispensável diante do percurso histórico que marcou a infância e a juventude no Brasil, desde a invisibilidade social no período colonial até o reconhecimento da proteção integral com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Se por um lado esses marcos jurídicos representaram avanços significativos ao consolidar direitos e estabelecer princípios fundamentais, por outro, sua efetividade depende de políticas públicas consistentes, investimentos adequados e compromisso político.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

A consolidação dos direitos fundamentais, especialmente no campo da infância e da juventude, exige mais do que a previsão normativa. A efetividade desses direitos depende da formulação de políticas públicas capazes de transformar princípios constitucionais em ações concretas. Nesse sentido, compreender o processo de elaboração e implementação dessas políticas se mostra importante, uma vez que envolve escolhas políticas, disputas sociais e definição de prioridades que impactam diretamente a vida dos cidadãos.

No âmbito educacional, essa discussão assume papel central. A educação, reconhecida como direito de todos e dever do Estado, requer políticas públicas consistentes que assegurem não apenas o acesso universal, mas também a permanência. A análise das políticas públicas educacionais permite identificar avanços e limites, revelando como o Estado responde às demandas sociais, especialmente na construção de um sistema educacional inclusivo e democrático.

Diante disso, este capítulo busca examinar os principais aspectos das políticas públicas em geral e, em seguida, analisar as principais políticas públicas educacionais brasileiras. Objetiva-se compreender os aspectos sobre o funcionamento da gestão, participação social e enfrentamento das desigualdades históricas. A partir dessa reflexão, pretende-se evidenciar o papel das políticas públicas na efetivação do direito à educação e na promoção da cidadania. Para isso, o capítulo foi dividido em duas seções: a primeira destinada à análise geral sobre as políticas públicas e a segunda às políticas públicas educacionais.

3.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS

O atendimento das demandas sociais ocorre, em grande medida, por meio da formulação e da implementação de políticas públicas. Além de constituírem instrumentos voltados à satisfação das necessidades coletivas, as políticas públicas orientam diversas ações estatais destinadas à consecução de finalidades econômicas, sociais, políticas e institucionais. Nesse contexto, para a compreensão do direito à educação, especialmente em razão da proposta deste trabalho, mostra-se necessário examinar os principais conceitos e características das políticas públicas.

As discussões sobre políticas públicas tiveram início, no âmbito acadêmico, nos Estados Unidos, a partir do estudo das ações governamentais, enquanto, na Europa, desenvolveram-se principalmente por meio da análise do papel do Estado (SOUZA, 2006). Conforme destaca Farah (2021), inicialmente o interesse pelo tema também se direcionava à identificação de mecanismos capazes de conferir maior efetividade à atuação estatal. Com o amadurecimento do campo, entretanto, as políticas públicas passaram a ser compreendidas de forma mais ampla, incorporando reflexões acerca das relações entre Estado e sociedade, dos processos decisórios, das disputas políticas e dos diversos atores envolvidos na ação pública.

Nesse processo de consolidação teórica, as políticas públicas passaram a ocupar posição relevante como instrumentos da ação governamental, especialmente no contexto posterior à Guerra Fria e de fortalecimento da tecnocracia (SOUZA, 2006). Independentemente da perspectiva adotada, o estudo das políticas públicas revelou-se essencial para a compreensão de que aquilo que o Estado faz, assim como aquilo que deixa de fazer, pode ser desenvolvido e analisado cientificamente.

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas passaram a ocupar espaço significativo, sobretudo a partir do processo de redemocratização, tanto na Administração Pública quanto em outras áreas das Ciências Sociais (FARAH, 2021). Nesse cenário, intensificaram-se as discussões acerca das políticas públicas como instrumentos de concretização dos direitos estabelecidos pela Constituição de 1988 e de reconstrução do Estado Democrático brasileiro (BUCCI, 2021).

Antes de abordar as conceituações atribuídas às políticas públicas, convém apresentar a distinção entre estudo de políticas públicas e análise de políticas públicas. Farah (2021), ao desenvolver uma análise teórica sobre as características desse campo e com fundamento nas contribuições de Subirats e Dobuzinskis et al., explica que o estudo das políticas públicas busca compreender, descrever e explicar essas ações, seus processos, atores e características. A análise de políticas públicas, por sua vez, de acordo com a autora (FARAH, 2021), apresenta caráter mais instrumental, voltado à produção de conhecimentos destinados a subsidiar a formulação e a tomada de decisões governamentais. Embora distintas, as duas perspectivas se complementam, uma vez que o aprofundamento teórico acerca das políticas públicas também pode contribuir para o aperfeiçoamento das ações estatais.

Conforme expõe Bucci (2021), a política pública corresponde a ações governamentais estruturadas em processos compostos por diferentes etapas, voltadas ao atendimento de

demandas públicas. Trata-se de processos juridicamente orientados, que permitem identificar, orientar e compreender a atuação estatal.

A autora compreende a política pública como um dos variados tipos de processos que envolvem a Administração Pública e que culminam em uma decisão estatal (BUCCI, 2021). Em realidade, diversas ações governamentais, destinadas aos mais variados fins, possuem, ou ao menos deveriam possuir, uma lógica processual capaz de favorecer seu melhor desempenho. O mesmo ocorre com as políticas públicas, nas quais não basta a manifestação de um ato de vontade, tampouco sua compreensão pode ser reduzida a uma questão exclusivamente política. Trata-se, também, de uma questão jurídica da Administração Pública.

Para Riani (2013), as políticas públicas correspondem às ações desenvolvidas pelo Estado com a finalidade de intervir em determinada realidade social, podendo assumir caráter econômico, social, ambiental ou urbano, seja para preservar determinada configuração social, seja para transformá-la. De modo semelhante, Condé (2020) compreende as políticas públicas como respostas governamentais a problemas coletivos que demandam a atuação do poder público.

Farah (2021), por sua vez, amplia essa compreensão ao definir a política pública como um curso de ação escolhido pelo Estado para enfrentar um problema público. Esse processo envolve ações estatais e não estatais legitimadas pela autoridade pública, sendo influenciado por valores, ideias, interpretações da realidade, disputas entre grupos sociais e diferentes formas de conhecimento.

Nesse mesmo sentido é o conceito de Secchi (2010, p.2) ao compreender que política pública corresponde à *“diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público [...]”*. O autor traz um interessante posicionamento sobre a sua adesão à abordagem multicêntrica de política pública. De acordo com ele, não necessariamente uma ação para ser política pública precisa ser desenvolvida por um ente governamental, sendo possível o seu desenvolvimento por organizações privadas, não governamentais e organismos multilaterais. O que determina se será ou não uma política pública é o problema ser considerado público. Ele fundamenta seu entendimento em algumas explicações, como o fato de não ter que analisar previamente a personalidade jurídica de determinada organização antes de definir uma política pública.

Além disso, o autor acredita que é mais interessante distinguir esfera pública e privada do que distinguir esfera estatal e não estatal, até porque cada vez mais a atuação do Estado é considerada mais ampla, especialmente quando ultrapassa para o âmbito internacional, envolvendo a atuação de outros países onde a atuação governamental é distinta (SECCHI, 2010).

Segundo Condé (2020), os conflitos em torno das políticas públicas envolvem não apenas divergências ideológicas, mas também disputas acerca da distribuição de recursos, da definição de prioridades governamentais e da própria interpretação dos problemas públicos. Desse modo, a política pública não pode ser compreendida como resultado exclusivo da vontade estatal, mas como produto de negociações, constrangimentos institucionais e relações de poder que permeiam o processo decisório.

De modo geral, entende-se que uma política pública tem por finalidade identificar, refletir e estruturar as melhores alternativas para a concretização de determinada demanda, a qual será posteriormente implementada, executada e avaliada. Trata-se de um campo interdisciplinar, que envolve diversas áreas do conhecimento e não se restringe a um único domínio científico.

Ao analisar o conceito, as características e os objetivos das políticas públicas, Souza (2006) observa a existência de múltiplas definições e modelos, os quais as evidenciam como um conjunto de ações voltadas ao atendimento das demandas coletivas por meio de práticas governamentais dotadas de fins e efeitos específicos.

Nesse sentido, os diferentes conceitos e modelos não devem ser associados, necessariamente, à ideia de melhor ou pior formulação teórica. Por se tratar de uma área multidisciplinar, tais perspectivas podem, e muitas vezes devem, variar conforme o contexto e o momento em que a política é formulada e implementada, de modo a se adequar com maior eficiência às demandas que se pretende atender.

Segundo Souza (2006), as políticas públicas podem ser compreendidas como ações governamentais destinadas à solução de um problema específico ou, ainda, como o conjunto de decisões que envolvem aquilo que o Estado faz ou deixa de fazer, quem é beneficiado, por que o é e quais resultados são alcançados. A autora sintetiza política pública como “*o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças [...]*” (SOUZA, 2006, p. 26). Esse conceito evidencia, ainda que de forma breve, os ciclos que uma política

pública pode envolver, uma vez que ela não se limita ao seu desenvolvimento e à sua implementação.

Secchi (2010), por sua vez, acredita que o não fazer do Estado não pode ser considerado uma política pública. De acordo com o autor, a ação governamental ou não governamental no desenvolvimento de uma política pública acontece com orientação persuasiva e dissuasiva, havendo, com isso, uma diretriz estabelecida, seja para não fazer ou fazer. O que não se confunde quando há a decisão de não interferir no problema público, ou seja, uma omissão ou negligência perante o problema.

À vista disso, além de conceituar as políticas públicas, a literatura também busca compreender como elas se desenvolvem ao longo do tempo e em quais etapas podem se apresentar. Nesse aspecto, os autores recorrem à noção de ciclo de políticas públicas como instrumento analítico destinado a compreender as diferentes fases da ação governamental.

Para Riani (2013), a atuação estatal deve ocorrer de maneira racional, organizada e orientada à obtenção de eficiência, eficácia e efetividade, razão pela qual as políticas públicas costumam ser estruturadas em fases ou ciclos. Nessa mesma direção, Condé (2020) apresenta um modelo composto pelas etapas de agenda, formulação, decisão, implementação, monitoramento e avaliação. Farah (2021) também reconhece a relevância do modelo de ciclo para a compreensão das políticas públicas, especialmente no que se refere às fases de agenda, formulação, tomada de decisão e implementação. Já Leonardo Secchi (2010) dispõe em sua obra de sete fases para o ciclo das políticas públicas, quais sejam: identificação do problema, agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Na primeira fase apresentada por Secchi (2010), o autor delimita o que seria o problema diante do real cenário público para o ideal, sobre o que é, mas que pode ser diferente e melhor na realidade pública.

Na etapa da agenda, por outro lado, observa-se o momento em que, identificadas as situações que são consideradas um problema público, parte-se para a delimitação das merecedoras de atenção governamental (FARAH, 2021). Para Secchi (2010), a agenda é formada pelo conjunto de problemas públicos, ou seja, pelos temas (problemas) selecionados como relevantes. Para Condé (2020), trata-se da fase em que são selecionadas as questões consideradas prioritárias pelo governo, considerando fatores políticos, institucionais e a capacidade de mobilização dos atores envolvidos. Farah (2021) observa que os estudos sobre agenda procuram explicar por que determinados temas conseguem ingressar na agenda

governamental enquanto outros permanecem excluídos. Nesse processo, a atuação de diferentes atores sociais desempenha papel central, uma vez que a definição dos problemas públicos não decorre automaticamente da realidade social, mas da forma como determinadas demandas são interpretadas, apresentadas e legitimadas perante a sociedade e o Estado.

Ao discutir a formação da agenda, Farah (2021) destaca a relevância das mudanças nas imagens construídas sobre determinados problemas públicos, denominadas *policy images*. A partir da teoria do equilíbrio interrompido, mobilizada pela autora, períodos de estabilidade podem ser rompidos quando determinadas interpretações passam a ser questionadas, permitindo a emergência de novas compreensões acerca dos problemas sociais. Nesse processo, a mobilização popular, os movimentos sociais, a mídia e, mais recentemente, as redes sociais desempenham papel fundamental ao conferir visibilidade a demandas antes negligenciadas e ao pressionar pela inclusão de novos temas na agenda governamental. Assim, a mudança das políticas públicas não decorre exclusivamente de decisões estatais, mas também da atuação de atores sociais capazes de influenciar a percepção pública sobre determinados problemas.

Uma vez incorporado à agenda governamental, o problema público passa pelas fases de formulação e tomada de decisão. Segundo Condé (2020), esse processo exige conhecimento adequado acerca da questão a ser enfrentada, identificação de alternativas possíveis, definição de objetivos e análise dos recursos disponíveis para a implementação das ações pretendidas. Farah (2021) acrescenta que os estudos sobre formulação buscam compreender como surgem as alternativas de solução, quais atores participam de sua elaboração e quais fatores influenciam a escolha de determinada alternativa em detrimento de outras.

A partir desse momento, já é possível estabelecer ações que possam dar solução ao problema público, com a delimitação de estratégias e formulação de alternativas a serem implementadas. Trata-se do momento de discussão dos métodos/ações que levarão ao cumprimento dos objetivos delineados (SECCHI, 2010).

Posteriormente à formulação de alternativas, vem a tomada de decisão. Se na etapa anterior foram delimitadas e estabelecidas alternativas, na tomada de decisão tem-se o momento de decidir qual é a melhor alternativa a ser utilizada com o problema público em questão. É onde ocorrem os ajustes entre o problema e as soluções apresentadas, a partir de comparações (SECCHI, 2010).

Tradicionalmente, a implementação foi compreendida como a etapa destinada à execução das decisões tomadas durante a formulação. Essa perspectiva, associada à abordagem *top-down*, pressupõe uma relação hierárquica entre formuladores e implementadores, segundo a qual as decisões são definidas previamente e posteriormente executadas pelos agentes responsáveis pela implementação. Conforme observa Farah (2021), essa concepção foi fortemente influenciada pelos primeiros estudos sobre implementação, que buscavam compreender por que determinadas políticas não alcançavam os resultados esperados, mesmo quando adequadamente formuladas. Sob essa perspectiva, os problemas observados durante a execução tendiam a ser interpretados como falhas ou desvios em relação ao planejamento original.

Condé (2020) reconhece algumas das limitações dessa visão ao destacar que a implementação constitui uma das fases mais complexas do ciclo das políticas públicas. Segundo o autor, a distância entre formuladores e executores pode gerar dificuldades operacionais, sobretudo quando os responsáveis pela implementação não participaram da construção da política. Além disso, fatores como insuficiência de recursos, limitações institucionais, falhas de comunicação e ausência de meios adequados de monitoramento podem comprometer a efetividade da ação governamental. Tais observações aproximam-se das críticas formuladas à abordagem tradicional da implementação.

Nesse contexto, ganha destaque a perspectiva *bottom-up*, apresentada por Farah (2021) como reação às limitações do modelo *top-down*. Essa abordagem parte do pressuposto de que a implementação não constitui mera execução de decisões previamente definidas, mas um processo dinâmico no qual os agentes responsáveis pela atuação cotidiana junto aos cidadãos exercem papel decisivo na conformação da política pública. Ao examinar as contribuições de Lipsky (2010) acerca dos burocratas de nível de rua, Farah (2021) destaca que esses profissionais frequentemente precisam interpretar normas, adaptar procedimentos e tomar decisões diante de situações concretas não previstas pelos formuladores. Em razão dessa discricionariedade, a política efetivamente implementada pode diferir significativamente daquela originalmente concebida.

