

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Políticas para Trajetórias Escolares no Brasil: Revisão sistemática de políticas para acesso, permanência, desempenho e equidade escolar

Patrícia Fortes Cavalcanti de Macêdo, Gabriel Fortes, Léogildo Freires, Tiago Cordeiro, Angelina Nunes de Vasconcelos

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15891>

Submetido em: 2026-05-27

Postado em: 2026-05-28 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

Policy Brief

Mapeamento de Ações Educacionais Governamentais: Revisão sistemática de políticas para acesso, permanência, desempenho e equidade escolar no Brasil

Policies for School Trajectories in Brazil: A Systematic Review of Policies for Access, Retention, Performance, and Educational Equity

Autores:

Patrícia Fortes Cavalcanti de Macêdo, PhD, Universidade Federal de Alagoas, The Center of Excellence in Social Technologies (NEES). ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-2728-0431>

Gabriel Fortes Cavalcanti de Macedo, PhD, Universidad Alberto Hurtado (Chile) and Universidade Federal de Alagoas (Brazil) - The Center of Excellence in Social Technologies (NEES). ORCID ID <http://orcid.org/0000-0003-4997-0019>

Angelina Nunes de Vasconcelos, PhD, Universidade Federal de Alagoas, The Center of Excellence in Social Technologies (NEES). ORCID ID <http://orcid.org/0000-0003-4376-4740>

Leogildo Alves Freires, Universidade Federal de Alagoas, PhD, The Center of Excellence in Social Technologies (NEES). ORCID ID <http://orcid.org/0000-0001-5149-2648>

Thiago Cordeiro, Universidade Federal de Alagoas, The Center of Excellence in Social Technologies (NEES). ORCID ID <http://orcid.org/0000-0003-0976-7040>

Resumo

Objetivo: Mapear e caracterizar políticas educacionais governamentais brasileiras voltadas ao acesso, à permanência, ao desempenho e à equidade escolar, identificando instrumentos normativos, estratégias e mecanismos de monitoramento.

Métodos: Revisão sistemática de evidências textuais conforme as diretrizes do Joanna Briggs Institute (JBI). A busca foi realizada no catálogo de políticas públicas do IPEA, triando documentos oficiais publicados entre 2007 e 2024. Foram elegíveis documentos que descrevessem fatores de risco, estratégias implementadas ou indicadores de monitoramento. A classificação seguiu a Avaliação dos Fatores de Risco de Evasão Escolar (IAFREE).

Resultados: Dos 75 documentos triados, 63 políticas foram incluídas, das quais 76,2% encontravam-se em vigor. Predominaram decretos (39,7%), portarias (28,6%) e leis ordinárias (23,8%). Observou-se expansão da agenda normativa no período 2016–2024, com ênfase em equidade (n=23) e desempenho (n=21). As iniciativas concentraram-se nos macrogrupos Professores e Estudantes, sobretudo em acessibilidade (43,8%), gestão e organização escolar (39,6%), habilidades sociais (39,6%) e expectativas docentes (31,2%). Dimensões relacionadas à família e à comunidade foram menos frequentes. Quanto ao monitoramento, 60,3% das políticas não apresentaram indicadores formais; entre as que incluíram esse componente, predominaram prestação de contas (12,7%) e avaliação da implementação (7,9%).

Conclusões: A revisão evidencia avanços consistentes na formulação de políticas voltadas à permanência e equidade escolar, com crescimento em educação integral, formação docente e inclusão digital. Persistem, contudo, lacunas quanto a indicadores robustos de monitoramento e à integração intersetorial, apontando oportunidades para padronizar informações e ampliar indicadores orientados à permanência, à equidade e à aprendizagem.

Palavras-chaves: políticas educacionais; permanência escolar; equidade educacional; revisão sistemática; monitoramento e avaliação; Brasil.

Abstract

Objective: To map and characterize Brazilian governmental educational policies aimed at access, retention, performance, and educational equity, identifying regulatory instruments, strategies, and monitoring mechanisms.

Methods: A systematic review of textual evidence was conducted following the Joanna Briggs Institute (JBI) guidelines. The search was performed in the IPEA public policy catalog, screening official documents published between 2007 and 2024. Documents describing risk factors, implemented strategies, or monitoring indicators were considered eligible. Classification followed the Assessment of School Dropout Risk Factors (IAFREE) framework.

