RGe ISSN: 2177-3246

# INSTABILIDADE NORMATIVA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: REFORMAS CURRICULARES, TRABALHO DOCENTE E OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS RECORRENTES NO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

# NORMATIVE INSTABILITY AND EDUCATIONAL QUALITY: CURRICULAR REFORMS, TEACHING WORK, AND THE IMPACTS OF RECURRING CHANGES IN THE BRAZILIAN EDUCATIONAL SYSTEM

# INESTABILIDAD REGULATORIA Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: REFORMAS CURRICULARES, LABOR DOCENTE E IMPACTOS DE LOS CAMBIOS RECURRENTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO BRASILEÑO

10.56238/revgeov17n4-145

**Joelson Lopes da Paixão**
Doutorando em Engenharia Elétrica
Instituição: Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
E-mail: joelson.paixao@hotmail.com

**Leonardo Corrêa Costa**
Doutor em Teologia
Instituição: Faculdade de Integração Teológica (FAINTE)
E-mail: leopesquisador@gmail.com

**Wender Antônio Nunes da Silva**
Especialista em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica
Instituição: Faculdade Intervale
E-mail: wenderpgtu45@gmail.com

**Fábio Brito da Silva**
Mestrando em Desenvolvimento e Gestão Social
Instituição: Universidade Federal da Bahia (UFBA)
E-mail: fbrittodasilva@gmail.com

**Doris Regina Barros da Silva**
Mestra em Educação
Instituição: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
E-mail: doris.silva@ifrj.edu.br

**Veruscka Pedrosa Barreto**
Doutora em Educação
Instituição: Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
E-mail: barretoveruscka@gmail.com

RGe
ISSN: 2177-3246

**Rayane Emanuelle de Oliveira Valentim**
Doutora em Educação
Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
E-mail: rayane822@hotmail.com

**Déborah de Sousa Avelino**
Mestranda no Mestrado Profissional em Processos e Tecnologias Educacionais
Instituição: Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)
E-mail: deborahavelino2014@gmail.com

**RESUMO**
O presente artigo examina os impactos das mudanças frequentes e recorrentes no sistema educacional brasileiro sobre a qualidade da formação escolar, o trabalho docente e a trajetória formativa dos estudantes. Partindo de uma abordagem teórico-analítica, o texto problematiza como sucessivas reformas curriculares, especialmente àqueles incidentes sobre o ensino médio, têm produzido instabilidade pedagógica, sobrecarga institucional e fragilização das condições de ensino e aprendizagem. A análise articula categorias provenientes das políticas educacionais, da teoria do currículo, da sociologia da educação e dos estudos sobre o trabalho docente, estabelecendo diálogo com autores clássicos e contemporâneos do campo. O artigo sustenta que reformas formuladas verticalmente, sem escuta efetiva dos atores escolares, sem correspondência com as condições reais de infraestrutura e sem horizonte de estabilidade institucional tendem a comprometer a continuidade formativa e a ampliar desigualdades educacionais. Argumenta-se que mudanças educacionais substantivas exigem tempo, planejamento pedagógico consistente, valorização profissional dos docentes e compromisso político com uma qualidade de educação socialmente referenciada. O texto conclui apontando a necessidade de políticas de Estado que superem o ciclo de reformas aceleradas e instaurem condições concretas para uma educação pública de qualidade.

**Palavras-chave:** Reformas Educacionais. Currículo. Ensino Médio. Trabalho Docente. Qualidade da Educação.

**ABSTRACT**
This article examines the impacts of frequent and recurring changes in the Brazilian educational system on the quality of schooling, teaching work, and students' educational trajectories. Drawing on a theoretical-analytical approach, the text questions how successive curricular reforms, particularly those affecting secondary education, have produced pedagogical instability, institutional overload, and a weakening of teaching and learning conditions. The analysis articulates categories from educational policy theory, curriculum studies, sociology of education, and research on teaching work, engaging with both classical and contemporary scholars in the field. The article argues that top-down reforms, formulated without meaningful participation of school actors, without correspondence to real infrastructure conditions, and without institutional stability, tend to undermine formative continuity and amplify educational inequalities. It further contends that substantive educational change requires time, consistent pedagogical planning, professional valorization of teachers, and political commitment to a socially grounded notion of educational quality. The article concludes by pointing to the need for state policies that transcend the cycle of accelerated reforms and establish concrete conditions for quality public education.