A valorização do papel dos implementadores conduz à compreensão de que a implementação também produz políticas públicas. Nesse sentido, com base na análise teórica desenvolvida por Farah (2021), ao observar as contribuições de Majone e Wildavsky (1995), é possível compreender as políticas públicas como um processo dinâmico, marcado pelo seu

contínuo redesenho. Assim, a implementação deixa de ser compreendida como etapa meramente executória e passa a ser vista como espaço de construção, adaptação e transformação da ação estatal. Formulação e implementação, portanto, não constituem momentos totalmente separados, mas processos interdependentes que se influenciam mutuamente.

As reflexões de Mainardes (2006; 2018), fundamentadas no ciclo de políticas desenvolvido por Stephen Ball e Richard Bowe, reforçam essa compreensão. Conforme expõe Mainardes (2018), ao discutir o ciclo de políticas de Ball e Bowe, os contextos de influência, produção de texto e prática, posteriormente ampliados pelos contextos dos resultados e da estratégia política, rompem com a ideia de linearidade presente nos modelos tradicionais.

No contexto de influência, são construídos os discursos e disputas que moldam a política. No contexto da produção de texto, surgem os documentos legais e institucionais que formalizam as decisões. Já no contexto da prática, as políticas são interpretadas, apropriadas e recriadas pelos sujeitos responsáveis por sua implementação. Os contextos dos resultados e da estratégia política ampliam essa análise ao enfatizar os efeitos produzidos pelas políticas e as ações necessárias para enfrentar desigualdades eventualmente reproduzidas por elas (MAINARDES, 2018).

A aproximação entre as contribuições de Farah (2021) e de Mainardes (2006; 2018) evidencia uma crítica comum aos modelos excessivamente lineares de estudo das políticas públicas. Em ambos os casos, reconhece-se que as políticas não são simplesmente formuladas e executadas, mas continuamente reinterpretadas, negociadas e transformadas pelos diferentes atores envolvidos em sua construção e implementação. Essa compreensão se torna particularmente relevante em contextos democráticos e descentralizados, nos quais a atuação estatal depende da coordenação entre múltiplos níveis de governo, organizações da sociedade civil e demais atores sociais.

Essa perspectiva também se manifesta nas discussões sobre redes de políticas públicas. Ao examinar a literatura sobre implementação, Farah (2021) destaca as contribuições de autores como Scharpf (1978), Silva e Melo (2000) e Faria (2012), os quais enfatizam a importância da coordenação, da cooperação e da interação entre diferentes atores para o sucesso da implementação. No contexto brasileiro pós-redemocratização, marcado pela descentralização administrativa e pela ampliação da participação social, as abordagens centradas exclusivamente na hierarquia e no controle mostraram-se insuficientes para explicar

a dinâmica das políticas públicas. A implementação passou a depender cada vez mais da articulação entre agentes governamentais e não governamentais, exigindo novas formas de governança e coordenação institucional.

Há ainda a fase de avaliação da política pública, na qual se busca examinar a implementação e o desempenho das ações desenvolvidas, verificando em que medida os objetivos inicialmente estabelecidos foram alcançados e qual foi o impacto da intervenção sobre o problema público que motivou sua criação. Trata-se de uma etapa fundamental do ciclo de políticas públicas, pois produz informações que retroalimentam as fases anteriores, permitindo a correção de falhas, o aperfeiçoamento das estratégias adotadas e a tomada de decisões quanto à continuidade, reformulação ou encerramento da política (SECCHI, 2010).

Nesta fase, são definidos critérios, indicadores e padrões de avaliação. Os critérios constituem parâmetros de julgamento utilizados para verificar o desempenho da política pública, destacando-se, entre os mais utilizados, a economicidade, relacionada ao uso racional dos recursos; a eficiência, que analisa a relação entre os recursos empregados e os resultados produzidos; a eficácia, voltada ao alcance das metas estabelecidas; e a equidade, que considera a distribuição dos benefícios entre os diferentes grupos sociais (SECCHI, 2010).

A avaliação também se apoia em indicadores capazes de mensurar diferentes aspectos da política pública. Os indicadores de insumo (inputs) referem-se aos recursos financeiros, humanos e materiais mobilizados para sua execução; os indicadores de produto (outputs) medem as realizações concretas decorrentes da implementação das ações; e os indicadores de resultado (outcomes) buscam aferir os efeitos produzidos sobre o problema público enfrentado (SECCHI, 2010).

Além disso, a análise dos indicadores exige a definição de padrões ou referências de comparação, que podem ser absolutos, quando baseados em metas previamente estabelecidas; históricos, quando comparados com resultados obtidos em períodos anteriores; ou normativos, quando fundamentados em parâmetros ideais ou benchmarks. A partir dessa avaliação, torna-se possível identificar avanços, limitações e desafios da política pública, subsidiando decisões voltadas à sua manutenção, reestruturação ou eventual extinção (SECCHI, 2010).

Por fim, Secchi (2010) também apresenta a fase de extinção das políticas públicas. Aqui, a política pública deixa de existir formalmente ou é substituída por outra intervenção estatal, encerrando seu ciclo. Embora seja frequentemente associada à resolução do problema público que lhe deu origem, a extinção pode ocorrer por diferentes razões. Nesse sentido, uma

política pública pode ser extinta quando o problema foi resolvido, quando os programas, leis ou ações que a sustentam passam a ser considerados ineficazes ou, ainda, quando o problema perde relevância na agenda governamental e deixa de mobilizar a atenção dos atores políticos (SECCHI, 2010, apud GUILLIANI, 2005).

Apesar disso, a extinção de políticas públicas tende a ser um processo complexo e pouco frequente. Isso ocorre em razão da resistência dos grupos beneficiários, da inércia institucional, dos custos envolvidos na substituição das ações existentes e da própria consolidação das estruturas administrativas criadas para sua execução. Com o passar do tempo, muitas políticas tornam-se institucionalizadas e passam a possuir dinâmica própria, permanecendo em funcionamento mesmo quando o problema que justificou sua criação já foi reduzido ou transformado (SECCHI, 2010).

Ademais, a extinção costuma depender da abertura de janelas de oportunidade política, como mudanças de governo, reformas administrativas ou alterações nas prioridades orçamentárias. Nesses contextos, determinadas políticas podem ser reformuladas, incorporadas por outras iniciativas ou efetivamente encerradas (SECCHI, 2010).

Outra característica relevante presente nos diversos modelos de políticas públicas e evidenciada no estudo dos ciclos das políticas, é a coordenação. O desenvolvimento de uma política pública não se mostra simples, sobretudo diante das múltiplas etapas que compõem todo o processo. Justamente por seu caráter desafiador e complexo, a definição adequada da coordenação revela-se fundamental para reduzir falhas na formulação e na implementação das políticas.

A coordenação é analisada por Celina Souza (2018), na obra *Coordenação de Políticas Públicas*, na qual a autora destaca as diferentes formas pelas quais essa característica pode se manifestar. Trata-se de abordagem que envolve tanto a coordenação dos agentes participantes quanto a coordenação da própria política pública.

A coordenação também é compreendida por Bucci (2021) como ferramenta importante para o funcionamento das ações governamentais. A autora observa, inclusive, que esse elemento recebe destaque em legislações de outros países, como no caso da Itália. Na lei italiana, a coordenação possibilita transparência, regras de participação, instrução e tratamento jurídico, além de se relacionar à existência de um direito comum, e não especial.

Ao compreender as políticas públicas como ações estatais destinadas ao atendimento de demandas públicas, torna-se inevitável reconhecer que tais ações envolvem múltiplos

atores, níveis de governo e instituições. Essa multiplicidade de agentes impõe desafios significativos aos processos de formulação e execução das políticas, exigindo formas de coordenação capazes de garantir coerência, eficiência e continuidade às ações governamentais.

Segundo Souza (2018), a coordenação constitui uma das dimensões centrais das políticas públicas e está presente em todas as suas fases, desde a formulação até a implementação. A autora a define como o processo de organização das atividades e de articulação entre indivíduos, grupos e instituições, com o objetivo de alcançar consensos e atingir metas comuns.

A autora diferencia coordenação e cooperação, ressaltando que esta se caracteriza como ação voluntária, enquanto aquela depende de arranjos institucionais e de incentivos que tornem racional a adesão dos participantes. Assim, a coordenação não ocorre de forma espontânea nas estruturas estatais, devendo ser construída e constantemente ajustada (SOUZA, 2018).

A relevância da coordenação nas políticas públicas decorre, entre outros fatores, da crescente complexidade das ações estatais e da fragmentação das estruturas administrativas e políticas. Em um contexto democrático e federativo, como o brasileiro, diferentes órgãos, esferas de governo e setores da sociedade compartilham responsabilidades sobre uma mesma política, o que exige instrumentos de harmonização capazes de evitar sobreposições, omissões ou contradições. Muitas das falhas das políticas governamentais podem decorrer justamente da ausência de coordenação, resultando em ineficiência na prestação de serviços e desarticulação entre programas com objetivos semelhantes (PETERS, 2004 apud SOUZA, 2018).

Existem duas principais formas de coordenação: a vertical e a horizontal. A coordenação vertical ocorre entre diferentes níveis de governo, como União, estados e municípios, estando diretamente associada às relações intergovernamentais e ao federalismo cooperativo. Em países federativos, como o Brasil, essa coordenação tende a ser mais complexa e custosa, uma vez que envolve entes constitucionalmente autônomos. Seu objetivo é alinhar diretrizes nacionais às capacidades locais, equilibrando descentralização e uniformidade na implementação das políticas (SOUZA, 2018).

Por sua vez, a coordenação horizontal refere-se à articulação entre órgãos e instituições pertencentes a um mesmo nível de governo. Essa forma de coordenação é

essencial para assegurar coerência interna entre programas e ações de diferentes secretarias ou ministérios, sendo indispensável a criação de instrumentos e processos que promovam a convergência de esforços e reduzam duplicidades e contradições (SOUZA, 2018).

Cumpre mencionar que a coordenação também se relaciona diretamente ao conceito de governança. A governança emerge como modelo alternativo à hierarquia e ao mercado, fundamentando-se na interação entre o Estado e uma pluralidade de atores sociais. Nesse contexto, Souza (2018) observa que a coordenação, nas configurações contemporâneas, não se limita ao âmbito governamental, envolvendo redes compostas por instituições públicas, privadas e da sociedade civil.

No campo das políticas sociais, essa abordagem assume especial relevância, uma vez que a efetividade das ações depende da articulação entre diversos setores e da participação da sociedade civil organizada. A coordenação, assim, deixa de ser apenas uma função técnica e passa a constituir um processo político e relacional, marcado por negociações, barganhas e construção de consensos.

Uma das principais contribuições de Celina Souza (2018) consiste em evidenciar que a coordenação é, essencialmente, um processo inerente ao desenvolvimento das políticas públicas. Embora envolva instrumentos administrativos, sua efetividade depende da capacidade de liderança, do poder de convencimento e da articulação entre os diferentes atores envolvidos. Nesse sentido, a coordenação “depende de jogos políticos, seja de persuasão, seja de barganha, bem como da iniciativa do Governo Federal” (SOUZA, 2018, p. 66), revelando que não se trata de um processo neutro, mas permeado por disputas de poder, prioridades e interesses.

Na perspectiva de Bucci (2021), a compreensão das políticas públicas como objeto do Direito, embora não afaste suas características técnicas, permite analisar a atuação estatal de forma mais próxima da realidade social. Isso porque a política pública não se limita a uma decisão isolada ou à edição de uma norma, mas se constrói como ação organizada, voltada à realização de objetivos definidos constitucionalmente e sustentada por diferentes instrumentos jurídicos (BUCCI, 2021).

Além disso, é preciso considerar que as políticas públicas também se caracterizam por seu caráter processual. Elas articulam normas, decisões administrativas, recursos e estruturas institucionais, o que demonstra que sua eficácia depende da coerência entre esses elementos. Todavia, não se pode desconsiderar que, na prática da Administração Pública brasileira, há

agentes públicos que podem não estar suficientemente familiarizados com a lógica processual inerente à formulação e à execução das políticas públicas (BUCCI, 2021).

A simples existência de uma lei não garante resultados concretos, sendo necessário que haja planejamento, coordenação e capacidade administrativa. Esse entendimento permite compreender por que muitas iniciativas estatais falham, mesmo quando formalmente bem instituídas. Quando o Estado falha em planejar, implementar ou manter ações consistentes, o conflito tende a ser deslocado para o Judiciário, fenômeno associado à judicialização da política. Tal acontecimento relaciona-se, em grande medida, à fragilidade das estruturas administrativas e à ausência de políticas públicas adequadamente formuladas (BUCCI, 2021). Assim, a judicialização não deve ser compreendida apenas como problema do sistema de justiça, mas também como sintoma de deficiências na organização da ação estatal e na execução de políticas públicas.

A concretização dos direitos sociais depende, em grande medida, da existência de ações estatais contínuas e organizadas, capazes de transformar comandos constitucionais em prestações efetivas (BUCCI, 2021).

Quando essas ações inexistem ou se mostram frágeis, o problema não é apenas político ou administrativo, mas também jurídico, pois compromete a efetividade da Constituição. Essa perspectiva amplia o campo de análise do Direito para além do texto normativo, aproximando-o das condições institucionais necessárias à realização concreta dos direitos fundamentais.

Outro ponto relevante diz respeito à estrutura institucional necessária para a implementação das políticas públicas. A atuação estatal exige organização administrativa, definição de competências e cooperação entre diferentes órgãos e níveis de governo. As políticas públicas também se desenvolvem ao longo do tempo, passando por fases de formulação, execução e avaliação. Essa característica reforça a necessidade de acompanhamento contínuo e de ajustes conforme as mudanças sociais e econômicas (BUCCI, 2021).

A falta de articulação entre essas instâncias compromete a continuidade das ações e reduz seu impacto social. Nesse contexto, o Direito assume papel fundamental ao estabelecer regras que favoreçam estabilidade e coordenação, sem engessar a gestão. Ao mesmo tempo, impõe limites a rupturas intempestivas que desconsiderem objetivos já estabelecidos, sobretudo quando envolvem a realização de direitos fundamentais.

No cenário brasileiro, a necessidade de coordenação e a dimensão jurídica mostram-se ainda mais acentuadas em razão da estrutura federativa e da diversidade de atores envolvidos na formulação e na execução das políticas públicas. A Constituição de 1988, marco da redemocratização, instituiu um modelo cooperativo de relações federativas e ampliou as competências compartilhadas entre União, estados e municípios. A partir desse marco, tornou-se possível observar delimitações voltadas à coordenação horizontal e vertical, o que intensificou as negociações políticas e institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo (SOUZA, 2018).

No campo educacional, a compreensão da coordenação das políticas públicas revela-se fundamental para a análise dos meios que assegurem o acesso e a permanência dos estudantes na escola. A efetivação do direito à educação, embora constitucionalmente garantida, depende da articulação entre diferentes níveis de governo, órgãos e instâncias de gestão. Programas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹³, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)¹⁴ e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)¹⁵ exemplificam políticas cuja

¹³ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal. O Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. (FNDE, s.d).