Results: Of the 75 screened documents, 63 policies were included, of which 76.2% were still in force. Decrees (39.7%), ordinances (28.6%), and statutory laws (23.8%) predominated. An expansion of the regulatory agenda was observed between 2016 and 2024, with emphasis on equity (n=23) and performance (n=21). Initiatives were concentrated in the Teachers and Students macro-groups, particularly in accessibility (43.8%), school management and organization (39.6%), social skills (39.6%), and teacher expectations (31.2%). Family- and community-related dimensions were less frequent. Regarding monitoring, 60.3% of policies did not include formal indicators; among those that did, accountability (12.7%) and implementation evaluation (7.9%) were the most common.

Conclusions: This review highlights consistent progress in the development of policies aimed at school retention and educational equity, with growth in full-time education, teacher training, and digital inclusion. However, gaps remain in the use of robust monitoring indicators and intersectoral integration, pointing to opportunities to standardize information and expand indicators focused on retention, equity, and learning.

Keywords: educational policies, school equity, student retention, systematic review, monitoring and evaluation, Brazil.

Resumen

Objetivo: Mapear y caracterizar las políticas educativas gubernamentales brasileñas dirigidas al acceso, la permanencia, el rendimiento y la equidad educativa, identificando instrumentos regulatorios, estrategias y mecanismos de monitoreo.

Métodos: Se realizó una revisión sistemática de evidencia textual siguiendo las directrices del Joanna Briggs Institute (JBI). La búsqueda se llevó a cabo en el catálogo de políticas públicas del IPEA, seleccionando documentos oficiales publicados entre 2007 y 2024. Se consideraron elegibles los documentos que describían factores de riesgo, estrategias implementadas o indicadores de monitoreo. La clasificación siguió el marco Assessment of School Dropout Risk Factors (IAFREE).

Resultados: De los 75 documentos evaluados, se incluyeron 63 políticas, de las cuales el 76,2% seguían vigentes. Predominaron los decretos (39,7%), las ordenanzas (28,6%) y las leyes estatutarias (23,8%). Se observó una expansión de la agenda regulatoria entre 2016 y 2024, con énfasis en la equidad (n=23) y el rendimiento (n=21). Las iniciativas se concentraron en los macrogrupos de Docentes y Estudiantes, particularmente en accesibilidad (43,8%), gestión y organización escolar (39,6%), habilidades sociales (39,6%) y expectativas docentes (31,2%). Las dimensiones relacionadas con la familia y la comunidad fueron menos frecuentes. En cuanto al monitoreo, el 60,3% de las políticas no incluían indicadores formales; entre aquellas que sí los incluían, los mecanismos más comunes fueron la rendición de cuentas (12,7%) y la evaluación de implementación (7,9%).

Conclusiones: Esta revisión destaca avances consistentes en el desarrollo de políticas orientadas a la permanencia escolar y la equidad educativa, con crecimiento en educación a tiempo completo, formación docente e inclusión digital. Sin embargo, persisten vacíos en el uso de indicadores robustos de monitoreo y en la integración intersectorial, lo que señala oportunidades para estandarizar la información y ampliar indicadores enfocados en permanencia, equidad y aprendizaje.

Palabras clave: políticas educativas, equidad escolar, permanencia estudiantil, revisión sistemática, monitoreo y evaluación, Brasil.

Sumário executivo

- Foram analisadas 63 políticas educacionais publicadas entre 2007 e 2024. A maior parte encontrava-se em vigor (76,2%) e era composta principalmente por programas governamentais, tendo como instrumentos normativos decretos (39,7%), portarias (28,6%) e leis ordinárias (23,8%).
- As iniciativas concentraram-se nos macrogrupos Professores e Estudantes, sobretudo em ações de gestão escolar, qualidade pedagógica, expectativas docentes e pertencimento estudantil. Dimensões relacionadas à família e à comunidade foram menos frequentes.
- Em relação ao monitoramento, 60,3% das políticas não apresentaram indicadores formais. Entre aquelas que incluíram esse componente, predominaram mecanismos de prestação de contas e avaliação da implementação.
- Os achados evidenciam avanços consistentes, ao mesmo tempo em que sugerem oportunidades para aprimorar a padronização das informações, fortalecer a integração intersetorial e ampliar o uso de indicadores orientados à permanência, equidade e aprendizagem.

