

## Implementação da Educação Escolar Indígena: Entre normas, práticas e desigualdades no Amazonas

**Indigenous School Education Implementation: Between Norms, Practices, and Inequalities in the Amazon**

**Implementación de la Educación Escolar Indígena: Entre normas, prácticas y desigualdades en la Amazonía**

**Grupo temático 12 – Avaliação de Políticas Públicas**

Ronilda da Costa Otéro, Universidade Federal do Amazonas

Cristiane do Nascimento Brandão, Universidade Federal do Amazonas

Paula Inês Ferreira Oliveira, Universidade Federal do Amazonas

Jonas Fernando Petry, Universidade Federal do Amazonas

Ana Cláudia Pedrosa de Oliveira, Universidade Federal do Amazonas

### RESUMO

O estudo analisa a implementação da Educação Escolar Indígena (EEI) em São Gabriel da Cachoeira (SGC), localizado no estado do Amazonas, município com maior proporção de população indígena do país. SGC apresenta elevada diversidade étnica e sociolinguística, com 23 povos indígenas e quatro línguas cooficiais, o que reafirma especificidades da oferta de políticas educacionais. A análise é realizada à luz do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4), que integra a Agenda 2030 das Nações Unidas e estabelece o compromisso de assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade, com atenção a grupos historicamente vulnerabilizados. O ODS 4 é utilizado como horizonte normativo para examinar a convergência entre planejamento, implementação e resultados da política educacional indígena. Sob a perspectiva teórica do ciclo de políticas públicas e da burocracia de nível de rua, a pesquisa adota abordagem qualitativa, descritiva, e estudo de caso único. Foram analisados documentos oficiais de planejamento educacional, dados do Censo Escolar da Educação Básica e indicadores educacionais do período de 2014 a 2024. A escolha do marco temporal justifica-se pela aprovação do Plano Nacional de Educação, permitindo avaliar o ciclo de implementação das metas educacionais e o grau de aderência das realidades locais às diretrizes nacionais de EEI. Os resultados indicam que a EEI se encontra formalmente reconhecida e institucionalizada. Destacam-se a redução do número de escolas com oferta da EEI, dificuldades logísticas pela dispersão territorial e taxas de abandono nos anos finais do ensino fundamental, evidenciando descompasso entre compromissos normativos e as condições concretas de oferta educacional.

**Palavras-chave:** Educação intercultural; Políticas educacionais; Implementação de políticas públicas; Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4; São Gabriel da Cachoeira

### ABSTRACT

The study analyzes the implementation of Indigenous School Education (EEI) in São Gabriel da Cachoeira (SGC), Amazonas state—the municipality with the highest proportion of indigenous population in Brazil. SGC exhibits significant ethnic and sociolinguistic diversity, with 23 indigenous peoples and four co-official languages, highlighting the unique nature of educational policy delivery. The analysis is framed by Sustainable Development Goal 4 (SDG 4) of the UN 2030 Agenda, which establishes the commitment to ensure inclusive, equitable, and quality education, with a focus on historically vulnerable groups. SDG 4 serves as a normative horizon to examine the alignment between planning, implementation, and outcomes of indigenous educational policy. Grounded in the theoretical frameworks of the public policy cycle and street-level bureaucracy, this qualitative research employs a descriptive single-case study design. The study analyzed official planning documents, Basic Education School Census data, and educational indicators from 2014 to 2024. The selection of this timeframe is justified by the approval of the National Education Plan, allowing for an evaluation of the implementation cycle of educational goals and the degree of local adherence to national EEI guidelines. Results indicate that while EEI is formally



## ARTIGO

recognized and institutionalized, critical gaps remain. Key findings include a reduction in the number of schools offering EEI, logistical challenges due to territorial dispersion, and persistent dropout rates in the final years of primary education, evidencing the mismatch between normative commitments and the concrete conditions of educational provision.

**Keywords:** Intercultural education; Educational policies; Public policy implementation; Sustainable Development Goal 4; São Gabriel da Cachoeira

## RESUMEN

El estudio analiza la implementación de la Educación Escolar Indígena (EEI) en São Gabriel da Cachoeira (SGC), estado de Amazonas, el municipio con la mayor proporción de población indígena de Brasil. SGC presenta una elevada diversidad étnica y sociolingüística, con 23 pueblos indígenas y cuatro lenguas cooficiales, lo que reafirma las especificidades de la oferta de políticas educativas. El análisis se realiza a la luz del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), que integra la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y establece el compromiso de asegurar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, con atención a grupos históricamente vulnerabilizados. El ODS 4 se utiliza como horizonte normativo para examinar la convergencia entre planificación, implementación y resultados de la política educativa indígena. Bajo la perspectiva teórica del ciclo de políticas públicas y de la burocracia de nivel de calle, la investigación adopta un enfoque cualitativo, descriptivo y un diseño de estudio de caso único. Se analizaron documentos oficiales de planificación, datos del Censo Escolar y indicadores educativos del período 2014-2024. La elección del marco temporal se justifica por la aprobación del Plan Nacional de Educación, lo que permite evaluar el ciclo de implementación de las metas educativas y el grado de adherencia de las realidades locales a las directrices nacionales de EEI. Los resultados indican que, aunque la EEI está formalmente reconocida e institucionalizada, existen desajustes críticos. Se destacan la reducción del número de escuelas, las dificultades logísticas por la dispersión territorial y las tasas de abandono en los años finales de la enseñanza primaria, evidenciando las brechas entre los compromisos normativos y las condiciones concretas de la oferta educativa.

**Palabras clave:** Educación intercultural; Políticas educativas; Implementación de políticas públicas; Objetivo de Desarrollo Sostenible 4; São Gabriel da Cachoeira

## 1. Introdução:

A Educação Escolar Indígena (EEI) no Brasil deve ser compreendida por meio de um processo histórico marcado por longos períodos de políticas públicas educacionais assimilacionistas, voltadas à integração dos povos indígenas à sociedade nacional, sem o reconhecimento de suas características culturais, linguísticas e territoriais. Esse modelo foi responsável por práticas de apagamento cultural e subordinação dos saberes indígenas, sendo a educação um instrumento de tutela estatal (Baniwa, 2010).

Um marco na reconfiguração desse cenário é a Constituição Federal de 1988, que reconhece os povos indígenas como sujeitos de direitos e garante a manutenção de suas organizações sociais, costumes, línguas e tradições. No campo educacional, a EEI ganha forma com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que instituiu a Educação Escolar Indígena como modalidade específica, diferenciada, bilíngue e intercultural, visando ao fortalecimento das identidades e da vida em comunidades indígenas (Brasil, 1996).

Apesar dos avanços normativos, a literatura aponta que a implementação da EEI enfrenta dificuldades persistentes para se materializar de forma efetiva no cotidiano das escolas. Estudos indicam que desafios relacionados à formação inicial e continuada de professores indígenas, à produção de materiais didáticos contextualizados, à precariedade da infraestrutura escolar, às limitações de financiamento e à logística em territórios de difícil acesso contribuem para o distanciamento entre o reconhecimento legal da política e sua implementação prática, especialmente em contextos amazônicos (Zanin, Silva, & Cristofoli, 2017).

No estado do Amazonas, esses desafios assumem maior complexidade em razão da extensa dimensão territorial, da predominância de áreas rurais e ribeirinhas e da elevada diversidade étnica e linguística. A implementação da EEI nesse contexto exige não apenas o cumprimento das normativas nacionais, mas também a capacidade institucional de adaptação da política às especificidades territoriais, socioculturais e logísticas da região, o que tem sido apontado pela literatura como um dos principais entraves para que a política educacional

indígena saia do papel (Lotta, 2019; Mainardes, 2018).