¹⁴ A Lei nº 11.947, de 16/6/2009, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e está regulamentada atualmente pela Resolução CD/FNDE nº 06, de 8 de maio de 2020 e suas alterações. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste no repasse de recursos financeiros federais para o atendimento de estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica nas redes municipal, distrital, estadual e federal e nas entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, nas escolas confessionais mantidas por entidade sem fins lucrativos e nas escolas comunitárias conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (FNDE, s.d).

¹⁵ O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, criado no ano de 1995, também conhecido pelas entidades participantes como PDDE Básico, atualmente é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021. Ela dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. O PDDE consiste na destinação anual de recursos financeiros, em caráter suplementar, repassados às entidades participantes, cujas finalidades consistem em contribuir para: o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento; a promoção de melhorias em sua infraestrutura física

execução exige intensa coordenação vertical entre União e municípios, bem como coordenação horizontal entre secretarias e unidades escolares.

Nesse sentido, a análise da coordenação das políticas públicas possibilita compreender não apenas as estratégias adotadas para assegurar o fornecimento da educação, mas também os desafios e fragilidades que emergem em contextos locais nos quais essa coordenação é limitada. A insuficiência de ferramentas de articulação e acompanhamento pode comprometer a continuidade das ações, a gestão dos recursos e, conseqüentemente, o alcance dos objetivos de inclusão e permanência escolar. Ainda que possa se manifestar de diferentes formas e em variados contextos, toda política pública envolve uma demanda que o Estado deve atender e as possibilidades de construção dessa resposta. Desse modo, torna-se fundamental observar os processos de criação e implementação das políticas públicas, uma vez que tais etapas influenciam diretamente sua eficácia.

De todo modo, as discussões desenvolvidas nesta seção permitiram compreender as políticas públicas como um campo de estudo multidisciplinar, marcado pela diversidade de conceitos, abordagens e modelos analíticos. A partir das contribuições de autores como Souza (2006), Condé (2020), Riani (2013), Farah (2021), Secchi (2010), Bucci (2021) e Souza (2018), observou-se que as políticas públicas podem ser entendidas como ações estatais orientadas à resposta de problemas públicos, cuja construção envolve processos complexos de identificação do problema, agenda, formulação de alternativas, implementação, tomada de decisão, avaliação e até mesmo extinção da política. Também foi possível compreender que tais políticas não resultam exclusivamente da atuação estatal, mas são influenciadas por disputas de interesses, relações institucionais, capacidades administrativas e pela participação de múltiplos atores sociais.

Além disso, a literatura analisada destaca a relevância da coordenação como elemento fundamental para a efetividade das políticas públicas, especialmente em contextos federativos e descentralizados, nos quais diferentes níveis de governo e instituições compartilham responsabilidades na execução das ações governamentais. Sob a perspectiva jurídica, verificou-se que as políticas públicas constituem importantes instrumentos de concretização dos direitos fundamentais, exigindo planejamento, organização institucional e articulação entre normas, recursos e estruturas administrativas. Nesse sentido, a compreensão dos

e pedagógica; e o incentivo da autogestão escolar e do exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social. (FNDE, s.d).

conceitos, características, ciclos e meios de coordenação das políticas públicas fornece o suporte teórico necessário para o aprofundamento da temática educacional.

Assim, a seção e o capítulo seguintes serão dedicados ao estudo das políticas educacionais voltadas ao acesso e à permanência na educação, com especial atenção ao modo como essas políticas são desenvolvidas e coordenadas no âmbito municipal.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Reconhecido como um direito fundamental e dever do Estado tanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), quanto pela Constituição de 1988, o direito à educação depende, para sua efetivação, da formulação e implementação de políticas públicas eficazes.

Nesse sentido, torna-se essencial analisar as principais características das políticas educacionais desenvolvidas ao longo dos anos, inclusive como forma de identificar a existência ou não de aspectos positivos e negativos em seu processo de formulação, implementação e avaliação. Uma característica, por exemplo, que pode ser relevante é o que entende-se sobre política de Estado e política de governo, que podem gerar consequências distintas na continuidade e nos resultados das ações educacionais.

Compreende-se como política de governo aquela planejada e executada em atendimento à agenda política de determinado governo, refletindo as prioridades e compromissos assumidos por seus gestores. Em razão dessa vinculação, tais políticas estão sujeitas à descontinuidade em caso de alteração no poder executivo. Por outro lado, a política de Estado é concebida, planejada e executada para atender ao interesse público de forma permanente, ultrapassando mandatos e governos específicos, sendo construída e legitimada por diferentes instâncias institucionais e sociais (OLIVEIRA, 2011).

Grande parte das políticas públicas educacionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro estão relacionadas aos princípios da equidade e qualidade, características que, sob uma perspectiva mais ampla, podem interferir no acesso e na permanência dos alunos.

Em um estudo realizado no início deste século sobre a qualidade e equidade na educação, Franco et al. (2007) observaram que, ao desenvolver políticas em melhoria da qualidade, é fundamental considerar simultaneamente a equidade, sob pena de intensificar desigualdades sociais. Os autores advertiram que ações voltadas exclusivamente à qualidade,

sem atenção às condições desiguais dos alunos, podem aprofundar as disparidades dentro das escolas.

A pesquisa mencionada analisou fatores associados à eficácia escolar, entre os quais o clima acadêmico, dando destaque às práticas relacionadas ao dever de casa. Os dados indicaram que políticas ou práticas que enfatizam o desempenho acadêmico, como atribuir e corrigir tarefas para casa, podem, simultaneamente, elevar a qualidade do ensino e ampliar a desigualdade entre os estudantes, a depender das condições sociais e de apoio fora da escola (FRANCO et al, 2007).

Esses resultados demonstram que uma política voltada ao aprimoramento da qualidade educacional não necessariamente promove a equidade. Ao contrário, determinadas ações podem reproduzir ou acentuar desigualdades, caso não considerem as diferentes realidades dos alunos. Tal constatação reforça a importância de se desenvolver políticas que integram qualidade e equidade como dimensões indissociáveis do direito à educação.

Para a efetivação desse direito, especialmente no que se refere ao acesso e à permanência, o desenvolvimento de políticas públicas é fundamental. No entanto, sua efetividade pode ser comprometida por fatores como descontinuidade administrativa, ausência de coordenação e desigualdade social, que impõe desafios concretos à gestão educacional.

Assim, o estudo e a identificação das principais características das políticas públicas educacionais constituem instrumentos importantes para compreender e aprimorar as ações do Estado. Tal análise contribui para delimitar elementos que possam comprometer o desenvolvimento da educação, em especial no que se refere ao acesso, permanência e sucesso escolar dos estudantes.

Nas últimas décadas, no Brasil, foram desenvolvidas variadas políticas públicas pelo Governo Federal direcionadas ao acesso e à permanência dos alunos na escola. Dentre essas políticas pode-se citar a Escolas das Adolescências.

Trata-se de uma política direcionada ao ensino fundamental, anos finais, a qual busca evitar e reduzir o abandono e a evasão escolar, instituída pela Portaria 635 em 10 de julho de 2024 (MEC, 2024).

A Escola das Adolescências é uma política pública baseada em um conjunto de ações do Governo Federal direcionadas ao fortalecimento dos anos finais do ensino fundamental, etapa que concentra desafios relevantes no que se refere à permanência e ao aproveitamento escolar dos estudantes. A política se desenvolve por meio do trabalho conjunto entre União,

estados, municípios e Distrito Federal, os quais buscam formar um espaço que acolha os estudante, observando as diversas formas de viver a adolescência, refletindo o modelo de cooperação federativa previsto constitucionalmente para a oferta da educação básica (MEC, 2024).

Nesse sentido, é importante destacar que ao tratar-se de uma política para os pré-adolescentes e adolescentes, o programa parte do reconhecimento de que essa fase do percurso educacional exige respostas específicas. As múltiplas formas de vivenciar a adolescência, atravessadas por contextos sociais, econômicos e culturais distintos, demandam práticas pedagógicas e organizacionais que ultrapassem modelos homogêneos e pouco sensíveis às realidades dos estudantes.

Essa atuação conjunta se mostra particularmente relevante nos anos finais do ensino fundamental, cuja oferta é compartilhada entre redes estaduais e municipais. A coordenação entre os entes federativos pode favorecer o enfrentamento das desigualdades educacionais, ao permitir maior integração de esforços, troca de experiências e apoio técnico às redes com maiores fragilidades estruturais.

Outra característica importante do programa é a sua orientação à valorização do desenvolvimento integral dos estudantes, buscando aproximar a escola das experiências, interesses e demandas próprias da adolescência, ao dar importância à opinião dos estudantes no desenvolvimento do planejamento pedagógico. Além do mais, a política prioriza o atendimento das escolas a partir de critérios socioeconômicos e étnico-raciais (MEC, 2024).

Essa diretriz amplia a compreensão de qualidade educacional, ao considerar dimensões que vão além do desempenho acadêmico. A criação de ambientes escolares mais acolhedores e a atenção aos aspectos emocionais, sociais e cognitivos do desenvolvimento adolescente contribuem para o fortalecimento do vínculo com a escola, elemento fundamental para a redução da evasão e do abandono escolar.

Além do mais, a atenção aos grupos historicamente mais vulneráveis evidencia uma preocupação com a equidade na formulação da política. Ao priorizar escolas e estudantes a partir de critérios socioeconômicos e étnico-raciais, o programa reconhece que a garantia do direito à educação pressupõe ações diferenciadas capazes de enfrentar desigualdades estruturais que afetam o percurso escolar de determinados grupos.

Cabe ainda destacar que a organização da política em eixos relacionados à governança, à dimensão pedagógica e ao desenvolvimento profissional dos educadores indica uma

proposta que busca atuar de forma integrada sobre os principais fatores que impactam essa etapa de ensino (MEC, 2024).

Nesse sentido, entende-se que essa estrutura pode favorecer intervenções mais consistentes, ao combinar aspectos de gestão, currículo e formação docente. Como se vê, ao invés de ações isoladas, o programa aposta em mudanças articuladas no funcionamento das redes e das escolas, o que pode ampliar a sustentabilidade das ações ao longo do tempo.

De um modo geral, o Programa Escola das Adolescências apresenta um desenho que pode ser considerado bem estruturado. A definição da etapa atendida, a identificação do público-alvo, a articulação entre os entes federativos, a previsão de apoio técnico e financeiro e a atenção às especificidades do desenvolvimento adolescente conferem coerência interna à política. Esses elementos indicam uma proposta alinhada aos desafios dos anos finais do ensino fundamental e, em tese, com potencial para contribuir de forma efetiva para a promoção do direito à educação e para a construção de trajetórias escolares mais estáveis.

Outra política interessante é o Programa Escola e Comunidade (Proec), instituído pela Portaria nº 264, em 1º de abril de 2024, o qual busca o fortalecimento da educação básica por meio da ampliação do vínculo entre escola, família e comunidade, reconhecendo a relevância dessas instâncias para a formação integral dos estudantes. O programa adota a perspectiva da educação integral como eixo orientador de suas ações, buscando relacionar dimensões cognitivas, sociais, culturais e éticas do desenvolvimento dos estudantes (MEC, 2024).

Como pode ser observado a partir da proposta desta política, os processos educativos não se restringem ao espaço escolar, visto que há a participação ativa da família e da comunidade, fatores que podem contribuir para a construção de trajetórias escolares mais consistentes. Nesse sentido, é importante destacar que ao incentivar a aproximação entre educadores, estudantes e atores comunitários, o programa amplia as possibilidades de aprendizagem e fortalece o papel social da escola como espaço de formação para a cidadania.

Na prática, essa abordagem dispõe de elementos que podem favorecer a permanência escolar, tendo em vista que o processo formativo envolve diferentes ações que influenciam na continuidade do aluno na escola, como a construção de valores, o exercício da convivência democrática e o desenvolvimento de competências necessárias à participação social. Ademais, ao promover a cultura de paz e do respeito aos direitos humanos insere-se, nesse sentido, como elemento estruturante da proposta (MEC, 2024).

Conforme informações disponibilizadas na página do programa, é possível observar que este oferece apoio técnico e financeiro aos projetos de formação concebidos e implementados pelas próprias escolas da educação básica, em diálogo com famílias, profissionais da educação e membros da comunidade. Além disso, este apoio abrange temas atuais, envolvendo práticas culturais, artísticas, esportivas, científicas e socioambientais, além de ações voltadas ao cuidado, à saúde integral e a demandas emergentes da sociedade (MEC, 2024).

A valorização das escolas na elaboração dos projetos contribui para maior adequação das ações às realidades locais, tendo em vista que ao permitir que as unidades escolares estabeleçam prioridades e estratégias a partir de seus contextos específicos, a política favorece intervenções mais contextualizadas e potencialmente mais eficazes. Tal fato, inclusive, dá ênfase à importância que os ciclos das políticas públicas possuem, tendo em vista que a partir da implementação da política, conforme destacado por alguns autores mencionados na seção anterior, pode-se obter resultados positivos com a disposição de autonomia para aqueles que de fato aplicam a política formulada.

Além do mais, a diversidade temática contemplada pelo programa reforça a noção de educação integral ao expandir os espaços e as linguagens de aprendizagem. Nesse sentido, acredita-se que dar espaço para diferentes áreas do conhecimento e de práticas sociais, pode contribuir para tornar o ambiente escolar mais significativo para os estudantes, favorecendo o engajamento e a construção de vínculos mais sólidos com a escola.

Tais aspectos demonstram que trata-se de uma política que apresenta uma proposta interessante e, em tese, com potencial para contribuir para a melhoria da qualidade da educação pública e para a efetivação do direito à educação em sua dimensão mais ampla.

Por fim, uma outra política também desenvolvida pelo Governo Federal na educação que relaciona-se à ampliação de matrículas é o Programa Escola em Tempo Integral, desenvolvido a partir do Projeto de Lei nº 2617/2023, convertido, posteriormente, na Lei Ordinária de nº 14.640/2023 (MEC, 2024).

Conforme estabelece o MEC, esta política direciona-se ao aumento da jornada escolar, sendo estruturada a partir de diagnósticos, escutas e diálogos com redes de ensino, pesquisadores, conselhos de educação e organizações da sociedade civil, bem como da análise de estudos e experiências anteriores sobre a educação em tempo integral no país. Além disso, a ampliação das matrículas em tempo integral é acompanhada por uma atenção ao

planejamento da rede e à distribuição equitativa das vagas, reconhecendo que a expansão do tempo escolar exige mais do que o aumento da permanência física dos estudantes na escola (MEC, 2024).

Ao analisar a mencionada política, é possível observar que a forma como esta foi formulada acaba demonstrando uma preocupação com a incorporação de diferentes perspectivas, pois a política considera evidências produzidas por pesquisas e a experiência acumulada por redes e instituições, o que aponta para um desenho orientado por conhecimento técnico e diálogo institucional.

Essa diretriz evidencia a compreensão de que a educação em tempo integral demanda condições adequadas de oferta, envolvendo infraestrutura, organização dos espaços e capacidade de gestão. O foco no diagnóstico e no planejamento reforça a preocupação com a equidade, ao buscar evitar que a ampliação do tempo integral reproduza desigualdades já existentes entre redes e territórios.

Cabe ainda destacar que a política também dá espaço à formação continuada de gestores, equipes técnicas e profissionais da educação, integrando a ampliação da jornada escolar ao fortalecimento do currículo e das práticas pedagógicas próprias da educação integral (MEC, 2024). Tal prática pode se apresentar como uma importante ferramenta de otimização da política, pois reconhece que a qualidade da educação em tempo integral depende também da atuação dos profissionais envolvidos de forma qualificada.