ISSN: 2177-3246

**Keywords:** Educational Reforms. Curriculum. Secondary Education. Teaching Work. Educational Quality.

**RESUMEN**
Este artículo examina el impacto de los cambios frecuentes y recurrentes en el sistema educativo brasileño sobre la calidad de la enseñanza, la labor docente y las trayectorias educativas del alumnado. Mediante un enfoque teórico-analítico, el texto problematiza cómo las sucesivas reformas curriculares, especialmente las que afectan a la educación secundaria, han generado inestabilidad pedagógica, sobrecarga institucional y debilitamiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje. El análisis articula categorías de las políticas educativas, la teoría curricular, la sociología de la educación y los estudios sobre la labor docente, estableciendo un diálogo con autores clásicos y contemporáneos del campo. El artículo sostiene que las reformas formuladas verticalmente, sin escuchar eficazmente a los actores escolares, sin corresponder a las condiciones reales de la infraestructura y sin un horizonte de estabilidad institucional, tienden a comprometer la continuidad educativa y a ampliar las desigualdades educativas. Argumenta que los cambios educativos sustantivos requieren tiempo, una planificación pedagógica coherente, desarrollo profesional docente y un compromiso político con una educación de calidad con referencia social. El texto concluye señalando la necesidad de políticas estatales que superen el ciclo de reformas aceleradas y establezcan condiciones concretas para una educación pública de calidad.

**Palabras clave:** Reformas Educativas. Currículo. Educación Secundaria. Labor Docente. Calidad de la Educación.

## 1 INTRODUÇÃO

A educação brasileira tem sido, nas últimas décadas, palco de transformações normativas e curriculares de grande envergadura. Reformas que se sucedem em ritmo acelerado, alterações nas bases curriculares, reorganizações do ensino médio e redefinições das cargas horárias de componentes disciplinares configuram um cenário de recorrente instabilidade que, embora frequentemente apresentado sob o signo da modernização ou da adequação às demandas contemporâneas, produz efeitos complexos e nem sempre favoráveis sobre a qualidade da formação escolar.

A problemática central que anima este artigo pode ser formulada nos seguintes termos: em que medida as mudanças frequentes e verticalizadas no sistema educacional brasileiro contribuem para fragilizar a qualidade da educação, comprometer a estabilidade do trabalho docente e prejudicar a continuidade formativa dos estudantes? Trata-se de uma questão que ultrapassa as polêmicas pontuais em torno de reformas específicas e convida à reflexão sobre a natureza mesma do processo de formulação e implementação de políticas educacionais no país.

O objetivo deste artigo é examinar criticamente como a recorrência de reformas educacionais, especialmente as incidentes sobre o ensino médio e sobre a organização curricular da educação básica, tem impactado professores, estudantes e as condições gerais de ensino e aprendizagem. A análise não pretende negar a necessidade de mudanças no sistema educacional, cuja histórica desigualdade estrutural impõe exigências permanentes de transformação. O que se questiona é a forma, o ritmo, os pressupostos e as condições nas quais essas transformações têm sido empreendidas.

A relevância acadêmica e social do tema é incontestável. O Brasil mantém indicadores educacionais que evidenciam tanto a persistência de desigualdades profundas quanto a dificuldade de traduzir reformas normativas em melhorias concretas da aprendizagem. Compreender as mediações entre política educacional e realidade escolar constitui, portanto, tarefa indispensável para pesquisadores, gestores e todos os que se comprometem com uma educação pública de qualidade.

## 2 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS: POLÍTICAS EDUCACIONAIS, CURRÍCULO E QUALIDADE

### 2.1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS COMO CAMPO DE DISPUTAS

Compreender as reformas educacionais exige situá-las no interior de um campo marcado por disputas políticas, ideológicas e pedagógicas. As políticas educacionais não são produções neutras derivadas de diagnósticos técnicos objetivos; são, antes, respostas a correlações de forças sociais, expressões de projetos de sociedade e de concepções de formação humana que frequentemente entram em conflito. Apple (2006) demonstrou, com rigor analítico, como o currículo é um território de seleção cultural que reflete e reproduz relações de poder, definindo quais saberes merecem ser transmitidos, em que proporção e a quem.