No novo contexto das políticas educacionais, a educação é reafirmada como direito fundamental e como condição para a promoção da equidade e do desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4), integrante da Agenda 2030 das Nações Unidas, estabelece o compromisso de assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. O ODS 4 destaca, de forma explícita, a necessidade de redução das desigualdades educacionais e de atenção a grupos historicamente vulnerabilizados, entre os quais se inserem os povos indígenas, operando como um referencial normativo internacional para análise das políticas educacionais nacionais (Ipea, 2024).

Embora o ODS 4 não se configura como uma teoria explicativa, sua utilização como horizonte analítico permite examinar a convergência entre o planejamento das políticas educacionais, suas condições de implementação e os resultados observados, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais, como os territórios indígenas.

A EEI está presente em diferentes regiões do país e envolve uma infraestrutura ampla e complexa. Segundo dados do Censo Escolar de 2024, existiam no Brasil 3.608 escolas com oferta de EEI na educação básica, das quais 1.143 localizam-se no estado do Amazonas e 216 no município de São Gabriel da Cachoeira. Esse cenário evidencia não apenas a expansão da oferta, mas também os desafios associados à implementação da política em contextos marcados por isolamento geográfico e limitações estruturais (Inep, 2024).

Diante desse cenário, surge a seguinte questão de pesquisa: Como as condições da Educação Escolar Indígena em São Gabriel da Cachoeira influenciam a relação entre o que foi planejado, o que foi implementado e os compromissos previstos no âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4?

Embora a EEI esteja fortemente consolidada no ordenamento jurídico brasileiro, sua implementação em contextos de alta complexidade territorial e sociocultural revela fragilidades estruturais que tensionam a materialização dos princípios de equidade e qualidade educacional. Essa tensão entre reconhecimento normativo e efetividade prática constitui a antítese central que orienta este estudo.

O objetivo deste estudo é analisar o elo entre o planejamento, a implementação da política nacional de educação escolar indígena e os compromissos educacionais associados ao ODS 4, tomando como referência o município de São Gabriel da Cachoeira. Ao articular planejamento educacional, condições de implementação e resultados empíricos em território indígena, o estudo busca contribuir empiricamente e analiticamente para o campo de avaliações de políticas públicas educacionais em contextos de alta complexidade territorial e sociocultural.

O município de São Gabriel da Cachoeira (SGC), localizado no Alto Rio Negro, no extremo norte do estado do Amazonas, configura-se como um caso empírico singular para análise da EEI. Possui a terceira maior extensão territorial do Brasil, com 109.192,56 km<sup>2</sup>, densidade demográfica de apenas 0,47 habitantes por km<sup>2</sup> e predominância populacional indígena, reunindo 23 povos indígenas e reconhecendo quatro línguas cooficiais (Ibge, 2022). Essas características não apenas diferenciam o município no cenário nacional, mas também intensificam desafios comuns à implementação da EEI em outros territórios indígenas do país, como a logística de acesso às escolas, a organização curricular intercultural e a formação docente em contextos multilíngues, o que amplia as exigências de coordenação institucional e capacidade administrativa local.

Nesse contexto, a implementação da EEI em SGC enfrenta desafios específicos relacionados à infraestrutura escolar, à formação de professores, à organização curricular intercultural e à logística de acesso às comunidades indígenas. Embora esses desafios não sejam exclusivos do município, eles se expressam de forma mais aguda em São Gabriel da Cachoeira em razão da dispersão territorial das comunidades e da centralidade da gestão municipal na oferta da educação básica, exigindo maior capacidade de coordenação institucional e de adaptação da política educacional às realidades locais (Brasil, CNE/CEB, 2012).

A relevância da pesquisa reside na contribuição para a compreensão dos limites institucionais e operacionais da implementação da EEI em contextos indígenas, bem como de evidenciar os desafios enfrentados pelo poder público local para assegurar os princípios de equidade e qualidade educacional previstos tanto na legislação nacional quanto nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

O artigo está estruturado em cinco seções, começando pela introdução. Na segunda seção, apresenta-se o referencial teórico que embasa a discussão sobre EEI, planejamento educacional e implementação de políticas públicas. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos. Na quarta seção são discutidos os resultados da pesquisa e a quinta seção apresenta as considerações finais.

## 2. Referencial Teórico

## 2.1 Políticas públicas educacionais

As políticas públicas educacionais não podem ser compreendidas como processos lineares, uma vez que são construídas em contextos marcados por disputas, negociações e relação de poder. A abordagem do ciclo de políticas públicas parte do pressuposto de que a política é um processo contínuo, em permanente construção, no qual diferentes atores influenciam sua formulação, redefinição e materialização, rompendo a ideia de que a política se resume à execução de decisões previamente definidas (Bowe, Ball & Gold, 2017).

Sob uma perspectiva sociológica, as políticas educacionais devem ser entendidas como processos atravessados por dinâmicas que articulam diretrizes globais e contextos locais. Nessa abordagem, as políticas não são simplesmente transferidas de um nível para outro, mas entendidas e traduzidas pelos atores que atuam nos contextos da prática, produzindo efeitos diferentes conforme as condições institucionais, sociais e culturais em que são implementadas (Ball, 2001). No campo das políticas educacionais brasileiras, essa abordagem foi sistematizada a partir da noção de recontextualização das políticas. Segundo essa perspectiva, os textos legais e os programas governamentais não são aplicados de forma automática, mas continuamente reinterpretados pelos sujeitos que atuam na implementação, o que contribui para explicar os distanciamentos recorrentes entre o planejamento normativo e a prática educacional (Mainardes, 2006).

No caso brasileiro, a política educacional é organizada a partir de um regime de colaboração entre União, estados e municípios, cabendo à União a função normativa e de coordenação geral, aos estados responsabilidades redistributivas e aos municípios a oferta direta da educação básica. No âmbito da Educação Escolar Indígena, essa responsabilização assume contornos específicos, uma vez que envolve a garantia de uma modalidade educacional diferenciada, intercultural e bilíngue, prevista constitucionalmente.

A implementação das políticas públicas educacionais corresponde ao momento em que as diretrizes formuladas nos planos e normativas ganham materialidade na prática. Essa etapa não se configura como simples execução de decisões previamente definidas, mas como um processo marcado por escolhas, interpretações e adaptações realizadas no cotidiano da ação estatal, influenciado pelas condições institucionais e territoriais nas quais a política é operacionalizada (Lipsky, 2019). Segundo a abordagem da Burocracia de Nível de Rua, os agentes que atuam diretamente na prestação dos serviços públicos exercem discricionariedade no desempenho de suas funções. Essa discricionariedade decorre da combinação entre metas ambíguas, recursos limitados e demandas complexas, levando os agentes a ajustar as normas formais às condições reais de trabalho, o que contribui para redefinir, na prática, o alcance e os efeitos das políticas públicas (Lipsky, 2019).

No Brasil, estudos sobre implementação de políticas públicas demonstram que os burocratas de nível de rua desenvolvem estratégias próprias para lidar com restrições institucionais, escassez de recursos e múltiplas interpretações das normas. Essas estratégias devem ser compreendidas como respostas às condições estruturais de funcionamento do Estado e não como desvios individuais, uma vez que influenciam diretamente os resultados das políticas públicas (Lotta, 2021).

Nesse sentido, a avaliação da política pública aqui proposta não se limita ao controle de metas quantitativas, mas busca compreender, sob a ótica da burocracia de nível de rua, como as discricionariedades e os contextos locais reconfiguram a entrega do serviço público no cotidiano escolar.