A política também valoriza a inovação pedagógica e à circulação de experiências entre as escolas e redes (MEC, 2024), prática esta que pode contribuir com o fortalecimento de uma cultura de aprendizagem institucional, na qual boas práticas podem ser reconhecidas, aprimoradas e replicadas. Além disso, a atenção à diversidade, à acessibilidade, à sustentabilidade e aos direitos humanos na seleção de materiais e projetos reforça a dimensão formativa e cidadã da educação integral.

Já no âmbito estrutural, é possível observar que o programa prevê assistência técnica e financeira aos entes federativos por meio da sistematização de instrumentos já existentes de financiamento e planejamento à qualificação da infraestrutura escolar para o atendimento em tempo integral. Além disso, a proposta incorpora um relacionamento intersetorial como dimensão essencial da educação integral, ao promover a integração da política educacional com áreas como saúde, assistência social, cultura, esportes e meio ambiente (MEC, 2024).

Essa abordagem reconhece que o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes envolve várias dimensões da vida social e que a escola, sozinha, não é capaz de responder a todas as situações de vulnerabilidade. Enfatizar a importância do trabalho em rede e a atuação articulada no território, pode, inclusive, ampliar a capacidade de proteção social e de promoção de direitos, fortalecendo o papel da escola como espaço de cuidado, formação e inclusão.

Outro aspecto interessante que pode contribuir com a transparência, a gestão orientada por evidências e melhoria da política, é o acompanhamento e a avaliação permanentes do programa, mostrando-se como componentes estruturantes da política a partir da previsão de sistemas de monitoramento, avaliações participativas e produção regular de informações para subsidiar ajustes e aprimoramentos (MEC, 2024).

Nesse contexto, a dinâmica de produção e circulação de evidências conecta-se diretamente à forma como a política é conduzida. Pois, a governança do Programa Escola em Tempo Integral é organizada por meio de instâncias nacionais de coordenação e de redes de articuladores territoriais, responsáveis por apoiar tecnicamente as redes de ensino e promover a integração entre os diferentes níveis federativos (MEC, 2024).

Com essa configuração, observa-se que a política apresenta uma proposta de coordenação sistêmica e de alinhamento entre as diretrizes nacionais e a implementação local, na medida em que a presença de articuladores territoriais pode ampliar a capacidade de acompanhamento próximo das redes e das escolas, contribuindo para uma implementação mais consistente e sensível às realidades regionais.

Diante da proposta do Programa Escola em Tempo Integral, observa-se, em uma análise inicial, um desenho institucional consistente e articulado. A definição de objetivos, aliada à expansão de matrículas, à formação de profissionais, ao apoio financeiro, à articulação intersetorial e à presença de mecanismos de monitoramento e avaliação, evidencia uma política planejada de forma integrada. Esses elementos indicam que o programa dispõe de condições institucionais favoráveis para promover a educação integral e fortalecer o direito à educação, sobretudo no que se refere à ampliação do tempo e da qualidade da experiência escolar.

Essa compreensão, entretanto, não se restringe ao exame de um programa específico, mas se insere em um debate mais amplo sobre políticas públicas educacionais. A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permitiu observar tais políticas como instrumentos

centrais para a efetivação dos direitos fundamentais, em especial o direito à educação. Ao situar o debate no campo teórico das políticas públicas, percebe-se que a simples previsão normativa pode não ser suficiente para assegurar direitos, sendo indispensável a existência de ações estatais planejadas, coordenadas e dotadas de capacidade institucional para sua implementação, acompanhamento e avaliação.

No campo educacional, verificou-se que as políticas analisadas apresentam, em maior ou menor medida, desenhos institucionais voltados ao enfrentamento de desafios históricos relacionados ao acesso e à permanência escolar. Programas como a Escola das Adolescências, o Programa Escola e Comunidade e o próprio Programa Escola em Tempo Integral revelam esforços do Estado brasileiro em articular dimensões pedagógicas, administrativas e sociais, reconhecendo a complexidade dos fatores que influenciam as trajetórias escolares de crianças e adolescentes.

A partir dessa análise, destacou-se a relevância do ciclo das políticas, da coordenação federativa, da governança em diferentes instâncias, da formação de profissionais da educação e do uso de instrumentos de monitoramento e avaliação como elementos estruturantes para a efetividade das ações educacionais. Ao mesmo tempo, entende-se que a efetividade dessas políticas não depende apenas de seu desenho formal, mas também da capacidade administrativa das redes de ensino, das condições locais de implementação e da articulação entre diferentes atores e setores envolvidos na execução das ações.

Nesse sentido, o capítulo reforça a compreensão de que políticas públicas educacionais, ainda que concebidas em âmbito nacional, adquirem contornos próprios no momento de sua implementação nos territórios. As desigualdades regionais, as especificidades socioeconômicas e a organização institucional dos entes federativos podem influenciar diretamente a forma como essas políticas se concretizam no cotidiano das escolas e das redes de ensino.

Ademais, embora o ordenamento jurídico brasileiro apresente um arcabouço normativo robusto no que se refere às políticas públicas educacionais, observa-se que a mera previsão formal de direitos não assegura sua efetividade. A distância entre norma e realidade evidencia que a concretização do direito à educação depende não apenas de sua positivação, mas da capacidade institucional do Estado de implementar, monitorar e avaliar políticas públicas de forma contínua e eficiente.

A partir dessas reflexões, o próximo capítulo volta-se à apresentação das políticas públicas educacionais desenvolvidas e executadas no âmbito do município de Juiz de Fora, com foco nas ações voltadas ao acesso e à permanência dos estudantes na educação básica. O objetivo é identificar e descrever as principais iniciativas adotadas pela administração municipal nesse campo, situando-as no contexto das diretrizes nacionais. Busca-se, assim, oferecer um panorama das políticas locais que incidem sobre as condições de acesso e permanência da trajetória escolar, evidenciando os instrumentos e estratégias mobilizados pelo poder público municipal.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

A discussão desenvolvida ao longo dos capítulos anteriores permitiu compreender o direito à educação como um direito fundamental que ultrapassa o simples acesso à escola, exigindo condições efetivas de permanência, continuidade e sucesso da trajetória escolar. No primeiro capítulo, foi possível observar que a garantia do direito à educação envolve dimensões sociais, institucionais e pedagógicas, estando diretamente relacionada à capacidade do Estado de enfrentar desigualdades históricas que incidem sobre o percurso educacional de crianças e adolescentes.

Na sequência, o segundo capítulo, além de apresentar informações e características das políticas públicas, aprofundou o papel das políticas públicas educacionais como instrumentos essenciais para a concretização do direito à educação, destacando aspectos como os ciclos das políticas públicas, coordenação, governança e processo. Além disso, a partir da identificação das principais políticas federais voltadas ao acesso e à permanência escolar, foi possível observar que, embora estruturadas em âmbito nacional, tais políticas dependem, para sua efetividade, da atuação dos entes federativos responsáveis por sua implementação, especialmente os municípios.

Nesse contexto, torna-se fundamental examinar como essas diretrizes e programas se materializam no plano local. O município, enquanto ente federativo com atribuições diretas na oferta da educação básica, ocupa posição estratégica na execução dos direitos sociais por meio das políticas educacionais, seja pela implementação de programas federais, seja pela formulação de iniciativas próprias voltadas às demandas do território.

Diante disso, este capítulo tem como objetivo analisar as políticas públicas educacionais desenvolvidas e executadas pelo município de Juiz de Fora relacionadas ao direito à educação, em especial quanto ao acesso e à permanência dos estudantes. Busca-se identificar e contextualizar as principais ações adotadas pela administração municipal, dialogando com os referenciais teóricos discutidos nos capítulos anteriores, bem como analisar a existência ou não de alinhamentos com as políticas federais já examinadas.

A partir deste estudo, pretende-se compreender de que modo o nível local contribui para a efetivação do direito à educação, evidenciando limites, potencialidades e desafios da atuação municipal.

Cumprir destacar que, para o desenvolvimento deste estudo, optou-se por um recorte temporal específico, de modo que serão analisadas as políticas públicas implementadas ao longo do último governo municipal, do ano de 2021 ao ano de 2024, quando teve início a gestão de Maria Margarida Martins Salomão no Município de Juiz de Fora.

Margarida Salomão, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleita em 2020, tornando-se a primeira mulher a ocupar o cargo de prefeita na história política do município, para o mandato correspondente ao período de 2021 a 2024. Posteriormente, foi reeleita no pleito de 2024, iniciando novo mandato para o quadriênio de 2025 a 2028.

No município de Juiz de Fora, a administração pública realizada pela Chefe do Poder Executivo e demais agentes públicos, além da observância à Constituição Federal, é direcionada pela Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, a qual possui disposições sobre a organização e estrutura do Poder Executivo, fixando princípios e diretrizes de gestão, bem como pelo Decreto nº 13.606, de 30 de abril de 2019, que regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Educação Municipal.

Conforme disposto no Decreto nº 13.606/2019 (JUIZ DE FORA, 2019, s.p), compete à Secretaria de Educação:

- I - formular e implementar as políticas públicas educacionais de forma integrada com as políticas federais, estaduais e demais órgãos ou entidades que atuam na área educacional;
- II - formular e implantar as diretrizes para a Educação Básica no Município de Juiz de Fora;
- III - planejar, disponibilizar, garantir o acesso e coordenar os serviços de Educação Básica para crianças, jovens e adultos, articulando-os com as demais funções de governo, em especial, as de desenvolvimento social, saúde, cultura, direitos da cidadania, desporto e lazer e as demais afins, desenvolvidas pelos diversos setores municipais;
- IV - coordenar a elaboração e acompanhamento do Plano Municipal de Educação, com base no Plano Nacional de Educação e diretrizes emanadas pelos órgãos competentes, em especial, pelo Conselho Municipal de Educação;
- V - coordenar a elaboração e acompanhamento dos instrumentos de planejamento municipal compostos pelo Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA da área educacional;
- VI - coordenar a elaboração e acompanhamento das ações afetas ao Planejamento Estratégico da área educacional;
- VII - acompanhar a aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, cumprindo os limites legais;
- VIII - acompanhar a execução dos contratos, convênios, projetos e programas da área educacional;

- IX - propor, fomentar, promover, articular e acompanhar estudos técnicos e pesquisas de natureza educacional;
- X - coordenar as atividades da organização escolar nos aspectos administrativos e pedagógicos;
- XI - implementar ações efetivas para a consolidação e atualização do Sistema Municipal de Ensino;
- XII - propor ações que consolidem a gestão democrática na Rede Municipal de Ensino, assessorando e acompanhando a execução dos trabalhos dos Conselhos Municipais da área educacional, fornecendo toda a estrutura e documentação necessária;
- XIII - gerir as verbas decorrentes do repasse referentes aos projetos e programas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e da Quota Estadual do Salário Educação - QESE;
- XIV - promover a capacitação continuada dos profissionais de educação;
- XV - registrar, avaliar e divulgar ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação;
- XVI - coordenar os programas, projetos e funções de caráter permanente afetos à sua área de atuação;
- XVII - coordenar as atribuições dos setores subordinados, visando ao cumprimento de seus objetivos;
- XVIII - propor, fomentar, promover, articular e acompanhar parcerias e intercâmbio com órgãos governamentais e não governamentais, agentes diversos da comunidade e instituições nacionais e internacionais ligadas à área educacional;
- XIX - formular, em conjunto com os demais setores municipais, em consonância com a Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, projetos para captação de recursos para o financiamento de programas e ações na área educacional, inclusive, coordenando-os;
- XX - atuar no controle dos procedimentos internos e favorecer o controle externo das atividades da Administração Pública Municipal, na sua esfera de competência;
- XXI - promover a construção de modelo educacional que vise garantir a educação de excelência para todos por meio da qualidade de ensino;
- XXII - prestar suporte técnico e administrativo aos Conselhos Municipais sob responsabilidade da Secretaria;
- XXIII - gerir os Fundos Municipais sob responsabilidade da secretaria;
- XXIV - zelar para que os servidores sob a sua subordinação cumpram as atribuições legalmente previstas para os cargos ou funções em que estejam investidos;
- XXV - assessorar o Prefeito e demais Secretarias em assuntos relativos à sua área de atuação;
- XXVI - exercer outras atividades correlatas que abranjam os assuntos da Secretaria.

Conforme se observa no trecho da legislação acima destacado, nas atribuições da Secretaria Municipal de Educação identifica-se uma estrutura institucional direcionada ao sustento de políticas públicas voltadas à garantia do direito ao acesso e da permanência escolar, inclusive de maneira articulada com as políticas federais e estaduais. Trata-se de uma

diretriz relevante no contexto das políticas educacionais, especialmente em razão de seu caráter de coordenação vertical, conforme ensinado por Souza (2018). Tal característica mostra-se essencial em políticas públicas que frequentemente dependem de programas nacionais de financiamento, transferência de renda e apoio ao estudante, demandando coordenação local para sua implementação efetiva.

Além disso, questões relacionadas à vulnerabilidade social, à saúde, à alimentação, ao transporte e à proteção social podem interferir diretamente na trajetória educacional dos estudantes. Nesse sentido, a atuação articulada da Secretaria Municipal de Educação com outras áreas do poder público pode potencializar a construção de políticas mais eficazes, capazes de enfrentar fatores externos ao ambiente escolar que impactam a permanência dos alunos.

Outro ponto central diz respeito ao planejamento e à gestão orçamentária. A vinculação entre o Plano Municipal de Educação, o planejamento estratégico e os instrumentos financeiros indica que o acesso e a permanência escolar dependem não apenas de diretrizes pedagógicas, mas também de decisões políticas relacionadas à alocação de recursos. A forma como o orçamento educacional é planejado e executado pode influenciar diretamente a capacidade do município de manter programas contínuos, ampliar vagas, garantir infraestrutura adequada e promover ações de apoio aos estudantes.

Ainda, a previsão de formas de acompanhamento, avaliação e controle reforça a importância da produção sistemática de informações e indicadores para orientar a formulação das políticas públicas educacionais, características estas tidas como fundamentais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas (SOUZA, 2018). Do mesmo modo, a valorização da gestão democrática e da participação dos conselhos municipais apresenta-se como elemento relevante para a efetivação do direito à educação, na medida em que possibilita maior controle social sobre as políticas adotadas e contribui para o desenvolvimento de ações mais alinhadas às realidades locais.

Diante desse contexto normativo, torna-se fundamental analisar de que forma tais atribuições vêm sendo materializadas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora. Assim, este capítulo destina-se ao estudo das políticas educacionais que foram e estão sendo desenvolvidas a partir do ano de 2021, com especial atenção às ações voltadas à garantia do acesso e da permanência escolar, buscando verificar o grau de alinhamento entre as diretrizes legais e a prática administrativa adotada no município.

Para tanto, a pesquisa desenvolvida neste capítulo baseia-se em registros documentais, obtidos por meio da consulta às legislações municipais, relatórios institucionais e demais informações disponibilizadas pela Prefeitura de Juiz de Fora em seu sítio eletrônico oficial. Tal abordagem possibilita examinar o conteúdo normativo e administrativo das políticas educacionais implementadas, permitindo identificar diretrizes, prioridades e estratégias adotadas pelo poder público municipal no período analisado.