A análise das políticas educacionais a partir da abordagem do ciclo de políticas, amplamente discutida na literatura nacional por Mainardes (2006) a partir da contribuição de Stephen Ball, oferece instrumental valioso para compreender como os textos normativos não são simplesmente implementados, mas interpretados, traduzidos e recontextualizados nos diferentes níveis do sistema. Essa perspectiva evidencia que a distância entre o que é formulado em instâncias centrais e o que efetivamente ocorre nas escolas não decorre apenas de falhas operacionais, mas de um processo ativo de interpretação no qual os atores escolares operam com suas próprias lógicas, recursos e constrangimentos.

Ball (2002) aponta que as reformas contemporâneas, orientadas pela lógica da performatividade, tendem a redefinir a identidade profissional dos professores, submetendo-os a sistemas de avaliação, metas e responsabilização que frequentemente desconsideram as condições concretas do trabalho docente. Esse fenômeno, identificável no contexto brasileiro, produz uma combinação deletéria de pressão institucional e fragilização da autonomia pedagógica.

## 2.2 CURRÍCULO COMO CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CAMPO DE PODER

A teoria do currículo oferece lentes indispensáveis para o exame das reformas educacionais. Goodson (2018) demonstrou que o currículo não é um dado natural, mas uma construção histórica que reflete lutas sociais pelo reconhecimento de determinados saberes como legítimos e necessários. Mudanças curriculares, portanto, nunca são apenas técnicas: implicam escolhas sobre formação humana, sobre o papel da escola e sobre quais conhecimentos a sociedade considera indispensáveis para as novas gerações.

No contexto brasileiro, as reformas curriculares das últimas décadas expressam tensões entre concepções distintas de formação. De um lado, perspectivas que enfatizam a transmissão de conhecimentos estruturantes, a formação crítica e a função social da escola pública; de outro, propostas que privilegiam competências genéricas, flexibilização curricular e aproximação com demandas imediatas do mercado de trabalho. Saviani (2012) alertou que a tendência de esvaziar o currículo de conteúdos sólidos em nome da adaptação funcional representa uma forma de empobrecimento da formação das classes populares, que são, em grande medida, as únicas que dependem exclusivamente da escola pública para acessar o conhecimento sistematizado.

## 2.3 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: SENTIDOS EM DISPUTA

O conceito de qualidade da educação é, ele mesmo, objeto de disputa. Libâneo (2012) advertiu sobre o dualismo perverso que organiza a escola pública brasileira: uma escola que oferece conhecimento sólido e sistematizado para quem já possui capital cultural acumulado e uma escola de acolhimento social para os mais pobres, marcada pela baixa exigência cognitiva e pela priorização de

aspectos relacionais em detrimento da aprendizagem efetiva. Essa dualidade, longe de ser superada pelas reformas recentes, tende a ser reforçada quando as mudanças curriculares relativizam as disciplinas de base e ampliam espaços curriculares de difícil ancoragem formativa.

Gentili (2009) analisou como os discursos sobre qualidade da educação na América Latina frequentemente operam pela lógica da exclusão includente: mecanismos que ampliam o acesso à escola sem garantir aprendizagem efetiva, produzindo uma inclusão formal que mascara uma exclusão substantiva dos conhecimentos e das competências que conferem poder social. Nessa perspectiva, reformas que expandem matrículas sem assegurar condições de aprendizagem podem produzir estatísticas favoráveis enquanto aprofundam desigualdades reais.

## 3 REFORMAS NO ENSINO MÉDIO BRASILEIRO: ENTRE A PROMESSA DA MODERNIZAÇÃO E A INSTABILIDADE ESTRUTURAL

### 3.1 UM HISTÓRICO DE DESCONTINUIDADES

A educação básica brasileira, especialmente o ensino médio, tem sido objeto de reformas recorrentes cujas descontinuidades comprometem qualquer horizonte de estabilidade pedagógica. A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), ao estabelecer o ensino médio como etapa final da educação básica, inaugurou um ciclo de redefinições curriculares que incluiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, os Parâmetros Curriculares Nacionais e, mais recentemente, a Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2018) e a reforma estrutural promovida pela Lei nº 13.415/2017.

Cada uma dessas iniciativas trouxe consigo exigências de readaptação por parte das redes de ensino, das escolas e dos professores. Matrizes curriculares precisaram ser revisadas, planos de curso reformulados, materiais didáticos substituídos e rotinas pedagógicas reorganizadas, muitas vezes sem que o processo anterior houvesse sido adequadamente consolidado e avaliado. O resultado acumulado é um sistema educacional em permanente estado de transição, no qual a sensação dominante, tanto entre docentes quanto entre gestores escolares, é a de que nunca se chega a implementar plenamente o que foi planejado antes que uma nova diretriz imponha recomeçar.