## 2.2 Políticas de Educação Escolar Indígena

A Educação Escolar Indígena é fruto de uma conquista histórica dos povos indígenas e representa uma mudança na forma como o Estado brasileiro passou a tratar a diversidade étnica e cultural do país. A transição de uma educação pensada para o indígena para uma educação construída com os povos indígenas expressa uma ruptura política e epistemológica, ao reconhecer o protagonismo indígena na definição dos objetivos, conteúdos e práticas educacionais (Silva & Grupioni, 1995). Essa mudança ocorre a partir da Constituição Federal de 1988, que reconhece os povos indígenas como sujeitos de direitos e assegura o respeito às suas línguas, costumes, tradições e formas próprias de organização. No campo educacional, esse reconhecimento estabelece as bases para uma política que rompe com a lógica assimilacionista e passa a orientar a Educação Escolar Indígena como direito coletivo e diferenciado (Brasil, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, especialmente em seus artigos 78 e 79, consolida esse avanço ao instituir a EEI como modalidade específica, diferenciada, bilíngue e intercultural, vinculada aos projetos socioculturais e territoriais das comunidades indígenas. Essa normatização reconhece que a escola indígena não deve reproduzir modelos universais, mas dialogar com os modos próprios de produção de conhecimento e organização dos povos indígenas (Brasil, 1996).

Os instrumentos institucionais são complementados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação

Escolar Indígena, que reforçam a escola como espaço legítimo de produção de conhecimentos próprios e de diálogo entre saberes tradicionais e científicos, reconhecendo a centralidade da participação comunitária e da autonomia indígena na organização dos processos educativos (Brasil, CNE/CEB, 2012).

Apesar dos avanços normativos e conceituais, a literatura aponta que a implementação da EEI enfrenta desafios persistentes em diferentes regiões do país. Fragilidades relacionadas à formação inicial e continuada de professores indígenas, à produção de materiais contextualizados, à precariedade da infraestrutura escolar e às limitações tecnológicas evidenciam um descompasso entre o que está previsto na legislação e a efetividade da política no cotidiano das escolas com educação escolar indígena (Zanin, Silva, & Cristofoli, 2017).

Sob uma perspectiva institucional, esse descompasso pode ser interpretado como resultado de tensões entre a racionalidade normativa do Estado e as lógicas socioculturais próprias das comunidades indígenas. A escola torna-se um espaço de negociação permanente entre políticas públicas e projetos comunitários, no qual a legitimidade cultural e o reconhecimento das diferenças constituem elementos centrais para a efetividade da EEI (Baniwa, 2010).

À luz desse arcabouço normativo e conceitual, torna-se fundamental observar como a política de EEI se materializa em contextos territoriais específicos. A análise da implementação da EEI em nível local permite compreender de que forma as diretrizes nacionais e os princípios da educação diferenciada são reinterpretados, ajustados e operacionalizados diante de condições institucionais, logísticas e socioculturais singulares.

### **2.2.1 Educação Escolar Indígena em São Gabriel da Cachoeira e os Desafios de sua implementação e a articulação com o ODS 4**

No município de São Gabriel da Cachoeira, a Educação Escolar Indígena assume centralidade na política educacional local, uma vez que a maior parte da população atendida pela rede municipal pertence a povos indígenas. A oferta da EEI ocorre predominantemente em áreas rurais, em escolas vinculadas à rede municipal de ensino, o que atribui ao governo municipal papel central na implementação da política.

A organização territorial do município depende majoritariamente dos rios como meio de deslocamento, influenciando diretamente a localização das escolas, o acesso de estudantes e professores e a logística de funcionamento das unidades escolares. Essas condições impactam diretamente a implementação da política educacional indígena (Foirn, 2021).

No âmbito institucional, o município destaca-se pela cooficialização das línguas indígenas, Nheengatu, Tukano e Baniwa, ao lado da língua portuguesa, reforçando sua condição de território multilíngue e multicultural. Esse reconhecimento impõe desafios específicos à organização curricular, à produção de materiais didáticos e à formação docente no contexto da EEI (São Gabriel da Cachoeira, 2006). Dados do Censo Escolar indicam existência de um número expressivo de escolas com oferta de EEI no município, distribuídas em comunidades indígenas localizadas ao longo dos principais rios da região, com grande heterogeneidade em termos de infraestrutura e acesso a serviços básicos (Inep, 2024).

A implementação da EEI em territórios indígenas evidencia tensões entre planejamento normativo e as condições concretas de execução da política. Em contextos marcados por dispersão territorial, diversidade sociolinguística e limitações logísticas, como São Gabriel da Cachoeira, a política nacional de educação escolar indígena assume caráter necessariamente contextualizado, sendo reinterpretada pelos atores locais no cotidiano da prática (Mainardes, 2018; Lotta, 2019). Nesse cenário, professores e gestores escolares atuam como mediadores entre as diretrizes institucionais e as realidades das comunidades indígenas, exercendo discricionariedade na organização das práticas pedagógicas e administrativas. Essa mediação ajuda a explicar os descompassos observados entre os objetivos formalmente estabelecidos e os resultados educacionais alcançados.

Esses desafios devem ser compreendidos como desafios institucionais da política pública educacional, decorrentes das condições estruturais, organizacionais e territoriais em que a EEI é implementada, e não como limitações atribuíveis às comunidades indígenas ou às suas práticas socioculturais.

O ODS 4 insere-se nesse debate como um horizonte normativo internacional que orienta metas relacionadas à equidade, à qualidade educacional e à redução das desigualdades. Quando aplicado à EEI, o ODS 4 evidencia que a ampliação do acesso à escolarização, embora necessária, não é suficiente para garantir trajetórias educacionais contínuas e bem-sucedidas, sobretudo em contextos desafiadores.

Assim, o ODS 4 permite analisar a implementação da EEI a partir da relação entre o planejamento, execução e resultados, destacando que os principais desafios da política situam-se na capacidade do Estado local de assegurar condições materiais, pedagógicas e institucionais compatíveis com os princípios de equidade e qualidade educacional. Dessa forma, o referencial apresentado oferece o suporte analítico para a compreensão da



## ARTIGO

implementação da EEI em São Gabriel da Cachoeira, articulando os conceitos de políticas públicas educacionais, burocracia de nível de rua e o horizonte normativo do ODS 4. Esses elementos orientam a análise empírica desenvolvida nas seções seguintes, permitindo examinar os descompassos entre o planejamento, implementação e resultados da política nacional de educação escolar indígena no contexto estudado.

Nesse sentido, o referencial adotado permite compreender a implementação da política nacional de educação escolar indígena como um processo dinâmico, no qual diretrizes normativas, condições institucionais e práticas dos atores locais interagem na produção dos resultados educacionais observados e entender os limites da EEI enquanto política normativa formulada em múltiplos níveis federativos. Contudo, sua materialização, especialmente em territórios como o município de SGC, depende da atuação cotidiana de burocratas de nível de rua, cujas decisões reinterpretam e ajustam as diretrizes formais às condições locais. A análise articulada dessas dimensões, à luz do ODS 4, possibilita contrastar promessas normativas com resultados observados, estruturando o percurso analítico adotado nesta pesquisa.

### 3. Método da Pesquisa

O estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva, indicada à análise da implementação da política nacional de educação escolar indígena, nos quais se busca compreender como normas, planos e diretrizes são interpretados e operacionalizados no nível local, sem pretensão de generalização estatística dos resultados (Creswell & Creswell, 2021). Do ponto de vista metodológico, o estudo configura-se como uma análise de política pública educacional, desenvolvida a partir de um estudo de caso, tendo como unidade de análise o município de São Gabriel da Cachoeira, no estado do Amazonas. A escolha justifica-se pela singularidade territorial, demográfica e sociocultural do município, caracterizado pela predominância populacional indígena e pela centralidade da gestão municipal na oferta da EEI, o que o torna um caso empírico relevante para o exame da implementação dessa política (Yin, 2001).