4.1 METODOLOGIA E INSTRUMENTO DE PESQUISA

Antes de dispor sobre as políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora, cumpre destacar como a presente pesquisa foi desenvolvida. Nesse sentido, ressalta-se que este estudo possui o seguinte problema de pesquisa: compreender de que maneira as políticas públicas educacionais implementadas pelo município de Juiz de Fora, a partir de 2021, vêm sendo estruturadas e direcionadas à efetivação do acesso e da permanência escolar. Com base nessa formulação, os procedimentos metodológicos foram definidos de modo a possibilitar o exame das políticas educacionais enquanto construções normativas e administrativas inseridas em determinado contexto institucional.

A adoção da abordagem qualitativa justifica-se pela natureza do objeto investigado, que envolve a análise de estruturas normativas, institucionais e políticas. A pesquisa busca compreender a forma como o direito à educação é juridicamente estruturado e concretizado por meio de políticas públicas, exigindo interpretação de normas, estudo de documentos institucionais e exame de contextos sociais específicos. Mostrando-se, com isso, uma pesquisa delineada para captar a complexidade das relações entre direito, políticas públicas e realidade social.

Nesse sentido, ao adotar uma abordagem qualitativa, esta dissertação se direciona ao estudo de fenômenos sociais, processos decisórios, arranjos institucionais e diretrizes de atuação do poder público. A opção por essa abordagem decorre da necessidade de compreender não apenas a existência formal das políticas públicas educacionais, mas o modo como são estruturadas, articuladas e direcionadas no âmbito municipal.

Cabe esclarecer que uma pesquisa qualitativa possui como uma de suas características a análise textual a fim de que se possa estudar e compreender um fato social, sendo marcada pela observação, leitura analítica e reflexões (GUNTHER, 2006).

Quanto aos objetivos, a metodologia foi delineada para atender ao objetivo geral da pesquisa, que consiste em explorar de que maneira as políticas públicas educacionais implementadas pelo município de Juiz de Fora, a partir de 2021, vêm sendo estruturadas e direcionadas à efetivação do acesso e da permanência escolar. Para tanto, os objetivos específicos orientaram as etapas analíticas do estudo, permitindo a identificação do marco normativo, das atribuições institucionais da Secretaria Municipal de Educação e das ações desenvolvidas no período analisado.

A pesquisa caracteriza-se, ainda, como documental, uma vez que se fundamenta no estudo de registros oficiais produzidos pelo Poder Público Municipal. Foram examinadas legislações, planos, relatórios institucionais, programas e demais informações disponibilizadas pela Prefeitura de Juiz de Fora em seu sítio eletrônico oficial. A escolha desta técnica justifica-se pela natureza do objeto investigado, que busca examinar as políticas públicas educacionais a partir de seus instrumentos normativos, administrativos e de planejamento governamental.

Entre os documentos analisados, destacam-se os Relatórios de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) de Juiz de Fora, utilizados para a identificação das metas educacionais estabelecidas pelo município, dos indicadores de acompanhamento e das ações desenvolvidas para sua execução. A análise desses relatórios possibilitou compreender o grau de implementação das estratégias previstas no plano, bem como os avanços, desafios e resultados apresentados pela gestão municipal no âmbito da educação.

Também foi examinado o Plano Municipal de Assistência Social, considerando a compreensão de que as políticas voltadas ao acesso e à permanência na educação não se restringem exclusivamente ao campo educacional, mas se articulam com outras políticas sociais destinadas à proteção de crianças, adolescentes e suas famílias. A análise desse documento permitiu identificar ações, programas e serviços socioassistenciais que dialogam com a garantia do direito à educação, especialmente no enfrentamento de situações de vulnerabilidade social que podem impactar a frequência e a permanência dos estudantes na escola.

A utilização desses documentos possibilitou ampliar a compreensão das políticas públicas analisadas, permitindo o exame tanto das diretrizes formalmente estabelecidas pelo município quanto das estratégias adotadas para sua implementação e acompanhamento, em

uma perspectiva intersetorial que considera a articulação entre educação e assistência social na promoção dos direitos fundamentais.

Ademais, para auxiliar a interpretação dos dados e o desenvolvimento das análises apresentadas nesta dissertação, foram também consultadas as bases e estudos sistematizados pelo portal QEdu. A plataforma foi idealizada pela Meritt e pela Fundação Lemann em 2012 e, desde 2020, encontra-se sob gestão do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede). Composta por diferentes ferramentas, a iniciativa reúne indicadores da Educação Básica brasileira nos níveis nacional, estadual, municipal e escolar, incluindo recortes por nível socioeconômico, cor/raça e território. A utilização desse banco de dados permitiu complementar as informações provenientes dos documentos municipais, oferecendo suporte empírico adicional ao estudo das políticas educacionais e contribuindo para a leitura das desigualdades e dos resultados educacionais no município de Juiz de Fora.

A leitura dos documentos permitiu examinar o conteúdo das políticas educacionais implementadas, bem como verificar o alinhamento entre as diretrizes legais, o planejamento educacional e as ações voltadas ao acesso e à permanência escolar. Dessa forma, o caminho metodológico adotado busca assegurar coerência entre o problema de pesquisa, os objetivos propostos e os resultados apresentados ao longo do trabalho.

Diante do percurso metodológico apresentado, torna-se possível avançar para a análise das políticas públicas educacionais implementadas no âmbito do município de Juiz de Fora. A partir dos critérios e procedimentos aqui delineados, a seção seguinte dedica-se ao exame das políticas municipais desenvolvidas desde 2021, buscando compreender como essas ações vêm sendo estruturadas e direcionadas à garantia do acesso e da permanência escolar, à luz das diretrizes normativas e dos fundamentos teóricos discutidos anteriormente.

4.2 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DESENVOLVIDAS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Inicialmente é importante destacar que, embora o recorte temporal desta pesquisa esteja concentrado no período compreendido entre 2021 e 2024, a compreensão das políticas educacionais implementadas nesse intervalo exige a análise de instrumentos normativos e institucionais que o antecedem. Isso porque as ações desenvolvidas pela gestão municipal não surgem de forma isolada, mas se inserem em um conjunto de ações contínuas de planejamento

educacional, orientadas por diretrizes, metas e estratégias previamente estabelecidas. Nesse sentido, mostra-se necessário examinar previamente como se deu a elaboração e a estruturação do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora, uma vez que ele constitui o principal instrumento de planejamento educacional do município e fornece as bases normativas que orientam as políticas posteriormente executadas e avaliadas no período objeto desta pesquisa.

A origem desse processo remonta ao ano de 2014, quando a aprovação do Plano Nacional de Educação impulsionou estados e municípios a revisarem seus instrumentos de planejamento educacional. Em Juiz de Fora, nesse mesmo período, vivenciava-se o momento de repensar o Plano Decenal Municipal de Educação, uma vez que, iniciado em 2006, encontrava-se em vigência até o ano de 2015 (JUIZ DE FORA, 2024).

Nesse contexto, em 2014, a Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora deu início à organização de um novo plano de educação, com vigência projetada para os dez anos subsequentes. Para tanto, apoiada em sua equipe técnica, a Secretaria buscou realizar o diagnóstico da educação municipal, bem como promover as adaptações necessárias em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Educação. Ademais, por meio do Decreto nº 12.328/2015, foi criado o Fórum Municipal de Educação, instância responsável por conduzir o processo de elaboração do novo plano decenal, assegurando a participação social e o acompanhamento das metas educacionais (JUIZ DE FORA, 2024).

Em novembro de 2015, foi finalizado o texto preliminar do plano decenal, o qual, após os trâmites realizados na Conferência Municipal de Educação e sua aprovação pela Câmara Municipal de Juiz de Fora, foi sancionado em 28 de março de 2017, por meio da Lei nº 13.502/2017, que instituiu o Plano Municipal de Educação (JUIZ DE FORA, 2024).

Foi a partir desse marco normativo e institucional que a política educacional do município de Juiz de Fora passou a ser orientada. Cumpre mencionar que, em razão do cenário pandêmico e pós-pandêmico, o desenvolvimento da educação em âmbito nacional e local passou a assumir como eixo central a reconstrução das trajetórias escolares interrompidas e a ampliação do acesso à educação básica, com especial atenção à educação infantil.

Com base nesse contexto normativo, institucional e histórico, a presente pesquisa volta-se para o estudo das políticas públicas educacionais desenvolvidas no município de Juiz de Fora, com ênfase nos eixos do acesso e da permanência escolar. Para tanto, toma-se como

referência o Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação e o Memorial de Gestão da Secretaria de Educação, enquanto instrumentos oficiais de acompanhamento das ações implementadas no período recente, aos quais se somam os registros de reuniões com os diretores escolares e os informativos produzidos pelo Departamento de Inclusão e Atenção ao Educando, que permitem observar a execução cotidiana dessas políticas e sua operacionalização no âmbito da rede municipal de ensino.

O Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação e o Memorial de Gestão da Secretaria de Educação registram um conjunto articulado de políticas públicas voltadas tanto à ampliação da oferta educacional quanto à garantia da permanência dos estudantes na rede municipal, em consonância com o dever constitucional do Estado de assegurar o direito à educação em condições de igualdade (JUIZ DE FORA, 2024).

No campo do acesso, a principal prioridade recaiu sobre a educação infantil, notadamente a etapa de creche, historicamente caracterizada por déficit de vagas. A partir de 2021, o município passou a investir de forma sistemática na expansão da oferta, combinando a ampliação da rede pública própria com a reorganização da rede conveniada. Destaca-se, nesse sentido, a implementação de novo chamamento público e credenciamento permanente de Organizações da Sociedade Civil para o atendimento educacional de crianças de zero a três anos, com exigências mais consistentes quanto à proposta pedagógica e ao acompanhamento institucional, conforme registrado nos documentos oficiais da gestão municipal (JUIZ DE FORA, 2024). O objetivo dessa política, como se observa, foi ampliar a capacidade de atendimento de forma célere, ao mesmo tempo em que se buscou qualificar a oferta educacional realizada em parceria com a sociedade civil.

Paralelamente, o município investiu na expansão da infraestrutura educacional própria, com a inauguração de novas creches e a conclusão de obras que se encontravam paralisadas há mais de uma década. Entre os anos de 2022 e 2024, foram inauguradas unidades de educação infantil estruturadas para o atendimento em período integral, com ambientes pedagógicos planejados para o desenvolvimento integral das crianças e atenção às normas de acessibilidade. Essas ações foram acompanhadas pela ampliação do número de vagas ofertadas na rede municipal, conforme registrado nos documentos analisados (JUIZ DE FORA, 2024).

De acordo com o Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação, o município passou a atender integralmente a demanda manifesta por vagas em creche,

alcançando pela primeira vez o fim da lista de espera para crianças regularmente cadastradas (JUIZ DE FORA, 2024).

No que se refere à permanência escolar, as políticas desenvolvidas a partir de 2021 concentraram-se no enfrentamento da evasão e da infrequência agravadas pela pandemia, bem como na reconstrução do vínculo entre os estudantes e a escola. A principal estratégia adotada nesse eixo foi o fortalecimento da Busca Ativa Escolar, concebida como política pública permanente e articulada à rede de proteção social. Essa ação envolveu o monitoramento sistemático da frequência, a identificação de estudantes em situação de evasão ou risco de abandono e a atuação conjunta entre escolas e Secretaria de Educação, para possibilitar o retorno de milhares de estudantes à rede municipal de ensino (JUIZ DE FORA, 2024).

De forma complementar, o município passou a adotar políticas voltadas à remoção de barreiras socioeconômicas que comprometem a permanência dos estudantes na escola. Nesse contexto, a política de alimentação escolar foi ampliada. Durante o período de ensino remoto e híbrido, foram distribuídos kits de alimentação às famílias dos estudantes e, a partir de 2023, instituiu-se a oferta universal de café da manhã em todas as escolas municipais e creches parceiras, bem como a manutenção da alimentação escolar durante os períodos de recesso e férias. Essas medidas buscavam enfrentar situações de insegurança alimentar que impactam diretamente a frequência e o rendimento escolar, reafirmando a alimentação como componente indissociável do direito à educação (JUIZ DE FORA, 2024).

No âmbito da permanência escolar, destaca-se a ampliação do acesso ao transporte urbano por meio da flexibilização do cadastramento no programa Passe Fácil Estudante, que passou a permitir a solicitação do benefício ao longo de todo o ano letivo, conforme a necessidade das famílias. A medida buscou evitar que dificuldades de deslocamento se configurassem como barreiras à frequência escolar, sobretudo para estudantes em situação de vulnerabilidade social (JUIZ DE FORA, 2024).

Embora situado fora do recorte temporal principal desta pesquisa, registra-se que, em 2025, foi instituído o passe livre no transporte urbano para estudantes regularmente matriculados na rede pública de ensino do município, ampliando a cobertura do benefício e afastando o critério econômico anteriormente utilizado como parâmetro de acesso (JUIZ DE FORA, 2025).

As políticas de permanência desenvolvidas desde o ano de 2021 também incorporaram uma dimensão pedagógica, reconhecendo que a evasão e a infrequência estão frequentemente

associadas a dificuldades de aprendizagem e defasagens acumuladas. Nesse sentido, o município implementou avaliações diagnósticas sistemáticas e criou um sistema próprio de avaliação educacional, com a finalidade de subsidiar intervenções pedagógicas mais precisas. Posteriormente, instituiu-se um programa específico de recomposição das aprendizagens, voltado à mitigação dos efeitos da pandemia sobre o processo de escolarização e à recuperação de aprendizagens essenciais, conforme indicado no Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (JUIZ DE FORA, 2024).

Por fim, as ações desenvolvidas no campo da educação inclusiva articulam-se diretamente à garantia da permanência escolar, na medida em que buscam remover barreiras pedagógicas, físicas e comunicacionais que incidem sobre estudantes com deficiência e outras necessidades específicas. A ampliação do Atendimento Educacional Especializado, a criação de novas Salas de Recursos Multifuncionais, o atendimento pedagógico domiciliar e a regulamentação da atuação de professores de apoio integram esse conjunto de políticas e evidenciam o esforço da rede municipal em assegurar condições de permanência e aprendizagem, reafirmando o compromisso institucional com uma educação inclusiva e com a efetivação do direito à educação para todos (JUIZ DE FORA, 2024).

O panorama apresentado permite identificar um conjunto diversificado de iniciativas desenvolvidas pelo Município de Juiz de Fora nos campos do acesso e da permanência escolar, abrangendo desde a ampliação da oferta de vagas na educação infantil até ações voltadas ao enfrentamento da evasão, à garantia da alimentação escolar, ao transporte estudantil, à recomposição das aprendizagens e à educação inclusiva. Tais iniciativas encontram-se registradas em documentos oficiais da administração municipal e constituem parte das estratégias mobilizadas para a concretização das metas previstas no Plano Municipal de Educação.

Entretanto, a simples identificação dessas ações não é suficiente para compreender seus alcances, limites e repercussões no contexto educacional do município. Torna-se necessário examinar os dados produzidos pelo próprio processo de monitoramento do Plano Municipal de Educação, de modo a verificar como as metas e estratégias vêm sendo acompanhadas pela gestão municipal e quais indicadores permitem observar a evolução do acesso e da permanência escolar ao longo do período analisado.