Introdução

A garantia da permanência e do sucesso escolar constitui um dos desafios históricos da educação brasileira. Apesar dos avanços observados nas últimas décadas em relação ao acesso, persistem desigualdades significativas quanto à trajetória educacional, com reflexos no desempenho, na progressão e na conclusão dos diferentes níveis de ensino. Tais desigualdades afetam, sobretudo, estudantes em situação de vulnerabilidade social, evidenciando a necessidade de respostas articuladas do poder público.

A formulação de políticas educacionais voltadas a esses objetivos exige ações multissetoriais, que vão desde programas de assistência social e transferência de renda até iniciativas de formação docente, reorganização curricular, infraestrutura escolar e fortalecimento de vínculos entre escola, família e comunidade. Essa multidimensionalidade reflete o reconhecimento de que a permanência escolar depende tanto de fatores intraescolares quanto de condições externas que incidem sobre a vida dos estudantes.

Nos últimos anos, o Brasil acumulou um conjunto expressivo de normativas, programas e planos voltados à promoção da equidade e da qualidade educacional. Contudo, há escassez de sínteses sistemáticas que permitam compreender o escopo, a distribuição temática e os mecanismos de monitoramento dessas iniciativas, limitando a capacidade de avaliar sua cobertura, complementaridade e efetividade.

Diante desse cenário, a presente revisão tem como objetivo mapear e caracterizar, de forma sistemática, as políticas educacionais governamentais brasileiras voltadas ao acesso, à permanência, ao desempenho e à equidade escolar, contribuindo para subsidiar o planejamento, a integração intersetorial e o aprimoramento de estratégias baseadas em evidências.

Procedimentos Metodológicos

A metodologia adotada foi uma revisão sistemática de evidências textuais conforme as diretrizes Joanna Briggs Institute (JBI) (Aromataris et al., 2024). A busca nacional foi realizada no catálogo de políticas públicas do IPEA, disponível online. Foram triados 75 documentos oficiais tais como normativas, programas, planos e relatórios técnicos publicados entre 2007 e 2024.

Foram considerados elegíveis documentos governamentais que descrevessem ações educacionais voltadas à permanência, ao desempenho ou à equidade escolar, desde que abordassem pelo menos um dos seguintes elementos:

- (a) fator de risco enfrentado pela ação,
- (b) estratégias ou ações implementadas, ou
- (c) indicadores e mecanismos de monitoramento.

O conceito de fator de risco refere-se a condições individuais, familiares, escolares ou comunitárias que aumentam a probabilidade de dificuldades na trajetória educacional, conforme definido por Vasconcelos et al. (2023). A extração dos dados foi realizada por meio de planilhas padronizadas. A classificação dos fatores de risco seguiu o modelo adotado pelo modelo Avaliação dos Fatores de Risco de Evasão Escolar (IAFREE) (de Vasconcelos et al, 2023).

Resultados

Foram analisados 75 documentos e, após aplicação dos critérios de elegibilidade, 63 políticas governamentais foram incluídas. Destas, 48 (76,2%) encontravam-se em vigor e 17 (25%) haviam sido revogadas. Em relação ao instrumento normativo, predominaram os decretos (n = 25; 39,7%), seguidos por portarias (n = 18; 28,6%) e leis ordinárias (n = 15; 23,8%), enquanto resoluções e projetos de lei apresentaram frequência residual.

A análise temporal revela padrões distintos entre políticas em vigor e revogadas. Entre as políticas vigentes, observa-se forte expansão recente: no período 2016–2024, os quatro eixos de foco apresentaram a maior concentração de iniciativas, sobretudo equidade (n=23) e desempenho (n=21), seguidos por permanência (n=13) e acesso (n=8). Esse crescimento acelerado indica uma intensificação da agenda normativa voltada à permanência, redução de desigualdades e melhoria da qualidade educacional no ciclo pós-2016. Entre as políticas revogadas, o pico de produção ocorreu entre 2006–2015, com destaque para equidade (n=6) e desempenho (n=5), indicando que parte das iniciativas desse período perdeu continuidade institucional. Após 2016, o volume de políticas revogadas diminuiu, enquanto o número de políticas vigentes aumenta, sinalizando maior estabilidade, consolidação e permanência nos programas mais recentes (**Figura 1**).