O recorte territorial da pesquisa corresponde ao município de São Gabriel da Cachoeira, localizado na região do Alto Rio Negro, extremo norte do estado do Amazonas. A escolha do município fundamenta-se em três critérios: a elevada proporção de população indígena, reunindo 23 povos distintos; o reconhecimento de quatro línguas cooficiais no território e a responsabilidade predominante do poder público municipal pela oferta da Educação Escolar Indígena na educação básica, especialmente nos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

O recorte temporal do estudo compreende o período de 2014 a 2024, correspondente à vigência dos principais instrumentos de planejamento educacional analisados, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024), o Plano Estadual de Educação do Amazonas (PEE-AM) e o Plano Municipal de Educação de São Gabriel da Cachoeira (PME-SGC), bem como à disponibilidade de dados educacionais consolidados no âmbito do Censo Escolar da Educação Básica. Esse intervalo temporal permite analisar a relação entre planejamento e implementação da política ao longo do tempo, considerando mudanças institucionais relevantes (Yin, 2001).

A pesquisa baseia-se em dados secundários, obtidos por meio de análise documental e de bases públicas oficiais. Os documentos analisados incluem o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº. 13005/2014), o Plano Estadual de Educação do Estado do Amazonas (Lei nº. 4183/2015), com ênfase na Meta 21, o Plano Municipal de Educação de São Gabriel da Cachoeira (Lei nº. 038/2015), com destaque para a Meta 22, documentos normativos relacionados à Educação Escolar Indígena, microdados e painéis do Censo Escolar da Educação Básica e indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e relatórios e documentos oficiais relacionados ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4).

A delimitação empírica da análise concentra-se na educação básica ofertada sob responsabilidade do município de São Gabriel da Cachoeira, especificamente nos anos iniciais e finais do ensino fundamental em escolas públicas com oferta de EEI. Foram excluídas da análise as etapas de ensino sob responsabilidade dos governos estadual e federal, como o ensino médio e a educação superior, de modo a assegurar coerência analítica entre o objeto do estudo, as fontes de dados utilizadas e o nível federativo analisado.

Os dados coletados foram analisados por meio de análise documental, análise descritiva de indicadores educacionais e análise comparativa entre o planejamento normativo, a implementação da política e o horizonte normativo internacional representado pelo ODS 4. Para orientar a interpretação dos resultados, foi construído um quadro analítico (Quadro 1 – Quadro Analítico da Pesquisa), no qual são definidas as categorias de análise: planejamento normativo, implementação da política educacional e do horizonte normativo internacional. Essas categorias foram definidas a partir da literatura sobre o ciclo de políticas públicas e implementação de políticas educacionais, permitindo identificar convergências e descompassos entre diferentes níveis de formulação e execução da política.

A interpretação dos achados fundamenta-se nas contribuições teóricas do ciclo de políticas públicas e da abordagem da burocracia de nível de rua, utilizadas como lentes analíticas para compreender como as diretrizes normativas são traduzidas na implementação da EEI (Mainardes, 2006; Lipsky, 2019).

A análise documental foi conduzida por meio de leitura sistemática das metas e estratégias relacionadas à EEI nos planos educacionais (PNE, PEE-AM e PME-SGC), considerando critérios de convergência normativa, detalhamento operacional e mecanismos de monitoramento. Os indicadores educacionais foram examinados por meio de análise descritiva comparativa ao longo do período 2014-2024, permitindo identificar tendências, variações e possíveis descontinuidades na implementação da política. A triangulação entre análise documental, indicadores educacionais e referencial teórico permitiu construir uma interpretação analítica da implementação da EEI no contexto estudado.

Reconhece-se como limitação metodológica do estudo a ausência de dados primários e de escuta direta dos atores envolvidos na implementação da política, como professores, gestores e lideranças comunitárias. Ainda assim, a utilização de documentos oficiais e bases públicas consolidadas permite a construção de um diagnóstico analítico consistente sobre a relação entre planejamento, implementação e compromissos normativos da Educação Escolar Indígena no município de São Gabriel da Cachoeira (Yin, 2001).

**Quadro 1**  
*Quadro Analítico da Pesquisa*

| Dimensão analítica     | Categoria                           | Indicadores                                                                                                     | Fonte de dados                         | Técnica de análise  |
|------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------|
| Planejamento normativo | Diretrizes e metas                  | Metas e estratégias da EEI                                                                                      | PNE, PEE-AM e PME-SGC                  | Análise documental  |
|                        | Condições de oferta                 | Número de escolas com oferta de EEI, formação docente, infraestrutura básica, matrículas na educação básica EEI | Censo Escolar (INEP); IDEB             | Análise descritiva  |
| Implementação          | Convergência normativa e direcional | Convergência entre planos educacionais e ODS 4                                                                  | Relatórios e documentos do ODS 4, IPEA | Análise comparativa |

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

## 4. Discussão e análise dos resultados

Os resultados serão apresentados a partir das dimensões analíticas definidas no Quadro 1 e serão interpretados de forma articulada com o referencial teórico. A análise busca evidenciar como os elementos do planejamento educacional, as condições institucionais de implementação e os resultados observados interagem na materialização da política educacional na oferta da EEI.

### 4.1 Planejamento normativo da Educação Escolar Indígena

A análise do planejamento educacional nos níveis nacional, estadual e municipal evidencia que a EEI é reconhecida formalmente como política específica. Os planos analisados apresentam alinhamentos entre si e incorporam, de forma clara, os princípios da educação diferenciada, intercultural e bilíngue voltada aos povos indígenas, indicando o reconhecimento institucional da especificidade indígena no território.

No âmbito nacional, a Lei n.º 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), organiza a política educacional em vinte metas. A EEI não é tratada em uma única meta, mas aparece de forma transversal ao longo do plano, associada a diferentes etapas e modalidades da educação, sempre vinculada à garantia do direito à educação específica e diferenciada. Essa transversalidade confere visibilidade normativa à temática indígena, mas limita o detalhamento de estratégias operacionais voltadas especificamente à implementação da EEI no nível local, mantendo certa generalidade quanto às responsabilidades e os mecanismos de execução da política.

No âmbito estadual, a Lei n.º 4.183/2015 institui o Plano Estadual de Educação do Amazonas (PEE-AM), composto por vinte e duas metas. O PEE-AM dedica a Meta 21 especificamente à EEI, prevendo a ampliação da oferta da educação básica e superior para a população indígena, em consonância com os princípios da educação específica, intercultural, comunitária e bi/multilíngue. O plano estadual apresenta para Meta 21 vinte e três



estratégias com caráter programático e operacional, incluindo ações voltadas à infraestrutura escolar, à formação e valorização do magistério indígena, à produção de materiais didáticos específicos, à política linguística, ao financiamento e à criação de instrumentos próprios de avaliação. Esse nível de detalhamento confere ao PEE-AM maior capacidade indutora sobre a implementação da política quando comparado ao plano nacional, especialmente no que se refere à definição de responsabilidades do poder público estadual.