Nesse sentido, a seção seguinte dedica-se à análise do Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora, com atenção especial aos dados relacionados à

educação infantil, à permanência dos estudantes e às estratégias de coordenação das políticas educacionais. Busca-se, assim, compreender de que forma os indicadores apresentados pelo relatório contribuem para a análise da efetivação do direito à educação no âmbito municipal.

4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA (2017 A 2024)

O estudo do cenário da educação no município de Juiz de Fora, a contar de 2021, exige sua compreensão a partir das diretrizes estabelecidas no Plano Municipal de Educação instituído pela Lei nº 13.502/2017, que organiza a política educacional local com base na ampliação progressiva do atendimento escolar, na garantia da matrícula em todas as etapas da educação básica e na redução das desigualdades de ingresso. O plano estabelece como horizonte a universalização do acesso à educação obrigatória e a expansão do atendimento na educação infantil, além de prever estratégias voltadas à identificação da demanda, ao planejamento da oferta e à organização da rede educacional.

O Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora estrutura-se em diretrizes que não se limitam à ampliação quantitativa do atendimento, mas incorporam a noção de qualidade social da educação e a redução das desigualdades como compromissos institucionais expressos. Ao estabelecer como fundamentos a universalização do acesso, a superação das disparidades educacionais e a promoção da equidade, o Plano demonstra que a expansão do sistema deve estar orientada por critérios de justiça distributiva e prioridade às populações em situação de maior vulnerabilidade, o que exige atuação planejada e contínua do poder público (JUIZ DE FORA, 2017).

Nesse sentido, ressalta-se que o dever estatal não se esgota na abertura de vagas ou na formalização da matrícula. A efetividade do direito à educação pressupõe condições materiais que assegurem permanência, aprendizagem e trajetória escolar regular, o que envolve planejamento territorial da oferta, acompanhamento de indicadores e adoção de medidas específicas para grupos historicamente excluídos. A concretização de direitos sociais demanda políticas estruturadas, dotadas de mecanismos de monitoramento e avaliação capazes de aferir não apenas a execução administrativa, mas o impacto social (SARLET, 2025).

No cenário educacional do município o Plano Municipal de Educação foi instituído como instrumento de planejamento da política educacional com vigência decenal, em

consonância com o artigo 214 da Constituição de 1988 e com o Plano Nacional de Educação. A própria lei afirma que o plano visa reafirmar a educação escolar como direito inalienável de todos e responsabilidade do Estado em sua garantia, além de consolidá-la como tema estratégico de Estado (JUIZ DE FORA, 2017).

Tal formulação normativa dialoga diretamente com a concepção de educação como direito fundamental, na medida em que reitera a imposição ao poder público de deveres positivos de formulação, execução e monitoramento de políticas capazes de assegurar acesso e permanência escolar.

É importante dar destaque para algumas das disposições do Plano Decenal Municipal de Educação de Juiz de Fora, especialmente para o artigo 2º do Plano Municipal de Educação¹⁶ que estabelece como diretrizes a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais e a melhoria da qualidade da educação (JUIZ DE FORA, 2017).

Essas diretrizes estruturam a política educacional municipal e funcionam como critérios objetivos para a análise do Relatório de Monitoramento. Ao observar a evolução das matrículas, os dados de fluxo escolar e os indicadores de aprendizagem, é possível verificar se o município tem avançado no cumprimento desses compromissos. O plano não se limita à ampliação do número de vagas, mas incorpora a dimensão da equidade e da qualidade social, o que exige examinar se a expansão do atendimento alcança os grupos historicamente mais vulnerabilizados e se há condições efetivas de permanência e aprendizagem.

A partir da Meta 1, no campo da educação infantil, há a previsão da universalização do atendimento às crianças de quatro e cinco anos e a ampliação progressiva da oferta em creches para crianças de até três anos, condicionada ao apoio técnico e financeiro da União. Essas estratégias determinam a realização anual de cadastramento escolar e o levantamento da demanda por creche, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta. Além do mais, estabelece o fortalecimento do acompanhamento e do monitoramento do acesso e da permanência na educação infantil (JUIZ DE FORA, 2017).

Já no ensino fundamental, pela Meta 2, foi estabelecida a universalização do atendimento à população de seis a quatorze anos e a garantia de que ao menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o final da vigência do plano. As estratégias incluem a elaboração de planos intersetoriais voltados à busca ativa de

¹⁶ Vide artigo 2º do Plano Municipal de Educação (JUIZ DE FORA, 2017).

crianças e adolescentes fora da escola, bem como o acompanhamento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar (JUIZ DE FORA, 2017).

A Meta 7 trata expressamente da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, fixando metas de IDEB para os anos iniciais e finais do ensino fundamental. Além disso, prevê a elaboração de plano de ação destinado a apoiar escolas que enfrentam problemas relacionados ao fluxo e à aprendizagem, com vistas à redução das desigualdades educacionais (JUIZ DE FORA, 2017).

A dimensão da inclusão também assume caráter estruturante no plano pois, por meio da Meta 4 foi estabelecida a universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de zero a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. A lei define diversidade em termos de educação inclusiva ou especial, vinculando-a à universalização do acesso na rede regular e à oferta de condições físicas adequadas (JUIZ DE FORA, 2017).

Por sua vez, a Meta 17, no que se refere ao financiamento, determina o alinhamento do investimento municipal às metas nacionais e prevê a aplicação anual mínima de trinta por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, observadas as condições orçamentárias. Também estabelece o aperfeiçoamento dos meios de transparência e controle social (JUIZ DE FORA, 2017).

Por fim, o próprio plano institui ferramentas formais de acompanhamento, atribuindo ao Fórum Municipal de Educação a realização de avaliações periódicas e a promoção de conferências municipais destinadas a avaliar a execução das metas e subsidiar o planejamento do decênio subsequente (JUIZ DE FORA, 2017).

A análise do Relatório de Monitoramento deve, portanto, ser realizada com base nessas premissas normativas. Mais do que verificar o cumprimento formal de metas, impõe-se examinar se a expansão registrada foi acompanhada de redução das desigualdades de acesso entre regiões do município e entre diferentes segmentos sociais. A leitura crítica dos dados deve considerar, ademais, se os avanços repercutiram em efetiva inclusão educacional ou se permaneceram assimetrias que comprometem a universalização em sentido substancial (JUIZ DE FORA, 2017).

O Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora, sob a observação dos eixos do acesso e da permanência escolar, demonstra como o município organizou as respostas institucionais às demandas educacionais no período recente, de 2021 a

2024, quando os efeitos da pandemia passaram a incidir de forma mais intensa sobre a frequência, o vínculo dos estudantes com a escola e as condições materiais de continuidade das trajetórias escolares. O documento registra iniciativas relevantes voltadas à ampliação da oferta educacional, ao enfrentamento da evasão, à recomposição das aprendizagens e ao fortalecimento de políticas de permanência escolar (JUIZ DE FORA, 2024).

No que refere-se ao acesso, o relatório mostra a centralidade conferida à educação infantil, especialmente à etapa de creche, historicamente marcada por insuficiência de vagas. Nesse sentido, o documento apresenta indicadores que permitem visualizar um avanço na cobertura ao longo dos últimos anos. Os registros de matrículas apontam 3.832 crianças atendidas em creches e 7.473 na pré-escola em 2023 (JUIZ DE FORA, 2024), bem como 3.955 matrículas em creche e 7.405 em pré-escola em 2024 (CENSO, 2024).

Os dados apresentados pelo Relatório de Monitoramento permitem identificar avanços relevantes na ampliação do acesso à educação infantil no município. O crescimento da cobertura em creches entre 2022 e 2024, associado à inauguração de novas unidades, à abertura de turmas e à ampliação da capacidade de atendimento da rede municipal, demonstra que a educação infantil ocupou posição prioritária na agenda educacional do período analisado.

A evolução dos principais indicadores relacionados à oferta de vagas em creches permite visualizar de forma mais precisa o movimento de expansão da educação infantil no município durante o período analisado. A Tabela 1 apresenta dados referentes à cobertura educacional, à ampliação da infraestrutura e à criação de novas vagas decorrentes das ações implementadas pela administração municipal.

Tabela 1 - Indicadores de expansão da educação infantil no Município de Juiz de Fora (2022-2024)

Indicador	2022	2023	2024
Cobertura em creches	32,07%	38,67%	39,31%
Novas creches inauguradas	-	-	7
Novas turmas para crianças de 3 anos	-	-	24

Novas vagas para crianças de 3 anos	-	-	396
-------------------------------------	---	---	-----

Fonte: Elaborada pela autora com os dados disponibilizados no Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora (2026).

Os dados apresentados na Tabela 1 evidenciam uma trajetória de crescimento da oferta de educação infantil no município ao longo do período analisado. Observa-se aumento expressivo da cobertura de atendimento em creches, que passou de 32,07% em 2022 para 39,31% em 2024, demonstrando ampliação do acesso para crianças de zero a três anos. Paralelamente, o município promoveu investimentos na expansão da infraestrutura educacional, com a inauguração de novas unidades e a criação de turmas adicionais destinadas ao atendimento da demanda existente.

Além da ampliação dos indicadores de cobertura, o Relatório de Monitoramento registra um resultado particularmente relevante para a política educacional municipal: o atendimento integral da demanda manifesta por vagas em creches. Segundo o documento, o município alcançou, em 2022, a eliminação da lista de espera para crianças regularmente cadastradas, mantendo nos anos subsequentes índices próximos da totalidade da demanda identificada. Esse dado assume especial importância no contexto das políticas de acesso à educação infantil, uma vez que a insuficiência de vagas em creches historicamente figurou entre os principais desafios enfrentados pelos sistemas municipais de ensino. Embora o atendimento integral da demanda manifesta não corresponda à universalização do acesso prevista nas metas nacionais de educação, o indicador revela importante avanço na capacidade de resposta da rede municipal diante das solicitações formalmente registradas pela população (JUIZ DE FORA, 2024).

Ademais, observa-se que, entre 2022 e 2023, o percentual de atendimento em creche no município ultrapassa a taxa nacional mais recente, estimada em 38,45%, o que demonstra desempenho local superior à média brasileira nesse período. Embora o índice ainda não corresponda ao percentual de 50% previsto como meta pelo Plano Nacional de Educação para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos, os dados evidenciam trajetória de expansão da cobertura e avanços consistentes na ampliação do acesso à educação infantil. Nesse contexto, a continuidade das estratégias de expansão da oferta revela-se importante para que o

município avance progressivamente em direção aos objetivos estabelecidos pela política educacional nacional (PRIMEIRA INFÂNCIA EM DADOS, 2026).

Além da expansão das creches, os dados de matrícula na pré-escola demonstram a manutenção de elevado nível de atendimento às crianças de quatro e cinco anos, etapa cuja universalização constitui objetivo expresso do Plano Municipal de Educação. Embora o foco do debate público frequentemente recaia sobre a insuficiência histórica de vagas em creches, os números da pré-escola indicam a consolidação do atendimento nessa faixa etária e demonstram a capacidade da rede municipal de sustentar elevados níveis de cobertura ao longo do período analisado.

Ainda nessa dimensão, o relatório atribui parte do avanço às estratégias de expansão e à reorganização da rede, incluindo abertura de turmas e ampliação da capacidade de atendimento. Registra-se a abertura de 24 novas turmas para crianças de três anos, totalizando 396 vagas, e a inauguração de sete novas creches no período analisado (JUIZ DE FORA, 2024).

A compreensão dos impactos dessa expansão pode ser aprofundada quando articulada aos dados produzidos por outras políticas públicas municipais, especialmente aqueles constantes do Plano Municipal de Assistência Social. Ao identificar a distribuição territorial da população em situação de vulnerabilidade social, o PMAS oferece elementos relevantes para a análise das demandas potenciais por serviços públicos e para a compreensão dos desafios relacionados à garantia do direito à educação. Nessa perspectiva, a articulação entre informações educacionais e socioassistenciais permite ampliar o estudo para além dos indicadores de cobertura, incorporando aspectos relacionados à equidade territorial e à distribuição social da demanda educacional.

O Plano Municipal de Assistência Social - PMAS (2022-2025), considerando dados do ano de 2021, identificou 57 Territórios Socioassistenciais (TS)¹⁷ com percentual elevado de famílias com renda de até meio salário mínimo, sendo 13 classificados como de muito alta

¹⁷ Os territórios socioassistenciais podem ser compreendidos como recortes espaciais dentro do município que delimitam áreas específicas de intervenção da política social. Essa delimitação não é meramente geográfica, mas estratégica: ela considera a distribuição das vulnerabilidades, os riscos sociais e as condições de acessibilidade da população aos serviços públicos. Em Juiz de Fora, por exemplo, os territórios socioassistenciais correspondem a áreas que, na prática, se aproximam da ideia de “bairros”, mas que foram definidos com base em critérios técnicos, como a incidência de desigualdades e o arranjo do transporte coletivo urbano. Essa organização busca garantir que os cidadãos tenham acesso efetivo aos equipamentos e serviços sociais, respeitando as particularidades de cada região (JUIZ DE FORA, 2012).

vulnerabilidade e 44 como de alta vulnerabilidade, totalizando 9.026 famílias, o que corresponde a 17,1% das famílias cadastradas no CadÚnico no município (JUIZ DE FORA, 2023).

Quando se observam os territórios com maior incidência de famílias com renda zero, o diagnóstico aponta seis territórios com percentual superior a 40% nessa condição, além de outros 22 classificados como de alta vulnerabilidade, entre eles Náutico, Olavo Costa, Novo Triunfo II e Parque Guarani (JUIZ DE FORA, 2023). Esses dados evidenciam que a população com maior dependência de políticas públicas está concentrada, sobretudo, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do município.

Nesse contexto, é importante que a implantação das sete novas creches distribuídas entre Centro, Nova Benfica, Parque Guarua, São Geraldo, Manoel Honório e São Pedro seja analisada à luz dessa territorialização da vulnerabilidade. A unidade inaugurada em Nova Benfica insere-se em região que concentra territórios de alta vulnerabilidade, como Náutico e Novo Triunfo II, indicando correspondência entre expansão da oferta e áreas com maior incidência de famílias cadastradas no CadÚnico. Da mesma forma, a instalação de unidade no Parque Guarua, bairro localizado em região com presença significativa de população de baixa renda, sugere tentativa de aproximação da oferta educacional aos territórios com maior demanda potencial.

A distribuição das unidades inauguradas entre diferentes regiões do município evidencia a importância de considerar, simultaneamente, critérios de cobertura educacional e indicadores de vulnerabilidade social na avaliação das políticas de expansão da oferta. Embora o Centro também atenda famílias em situação de vulnerabilidade, o diagnóstico socioassistencial demonstra maior concentração de famílias em extrema pobreza em regiões periféricas. Assim, é importante considerar que a avaliação da política de universalização precisa considerar não apenas o número absoluto de unidades inauguradas, mas sua distribuição em relação ao quantitativo populacional infantil residente nos territórios mais vulneráveis.

O próprio PMAS evidencia que, em determinadas faixas etárias, há discrepância entre oferta e demanda potencial, como no caso da população de crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos que vivem em contextos de vulnerabilidade social. Segundo o PMAS, em 2021 o município contabilizava 36.074 crianças e adolescentes inscritos no Cadastro Único nessa faixa etária, enquanto a oferta de vagas no Serviço de Convivência e Fortalecimento de

Vínculos (SCFV)¹⁸ era de apenas 1.594 vagas, o que corresponde a uma cobertura aproximada de 4,41% do público potencial (JUIZ DE FORA, 2023). Ainda que o dado se refira à assistência social, ele sinaliza um padrão relevante sobre a existência de demanda territorializada que exige planejamento intersetorial baseado em indicadores populacionais concretos.