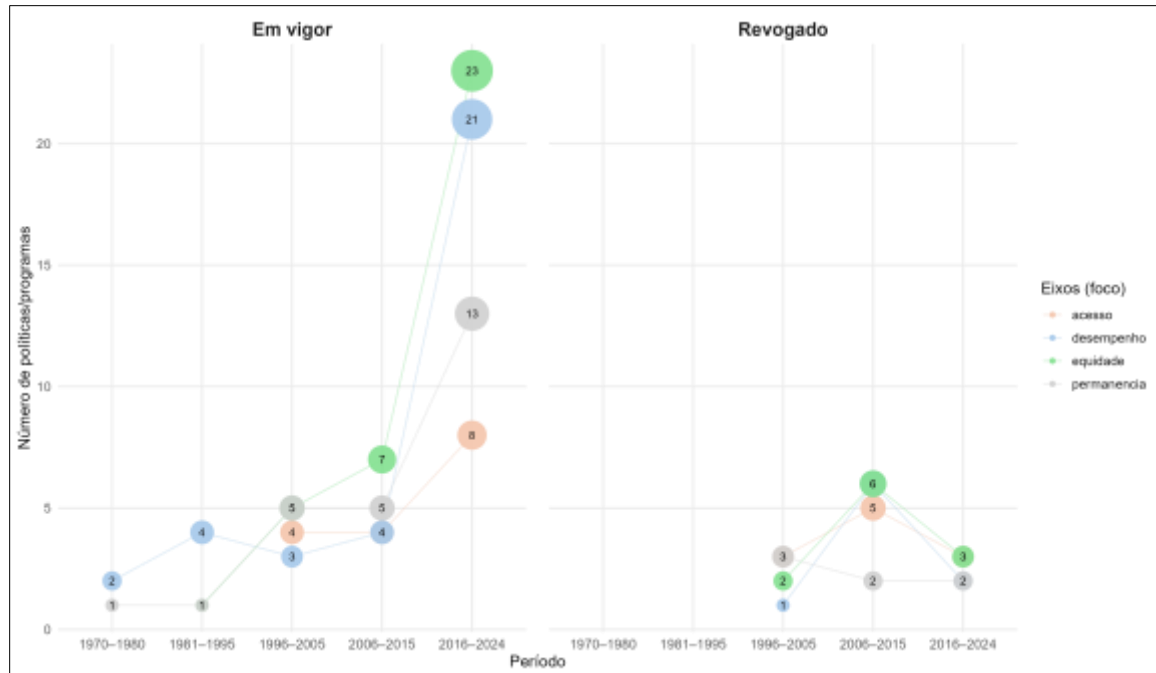


Figura 1. Número de políticas educacionais em vigor e revogadas de acordo com foco em acesso, desempenho, equidade ou permanência

As políticas em vigor concentram-se majoritariamente em ações voltadas a professores, especialmente nos eixos de acessibilidade (43,8%) e gestão e organização escolar (39,6%), indicando forte ênfase na estruturação pedagógica e no funcionamento das escolas. Entre os estudantes, sobressaem iniciativas relacionadas a expectativas docentes (31,2%) e pertencimento/identificação (18,8%), sugerindo atenção crescente ao clima escolar e ao engajamento discente. No eixo da comunidade, destacam-se ações voltadas a habilidades sociais (39,6%), enquanto, no macrogrupo escola, infraestrutura aparece com 16,7% e percepção da escola como ambiente seguro permanece pouco explorada (2,1%). A atuação dirigida à família mantém participação moderada, com 6% a 7% dos programas distribuídos entre suporte em casa, articulação familiar e parentalidade. Esses padrões mostram que a agenda atual prioriza condições de ensino, gestão escolar e apoio ao estudante, com menor presença de ações estruturais de segurança e articulação comunitária (**Figura 2**). As estratégias descritas nestas ações das políticas/programas triados incluíram transferência de recursos financeiros; formação continuada de profissionais da educação; ampliação da jornada escolar; inclusão digital; parcerias intersetoriais; internacionalização acadêmica; fortalecimento do ensino médio; apoio à EJA; e disponibilização de materiais pedagógicos, entre outros (**Tabela 1**).