No âmbito municipal, a Lei n.º 038/2015 institui o Plano Municipal de Educação e Cultura de São Gabriel da Cachoeira, com vigência de 10 anos. O documento estabelece em seus dispositivos iniciais, a vinculação às diretrizes do PNE e do PEE-AM. O PME-SGC conta com vinte e duas metas e estabelece a Meta 22, que trata especificamente da oferta da EEI no município, prevendo a universalização do atendimento em todos os níveis de ensino e a garantia do acesso e da permanência nas comunidades indígenas. O plano municipal apresenta quarenta e três estratégias associadas à meta 22, com forte ênfase na criação de estruturas administrativas próprias, na institucionalização da participação indígena, na valorização dos saberes locais, na política linguística e na construção de mecanismos de governança e financiamento.

No entanto, observou-se que, embora o PME-SGC seja o instrumento normativo mais próximo da realidade territorial e sociocultural do município, suas estratégias concentram-se predominantemente em medidas de natureza normativa, institucional e procedimental, apresentando menor detalhamento de ações pedagógicas e operacionais diretamente relacionadas à organização curricular, à prática docente e ao funcionamento cotidiano das escolas indígenas com oferta de EEI. Essa característica limita a capacidade do plano municipal de orientar, de forma imediata, a execução da política no território, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade logística e administrativa.

No que se refere à responsabilidade pela provisão da EEI, os documentos analisados indicam que a formulação da política ocorre de maneira compartilhada entre os diferentes níveis federativos, cabendo à União a função normativa e de coordenação geral, ao estado responsabilidades redistributivas e de apoio técnico, e ao município a oferta direta da educação básica. Em São Gabriel da Cachoeira, essa centralidade da gestão municipal na implementação da EEI amplia os desafios institucionais, uma vez que o município assume a maior parte das responsabilidades operacionais da política, incluindo manutenção das escolas, organização do transporte escolar, alocação de professores e gestão cotidiana das unidades educacionais.

Do ponto de vista da implementação da política educacional, o plano municipal constitui o espaço mais adequado para a definição de ações concretas, uma vez que é nesse nível que se concentram as responsabilidades pela oferta da educação. No caso analisado, a generalidade de parte das estratégias do PME-SGC amplia a margem de discricionariedade no nível local, deslocando para etapa de implementação a definição prática dos meios e formas de execução da política. Esse cenário reforça o papel dos atores locais, professores, gestores e servidores municipais, como mediadores e tradutores das diretrizes normativas, conforme apontado pela literatura sobre implementação de políticas públicas (Mainardes, 2006; Lotta, 2019).

Esse resultado dialoga com os estudos sobre o ciclo de políticas públicas, que destacam a recorrente distância entre o texto da política e sua materialização na prática, especialmente em contextos específicos e marcados por restrições institucionais (Mainardes, 2006). Assim, embora o planejamento normativo avance no reconhecimento da EEI como direito coletivo e diferenciado, persistem limites estruturais que fragilizam sua função como instrumento efetivo de orientação para a implementação da política no município de São Gabriel da Cachoeira.

## 4.2 Implementação da Educação Escolar Indígena

A análise da implementação da EEI no município de São Gabriel da Cachoeira busca compreender como o planejamento normativo se materializa na prática, com base nos dados educacionais disponíveis. Essa dimensão analítica permite observar em que medida as diretrizes previstas nos planos educacionais se traduzem em condições concretas para a oferta da EEI no município.

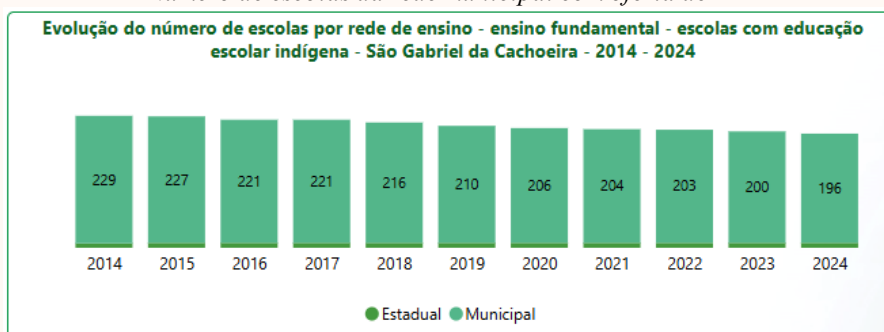
De modo geral, os dados indicam a oferta de EEI no município, evidenciando a presença institucional do poder público municipal nas comunidades indígenas. A implementação da política se manifesta na manutenção de escolas indígenas e na matrícula de estudantes indígenas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Entretanto, a simples existência da oferta não assegura, por si só, a efetividade da política, sendo necessário analisar a distribuição territorial das escolas, sua continuidade ao longo do tempo e as condições de acesso das comunidades indígenas aos serviços educacionais.

Conforme a Figura 1 observa-se uma redução gradual no número de escolas com oferta de EEI ao longo do período analisado. Em 2014, a rede municipal contava com 229 escolas que ofertavam EEI no ensino fundamental, número reduzido para 196 escolas em 2024. Esse decréscimo no número de unidades escolares não pode ser

interpretado apenas como um processo administrativo neutro, uma vez que, em contextos de elevada dispersão territorial e predominância de áreas rurais, o fechamento ou a reorganização de escolas pode implicar a exclusão educacional de crianças residentes em comunidades isoladas ou de difícil acesso.

A literatura sobre implementação de políticas públicas educacionais em territórios indígenas aponta que a redução de unidades escolares tende a produzir impactos desproporcionais sobre populações que dependem da proximidade territorial da escola para garantir o acesso à educação, sobretudo quando inexitem alternativas viáveis de transporte escolar regular e contínuo (Lotta, 2019). Nesse sentido, a diminuição do número de escolas em São Gabriel da Cachoeira evidencia um desafio estrutural da implementação da EEI, associado às condições logísticas, à organização da rede municipal e às restrições institucionais enfrentadas pelo poder público local.

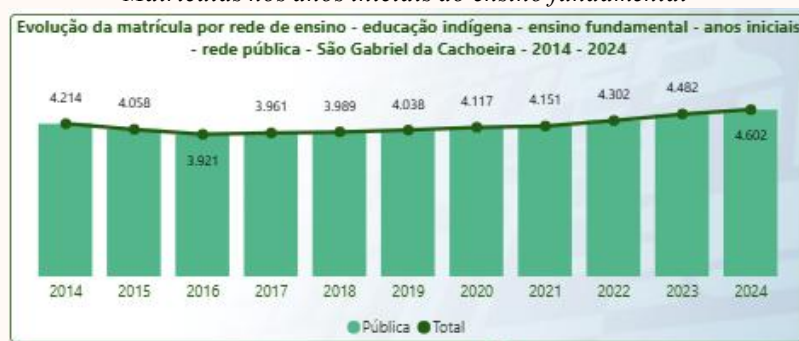
**Figura 1**  
*Número de escolas da rede municipal com oferta de EEI*



Fonte: INEP (2024)

No que se refere às matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, a Figura 2 indica oscilações ao longo do período analisado. Em 2014, registraram-se 4.214 matrículas, com queda em 2016, seguida retomada do crescimento a partir de 2017, alcançando 4.602 matrículas em 2024. Esse crescimento das matrículas nos anos iniciais ocorre, contudo, em um contexto de redução do número de escolas, o que sugere processos de concentração da oferta educacional e possível ampliação das distâncias percorridas pelos estudantes indígenas para acessar a escola.