### 3.2 A REFORMA DO ENSINO MÉDIO E SEUS DESDOBRAMENTOS

A reforma instituída pela Lei nº 13.415/2017, conhecida como Novo Ensino Médio, representou a intervenção mais estrutural no ensino médio brasileiro desde a LDB de 1996. A proposta introduziu a organização curricular por itinerários formativos, ampliou a carga horária total progressivamente para 3.000 horas, redefiniu a distribuição do tempo entre a formação geral básica e as chamadas áreas de aprofundamento e criou espaço para componentes eletivos e projetos de vida.

As análises críticas sobre essa reforma são extensas e variadas. Silva (2018) argumenta que a BNCC associada ao Novo Ensino Médio resgata discursos de competências e flexibilização que já circulavam nas políticas educacionais da década de 1990, sem que as condições estruturais para sua implementação tenham sido substancialmente alteradas. Ramos (2011) observa que propostas de flexibilização curricular, quando desacompanhadas de investimento real em formação docente, infraestrutura e recursos pedagógicos, tendem a produzir diferenciação de trajetórias escolares que reproduz e amplifica as desigualdades sociais preexistentes.

Um dos aspectos mais criticados da reforma foi a possibilidade de reorganização do peso de disciplinas tradicionalmente estruturantes da formação básica, como Filosofia, Sociologia, Artes e Educação Física, que deixaram de ser obrigatórias como componentes autônomos. Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) já haviam demonstrado que a fragmentação curricular e a redução do tempo dedicado à formação geral comprometem especialmente os estudantes das classes trabalhadoras, que dependem da escola pública para acessar os conhecimentos que lhes permitem compreender e transformar sua realidade.

A implementação da reforma foi marcada por tensões profundas. Estados e municípios encontraram-se diante de cronogramas exíguos, escassez de professores habilitados para ministrar os novos itinerários, ausência de materiais didáticos adequados e infraestrutura insuficiente. Posteriormente, o reconhecimento público de problemas de implementação e a abertura de revisão da proposta não fizeram mais do que adicionar nova camada de incerteza sobre um sistema ainda em processo de adaptação às mudanças anteriores.

## 4 IMPACTOS SOBRE O TRABALHO DOCENTE: SOBRECARGA, INSEGURANÇA E PERDA DE AUTONOMIA

### 4.1 A INTENSIFICAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE EM CONTEXTO DE REFORMA PERMANENTE

O trabalho docente é, por natureza, um trabalho complexo, que exige competência técnica, sensibilidade pedagógica, capacidade de resposta a situações imprevisíveis e domínio profundo dos conteúdos que se ensina. Tardif e Lessard (2014) caracterizaram a docência como uma profissão de interações humanas, na qual a subjetividade, a experiência e o juízo profissional são dimensões constitutivas do trabalho, e não variáveis acessórias. Essa complexidade demanda condições de exercício profissional que incluem estabilidade, reconhecimento, tempo de planejamento e previsibilidade institucional.

Hargreaves (1998) demonstrou, em análise paradigmática, que as reformas educacionais das últimas décadas, ao imporem mudanças aceleradas sem correspondência com as condições reais de trabalho dos professores, tendem a produzir o que denominou de intensificação do trabalho docente:

acúmulo crescente de tarefas, redução do tempo para reflexão e planejamento, pressão por resultados imediatos e erosão da satisfação profissional. Esse fenômeno não é apenas psicológico; tem consequências concretas sobre a qualidade do ensino, na medida em que professores sobrecarregados, inseguros institucionalmente e submetidos a demandas contraditórias dificilmente conseguem manter a consistência e a profundidade pedagógica que a aprendizagem exige.

No contexto brasileiro, a combinação de reformas frequentes com condições de trabalho historicamente precárias cria um quadro particularmente grave. A adaptação constante a novas matrizes curriculares, novos materiais, novas exigências de registro e novas métricas de avaliação consome tempo e energia que deveriam estar disponíveis para o essencial na docência: o planejamento cuidadoso das aulas, a reflexão sobre as dificuldades dos alunos e o aprofundamento do domínio dos conteúdos de ensino.