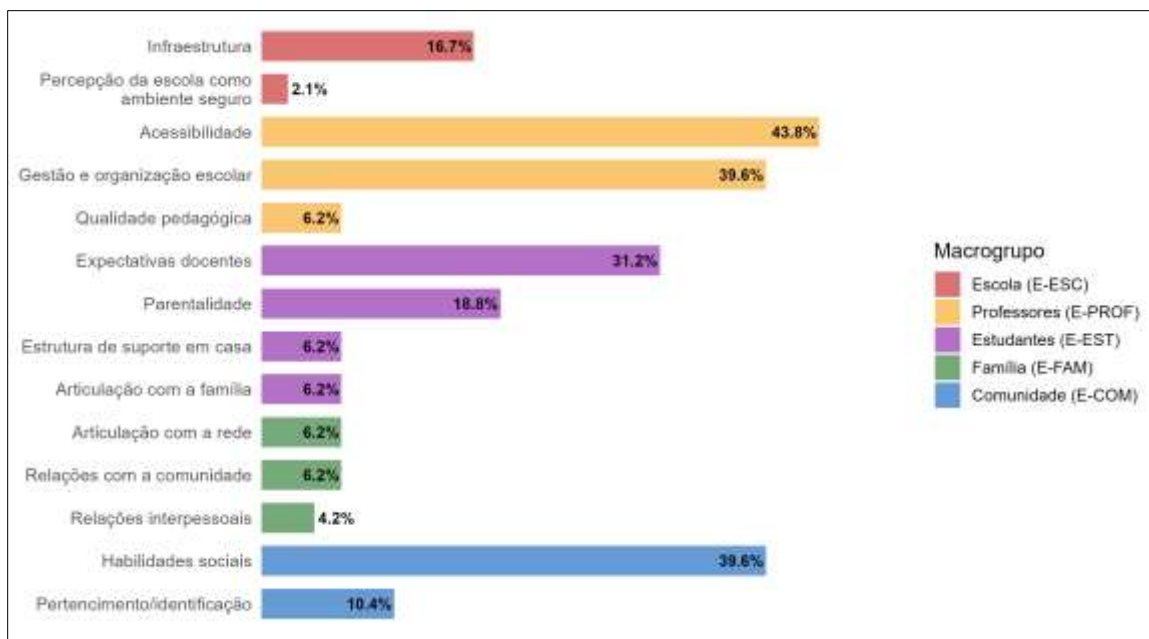


Figura 2. Distribuição das políticas educacionais em vigor por categorias de escopo (IAFREE)

Categoria	Descrição resumida	Exemplos típicos de ações
Infraestrutura	Melhoria e expansão de estruturas físicas, tecnológicas e materiais da escola.	Construção/reforma; laboratórios; internet; climatização; equipamentos e mobiliário.
Percepção da escola como ambiente seguro	Promoção de segurança física, emocional e psicológica no ambiente escolar.	Prevenção da violência; protocolos de proteção; mediação de conflitos; cultura de paz.
Gestão e organização escolar	Fortalecimento da administração escolar, planejamento e execução de políticas.	Apoio técnico-financeiro; planos estratégicos; monitoramento; reorganização do tempo escolar.
Qualidade pedagógica	Melhoria das práticas pedagógicas e da aprendizagem.	Formação docente; materiais didáticos; metodologias; BNCC; reforço e recuperação.
Expectativa docente	Ações que valorizam, incentivam e motivam professores.	Carreira; bolsas; incentivos; qualificação profissional.
Parentalidade	Apoio às famílias no exercício do cuidado e acompanhamento educacional.	Orientações familiares; fortalecimento de práticas parentais; desenvolvimento infantil.
Estrutura de suporte em casa	Condições para estudo domiciliar.	Internet em casa; kits de estudo; computadores para alunos.
Articulação com a família	Integração família-escola no acompanhamento educativo.	Participação dos pais; comunicação ativa; projetos colaborativos.
Articulação com a rede	Conexão da escola com outros serviços públicos e sistemas de proteção.	Parcerias com saúde, assistência social, justiça; CRAS/CREAS.
Relações com a comunidade	Fortalecimento dos vínculos entre escola e comunidade local.	Projetos territoriais; atividades culturais; parcerias com organizações locais.