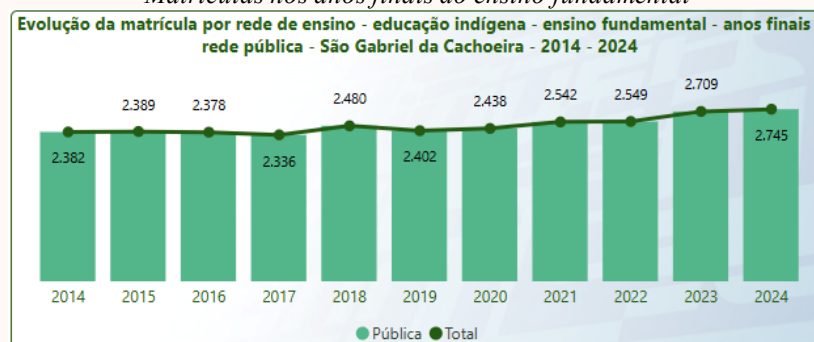
**Figura 2**  
*Matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental*



Fonte: INEP (2024)

Nos anos finais do ensino fundamental, na Figura 3 observa-se um crescimento mais moderado e estável das matrículas, passando de 2.382 em 2014 para 2.745 em 2024. A diferença de comportamento entre os anos iniciais e finais dialoga com as especificidades territoriais do município, uma vez que a transição para os anos finais frequentemente exige deslocamentos mais longos, reorganização das trajetórias escolares e, em alguns casos, o afastamento dos estudantes de suas comunidades de origem.

**Figura 3**  
*Matrículas nos anos finais do ensino fundamental*



Fonte: INEP (2024)

A análise das taxas de rendimento escolar reforça esse quadro. Nos anos iniciais do ensino fundamental, as taxas de aprovação mantêm-se elevadas ao longo de todo o período, variando entre 84,3% e 96,2%, com redução recente das taxas de abandono. Esse padrão sugere maior capacidade de permanência dos estudantes nos primeiros anos da escolarização, possivelmente associada à maior proximidade das escolas em relação às comunidades e à organização local da oferta educacional.

Em contrapartida, nos anos finais do ensino fundamental, os indicadores revelam desafios mais persistentes. As taxas de aprovação são inferiores às observadas nos anos iniciais, enquanto as taxas de abandono permanecem elevadas ao longo de todo o período analisado superando 10% na maior parte dos anos, atingindo 17,2% em 2021, e 13,6% em 2024, o que reforça a vulnerabilidade das trajetórias escolares nessa etapa. Esses resultados indicam que os principais gargalos da implementação da EEI no município concentram-se na continuidade das trajetórias escolares, e não apenas no acesso inicial à escolarização.

Parte das variações observadas a partir de 2020 pode estar associada às medidas excepcionais adotadas no contexto da pandemia da COVID-19, período em que se observa redução atípica das taxas de reprovação e alterações nas taxas de abandono, incluindo flexibilização de critérios de avaliação, reorganização do calendário escolar e adaptações emergenciais nas formas de acompanhamento pedagógico, o que demanda cautela interpretativa na leitura dos indicadores de rendimento nesse período.

À luz da literatura sobre implementação de políticas públicas e da abordagem da burocracia de nível de rua, esses achados sugerem que a efetividade da EEI em São Gabriel da Cachoeira é fortemente condicionada pelas decisões cotidianas de professores, gestores e servidores da área educacional, que atuam como mediadores entre as diretrizes normativas e as condições materiais de funcionamento das escolas. Em contextos marcados por limitações de infraestrutura, escassez de recursos, dispersão territorial e diversidade sociolinguística, esses agentes recorrem a estratégias de adaptação e discricionariedade para viabilizar a oferta educacional, o que contribui para explicar as diferenças observadas entre os anos iniciais e finais do ensino fundamental (Lipsky, 2019).

Dessa forma, a redução do número de escolas, combinada às taxas persistentes de abandono nos anos finais, evidencia que a implementação da EEI no município ocorre sob tensões institucionais e territoriais significativas, que limitam a capacidade da política de assegurar trajetórias educacionais contínuas e bem-sucedidas ao longo de toda a educação básica. Esses resultados reforçam a compreensão de que os desafios da EEI em São Gabriel da Cachoeira não decorrem de falhas das comunidades indígenas, mas de limites estruturais da política pública em contextos de alta complexidade.

#### 4.3 Educação Escolar Indígena com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4

A análise do horizonte normativo internacional da EEI no município de São Gabriel da Cachoeira incorpora o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4) como referencial normativo internacional de caráter analítico, e não como diretriz formalmente integrada aos instrumentos de planejamento educacional analisados. Os planos educacionais nacional, estadual e municipal não fazem referência explícita à Agenda 2030 ou aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o que indica que a articulação entre a política educacional e o ODS 4 ocorre, neste estudo, de forma comparativa, a partir da convergência substantiva entre princípios, metas e resultados observados.

Esse afastamento formal entre o planejamento educacional e a Agenda 2030 é parcialmente explicado pela



## ARTIGO

dimensão temporal da formulação das políticas, uma vez que o Plano Nacional de Educação, 2014-2024, foi elaborado em período anterior à consolidação da Agenda 2030, em 2015. Ainda assim, o ODS 4 constitui um importante parâmetro analítico para a avaliação de políticas educacionais, ao enfatizar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, com atenção a grupos historicamente vulnerabilizados.

Neste estudo, o ODS 4 é utilizado como horizonte avaliativo externo, permitindo analisar em que medida o planejamento normativo e as condições concretas de implementação da EEI convergem com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no campo educacional. Essa abordagem possibilita descolar a análise para além do cumprimento formal de metas, incorporando a discussão sobre equidade, qualidade e condições de oferta da política.

Entre as metas do ODS 4, destacam-se, para fins deste estudo, as metas 4.1, 4.5 e 4.a, por sua relação direta com a educação básica, a redução das desigualdades educacionais e as condições de oferta do ensino. A meta 4.1 estabelece a garantia de conclusão do ensino médio, primário e secundário, gratuitos, equitativos e de qualidade; a meta 4.5 enfatiza a eliminação das disparidades educacionais, com especial atenção aos grupos vulneráveis; e a meta 4.a trata da criação de ambientes de aprendizagem seguros, inclusivos e eficazes.

No que se refere à meta 4.1, os dados de implementação analisados indicam que a EEI está formalmente instituída no município e que há manutenção da oferta educacional nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, com elevados percentuais de aprovação, especialmente nos anos iniciais, ainda que persistam desafios de permanência nos anos finais. No entanto, conforme evidenciado na análise da implementação, as taxas persistentes de abandono nos anos finais do ensino fundamental indicam limites à garantia de trajetórias educacionais contínuas e bem-sucedidas, revelando convergência apenas parcial com os objetivos estabelecidos pela meta.

Em relação à meta 4.5, que trata da equidade e da redução das desigualdades educacionais, o caso analisado revela avanços normativos importantes. Os planos educacionais reconhecem explicitamente a EEI como política específica e afirmam princípios de diferenciação, interculturalidade e bilinguismo. Contudo, os dados analisados evidenciam que a avaliação da equidade permanece fortemente ancorada em indicadores de acesso, matrícula e rendimento, sem incorporação de indicadores sensíveis às especificidades sociolinguísticas, culturais e pedagógicas da EEI. Essa limitação compromete a avaliação substantiva das condições de aprendizagem e indica que a convergência com o princípio da equidade ocorre predominantemente em nível normativo.

No que tange à meta 4.a, os dados analisados indicam a existência de desafios estruturais persistentes na oferta da EEI. A redução do número de escolas com oferta de EEI, combinada à dispersão territorial das comunidades e às limitações logísticas, sugere dificuldades para garantir ambientes de aprendizagem plenamente adequados às realidades locais, conforme previsto na meta. Embora os planos educacionais prevejam investimentos em infraestrutura, formação docente e materiais didáticos específicos, os indicadores disponíveis não permitem a ferir, de forma sistêmica, a efetividade dessas ações no nível da escola, reforçando o distanciamento entre os compromissos normativos e as condições materiais de funcionamento das unidades educacionais.