Transpondo essa lógica para a educação infantil e para o ensino fundamental, a expansão da rede deve ser interpretada considerando a distribuição das crianças e adolescentes residentes nos territórios classificados como de alta e muito alta vulnerabilidade. Caso a ampliação da oferta não esteja diretamente vinculada ao quantitativo populacional dessas áreas, corre-se o risco de promover crescimento quantitativo sem redução proporcional das desigualdades socioespaciais no acesso à educação básica.

Ademais, alguns territórios apresentam contingentes expressivos de crianças e adolescentes inscritos no Cadastro Único, como o CRAS Centro (5.061), Sul Ipiranga (4.794), Leste Linhares (4.397) e Norte Benfica (3.716). Outros territórios também apresentam demanda significativa, como Nordeste Grama (3.643) e Norte Santa Cruz (2.800) (JUIZ DE FORA, 2023). A concentração de população em situação de vulnerabilidade nessas regiões pode indicar a existência de contextos sociais marcados por maiores riscos de exclusão educacional, evasão e dificuldades de permanência escolar, reforçando a importância de políticas educacionais territorialmente orientadas.

A articulação entre os dados educacionais e as informações territoriais da política de assistência social evidencia o potencial analítico da integração entre diferentes políticas públicas na compreensão do direito à educação. Ao revelar a distribuição territorial da população infantil e juvenil em situação de vulnerabilidade, os dados do Cadastro Único oferecem subsídios relevantes para o planejamento educacional, especialmente no que se

¹⁸ Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. Deve prever o desenvolvimento de ações intergeracionais e a heterogeneidade na composição dos grupos por sexo, presença de pessoas com deficiência, etnia, raça, entre outros (JUIZ DE FORA, 2023).

refere à ampliação da educação infantil e às estratégias de permanência escolar. Nesse sentido, a análise conjunta dessas informações permite compreender que a efetivação do direito à educação depende não apenas da expansão quantitativa da oferta, mas também da capacidade do poder público de orientar a política educacional a partir das desigualdades sociais e territoriais que atravessam o município.

Retornando às informações dispostas no Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação, quanto ao ensino fundamental, o documento indica elevado nível de escolarização, com taxa de atendimento de 98,3% da população de 6 a 14 anos em 2022, o que confirma a consolidação do acesso formal nessa etapa (JUIZ DE FORA, 2024).

Os indicadores de permanência escolar também apresentam resultados positivos. Segundo dados do INEP, a taxa de abandono escolar em 2024 correspondeu a 0,2% nos anos iniciais e 0,9% nos anos finais do ensino fundamental da rede municipal. Além disso, o IDEB de 2023 alcançou 4,9 nos anos iniciais e 4,2 nos anos finais, demonstrando a manutenção de indicadores educacionais relevantes para a rede municipal. A evolução das taxas de abandono escolar ao longo do período analisado permite visualizar de forma mais precisa o comportamento desse indicador na rede municipal de ensino.

Tabela 2 - Taxa de abandono escolar no ensino fundamental da rede municipal de Juiz de Fora (2021-2024)

Ano	Anos Iniciais (%)	Anos Finais (%)
2021	2,8	5,7
2022	0,5	1,8
2023	0,2	0,8
2024	0,2	0,9

Fonte: Elaborada pela autora com os dados disponibilizados no Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora (2026).

Os dados apresentados na Tabela 2 indicam redução expressiva das taxas de abandono escolar ao longo do período analisado. Nos anos iniciais do ensino fundamental, o índice passou de 2,8% em 2021 para 0,2% em 2024, enquanto nos anos finais a redução ocorreu de

5,7% para 0,9% no mesmo período. Os resultados indicam fortalecimento das estratégias voltadas à permanência escolar e demonstram que, após o período mais crítico da pandemia, o município apresentou importante diminuição dos índices de abandono em ambas as etapas do ensino fundamental.

Quanto à permanência, a partir de 2021, a rede municipal passou a operar com maior concentração de meios de monitoramento de frequência, busca ativa e articulação com a rede de proteção social, reconhecendo que a pandemia intensificou os riscos de abandono e fragilizou vínculos escolares. Nesse sentido, a política de Busca Ativa assume papel relevante como estratégia institucional de reinserção. Em complemento à documentação do relatório, os registros oficiais¹⁹ do município indicam que a Busca Ativa resgatou 4.848 estudantes em situação de evasão, mediante pactuação interinstitucional envolvendo educação, assistência social, saúde, Ministério Público, Superintendência Regional de Ensino e Conselhos Tutelares (JUIZ DE FORA, 2022).

O registro da reinserção de 4.848 estudantes à rede de ensino aponta a materialização da permanência escolar como dimensão concreta da política educacional, traduzida em ações operacionais voltadas ao retorno e à continuidade das trajetórias escolares. Tal resultado demonstra o papel estratégico do nível municipal na efetivação do direito à educação, especialmente quando articulado a práticas intersetoriais e territorializadas que mobilizam diferentes instituições na identificação e acompanhamento de estudantes em situação de evasão ou risco de abandono. Trata-se de resultado expressivo, especialmente quando considerado o contexto pós-pandêmico, marcado pelo aumento dos riscos de evasão e enfraquecimento dos vínculos escolares.

Além disso, pelos registros de reuniões de gestores, quanto à Busca Ativa, nota-se a formalização de fluxos interinstitucionais envolvendo Secretaria de Educação, assistência social, conselhos tutelares e demais órgãos da rede de proteção, especialmente nos casos de evasão reiterada ou abandono prolongado. Tal articulação indica reconhecimento institucional de que a exclusão escolar não constitui fenômeno restrito ao espaço pedagógico (JUIZ DE FORA, 2024).

A permanência escolar também é abordada pelo relatório a partir de uma perspectiva ampliada do direito à educação, compreendendo que a frequência e a continuidade dos estudos não dependem exclusivamente de fatores pedagógicos, mas também das condições

¹⁹ <https://pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=74744>.

sociais e materiais que permeiam a vida dos estudantes. Nesse contexto, destacam-se as políticas de alimentação escolar, transporte, busca ativa e recomposição das aprendizagens, desenvolvidas de forma articulada com o objetivo de reduzir barreiras que dificultam a permanência dos alunos na escola (JUIZ DE FORA, 2024).

Entre as iniciativas implementadas no período, merece destaque a ampliação da política de alimentação escolar. Conforme registrado no Memorial de Gestão da Secretaria de Educação, o município passou a ofertar café da manhã em todas as escolas municipais e creches parceiras a partir de 2023, além de ampliar a aquisição de produtos da agricultura familiar e assegurar a continuidade da alimentação escolar mesmo durante os períodos de férias e recessos. Essas ações reforçam a compreensão da segurança alimentar como elemento indissociável da garantia do direito à educação e da promoção de condições adequadas para a aprendizagem dos estudantes (JUIZ DE FORA, 2024).

No mesmo sentido, observa-se o fortalecimento das políticas de mobilidade estudantil. Inicialmente, houve flexibilização do acesso ao benefício de transporte escolar, ampliando as possibilidades de cadastramento ao longo do ano letivo. Posteriormente, em 2025, foi instituído o Passe Livre Estudantil para estudantes de toda rede pública, medida que ampliou significativamente a abrangência da política ao eliminar restrições anteriormente vinculadas a critérios socioeconômicos. Embora posterior ao recorte temporal principal desta pesquisa, a iniciativa evidencia a continuidade das ações voltadas à remoção de obstáculos materiais à frequência escolar (JUIZ DE FORA, 2025).

Os resultados observados nos indicadores de abandono escolar sugerem que essas estratégias de permanência foram acompanhadas por avanços concretos no período analisado. A expressiva redução das taxas de abandono entre 2021 e 2024, especialmente após os impactos provocados pela pandemia da Covid-19, evidencia um contexto de fortalecimento das ações de acompanhamento da trajetória escolar dos estudantes. Nesse cenário, a Busca Ativa Escolar, as avaliações diagnósticas, os programas de recomposição das aprendizagens e a articulação com a rede de proteção social constituem iniciativas que demonstram o esforço da gestão municipal em promover não apenas o acesso à escola, mas também condições efetivas de permanência e continuidade dos percursos educacionais.

Por outro lado, embora o relatório apresente um conjunto expressivo de ações e indicadores relacionados à permanência escolar, observa-se que ainda existem possibilidades de aprofundamento dos meios de monitoramento e avaliação das políticas implementadas. Em

diversos momentos, os documentos analisados registram avanços importantes na execução das estratégias previstas no Plano Municipal de Educação, mas nem sempre apresentam indicadores específicos capazes de mensurar, de forma sistemática, a contribuição individual de cada ação para os resultados observados.

Essa característica não compromete a relevância do relatório como instrumento de acompanhamento do plano, especialmente considerando o esforço institucional realizado pelo Fórum Municipal de Educação e pelos órgãos responsáveis pelo monitoramento das metas. Contudo, evidencia a importância do fortalecimento de processos avaliativos que permitam relacionar, de maneira mais direta, as estratégias implementadas aos resultados alcançados, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas educacionais e para a ampliação da capacidade de planejamento da gestão educacional municipal.

A discussão apresentada evidencia a importância das etapas de monitoramento e avaliação no ciclo das políticas públicas. Conforme debatido no referencial teórico desta pesquisa, a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação constituem momentos interdependentes da ação estatal, permitindo não apenas acompanhar a execução das políticas, mas também produzir informações capazes de subsidiar seu aperfeiçoamento contínuo. Nesse sentido, os dados sistematizados pelo Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação representam importante instrumento de acompanhamento das metas educacionais do município, ao mesmo tempo em que apontam para a necessidade de ampliação dos mecanismos de avaliação dos resultados alcançados pelas políticas implementadas.

Outro núcleo de destaque no relatório refere-se às políticas de recomposição das aprendizagens e avaliação educacional. O documento registra avaliações diagnósticas e iniciativas voltadas à recuperação de aprendizagens essenciais, reconhecendo que a permanência escolar se vincula à experiência de aprendizagem e ao pertencimento do estudante no ambiente escolar (JUIZ DE FORA, 2024). Esse aspecto representa avanço ao tratar permanência para além do controle de frequência, aproximando-a da qualidade educacional e do sentido social da escola.

No campo da educação inclusiva, o relatório destaca avanços relacionados à ampliação de serviços e estratégias voltadas ao atendimento de estudantes com deficiência e necessidades específicas, como a expansão do Atendimento Educacional Especializado e o fortalecimento das estruturas de apoio (JUIZ DE FORA, 2024). Observa-se um progresso na

incorporação gradual do princípio da educação inclusiva como eixo de permanência. O desafio, entretanto, repete-se em outras dimensões, visto que ainda faltam indicadores capazes de mostrar em que medida essas iniciativas se traduzem em permanência qualificada e aprendizagem efetiva, sobretudo para os públicos que necessitam de suportes contínuos.

De modo geral, a leitura do Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação evidencia a existência de um conjunto articulado de ações voltadas à ampliação do acesso e ao fortalecimento da permanência escolar no município.

Os dados analisados demonstram avanços particularmente relevantes na educação infantil, na redução das taxas de abandono escolar, na ampliação das políticas de alimentação e transporte estudantil, no fortalecimento da Busca Ativa Escolar e no desenvolvimento de estratégias voltadas à recomposição das aprendizagens. Em conjunto, essas iniciativas revelam esforço institucional consistente na implementação das diretrizes previstas no Plano Municipal de Educação e na consolidação do direito à educação no âmbito local.

A análise dos indicadores permite observar que a ampliação do acesso foi acompanhada por medidas voltadas à permanência e ao desenvolvimento educacional dos estudantes. Nesse sentido, como já mencionado, a política educacional municipal não se limitou à expansão da oferta de vagas, mas incorporou ações destinadas à redução de barreiras socioeconômicas, ao fortalecimento dos vínculos escolares e à ampliação das condições necessárias para a continuidade dos percursos educacionais.

Particularmente na educação infantil, os dados revelam uma trajetória de crescimento da cobertura e ampliação da capacidade de atendimento da rede municipal. A inauguração de novas unidades, a criação de turmas e o aumento das matrículas demonstram a concentração atribuída a essa etapa educacional ao longo do período analisado.

No ensino fundamental, os indicadores também permitem identificar resultados positivos relacionados à permanência escolar. A expressiva redução das taxas de abandono entre 2021 e 2024, associada às ações de Busca Ativa Escolar, alimentação escolar, transporte estudantil e recomposição das aprendizagens, sugere o fortalecimento de estratégias voltadas à manutenção dos estudantes na escola e à recuperação dos impactos produzidos pela pandemia sobre o processo educacional.

Outro aspecto relevante observado no período refere-se à incorporação de uma perspectiva mais ampla acerca da permanência escolar. As políticas desenvolvidas pelo município demonstram compreensão de que o percurso educacional dos estudantes é

influenciado por fatores pedagógicos, sociais, econômicos e territoriais. Nesse contexto, a articulação entre educação, assistência social, alimentação escolar, transporte e inclusão educacional contribui para o fortalecimento de uma abordagem integrada das necessidades dos estudantes e de suas famílias.

Os dados do Plano Municipal de Assistência Social reforçam essa compreensão ao evidenciarem a importância da articulação entre diferentes políticas públicas para a promoção de trajetórias escolares mais estáveis e qualificadas. A identificação de territórios com maior concentração de vulnerabilidades sociais fornece subsídios relevantes para o planejamento das ações educacionais e para o direcionamento de estratégias voltadas à ampliação das oportunidades educacionais e à redução das desigualdades.

Sob essa perspectiva, o Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação revela não apenas a execução de ações específicas, mas também o fortalecimento gradual de uma política educacional orientada pelo planejamento, pelo acompanhamento das metas e pela busca de maior integração entre diferentes áreas da administração pública. Trata-se de aspecto relevante para a consolidação do direito à educação, especialmente em um contexto marcado pela necessidade de reconstrução das trajetórias escolares após o período pandêmico.

Essa leitura dialoga com a compreensão de Carlota Boto (2005) acerca das diferentes dimensões do direito à educação. Conforme discutido anteriormente, a primeira dimensão relaciona-se à garantia do acesso à escolarização; a segunda volta-se às condições de permanência e funcionamento das instituições escolares; e a terceira incorpora preocupações relacionadas à aprendizagem, à equidade e à efetiva apropriação do conhecimento pelos estudantes. Os dados analisados permitem identificar avanços nas diferentes dimensões do direito à educação, evidenciando iniciativas voltadas tanto à ampliação do acesso quanto ao fortalecimento das condições de permanência e desenvolvimento educacional.

Dessa forma, os resultados observados entre 2021 e 2024 indicam progressos relevantes na implementação das políticas educacionais do Município de Juiz de Fora. A continuidade dessas iniciativas, associada ao monitoramento permanente das metas educacionais e ao fortalecimento do planejamento e avaliação, tende a contribuir para o aprofundamento dos avanços já alcançados e para a ampliação das oportunidades educacionais oferecidas aos estudantes da rede municipal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação foi desenvolvida a partir da investigação acerca da capacidade das políticas públicas educacionais de assegurar o acesso e a permanência escolar, conforme os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Considerando que o direito à educação se materializa por meio da atuação estatal e da implementação de políticas públicas, a pesquisa voltou-se ao estudo das ações desenvolvidas pelo Município de Juiz de Fora, ente federativo constitucionalmente responsável pela oferta de parcela significativa da educação básica. A partir da análise de documentos normativos, planos municipais, relatórios institucionais e indicadores educacionais, buscou-se compreender como a estrutura administrativa e as políticas educacionais municipais contribuem para a concretização desse direito fundamental no plano local.