Relações interpessoais / habilidades sociais	Promoção de convivência positiva e habilidades socioemocionais.	Cultura de paz; habilidades sociais; convivência; esporte com finalidade social.
Expectativas educacionais / aspirações	Desenvolvimento de aspirações acadêmicas e projetos de vida.	Orientação vocacional; motivação para prosseguir estudos; projetos de futuro.
Pertencimento / identidade	Promoção da identidade cultural, racial ou territorial dos estudantes.	Valorização cultural (indígena, quilombola, etc.); políticas afirmativas; reconhecimento identitário.

Tabela 1. Tipos de ações educacionais nas políticas avaliadas segundo a classificação IAFREE

A maior parte das políticas não apresentava mecanismos explícitos de monitoramento: 38 documentos (60,3%) não descreviam qualquer estratégia formal. Entre aqueles que incluíam algum tipo de acompanhamento (40%), destacaram-se principalmente prestação de contas (8 documentos; 12,7%) e avaliação da implementação (5 documentos; 7,9%), seguidas por avaliação de processos e desempenho (5 documentos; 7,9%). Outros mecanismos apareceram de forma pontual, como indicadores de impacto (3,2%), formações, avaliação de impacto, controle social e menções genéricas a “monitoramento” (todos com 1,6% cada).

Considerações Finais

A revisão evidencia esforços consistentes na formulação e implementação de políticas voltadas à permanência e equidade escolar no Brasil. Observou-se tendência de crescimento das ações focadas em educação integral, formação docente e inclusão digital. No entanto, uma limitação importante diz respeito à ausência de indicadores robustos de monitoramento e avaliação, dificultando a mensuração de resultados e impactos. Políticas intersetoriais mostraram-se promissoras, sugerindo a necessidade de maior integração entre educação, saúde e assistência social.

Recomendações

Com base nos resultados da revisão sistemática, recomendamos:

1. Ampliar mecanismos de monitoramento e avaliação nas políticas educacionais, priorizando indicadores de impacto mensuráveis.
2. Fortalecer políticas intersetoriais que integrem educação, saúde e assistência social para maior efetividade no enfrentamento dos fatores de risco.
3. Garantir continuidade institucional das políticas voltadas à equidade e permanência escolar, evitando descontinuidades.

4. Desenvolver ações voltadas à percepção da escola como ambiente seguro, ainda pouco explorada nas políticas vigentes (2,1%).
5. Ampliar programas de articulação família–escola e com a rede de proteção social, atualmente com participação ainda reduzida no portfólio de políticas.

Contribuição de autoria

Patrícia Fortes Cavalcanti de Macêdo: Conceptualization, Formal analysis, Investigation, Methodology, Validation, Visualization, Writing - original draft. Gabriel Fortes: Conceptualization, Project administration, Supervision, Validation, Writing - review & editing. Angelina Nunes de Vasconcelos, Leogildo Alves Freires, Thiago Cordeiro: Writing - review & editing.

Conflito de interesse

Os autores declaram não haver conflitos de interesse relacionados a este estudo.

Disponibilidade de dados

A base de dados desenvolvida para este estudo, incluindo a categorização das políticas governamentais analisadas, poderá ser disponibilizada pelos autores mediante solicitação razoável e sujeita à avaliação e aprovação pelos pesquisadores responsáveis.

Referências

Aromataris E, Lockwood C, Porritt K, Pilla B, Jordan Z, editors. JBI Manual for Evidence Synthesis. JBI; 2024. Available from: <https://synthesismanual.jbi.global>.

de Vasconcelos, Angelina Nunes, Leogildo Alves Freires, Gleidson Diego Lopes Loureto, Gabriel Fortes, Júlio Cezar Albuquerque da Costa, Luan Filipy Freire Torres, Ig Ibert Bittencourt, Thiago Damasceno Cordeiro, and Seiji Isotani. "Advancing school dropout early warning systems: the IAFREE relational model for identifying at-risk students." *Frontiers in Psychology* 14 (2023): 1189283.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.