## 4.2 REFORMAS DE CIMA PARA BAIXO E EXCLUSÃO DOS PROFESSORES

Arroyo (2013) argumenta que a imagem que as políticas educacionais projetam sobre os professores é, frequentemente, a de executores de decisões tomadas em outros espaços, e não a de profissionais autônomos, possuidores de saberes específicos que precisam ser reconhecidos e incorporados no processo de formulação das políticas. Essa concepção, que reduz o professor a um implementador de reformas externas, desrespeita a experiência acumulada nas escolas e ignora que conhecimentos pedagógicos essenciais são produzidos no cotidiano da sala de aula.

As reformas educacionais brasileiras recentes foram, em grande medida, formuladas com escassa ou nula participação dos professores enquanto coletivo profissional. A rapidez com que a Lei nº 13.415/2017 foi aprovada, sem consulta sistemática às redes de ensino, às entidades representativas dos docentes ou às comunidades escolares, é exemplar de um modelo de formulação de políticas que concebe a escola como objeto de intervenção, e não como sujeito do processo de mudança. Freire (1996) advertiu, em perspectiva mais ampla, que não há transformação educacional duradoura que não passe pelo protagonismo dos educadores, e que reformas impostas a partir de fora tendem a produzir adesão formal sem mudança real das práticas.

## 4.3 PRECARIEDADE, ROTATIVIDADE E DESCONTINUIDADE PEDAGÓGICA

A combinação de reformas frequentes com as condições históricas de precarização do trabalho docente no Brasil tem consequências sobre a estabilidade dos vínculos escolares. Em muitas redes públicas, especialmente nas redes municipais e estaduais de regiões com menor capacidade fiscal, a rotatividade de professores é elevada, a contratação temporária é regra e o acesso a processos de formação continuada é limitado. Nesse contexto, exigir a cada ciclo de reforma que os professores incorporem novos referenciais teóricos, adaptem suas práticas a novos desenhos curriculares e

dominem novos instrumentos de avaliação e registro é uma exigência que, sem o suporte necessário, produz mais estresse institucional do que melhoria pedagógica.

## 5 EFEITOS SOBRE OS ESTUDANTES: FORMAÇÃO FRAGMENTADA E DESIGUALDADES AMPLIFICADAS

### 5.1 A CONTINUIDADE FORMATIVA COMO CONDIÇÃO DA APRENDIZAGEM

A aprendizagem escolar não é um fenômeno que se produz em instantes isolados; é um processo que demanda tempo, repetição reflexiva, acumulação progressiva e conexão entre saberes. Saviani (2011) sustenta que a escola tem a função específica de transmitir o conhecimento historicamente acumulado pela humanidade, em sua forma elaborada e sistematizada, e que essa transmissão só é possível quando há continuidade, coerência e aprofundamento progressivo no percurso formativo. Quando o currículo é reorganizado de forma recorrente, quando componentes disciplinares são suprimidos, incorporados ou redistribuídos em períodos curtos, a continuidade do percurso formativo é comprometida para os estudantes que vivenciam essas transições.

O estudante que ingressa no ensino médio sob uma matriz curricular e o conclui sob outra, sem que as lacunas entre ambas tenham sido adequadamente mediadas por seus professores, carrega a descontinuidade como déficit de formação. Esse impacto é distribuído de forma desigual: estudantes de famílias com maior capital cultural e acesso a recursos formativos extraescolares conseguem, em certa medida, compensar as lacunas produzidas pelas transições curriculares. Para os estudantes das camadas populares, que dependem exclusivamente da escola pública, essas lacunas tendem a se acumular sem compensação possível.

### 5.2 REDUÇÃO DAS DISCIPLINAS DE BASE E FRAGILIZAÇÃO DA FORMAÇÃO GERAL

A reorganização curricular promovida no ensino médio brasileiro suscitou preocupações específicas quanto à redução ou relativização do tempo dedicado às disciplinas estruturantes da formação geral. Kuenzer (2000) demonstrou que o ensino médio, para os filhos das classes trabalhadoras, é frequentemente a última oportunidade de acesso a uma formação que articule trabalho, ciência e cultura de forma consistente. Quando essa etapa é reorganizada de modo a priorizar itinerários formativos de natureza instrumental em detrimento da formação geral, o resultado não é a democratização do ensino médio, mas a sua diferenciação social, com trajetórias de menor exigência formativa destinadas aos estudantes das periferias e das redes com menor infraestrutura.