A análise do monitoramento das políticas educacionais reforça essas limitações. No âmbito nacional, o PNE passou por cinco ciclos de monitoramento das metas. Em nível estadual, o acompanhamento e o monitoramento do PEE-AM ocorreram até o ano de 2022. No entanto, no âmbito municipal, não se identificaram relatórios públicos sistematizados de monitoramento do PME-SGC, o que compromete a capacidade institucional de avaliação contínua da política no nível local, limitando a convergência entre a política educacional local e os compromissos internacionais assumidos pelo país.

De modo geral, os resultados evidenciam que a EEI no município apresenta alinhamento normativo indireto com os princípios do ODS 4, especialmente no reconhecimento do direito à educação diferenciada e na ampliação do acesso à escolarização. Entretanto, essa convergência ocorre de forma parcial e assimétrica, condicionada pela ausência de articulação explícita com a Agenda 2030 e pela fragilidade dos mecanismos de monitoramento e avaliação no âmbito municipal.

Nesse sentido, o ODS 4 funciona, neste estudo, como um instrumento analítico que evidencia os limites institucionais da implementação da política educacional indígena no nível municipal, reforçando a necessidade de fortalecimento da capacidade local de planejamento, execução e acompanhamento da EEI em contextos de alta complexidade territorial e sociocultural.

### 4.4 Discussão crítica

A análise integrada do planejamento normativo, das condições de implementação e do horizonte normativo internacional evidencia que a EEI em São Gabriel da Cachoeira se realiza em um cenário de reconhecimento institucional combinado com limites estruturais. Esses limites configuram gargalos que afetam a continuidade das



## ARTIGO

trajetórias escolares e a materialização do caráter intercultural da política, sobretudo nas dimensões de formação docente, logística de transporte, infraestrutura escolar, organização curricular e produção de materiais específicos. Esse achado situa-se predominantemente na dimensão de implementação, especialmente no indicador relativo às condições de oferta da política educacional. Esse resultado reforça a compreensão de que a efetividade da política educacional com oferta de EEI depende não apenas de seu reconhecimento normativo, mas da capacidade institucional de adaptação da política às especificidades territoriais e socioculturais do contexto amazônico.

No que se refere à oferta educacional, os resultados indicam que a EEI permanece institucionalmente presente no território, ainda que com redução no número de escolas ao longo do período analisado. Em 2014, a rede municipal contava com 229 escolas com oferta de EEI no ensino fundamental, enquanto, em 2024, esse número passou para 196. Esse movimento sugere processos de reorganização da rede municipal que, embora não inviabilizem a continuidade da política, podem produzir efeitos sobre o acesso e sobre a distribuição territorial da oferta, especialmente nas comunidades mais afastadas da sede do município.

Em relação às matrículas, observa-se uma expansão nos anos iniciais do ensino fundamental. Em 2014, foram registradas 4.214 matrículas, com queda em 2016 e, posteriormente, retomada do crescimento, alcançando 4.482 matrículas em 2023 e 4.602 em 2024, o maior valor da série. Nos anos finais do ensino fundamental, o crescimento é mais moderado e estável, passando de 2.382 matrículas em 2014 para 2.745 em 2024. Esse comportamento diferenciado entre etapas dialoga com as condições territoriais e logísticas, nas quais a transição entre os anos iniciais e finais tende a exigir maiores deslocamentos e reorganização das trajetórias escolares.

Os indicadores de rendimento reforçam esse quadro. Nos anos iniciais, predominam elevadas taxas de aprovação, com variações entre 84,3% e 96,2% ao longo do período analisado, além da redução recente do abandono, que chegou ao ápice de 9,9% em 2021 e reduziu para 3,7% em 2024. Já nos anos finais do ensino fundamental, as taxas de aprovação são sistematicamente inferiores, situando-se entre 78,9% e 80,4% até 2019, com elevação atípica para 90,2% em 2020 e retorno ao patamar de 80,0% em 2024. As taxas de abandono permanecem elevadas em todo o período, em geral acima de 10%, com menor valor em 2020 onde foi registrado 9,5% e o pico 2021 com 17,2%, mantendo-se em 13,6% em 2024. Esses resultados sugerem que os gargalos da política incidem de forma mais intensa sobre a continuidade dos estudos, e não apenas sobre o acesso inicial à escolarização.

Entre os fatores associados a esses resultados, destacam-se as restrições logísticas e de transporte escolar, decorrentes da dispersão territorial das comunidades e da predominância dos deslocamentos fluviais, especialmente nas áreas rurais do município. Essas condições afetam a circulação de estudantes, professores e materiais pedagógicos e ajudam a compreender as diferenças entre os resultados dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, particularmente em territórios mais distantes da sede municipal.

No campo pedagógico, a ausência de indicadores sistemáticos sobre o uso das línguas indígenas, a formação docente intercultural e a produção de materiais didáticos específicos evidenciam uma lacuna no monitoramento das dimensões sociolinguísticas e culturais da EEI. Embora os planos educacionais afirmem os princípios da interculturalidade e do bilinguismo, os instrumentos de acompanhamento disponíveis privilegiam indicadores de acesso, matrícula e rendimento, o que dificulta a avaliação substantiva da qualidade pedagógica e da efetiva materialização, no cotidiano escolar, do caráter diferenciado e intercultural da política.

À luz da teoria da Burocracia de Nível de Rua (BNR), esses achados evidenciam o papel central dos professores e gestores escolares como mediadores entre as diretrizes e as condições de funcionamento das escolas com oferta de EEI. Diante de limitações de infraestrutura, orientações operacionais pouco detalhadas e desafios logísticos cotidianos, esses atores recorrem a estratégias de adaptação e rearranjo institucional no exercício de suas funções, o que ajuda a explicar, por exemplo, o contraste entre os resultados mais favoráveis nos anos iniciais e a maior vulnerabilidade nos anos finais do ensino fundamental. Assim, a implementação da EEI no município depende, em grande parte, da discricionariedade e da capacidade de ação desses agentes no nível local, o que reforça a distância entre o planejamento normativo e a política efetivamente materializada nas comunidades indígenas.

Por fim, a participação e a autonomia das comunidades indígenas aparecem como princípio estruturante nos documentos normativos; entretanto, os dados analisados não permitem avaliar de forma sistemática o grau de participação comunitária na gestão escolar, na definição curricular e na organização pedagógica. A autonomia comunitária, portanto, permanece como dimensão formalmente reconhecida, mas pouco visibilizada nos mecanismos de monitoramento disponíveis, o que limita a compreensão de como a EEI é apropriada e ressignificada pelas próprias comunidades.

## Considerações finais

A EEI constitui um direito constitucional e coletivo dos povos indígenas e integra, ao mesmo tempo, um compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro no âmbito da Agenda 2030, especialmente no que se refere ao ODS 4. No caso de São Gabriel da Cachoeira, os resultados deste estudo indicam que a política educacional indígena encontra-se formalmente reconhecida no planejamento educacional e institucionalizada na rede municipal, materializando o dever estatal de garantir o acesso à educação em território majoritariamente indígena.

A análise do planejamento normativo evidencia a existência de metas e estratégias voltadas à EEI nos planos nacional, estadual e municipal, com destaque para o PME-SGC, que incorpora, de forma explícita, a diversidade territorial, sociolinguística e étnica do município. Entretanto, esse reconhecimento normativo convive com limites de natureza operacional, institucional e informacional que resultam em um quadro de implementação parcial e assimétrica da política, especialmente quando se consideram as condições concretas de oferta e os resultados educacionais.