No primeiro capítulo, demonstrou-se que o direito à educação ocupa posição central no sistema constitucional brasileiro. A Constituição de 1988 não apenas o incluiu no rol dos direitos sociais, mas lhe conferiu densidade normativa própria ao qualificá-lo como direito público subjetivo e ao estabelecer deveres específicos ao Estado. Essa configuração afasta qualquer leitura que o reduza a diretriz programática destituída de eficácia. Ao contrário, trata-se de direito dotado de exigibilidade jurídica, cuja concretização integra o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana e do projeto constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Como afirma Sarlet (2025), os direitos fundamentais sociais não podem ser reduzidos a meras promessas políticas, pois possuem aplicação imediata e exigem prestações positivas do Estado.

A pesquisa permitiu compreender que o direito à educação ocupa posição singular entre os direitos fundamentais sociais. Embora inserido no rol dos direitos sociais previstos pela Constituição de 1988, sua relevância ultrapassa a dimensão prestacional tradicionalmente atribuída a essa categoria de direitos. Conforme demonstrado a partir das contribuições de Sarlet (2018; 2025), a educação apresenta simultaneamente dimensão individual e coletiva, subjetiva e objetiva, constituindo não apenas um direito exigível pelos cidadãos, mas também um valor estruturante da própria ordem constitucional.

Essa característica confere ao direito à educação papel estratégico na concretização dos objetivos fundamentais da República. Ao possibilitar o desenvolvimento da autonomia, da cidadania e da participação democrática, a educação atua como instrumento de redução das

desigualdades e de promoção da dignidade da pessoa humana, assumindo função transversal em relação aos demais direitos fundamentais. Em razão disso, sua efetivação não pode ser compreendida como mera opção administrativa ou política, mas como dever constitucional permanente imposto ao Estado.

Ao mesmo tempo, a pesquisa demonstrou que a concretização dos direitos fundamentais sociais não ocorre automaticamente a partir de sua previsão normativa. A força jurídica da Constituição de 1988 exige instrumentos capazes de transformar comandos abstratos em realidades concretas. É justamente nesse ponto que as políticas públicas assumem protagonismo. Conforme discutido a partir das contribuições de Bucci (2021), Farah (2021), Souza (2006) e Secchi (2010), as políticas públicas representam ferramentas institucionais por meio das quais o Estado identifica problemas públicos, define prioridades, organiza recursos e implementa ações destinadas à realização dos direitos constitucionalmente assegurados.

Sob essa perspectiva, as políticas públicas não constituem apenas instrumentos de gestão administrativa, mas verdadeiros meios de concretização dos direitos fundamentais. A relação entre Constituição de 1988 e políticas públicas revela-se, portanto, indissociável, tendo em vista que enquanto a aquela estabelece os objetivos e os compromissos normativos do Estado, estas representam os caminhos concretos para sua realização.

A análise dogmática permitiu afirmar que os direitos fundamentais sociais, especialmente o direito à educação, impõem prestações positivas, exigindo organização institucional, planejamento orçamentário e atuação administrativa coordenada. Nesse contexto, ressalta-se que a efetivação do direito à educação não pode ser condicionada a argumentos genéricos de limitação financeira quando se está diante de prestações essenciais à garantia da igualdade material. A Constituição de 1988 impõe ao Estado deveres vinculantes, e a concretização do direito educacional integra o conteúdo mínimo necessário à realização da cidadania.

As políticas públicas não se configuram como atos isolados, mas como processos estruturados que envolvem diagnóstico, formulação de metas, definição de prioridades, alocação de recursos, implementação e avaliação. Sob a ótica do direito, constituem espaços de concretização da Constituição de 1988 e, ao mesmo tempo, arenas de controle jurídico quanto à sua conformidade com os princípios da legalidade, eficiência, igualdade e razoabilidade. Souza (2006) reforça que políticas públicas devem ser compreendidas como

processos dinâmicos, que envolvem múltiplos atores e decisões orçamentárias, sendo fundamentais para a efetividade dos direitos sociais.

A reflexão desenvolvida ao longo da pesquisa demonstrou que a efetividade dos direitos sociais depende da coerência entre planejamento normativo e execução administrativa. Planos municipais de educação, leis orçamentárias e programas governamentais não podem ser compreendidos como meras formalidades institucionais. Eles representam instrumentos jurídicos vinculantes que materializam escolhas públicas e estabelecem parâmetros objetivos para avaliação da atuação estatal.

A análise documental dos planos normativos, relatórios institucionais e indicadores educacionais permitiu verificar a correspondência entre as diretrizes constitucionais e as políticas educacionais implementadas no Município de Juiz de Fora, possibilitando a avaliação de sua contribuição para a concretização do direito à educação.

No terceiro capítulo, o estudo das políticas públicas educacionais do Município de Juiz de Fora permitiu deslocar a discussão do plano teórico para o plano empírico. O exame do Plano Municipal de Educação, dos indicadores educacionais e dos documentos institucionais evidenciou que o município dispõe de estrutura administrativa consolidada e tem desenvolvido políticas voltadas à ampliação do acesso, à permanência escolar e à garantia de condições mais adequadas para o exercício do direito à educação.

Os dados analisados demonstram avanços significativos na educação municipal ao longo do período estudado. A expansão da educação infantil, a ampliação da oferta de vagas em creche, a eliminação da demanda manifesta, a redução das taxas de abandono escolar, o fortalecimento da Busca Ativa Escolar, a ampliação das políticas de alimentação e transporte estudantil e o desenvolvimento de ações voltadas à inclusão e à recomposição das aprendizagens evidenciam o compromisso institucional com a efetivação do direito à educação.

A pesquisa também permitiu identificar, na prática, diversos elementos discutidos no referencial teórico. As políticas analisadas demonstram a importância da coordenação entre diferentes órgãos e setores da administração pública, bem como a relevância da articulação entre educação, assistência social e demais políticas voltadas à proteção de crianças e adolescentes. Do mesmo modo, evidenciam que a implementação das políticas públicas depende da atuação de múltiplos agentes e da capacidade institucional de adaptar as ações às necessidades concretas identificadas nos territórios.

Observou-se, ainda, que as iniciativas desenvolvidas pelo município dialogam com diretrizes e programas educacionais formulados em âmbito nacional, demonstrando a importância da cooperação entre os diferentes entes federativos para a concretização do direito à educação. Nesse contexto, a realidade observada no Município de Juiz de Fora evidencia como políticas públicas estruturadas, articuladas e acompanhadas por instrumentos de planejamento podem produzir resultados concretos na ampliação das oportunidades educacionais.

O cenário educacional analisado também permitiu visualizar, em termos concretos, o funcionamento do federalismo cooperativo previsto pela Constituição de 1988. Conforme observa Barroso (2025), a efetivação dos direitos fundamentais sociais depende da atuação coordenada entre os diferentes entes federativos, especialmente em áreas que demandam planejamento contínuo, financiamento público e capacidade administrativa. No campo educacional, essa cooperação revela-se indispensável, uma vez que a garantia do direito à educação resulta da articulação entre diretrizes nacionais, financiamento compartilhado e implementação local das políticas públicas.

Cumprir destacar que o exame das políticas públicas educacionais desenvolvidas em âmbito federal não teve por finalidade verificar a reprodução integral, no Município de Juiz de Fora, dos programas e ações implementados pela União. O objetivo consistiu em identificar as principais estratégias adotadas nacionalmente para a promoção do acesso e da permanência escolar, de modo a construir um referencial de comparação para a análise das iniciativas municipais.

Sob essa perspectiva, observou-se que as políticas desenvolvidas pelo município apresentam significativa convergência com as diretrizes da política educacional nacional, especialmente no que se refere à ampliação da educação infantil, ao enfrentamento da evasão escolar, à garantia da alimentação e do transporte estudantil e à implementação de ações voltadas à recomposição das aprendizagens. Ainda que os instrumentos utilizados e a forma de execução variem em razão das especificidades locais e da autonomia administrativa municipal, verifica-se coerência entre os objetivos perseguidos pelas políticas federais e as estratégias adotadas pelo município, evidenciando a articulação entre planejamento nacional e implementação local na concretização do direito à educação.

À luz dos documentos e indicadores analisados, conclui-se que as políticas educacionais desenvolvidas pelo Município de Juiz de Fora têm contribuído de forma

relevante para a ampliação do acesso e para o fortalecimento da permanência escolar, especialmente por meio da expansão da educação infantil, das estratégias de Busca Ativa Escolar, das políticas de alimentação e transporte estudantil e das ações voltadas à recomposição das aprendizagens. Embora a efetivação do direito à educação dependa de ações constantes, os resultados observados demonstram capacidade institucional de desenvolver políticas alinhadas às diretrizes constitucionais e aos objetivos estabelecidos pelo Plano Municipal de Educação.

Nesse contexto, o Município de Juiz de Fora evidencia como os entes locais ocupam posição estratégica na concretização do direito à educação. Embora as diretrizes gerais sejam estabelecidas em âmbito nacional, é no território municipal que as políticas públicas alcançam os cidadãos, por meio da oferta de vagas, da ampliação da educação infantil, das ações de permanência escolar, da alimentação, do transporte estudantil e do acompanhamento das trajetórias educacionais. A realidade observada demonstra que a efetivação dos direitos fundamentais depende não apenas da existência de normas jurídicas, mas também da capacidade institucional dos entes federativos de transformar essas normas em ações concretas.

Ainda, sob uma perspectiva jurídico-constitucional, a principal contribuição desta dissertação consiste em evidenciar que o direito à educação deve ser compreendido como direito fundamental cuja concretização depende de atuação estatal contínua, planejada e orientada pelos objetivos constitucionais. A análise realizada demonstrou que a realização desse direito ocorre por meio de políticas públicas capazes de transformar previsões normativas em ações concretas voltadas à ampliação do acesso, à permanência escolar e à promoção de oportunidades educacionais.

A partir desta pesquisa, compreende-se que o Direito não pode limitar-se à descrição das normas jurídicas, devendo também analisar os mecanismos por meio dos quais os direitos fundamentais são implementados e concretizados. Nesse sentido, a experiência do Município de Juiz de Fora evidencia a importância do planejamento educacional, da coordenação administrativa, da atuação intersetorial e do monitoramento das políticas públicas para a efetivação do direito à educação. Tal constatação dialoga com a compreensão de Carlota Boto (2005), para quem o direito à educação ultrapassa a garantia formal de acesso à escola e envolve condições efetivas de permanência, aprendizagem e formação para a cidadania.

Por fim, a presente pesquisa também contribui para a área de concentração Direito e Inovação e para a linha de pesquisa Direitos Humanos, Pessoa e Desenvolvimento, na medida em que analisa o papel do Direito e das políticas públicas na concretização de um direito humano fundamental. Ademais, o estudo evidencia a relevância das inovações institucionais, normativas e administrativas para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, especialmente por meio dos mecanismos de planejamento, monitoramento e implementação de políticas públicas educacionais. Ao investigar a relação entre estrutura normativa, atuação estatal e concretização do direito à educação no âmbito municipal, a pesquisa demonstra como o Direito pode atuar como instrumento de transformação social, contribuindo para a promoção do desenvolvimento humano, da cidadania e da redução das desigualdades. Nesse sentido, o trabalho reforça a importância da atuação institucional do Estado e da formulação de políticas públicas como elementos essenciais para a efetivação dos direitos humanos e para a construção de uma sociedade mais inclusiva e democrática.

Conclui-se, portanto, que a efetivação do direito à educação resulta da articulação entre três dimensões indissociáveis: a densidade normativa constitucional, a formulação e implementação de políticas públicas e a capacidade institucional de adequá-las às realidades sociais e territoriais. A Constituição de 1988 fornece o fundamento jurídico, as políticas públicas constituem os instrumentos de concretização e o território representa o espaço em que os direitos se materializam na vida dos cidadãos.

O contexto do Município de Juiz de Fora demonstra que a concretização do direito à educação depende da atuação articulada desses elementos. Os resultados observados evidenciam que a ampliação do acesso, o fortalecimento da permanência escolar e o desenvolvimento de oportunidades educacionais decorrem de processos contínuos de planejamento, coordenação administrativa e implementação de políticas públicas. Mais do que assegurar o ingresso na escola, a efetivação desse direito exige ações voltadas à permanência, à aprendizagem e à promoção da equidade. Nesse sentido, a pesquisa confirma que as políticas públicas constituem instrumentos indispensáveis para transformar as garantias constitucionais em oportunidades concretas de desenvolvimento humano, cidadania e inclusão social.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo** - 13ª Edição. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTO, Carlota. **A educação escolar como direito humano de três gerações: identidade e universalismos**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, p. 777–798, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Apresentação com os principais resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2023**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2023/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em: 07 out. 2025.

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

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Institui o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal.pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conselho Nacional de Educação (CNE)**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne>. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Escola das Adolescências**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-das-adolescencias>. Acesso em: 06 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Escola em Tempo Integral**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pé-de-Meia**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. Acesso em: 05 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Proec – Programa Escola e Comunidade**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/proec>. Acesso em: 08 jan. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2021.

CONDÉ, Eduardo Salomão. **Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas**. Pesquisa E Debate Em Educação. Juiz de Fora, v.2, n.2, p.78-100, 2020.

COPELLI, G. M. **Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/2555>. Acesso em: 07 out. 2024.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Teorias de política pública**. Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631-665, set./dez. 2021.

FRANCO, C. et al. **Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de fatores intraescolares**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, p. 277–298, 2007.

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?** Psicologia: Teoria e Pesquisa, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201–210, 2006.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 13.502/2017**. Institui o Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2017.

JUIZ DE FORA. Fórum Municipal de Educação. **Relatório de monitoramento do Plano Municipal de Educação (2017–2024)**. Juiz de Fora, 2024.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.606, de 2019**. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Educação - SE. Juiz de Fora, 2019.

JUIZ DE FORA. Secretaria Municipal de Educação. **Memorial de Gestão 2021–2024**. Juiz de Fora, 2024.

JUIZ DE FORA. **Plano Municipal de Assistência Social – PMAS 2022–2025**. Juiz de Fora, 2023.

JUIZ DE FORA. **Mapa Social de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2012.** Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br>. Acesso em: 04 mar. 2026.

MAINARDES, Jefferson. **A Abordagem do Ciclo de Políticas:** uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47- 69, jan./abr, 2006.

MAINARDES, Jefferson. **A Abordagem do Ciclo de Políticas:** explorando alguns desafios da sua utilização no campo da política educacional. Jornal De Políticas Educacionais, 12. <https://doi.org/10.5380/jpe.v12i0.59217>.

RIANI, Frederico Augusto d’Avila. **Constituições Programáticas,** Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. Sequência. Jul. 2013, n. 66, p. 137-160, Florianópolis. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p137>>. Acesso em: 03 jun. 2026.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

TEIXEIRA, Evilázio Francisco Borges. **Dignidade da pessoa humana e o direito das crianças e dos adolescentes.** Porto Alegre: ediPUCRS, 2021.