A diminuição do tempo dedicado à Filosofia, à Sociologia, às Artes e à Educação Física como componentes obrigatórios não representa apenas uma perda para disciplinas específicas; representa um empobrecimento da formação humana integral, na medida em que esses componentes articulam dimensões do conhecimento, da experiência estética, da reflexão ética e da expressão corporal que são

constitutivas de uma formação crítica e cidadã. Apple (2006) argumenta que as escolhas curriculares sobre o que incluir e o que excluir do conhecimento escolar são escolhas políticas que definem quais saberes são considerados legítimos e quais grupos sociais serão beneficiados por essa seleção.

### 5.3 PREPARAÇÃO PARA A VIDA ACADÊMICA, O TRABALHO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os efeitos das mudanças curriculares sobre a preparação dos estudantes para a vida acadêmica e para o trabalho merecem atenção particular. Os indicadores de desempenho em avaliações de larga escala, nacionais e internacionais, revelam historicamente lacunas profundas na aprendizagem de competências consideradas básicas, como leitura, escrita e raciocínio matemático. Esses déficits não são produzidos pelas reformas recentes, mas podem ser aprofundados quando o tempo destinado aos componentes que desenvolvem essas competências é reduzido ou reorganizado sem planejamento cuidadoso.

A tensão entre a preparação para o acesso ao ensino superior e os novos desenhos curriculares do ensino médio constitui um nó que as políticas educacionais brasileiras não resolveram. Estudantes que optam por itinerários formativos que não contemplam determinadas áreas de conhecimento podem encontrar-se em desvantagem significativa nos processos seletivos que exigem domínio amplo das ciências da natureza, das ciências humanas e das linguagens. Essa tensão, se não mediada por políticas específicas de apoio e orientação, pode aprofundar a seletividade do acesso ao ensino superior, penalizando desproporcionalmente os estudantes de menor renda.

## 6 DISTÂNCIA ENTRE FORMULAÇÃO NORMATIVA E IMPLEMENTAÇÃO CONCRETA

### 6.1 O CICLO DE POLÍTICAS E OS CONTEXTOS DE PRÁTICA

A abordagem do ciclo de políticas, discutida por Mainardes (2006), contribui de forma decisiva para compreender por que a implementação de reformas educacionais raramente produz os resultados esperados pelos seus formuladores. As políticas educacionais passam por múltiplos contextos de reinterpretação, desde os espaços de formulação até as salas de aula, onde são traduzidas por professores que operam com suas próprias concepções pedagógicas, com os recursos disponíveis em seu contexto específico e com as pressões e demandas que a realidade cotidiana impõe.

Esse processo não representa falha ou resistência ilegítima; é uma dimensão constitutiva de qualquer política educacional. O problema ocorre quando os formuladores ignoram essa realidade e concebem a implementação como mera execução de determinações centrais. A consequência é a produção de reformas que existem nos documentos normativos e nos discursos oficiais, mas que encontram na escola concreta um território de resistência, adaptação seletiva e, muitas vezes, inviabilidade prática.

### 6.2 DESIGUALDADES REGIONAIS E CONDIÇÕES CONCRETAS DE IMPLEMENTAÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais e desigualdades profundas entre regiões, redes de ensino e escolas. Uma reforma educacional que seja possível de implementar em escolas bem equipadas de capitais com redes de ensino estruturadas pode ser simplesmente inviável em escolas de municípios pequenos do interior, com poucos professores, frequentemente com formação fora da área de sua disciplina, sem bibliotecas adequadas, sem acesso consistente à internet e sem coordenação pedagógica permanente.

A reforma do ensino médio é exemplar nesse aspecto. A implementação dos itinerários formativos pressupõe que as escolas disponham de professores em número e especialização suficientes para oferecer escolhas reais aos estudantes. Essa condição, ausente na grande maioria das escolas públicas brasileiras, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e no interior dos estados, transformou os itinerários formativos em escolhas fictícias, nas quais os estudantes são alocados em percursos determinados pela disponibilidade de professores, e não por suas preferências ou projetos de vida. Gentili (2009) observou que reformas que não consideram as condições estruturais desiguais do sistema educacional tendem a aprofundar, em vez de reduzir, as assimetrias que pretendem superar.