Os resultados referentes à implementação indicam a permanência e expansão da oferta nos anos iniciais do ensino fundamental, mas também evidenciam maior vulnerabilidade nos anos finais. Esse comportamento sugere a incidência de obstáculos estruturais associados às condições específicas do município, que tensionam a efetivação substantiva da política.

Do ponto de vista educacional, a prorrogação da vigência do Plano Nacional de Educação até 31 de dezembro de 2025, conforme legislação vigente à época da análise, reforça o caráter transicional do período analisado, no qual o país mantém metas vigentes enquanto o novo PNE ainda não foi aprovado no Senado Federal até o momento da elaboração deste estudo. Nesse contexto, a ausência de relatórios sistematizados de monitoramento do PME-SGC fragiliza a capacidade de acompanhamento e avaliação locais da EEI, ampliando a distância entre o planejamento e a execução e limitando a convergência substantiva com os princípios do ODS 4.

Sob a perspectiva da teoria da BNR, os resultados mostram que a implementação da política depende, em grande parte, das estratégias cotidianas de professores e gestores escolares, que reinterpretam e ajustam as diretrizes normativas às condições territoriais, logísticas e socioculturais das comunidades. Essa mediação reforça o papel decisivo dos burocratas de nível de rua, mas também evidencia o risco de que a materialização da interculturalidade dependa mais de esforços individuais do que de arranjos institucionais estruturados.

Do ponto de vista qualitativo, permanecem lacunas importantes no monitoramento relacionadas à formação docente intercultural, ao uso de línguas indígenas, à produção de materiais específicos e à participação comunitária na gestão escolar. A ausência de indicadores sensíveis às particularidades da EEI limita a avaliação da qualidade pedagógica e da efetiva implementação do caráter diferenciado e intercultural da política.

Os resultados indicam que políticas educacionais voltadas a territórios indígenas exigem arranjos institucionais sensíveis às especificidades territoriais, combinando diretrizes normativas nacionais com instrumentos de monitoramento e gestão local.

Diante desses achados, reafirma-se a necessidade de políticas públicas educacionais mais situadas territorialmente, com investimentos que dialoguem com as condições logísticas do Alto Rio Negro, com a diversidade sociolinguística do município e com a valorização dos saberes e formas próprias de organização das comunidades. Tais políticas devem combinar diretrizes normativas claras, mecanismos de monitoramento local e fortalecimento institucional da participação indígena nos processos decisórios.

Como agenda futura de pesquisa, recomenda-se a realização de estudos comparativos com outros municípios de contextos similares, a fim de identificar padrões de implementação da EEI e suas especificidades territoriais. Sugere-se, ainda, a incorporação de dados primários, por meio de entrevistas com professores, gestores, lideranças comunitárias e estudantes, bem como observações em contexto escolar, o que permitirá aprofundar a compreensão dos sentidos, apropriações e traduções locais da política no cotidiano das escolas indígenas.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a utilidade da abordagem da burocracia de nível de rua para compreender políticas educacionais em territórios de alta complexidade, evidenciando que a efetividade da EEI depende menos do alinhamento normativo formal e mais da capacidade local de adaptação institucional. Em termos práticos, os resultados indicam a necessidade de fortalecer mecanismos municipais de monitoramento, incorporar indicadores sensíveis à diversidade sociolinguística e ampliar investimentos em formação docente, como estratégia para reduzir os descompassos entre planejamento e implementação.

Entre as principais limitações metodológicas do estudo destaca-se a ausência de dados primários e de escuta direta dos atores envolvidos na implementação da política, o que restringe a observação de dimensões informais e



## ARTIGO

práticas reinterpretativas sugeridas pela literatura sobre implementação. A análise baseia-se em documentos oficiais e indicadores, o que impõe limites à compreensão das dinâmicas vividas no cotidiano escolar.

Assim, este estudo contribui para evidenciar que a EEI em São Gabriel da Cachoeira encontra-se em processo de consolidação institucional, mas enfrenta limites estruturais e informacionais que tensionam a convergência entre planejamento, implementação e o horizonte normativo internacional. O fortalecimento da política requer investimentos materiais, instrumentos de monitoramento sensíveis à diversidade sociocultural e participação efetiva, condições fundamentais para que o direito à educação indígena deixe de ser apenas reconhecimento normativo e se consolide como prática concreta nos territórios. Nesse sentido, os resultados indicam que a efetividade da EEI depende não apenas da existência de marcos normativos, mas da capacidade institucional do Estado de traduzir esses compromissos em condições concretas de oferta educacional nos territórios indígenas.

## Referências:

- Amazonas. (2015). Lei nº 4.183, de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Estado do Amazonas. Diário Oficial do Estado do Amazonas.
- Ball, S. J. (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. Currículo sem Fronteiras, 1(2), 99–116.
- Baniwa, G. (2010). Educação escolar indígena: Estado e movimentos sociais. Revista da FAEEBA: Educação e Contemporaneidade, 19(33), 35–49.
- Baniwa, G. (2019). Educação escolar indígena no século XXI: Encantos e desencantos (1ª ed.). Mórula; Laced.
- Bowe, R., Ball, S. J., & Gold, A. (2017). Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology. Routledge. <https://books.google.com.br/books?id=IfCDgAAQBAJ>
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República.
- Brasil. (2014). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.
- Brasil. (2012). Resolução nº 5, de 22 de junho de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2021). Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto (5ª ed.). Penso.
- Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro. (2021). Plano de gestão territorial e ambiental do alto e médio Rio Negro: PGTA Wasu (A. Scolfaro & C. Dias, Orgs.). FOIRN.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). Censo demográfico 2022: Panorama. <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2024a). Microdados do Censo Escolar da Educação Básica. <https://inep.gov.br/microdados>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2024b). Painel de indicadores da educação básica – Educação escolar indígena. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2VudmJNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0NzQzMThhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2024). Agenda 2030: Objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS 4. IPEA.
- Lipsky, M. (2019). Burocracia de nível de rua: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Enap.
- Lotta, G. (2019). Teoria e análise sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Enap.
- Lotta, G. (2021). Burocracia e implementação de políticas públicas: Desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Enap.
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação & Sociedade, 27(94), 47–69.
- Mainardes, J. (2018). A abordagem do ciclo de políticas: Explorando alguns desafios da sua utilização no campo da política educacional. Jornal de Políticas Educacionais, 12(16).
- São Gabriel da Cachoeira. (2006). Lei nº 210, de 31 de outubro de 2006. Dispõe sobre a cooficialização das



# EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública  
XIII EBAP, junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

## ARTIGO

- línguas Nheengatu, Tukano e Baniwa. Câmara Municipal.
- São Gabriel da Cachoeira. (2015). Lei nº 038/2015, de 12 de junho de 2015. Dispõe sobre a criação do Plano Municipal de Educação e Cultura. Câmara Municipal.
- Silva, A. L., & Grupioni, L. D. B. (Orgs.). (1995). A temática indígena na escola: Novos subsídios para professores de 1º e 2º graus. MEC/MARI/UNESCO.
- UNESCO. (2017). Educação para os objetivos de desenvolvimento sustentável: Objetivos de aprendizagem. UNESCO.
- UNIC & UNESCO. (2009). Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas: Perguntas e respostas (2ª ed.). UNIC/UNESCO.
- Yin, R. K. (2001). Estudo de caso: Planejamento e métodos (2ª ed.). Bookman.
- Zanin, N. Z., Silva, I. M. M., & Cristofoli, M. S. (2017). Espaços escolares indígenas no Brasil: Políticas, ações e atores envolvidos. Educação & Realidade, 43(1).