### 6.3 FORMAÇÃO DOCENTE E AUSÊNCIA DE SUPORTE PEDAGÓGICO

Um aspecto frequentemente negligenciado nas análises sobre a implementação de reformas educacionais é a formação continuada necessária para que os professores possam operar efetivamente nos novos marcos curriculares. Reformas curriculares abrangentes exigem não apenas que os professores conheçam os documentos normativos, mas que incorporem novas perspectivas pedagógicas, desenvolvam novos materiais de ensino, criem novas formas de avaliação e, muitas vezes, estabeleçam novas formas de colaboração com colegas de outras áreas de conhecimento.

Esse processo de formação e adaptação demanda tempo, recursos e acompanhamento pedagógico que raramente são disponibilizados em escala adequada. O resultado é que reformas ambiciosas nos documentos normativos enfrentam a escola real com docentes que não receberam formação suficiente para implementá-las, o que produz não apenas baixa fidelidade na execução, mas também frustração, resistência e, frequentemente, a manutenção informal das práticas anteriores sob nova nomenclatura.

## 7 POR UMA POLÍTICA EDUCACIONAL CONSISTENTE: DIÁLOGO, ESTABILIDADE E COMPROMISSO COM A FORMAÇÃO

### 7.1 A NECESSIDADE DE POLÍTICAS DE ESTADO, NÃO DE GOVERNO

Uma das fragilidades estruturais das políticas educacionais brasileiras é a sua forte associação com ciclos de governo. Cada nova administração federal ou estadual tende a apresentar sua própria

reforma educacional como ponto de ruptura com o passado, descontinuando iniciativas anteriores que ainda não haviam completado seu ciclo de implementação e avaliação. Essa lógica, que privilegia a visibilidade política da novidade em detrimento da continuidade e da consolidação, produz o ciclo de instabilidade que este artigo examinou.

A superação desse ciclo exige a construção de políticas educacionais de Estado, com horizonte de longo prazo, ancoradas em amplo debate social, com participação efetiva de professores, estudantes, gestores e comunidades escolares. Tal construção pressupõe acordos políticos que transcendam alternâncias de governo e que estabeleçam compromissos duradouros com a qualidade da educação pública, em consonância com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014), que representou um esforço significativo na direção de uma política educacional mais estável e com objetivos de longo prazo.

## 7.2 PARTICIPAÇÃO, ESCUTA E PROTAGONISMO DOCENTE

Freire (1996) ensinou que a educação transformadora não se faz sobre os sujeitos, mas com eles. Esse princípio, de alcance pedagógico e político, aplica-se diretamente à formulação de políticas educacionais: reformas consistentes e sustentáveis são aquelas que nascem do diálogo com quem vive o cotidiano escolar e que reconhecem o professor como sujeito de saberes e não apenas como executor de determinações externas.

A institucionalização de mecanismos permanentes de participação docente na formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais não é apenas uma exigência democrática; é uma condição de eficácia. Professores que participam da construção das políticas desenvolvem maior compreensão de seus fundamentos, maior comprometimento com sua implementação e maior capacidade de adaptá-las criativamente às especificidades de seus contextos. Arroyo (2013) sublinha que o reconhecimento do professor como profissional e como intelectual passa necessariamente pelo reconhecimento de seus saberes na formulação das políticas que organizam seu trabalho.

## 7.3 ESTABILIDADE CURRICULAR COMO CONDIÇÃO PEDAGÓGICA

Este artigo não defende a imutabilidade curricular, que seria politicamente retrógrada e pedagogicamente indefensável. O que se sustenta é que a qualidade da educação demanda estabilidade suficiente para que professores possam planejar com consistência, para que estudantes possam percorrer trajetórias formativas coerentes e para que as redes de ensino possam desenvolver infraestrutura e recursos pedagógicos adequados a um projeto educativo claro.

Goodson (2018) demonstrou que currículos sólidos, reconhecidos por sua consistência e profundidade, demoram anos para ser construídos e requerem o envolvimento de comunidades de docentes que se apropriam de suas lógicas e os fazem funcionar em contextos reais. Currículos que

nascem como decreto e morrem com a alternância governamental nunca chegam a ser verdadeiramente implementados, e os estudantes que por eles passam carregam a marca das intenções que não se converteram em prática pedagógica real.

### 7.4 QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO COMO HORIZONTE

A noção de qualidade da educação que orienta este artigo não é aquela reduzida a índices de desempenho em avaliações padronizadas. É a qualidade socialmente referenciada, que articula domínio de conhecimentos sólidos, formação crítica, participação cidadã e desenvolvimento humano integral. Essa noção, presente nos trabalhos de Libâneo (2012), Saviani (2012) e Gentili (2009), compreende que a escola tem responsabilidades que transcendem a preparação para o mercado de trabalho ou para avaliações de ingresso no ensino superior, abrangendo a formação de sujeitos capazes de compreender, questionar e transformar a sociedade em que vivem.

Essa qualidade exige tempo formativo, professores valorizados e com condições de trabalho dignas, currículos que contemplem a amplitude do conhecimento humano, gestão escolar que apoie e não apenas controle, e políticas educacionais que se comprometam com a equidade como condição estrutural, e não como promessa retórica.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame realizado ao longo deste artigo evidencia que as mudanças frequentes e verticalizadas no sistema educacional brasileiro têm produzido consequências que vão além das intenções reformadoras que as motivaram. A instabilidade normativa, longe de ser um efeito colateral acidental, é uma característica estrutural de um modelo de formulação de políticas que privilegia a novidade sobre a continuidade, o decreto sobre o diálogo e a visibilidade política sobre a eficácia pedagógica.

Os impactos sobre o trabalho docente são concretos e mensuráveis em suas dimensões qualitativas: intensificação das exigências sem correspondência de recursos, erosão da autonomia profissional, sobrecarga derivada da adaptação permanente e sensação generalizada de que a estabilidade necessária ao bom exercício da docência é sistematicamente negada. Os efeitos sobre os estudantes, embora mais difusos e de mais difícil atribuição causal direta, manifestam-se na fragmentação das trajetórias formativas, nas lacunas de conhecimento produzidas pelas transições curriculares e na amplificação das desigualdades educacionais, que recaem de forma desproporcional sobre aqueles que mais dependem da escola pública.

Este artigo não propõe o imobilismo ou a sacralização de qualquer configuração curricular específica. Propõe que as transformações necessárias no sistema educacional brasileiro sejam empreendidas de outra forma: com participação efetiva dos professores e das comunidades escolares, com horizontes temporais compatíveis com a complexidade das mudanças pretendidas, com

investimento real nas condições estruturais de implementação, com avaliação criteriosa dos processos em curso e com o reconhecimento de que uma educação de qualidade é obra de longo prazo, construída com paciência, diálogo e compromisso político sustentado.

Os limites deste artigo situam-se na sua natureza teórico-analítica, que, embora indispensável para a compreensão do fenômeno, não substitui pesquisas empíricas que examinem, nos contextos escolares concretos, como professores e estudantes experienciam e respondem às sucessivas reformas. Estudos longitudinais que acompanhem os efeitos das mudanças curriculares sobre a aprendizagem real dos estudantes e sobre as práticas dos docentes constituem agenda de pesquisa urgente e de alto valor social. A compreensão rigorosa das mediações entre política educacional e realidade escolar é condição indispensável para a construção de um sistema educacional mais justo, mais consistente e mais comprometido com a formação humana integral de todos os brasileiros.

## REFERÊNCIAS

APPLE, Michael W. Ideologia e currículo. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

ARROYO, Miguel G. Ofício de mestre: imagens e auto-imagens. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

BALL, Stephen J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. Revista Portuguesa de Educação, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 11.494, de 20 de junho de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, 17 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Brasília: MEC, 2018.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (org.). Ensino médio integrado: concepção e contradições. São Paulo: Cortez, 2005.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. Educação & Sociedade, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, 2009.

GOODSON, Ivor F. Currículo: teoria e história. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2018.

HARGREAVES, Andy. Os professores em tempos de mudança: o trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna. Lisboa: McGraw-Hill, 1998.

KUENZER, Acacia Zeneida. Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. São Paulo: Cortez, 2000.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

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

RAMOS, Marise Nogueira. O currículo para o ensino médio em suas diferentes modalidades: concepções, propostas e problemas. Educação & Sociedade, Campinas, v. 32, n. 116, p. 771-788, 2011.

SAVIANI, Dermeval. Escola e democracia. 42. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, Dermeval. Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

ISSN: 2177-3246

SILVA, Monica Ribeiro da. A BNCC da reforma do ensino médio: o resgate de um empoeirado discurso. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 34, e214130, 2018.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.